



« Detrás de cada colón que se transfiere a entidades privadas está la responsabilidad pública de asegurar cuidado continuo a las personas adultas mayores; protección integral a niñas, niños y adolescentes; apoyo oportuno a personas con discapacidad o farmacodependencia; y acceso a vivienda digna para familias vulnerables.»

# Contenido

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>4</b>
<b>Contexto.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Priorización de las personas, ¿con más necesidades?.....</b>	<b>11</b>
Especialización y adaptación a las necesidades de las personas.....	11
Cercanía territorial.....	14
Capacidad instalada.....	15
<b>2. Un diseño disperso que dificulta integrar los servicios alrededor de las personas.....</b>	<b>19</b>
Regulación de las relaciones público-privadas: un marco complejo que no siempre ordena.....	20
Asignación de recursos: una lógica que no necesariamente sigue la necesidad.....	23
Coordinación institucional: ausencia de articulación en un modelo con múltiples actores.....	27
Rectoría: la conducción que falta para integrar el modelo alrededor del servicio.....	28
<b>3. Evaluación limitada: información que no sigue el servicio hasta las personas.....</b>	<b>31</b>
Trazabilidad limitada entre los recursos, entidades privadas y personas atendidas.....	31
Fragmentación de la información: desconexión entre las rutas de los recursos y los servicios.....	34
Evaluación: limitada evidencia sobre efectos e impactos.....	36
<b>Conclusiones y sugerencias.....</b>	<b>39</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>42</b>

## Resumen Ejecutivo

### ¿Qué analizamos en este informe de opiniones y sugerencias?

Este informe analiza el modelo mediante el cual el Estado financia a entidades privadas sin fines de lucro para prestar servicios de protección social. El alcance comprende el periodo 2024 y el primer semestre de 2025, a partir de las transferencias realizadas por 13 instituciones públicas a 313 entidades privadas, en seis finalidades: atención de personas adultas mayores, niñez y adolescencia, personas con farmacodependencia, discapacidad y programas de vivienda para poblaciones vulnerables.

El análisis parte de una pregunta central: si los recursos transferidos mediante este modelo permiten atender de forma oportuna, continua y adecuada, a las personas que más requieren protección social. Por ello, el informe busca aportar insumos para avanzar de una gestión centrada principalmente en la transferencia y control operativo de los recursos, hacia un modelo integral de intervenciones con rostro humano, capaz de seguir el servicio hasta las personas y valorar sus resultados.

### ¿Cuál es el problema y su impacto en la Hacienda Pública y en las personas?

El problema central es que el modelo no cuenta con condiciones suficientes de articulación y trazabilidad y evaluación para asegurar que los recursos públicos permitan identificar, priorizar y atender efectivamente las poblaciones que más requieren la protección social del Estado.

Esto importa porque la protección social no se agota en transferir recursos a una organización. Su finalidad es que una persona adulta mayor reciba cuidado digno y continuo; que una niña, niño o adolescente cuente con protección integral; que una persona con discapacidad reciba apoyos adecuados; que una persona con farmacodependencia acceda a atención pertinente; o que una familia vulnerable logre condiciones básicas de vivienda. Cuando el modelo no permite seguir esa cadena, se debilita la capacidad de saber si el recurso público se tradujo efectivamente en bienestar.

El análisis evidencia brechas entre las necesidades sociales, la cobertura territorial y la población efectivamente atendida. El 68,2% de las personas beneficiarias reside en distritos con un nivel de desarrollo social medio o alto, mientras que persisten zonas y poblaciones con baja cobertura. En el caso de personas adultas mayores en condición de pobreza, la cobertura alcanzó únicamente un 7,4%. Además, en algunas finalidades se identificaron personas atendidas con niveles de ingreso significativamente superiores a los de otros grupos que requieren mayor protección.

Estos resultados no implican que el ingreso sea siempre un criterio excluyente, pero sí muestran la necesidad de fortalecer la priorización bajo criterios de vulnerabilidad, territorio e interseccionalidad (cuando la interacción de dos o más condiciones de vulnerabilidad se superponen e inciden en la vida de una persona). En un modelo con rostro humano, la pregunta no es sólo cuántas personas fueron atendidas, sino si se logró llegar a quienes enfrentan mayores barreras para acceder a una vida digna.

