

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

**LA COORDINACIÓN INTERORGANIZACIONAL EN LAS
POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE COSTA RICA:
ESTUDIO DE PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS**

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de
Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de
Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas

NANCY MONTIEL MASÍS

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2015

DEDICATORIA

A mi esposo, por ceder parte de nuestro tiempo a este proyecto personal que inevitablemente pasó a ser familiar, por su paciencia y comprensión.

A mi hija, quien también cedió parte de nuestro tiempo y fue mi compañera de oficina por muchos días y noches.

A mi madre, quien ha esperado en silencio el volver a compartir juntas parte de nuestras vidas y quien es el ejemplo supremo de visión y superación en nuestra familia.

A mi padre, ejemplo de disciplina y de dedicación al estudio y al deporte.

A mis hermanos y hermanas, la mayor que nos marcó el camino hacia el grado académico de Doctorado y los que la siguieron, me inspiraron; y todos y todas las demás que lograron vidas profesionales exitosas.

AGRADECIMIENTOS

A mi Directora de Tesis y a mis dos asesores, por su sabia orientación, sana crítica y por el tiempo dedicado a revisar los borradores de la investigación.

Al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, en la persona de su Director Max Soto Jiménez, por el tiempo docente otorgado en la fase de entrevistas.

A los funcionarios y funcionarias de las instituciones que tuvieron la apertura de aportar su experiencia y percepción, producto de su trabajo en la ejecución de los programas sociales estudiados.

A los profesores del Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas que me impartieron cursos de excelencia académica.

“Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.”

Doctor Oscar Fernández González
**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**

Doctora Violeta Pallavicini Campos
Directora de Tesis

Doctor Rene-Pierre Bondu Mayer
Asesor

Doctor Adolfo Rodríguez Herrera
Asesor

Doctor Carlos Murillo Zamora
**Director
Programa de Doctorado en
Gobierno y Políticas Públicas**

Nancy Montiel Masís
Candidata

TABLA DE CONTENIDOS

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Hoja de aprobación.....	iv
Lista de tablas.....	viii
Lista de figuras.....	ix
Siglas.....	x
RESUMEN.....	xiii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. Importancia de la coordinación interorganizacional y forma de abordar su estudio.....	4
1.1. Exposición del tema.....	4
1.2. Estado de la cuestión.....	10
1.2.1. Coordinación en la estructura de gobierno central.....	12
1.2.2. Coordinación en sectores específicos.....	14
1.2.3. Coordinación en programas específicos.....	17
1.3. Delimitación del objeto de estudio.....	22
1.4. Preguntas y objetivos de investigación.....	27
1.5. Tipo de estudio y enfoque.....	29
1.6. Dimensiones, variables y atributos de análisis.....	31
1.7. Técnicas de recolección y técnicas de análisis de la información.....	33
1.8. Casos de estudio de la investigación.....	35
1.8.1. Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores.....	38
1.8.2. Fondo de Subsidios para la Vivienda.....	40
1.8.3. Avanzamos Mujeres.....	41
1.8.4. Avancemos.....	43
1.8.5. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.....	44
1.8.6. Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores.....	45
1.8.7. Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.....	47
1.8.8. Empléate.....	49

CAPÍTULO II. Perspectivas teóricas y conceptos de la coordinación interorganizacional.....	52
2.1. Evolución teórica de la coordinación interorganizacional.....	53
2.1.1. Sistemas abiertos, dependencia e intercambios.....	53
2.1.2. Poder y redes de organizaciones.....	57
2.1.3. Teoría de la estructuración.....	59
2.1.4. Gobernanza y redes de políticas.....	61
2.2. La coordinación interorganizacional en el enfoque de políticas públicas.....	67
2.3. Conclusiones: Conceptos y proposiciones teóricas.....	76
 CAPÍTULO III. El marco institucional de la coordinación interorganizacional que rige las políticas de protección social no contributivas.....	89
3.1. El Estado Social de Derecho que es Costa Rica.....	90
3.2. El marco institucional creado para generar coordinación interorganizacional.....	92
3.2.1. Normas constitucionales de gobierno.....	92
3.2.2. Normas legales de la administración pública costarricense.....	96
3.2.2.1. Organización funcional de las instituciones administrativas.....	96
3.2.2.2. Relaciones interorgánicas.....	98
3.2.2.3. Macroprocesos de la gestión pública.....	101
3.2.3. Normas legales de las políticas de protección social no contributiva.....	107
3.2.3.1. Instituciones creadas para implementar las políticas.....	107
3.2.3.2. Estructuras y mecanismos de coordinación de las políticas.....	112
3.2.3.3. Fuentes de financiamiento de las políticas.....	116
3.2.3.4. Dirección política y coordinación de las políticas.....	117
3.2.3.5. Instrumento de gestión sectorial: Sistema único de información de población objetivo y beneficiaria.....	124
3.3. El marco institucional que promueve y el que obstaculiza la coordinación interorganizacional.....	128
 CAPÍTULO IV. Los actores públicos y los procesos de coordinación interorganizacional en los programas objeto de estudio.....	130
4.1. Los actores públicos que implementan los programas objeto de estudio.....	132
4.1.1. Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores.....	133
4.1.2. Fondo de Subsidios para la Vivienda.....	134
4.1.3. Avanzamos Mujeres.....	137
4.1.4. Avancemos.....	139
4.1.5. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.....	140
4.1.6. Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores.....	143