Desde la perspectiva de Hacienda Pública, la fragmentación del modelo dificulta construir una visión consolidada del gasto, comparar costos, valorar suficiencia y determinar si la asignación de recursos responde a criterios de eficiencia, equidad y resultados. Además, el financiamiento desarticulado, la superposición de requisitos y la existencia de múltiples validaciones incrementan las cargas administrativas para instituciones y entidades privadas.

A ello se suma una evaluabilidad limitada: el modelo cuenta con información, registros y mecanismos de rendición de cuentas, pero estos se concentran principalmente en el cumplimiento formal y no permiten valorar con suficiente claridad los efectos e impactos de las intervenciones en la vida de las personas. En consecuencia, la Hacienda Pública enfrenta el riesgo de financiar servicios sin contar con evidencia suficiente sobre su alcance, calidad, continuidad y resultados.

### ¿Qué encontramos sobre las causas de fondo?

Las brechas identificadas obedecen a limitaciones estructurales en el diseño y funcionamiento del modelo. Las principales causas identificadas son las siguientes:

- **Regulación dispersa que no siempre ordena el servicio:** El modelo opera bajo un marco normativo amplio y heterogéneo. Aunque existen normas e instrumentos para regular la transferencia de recursos, los convenios se concentran principalmente en controles financieros y documentales, sin incorporar de forma sistemática condiciones sustantivas del servicio, como continuidad, calidad, población a atender, estándares y mecanismos de seguimiento.
- **Asignación de recursos responde a disponibilidad presupuestaria, demanda de recursos o asignaciones históricas o cumplimiento de mandatos legales.** Esto limita orientar el financiamiento según necesidades sociales, brechas territoriales, población objetivo y resultados esperados.
- **Debilidad de rectoría y coordinación institucional:** El modelo no cuenta con una conducción común suficientemente efectiva para integrar regulación, recursos, coordinación, información y seguimiento alrededor del servicio que reciben las personas. Esto se refleja, entre otros aspectos, en la existencia de hasta 48 criterios distintos para valorar la idoneidad de las entidades privadas, lo que genera duplicidades, cargas administrativas y dificultades para una supervisión integral.
- **Fragmentación de la información y pérdida de trazabilidad:** Los sistemas y registros capturan partes del proceso, pero no cuentan con puntos de conexión suficientes para seguir la ruta del recurso hasta el servicio recibido por las personas. Esto obliga a reconstrucciones manuales, limita la transparencia práctica y dificulta evaluar si los recursos públicos generan servicios efectivos y resultados verificables.

## Sugestiones para abordar este problema

La atención de este problema no requiere ajustes aislados, sino avanzar hacia una agenda común que ordene el modelo alrededor del servicio que reciben las personas. Para ello, se plantean cinco líneas de acción:

- **Dar coherencia y habilitar el funcionamiento efectivo del modelo**, de forma que la relación entre instituciones públicas y entidades privadas asegure servicios oportunos, continuos y de calidad. Esto requiere clarificar responsabilidades, regulaciones simples y consistentes, y establecer permitan vincular el recurso público con la finalidad sustantiva.
- **Orientar la asignación de recursos según necesidad, cobertura y resultados**, incorporando criterios de vulnerabilidad, territorio, idoneidad de las entidades, capacidad operativa, costos del servicio, continuidad de la atención y brechas no atendidas. Además, se sugiere simplificar los procesos de asignación y aprobación de los recursos, reduciendo las cargas administrativas.
- **Fortalecer la rectoría y conducción común**, para articular prioridades, criterios, recursos, información y seguimiento alrededor de las personas atendidas, evitando que cada institución opere bajo lógicas aisladas, duplicadas o fragmentadas.
- **Avanzar en una agenda progresiva de trazabilidad e interoperabilidad**, que permita conectar la ruta del recurso con la de la persona, articulando información presupuestaria, financiera y social; esto implica aprovechar herramientas como Sinirube y el sistema centralizado de cuentas y pagos.
- **Pasar de la rendición de cuentas formal a los resultados**, de modo que el modelo no solo demuestre que los recursos fueron transferidos, sino que permita verificar si generaron servicios oportunos, continuos, adecuados y pertinentes para la población que más lo requiere.

## Contexto

La Contraloría General de la República (CGR) presenta la siguiente opinión y sugerencia sobre los servicios de protección social prestados por entidades privadas que reciben transferencias públicas, con el propósito de aportar insumos técnicos para la discusión legislativa y la formulación de política pública en un tema de gran relevancia para la Hacienda Pública, cuya complejidad hace necesario un abordaje integral. Más allá del volumen de recursos transferido, los servicios que brindan las entidades privadas son de suma importancia para apoyar finalidades públicas orientadas a promover condiciones de vida dignas en poblaciones vulnerables, particularmente hacia las personas con menos recursos. En esta sección se comentan los principales aspectos que permiten comprender mejor este tema y el alcance del análisis realizado.

### ¿Qué es la protección social?

En términos generales, la **protección social** corresponde a aquellas acciones cuyo propósito es asegurar un mínimo de bienestar social y económico de la población, mediante tres funciones esenciales: protección, asegurando niveles mínimos de ingreso y acceso a servicios básicos; prevención, reduciendo la exposición a riesgos sociales como la pobreza o los vinculados al ciclo de vida (por ejemplo, el envejecimiento); y promoción de la inclusión social y productiva (OIT, 2012; Banco Mundial, 2012). Desde una óptica de política pública, contribuye a la cohesión social al promover condiciones para acceder a una vida digna (CEPAL, 2006). Además, puede tener una naturaleza contributiva cuando el acceso depende de aportes previos —como las pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social—, o no contributiva —como los servicios que prestan las entidades privadas que reciben transferencias públicas—, estas últimas se abordan en el presente documento.

### ¿Por qué es importante?

Desde una perspectiva humanitaria, la protección social —en particular la no contributiva— es relevante pues se orienta a poblaciones que enfrentan una desprotección económica o presentan condiciones que también inciden en su vulnerabilidad. Esto se refleja en las finalidades y poblaciones objetivo que atiende, dentro de las que sobresalen la atención a personas adultas mayores, a niñez y adolescencia, a personas con discapacidad, con farmacodependencia y programas de vivienda para poblaciones vulnerables.

Como se aprecia, estas finalidades son de gran relevancia estatal, tanto por las características de la población atendida como por la cantidad de recursos destinados: de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el gasto consolidado del Gobierno General en protección social por ayuda a familias ascendió a ₡357.985 millones en 2025, equivalente al 0,69% del PIB de ese año. Además, la protección social implica la participación de diversas instituciones públicas, dentro de las que cabe mencionar el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), la Junta de Protección Social (JPS), el Banco Hipotecario para la Vivienda (Banhvi) y los Gobiernos Locales.

## ¿Cuáles son los diferentes modelos de prestación de servicios de protección social?

Aunque el Estado desempeña un rol central en la prestación de servicios de protección social, su ámbito de acción no es exclusivamente estatal, sino que puede involucrar la participación de actores privados, con y sin fines de lucro. Esta configuración responde a la evolución de los sistemas de bienestar actuales, caracterizados por esquemas mixtos de prestación de servicios en los que coexisten diversos modelos para atender las necesidades sociales (Barr, 2012; Banco Mundial, 2012).