4.1.7. Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.....	144
4.1.8. Empléate.....	146
4.2. Los procesos de coordinación interorganizacional en cada programa.....	148
4.2.1. Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores.....	151
4.2.2. Fondo de Subsidios para la Vivienda.....	157
4.2.3. Avanzamos Mujeres.....	162
4.2.4. Avancemos.....	167
4.2.5. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.....	172
4.2.6. Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores.....	177
4.2.7. Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.....	183
4.2.8. Empléate.....	189
4.2.9. Resultados de los programas en forma conjunta.....	193
4.3. Las variables explicativas del nivel de coordinación Interorganizacional de los programas.....	199
4.4. La coordinación interorganizacional en los programas con naturaleza 3 -Atención Integral.....	205
 CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN.....	 213
1. El marco institucional para generar coordinación interorganizacional.....	213
2. Los procesos de coordinación interorganizacional en los programas de estudio.....	218
3. Los objetivos de la investigación.....	224
4. Las líneas futuras de investigación.....	237
 BIBLIOGRAFÍA.....	 239
 ANEXO 1.....	 250
Tabla 1. Construcción de la variable “niveles de coordinación” con base en propuestas teóricas de varios autores.....	251
Tabla 2. Costa Rica. Programas de protección social no contributivos según institución pública. Julio 2014.....	254
Tabla 3. Costa Rica. Recursos con destinos específicos para las instituciones y programas de protección social no contributivos, según entidad recaudadora, tipo, porcentaje o monto de asignación y destino. Julio 2014.....	255
Tabla 4. Junta de Protección Social. Distribución de los recursos según la Ley 8718, por tipo, porcentaje y destino. Julio 2014.....	256
Tabla 5. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Instituciones y programas financiados. 2014.....	257
 ANEXO 2. Instrumentos de recolección de información.....	 258
 ANEXO 3. Lista de las personas entrevistadas.....	 276

LISTA DE TABLAS

1	Definición de dimensiones, variables y atributos de análisis.....	32
2	Técnicas de recolección y técnicas de análisis de la información.....	34
3	Descripción de los casos de estudio.....	36
4	Conceptualización de la variable “naturaleza de coordinación interorganizacional”.....	81
5	Conceptualización de la variable “tipo de coordinación interorganizacional”.....	83
6	Propuesta de Tipología de Coordinación Interorganizacional.....	88
7	Sector Social. Órganos de coordinación en el período 1986-2006.....	119
8	Transferencias a OBS. Características de los actores.....	135
9	Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi). Características de los actores.....	136
10	Avanzamos mujeres. Características de los actores.....	138
11	Avancemos. Características de los actores.....	140
12	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Características de los actores.....	142
13	Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores. Características de los actores.....	144
14	Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social. Características de los actores.....	145
15	Empléate. Características de los actores.....	146
16	Resultados sobre la coordinación interorganizacional en los programas de estudio.....	195
17	Ubicación de los ocho programas de estudio en la tipología de coordinación interorganizacional.....	196
18	Percepción de los gestores de los programas analizados sobre las barreras e incentivos para la coordinación interorganizacional.....	198
19	Características esenciales que debe incluir la atención integral obligatoria y elementos necesarios para hacer realidad la atención integral.....	211

LISTA DE FIGURAS

1	Costa Rica. Estructura organizacional de los programas de protección social no contributiva según instituciones. 2013.....	25
2	Pregunta de investigación.....	27
3	Suprasistema organizacional.....	78
4	Modelo de coordinación interorganizacional.....	86
5	Transferencias a Organizaciones de Bienestar Social. Relaciones de coordinación.....	152
6	Fondo de Subsidios para la Vivienda. Relaciones de coordinación.....	158
7	Programa Avanzamos Mujeres. Relaciones de coordinación.....	163
8	Programa Avancemos. Relaciones de coordinación.....	169
9	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Relaciones de coordinación.....	173
10	Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores. Relaciones de coordinación.....	179
11	Programa Atención Integral a Familias. Relaciones de coordinación.....	185
12	Programa Empléate. Relaciones de coordinación.....	191
13	Niveles de coordinación interorganizacional.....	228