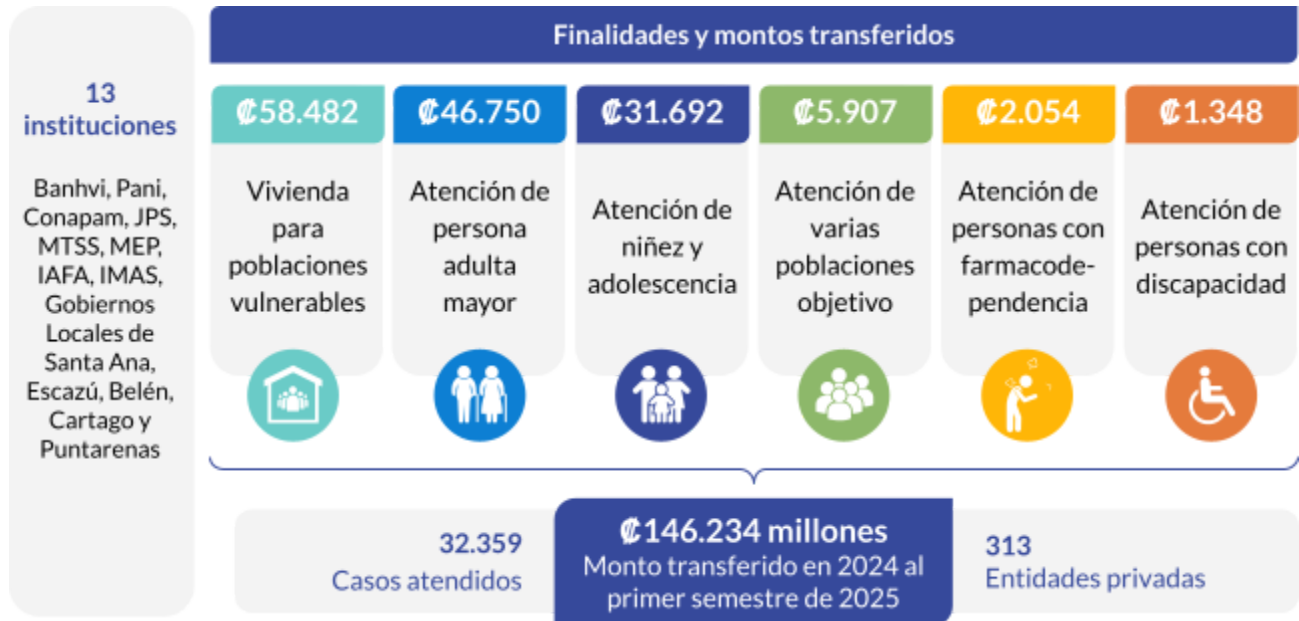
Desde una óptica de Hacienda Pública, los diferentes modelos de prestación pueden variar en función de quién regula los servicios, quién aporta los recursos económicos, quién presta la atención, quién controla y evalúa, teniendo presente que la creación conjunta del valor es hacia las personas en su calidad de beneficiarias finales. Así, las instituciones públicas pueden ejecutar por sí mismas las políticas, prestando de manera directa los servicios; realizar transferencias monetarias a las personas u hogares para la satisfacción de sus necesidades; o canalizar recursos hacia entidades privadas dedicadas a finalidades que también son de interés público, entre otras posibilidades.

Aunque existen diversas formas de relación entre sujetos públicos y privados, la prestación de servicios de protección social por parte de entidades privadas que reciben transferencias públicas da lugar a un modelo de particular interés, el cual se circunscribe en el marco más amplio de la función social del Estado y su deber de garantizar condiciones mínimas de bienestar a la población. Lo anterior, de acuerdo con los artículos 50 y 51 de la Constitución Política, de los que se desprenden principios como la dignidad humana, la igualdad material y la obligación estatal de atender situaciones de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social y brindar una protección especial a la niñez y adolescencia, personas adultas mayores y personas con discapacidad. Estos principios habilitan a la Administración para financiar políticas públicas y organizar su ejecución, en un contexto donde interactúa con iniciativas de entidades privadas, sin que ello implique una renuncia a sus competencias ni a las responsabilidades asociadas a la tutela del interés público.

Este modelo se sustenta en una premisa básica de colaboración donde el público capitaliza la especialización y adaptación a las necesidades de las personas, la cercanía territorial y la capacidad instalada de las entidades privadas en la atención de poblaciones que son de interés de ambas partes. Además, reviste particular relevancia para el **sector social selectivo**. Como referencia, durante el periodo 2021-2025, un total de 25 instituciones públicas transfirieron ₡1.168.256 millones (en transferencias corrientes y de capital) a más de 600 entidades privadas para atender diversas finalidades de protección social. En algunos casos, la prestación de servicios descansa en gran medida en este modelo: por ejemplo, las transferencias a entidades privadas sin fines de lucro representaron el 91,3% del gasto ejecutado por el Conapam en 2025; este porcentaje fue del 28% del Programa de Negocio del Banhvi (89% si se consideran además las empresas), 62,2% del programa de “Prevención de la institucionalización y promoción de la desinstitucionalización” del PANI y 75,5% del programa de “Gestión social” de la JPS.

Dada su importancia, la CGR realizó un análisis que comprendió las transferencias realizadas a entidades privadas sin fines de lucro que realizaron 13 instituciones públicas en 6 diferentes finalidades de protección social, para el periodo comprendido entre 2024 y el primer semestre de 2025 (ver alcance en Figura 1). Asimismo, se aplicó una consulta a 160 personas asociadas a entidades privadas con el fin de conocer su perspectiva acerca de su relación con instituciones públicas.

Figura 1. Alcance



Fuente: Elaboración CGR.

### ¿Cómo se regula el modelo de prestación de servicios de protección social por parte de entidades privadas que reciben transferencias públicas?

Además del deber constitucional del Estado de brindar protección social, a nivel legal se identifican al menos 53 leyes que regulan diferentes aspectos en estas relaciones, en función de las fuentes de financiamiento, las finalidades, instituciones y entidades privadas involucradas, así como su naturaleza jurídica (por ejemplo, si son asociaciones o fundaciones), entre otros. Lo anterior ha dado lugar a un modelo en el que coexisten diferentes tipos de relaciones entre sujetos públicos y privados, que a su vez influyen directamente en la forma en que los recursos son gestionados, ejecutados y controlados.

Asimismo, existen normativas de alcance general que contienen disposiciones relevantes para el modelo, tal es el caso de la Ley General de Control Interno (LGCI), la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR). Esta última distingue **dos modalidades de control**: cuando la entidad privada administra o custodia directamente fondos o actividades públicas (lo que implica una relación más directa con la Hacienda Pública) y cuando recibe beneficios de carácter patrimonial gratuitos o sin contraprestación, sin que medie una administración directa de fondos públicos. El factor común en ambas modalidades se centra en el cumplimiento de la finalidad pública asociada a los recursos.

## ¿Cuáles desafíos enfrenta el modelo de prestación de servicios de protección social por parte de entidades privadas que reciben transferencias públicas?

Este modelo presenta desafíos relevantes para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficaz, eficiente y conforme al fin público que justifica su asignación, esto es relevante al ser un modelo orientado a las personas más vulnerables.

Como punto de partida, el modelo se caracteriza por un **alto nivel de complejidad**: la protección social involucra múltiples instituciones públicas con competencias particulares, diferentes rectorías técnicas, cada una con su propio marco legal, instrumentos, criterios de selección, mecanismos de financiamiento y prácticas de supervisión. Desde la Hacienda Pública, esto afecta la posibilidad de construir una visión consolidada del gasto, de comparar costos y resultados entre modalidades y de determinar con precisión si los recursos están siendo asignados de la manera más eficiente y equitativa posible; incluso si resultan suficientes en un contexto de necesidades crecientes y un limitado espacio fiscal.

Análogamente, existe gran diversidad entre las entidades privadas: no se trata de un único tipo, sino de un universo heterogéneo donde coexisten asociaciones, fundaciones, organizaciones de bienestar social, entidades comunitarias, incluso empresas y otras figuras, cada una con distintos niveles de capacidad técnica, financiera y administrativa. A ello se suma la variedad de finalidades, servicios y poblaciones, todo inmerso en un marco jurídico amplio. Esto puede derivar en duplicidades, vacíos de atención, superposiciones, que a su vez dificultan la coordinación y la cocreación de valor público.