SIGLAS

AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo
ARDS	Áreas Regionales de Desarrollo Social
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda
BC	Bono Colectivo
BFV	Bono Familiar para la Vivienda
Camtic	Cámara Costarricense de Tecnología de Información y Comunicación
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CER	Comisión de Enlace Regional
Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
CGR	Contraloría General de la República
CIAMA	Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente
Cinde	Coalición de Iniciativas para el Desarrollo
CIO	Coordinación Interorganizacional
CIPA	Comité Institucional del Programa Avancemos
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CNPJ	Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, antes Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ)
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
Conare	Consejo Nacional de Rectores
CONI	Comisión Nacional Interinstitucional para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza

CUC	Colegio Universitario de Cartago
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DN Cen-Cinai	Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, antes Dirección Nacional de Nutrición
DNE	Dirección Nacional de Empleo
DPE	Dirección de Programas de Equidad, antes División de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (DANEA), del MEP
EA	Entidad Autorizada del SFNV
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
Fonabe	Fondo Nacional de Becas
Fondo Puntarenas	Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense
Fondo Solidaridad	Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia
Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres, antes Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CNDMF)
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Inder	Instituto Nacional de Desarrollo Rural, antes Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), antes Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)
JPS	Junta de Protección Social, antes Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), antes Junta de Caridad
Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MEP	Ministerio de Educación Pública

MBSF	Ministro de Bienestar Social y Familia
Minsa	Ministerio de Salud Pública
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OBS	Organización de Bienestar Social
ONG	Organización No Gubernamental
Panaci	Patronato Nacional de Ciegos
Panare	Patronato Nacional de Rehabilitación
PAM	Persona Adulta Mayor
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PME	Persona Menor de Edad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pridena	Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
Pronae	Programa Nacional de Empleo
Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa
Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
SABEN	Sistema de Atención de Beneficiarios
SAPS	Sector de Asistencia y Promoción Social
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada
ULDES	Unidad Local de Desarrollo Social
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

RESUMEN

En esta investigación se definió la coordinación interorganizacional como *un proceso de interacción entre las decisiones, acciones y recursos de las organizaciones que tiene diferentes niveles en una escala creciente, para el logro de objetivos estratégicos públicos con eficiencia e incrementar el valor público*. Como producto del trabajo realizado se creó un modelo analítico y una tipología de la coordinación interorganizacional.

El modelo propone que la variable *nivel de coordinación* es explicada por tres variables; los *mandatos* que están establecidos en leyes o normas de rango inferior y que hacen obligatoria la coordinación interorganizacional; las *barreras* que se enfrentan para coordinar que podrían explicar bajos niveles de coordinación; y los *incentivos* para coordinar que generan actividades voluntarias y espontáneas de coordinación. Aunado a lo anterior, el modelo postula que el marco institucional constituye el sistema de reglas de juego que enmarca los procesos de coordinación interorganizacional que realizan los actores.

Se propone que existen seis niveles crecientes de coordinación interorganizacional, de acuerdo con las acciones de interacción que realizan los actores entre sí: 1: Comunicación, 2: Consulta, 3: Negociación, 4: Planificación conjunta de objetivos, 5: Ejecución conjunta de la planificación y 6: Gobernanza sistémica. Adicionalmente, se determinó que existe una *naturaleza* de coordinación entre las entidades, de acuerdo con el rol establecido a cada una en el programa, a saber: naturaleza 1: Insumo-Producto, naturaleza 2: Producto-Producto y naturaleza 3: Atención Integral. La tipología de la coordinación interorganizacional se creó a partir del cruce de las variables 'naturaleza' y 'nivel'.

Se utilizó un diseño de casos múltiples, ocho programas sociales que suministran bienes y servicios a la población en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, que fueron analizados bajo un enfoque cualitativo fundamentado en un proceso inductivo de exploración, descripción y explicación desde algunas perspectivas teóricas, para crear el modelo teórico y la tipología de la coordinación interorganizacional. La información consistió de documentos, normas jurídicas y realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las instituciones que ejecutan dichos programas.

Los ocho programas son: Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores, Fondo de Subsidios para la Vivienda, Avanzamos Mujeres, Avancemos, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social y Empléate.

Adicionalmente, se identificaron los factores del marco institucional de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, que pueden ser modificados para incentivar niveles de coordinación que posibiliten el logro de los objetivos de los programas y la prestación de servicios integrales a la población. Finalmente, se proponen líneas futuras de investigación para avanzar en el conocimiento del proceso de coordinación interorganizacional.