En síntesis, la protección social constituye un eje fundamental para promover la inclusión y garantizar niveles esenciales de bienestar para todas las personas, particularmente aquellas no cubiertas por modelos contributivos. En el sector social, en especial el selectivo, esto involucra una importante participación de entidades privadas.

No obstante, este modelo presenta desafíos cuya atención es indispensable para avanzar de una gestión centrada en la asignación y ejecución de transferencias hacia una gestión con un rostro humano, reconociendo que debe orientarse hacia las personas menos favorecidas. En concreto, se identifican retos respecto al cumplimiento de su **propósito** de priorizar a las poblaciones vulnerables; en relación con la fragmentación y complejidad de su **diseño**, y su **capacidad para ser evaluado** y asegurar su mejora continua, los cuales se analizarán en las siguientes secciones.

## 1. Priorización de las personas, ¿con más necesidades?

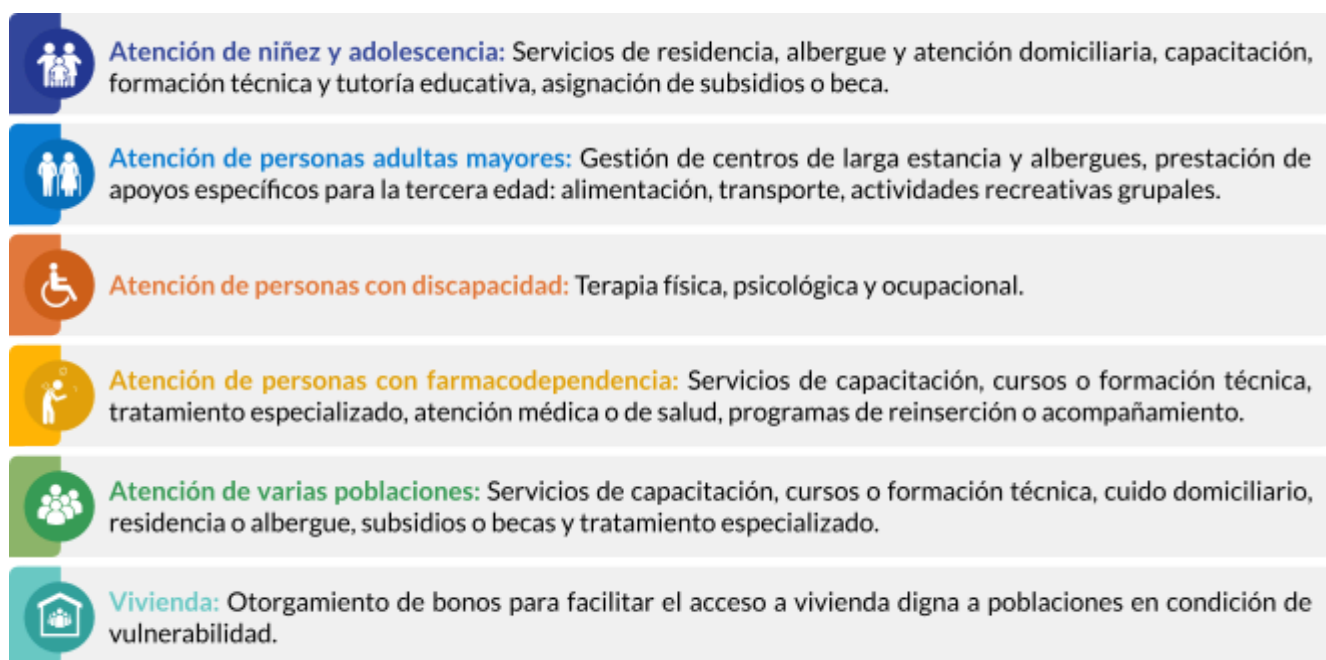
En la presente sección se aborda lo relativo al cumplimiento del propósito del modelo de prestación de servicios de protección social por parte de entidades privadas que reciben fondos públicos. De acuerdo con la literatura, este modelo se basa en una premisa de colaboración mutua, partiendo de un direccionamiento estatal efectivo y capitalizando la especialización y adaptación de los sujetos privados, así como la cercanía territorial y la capacidad instalada que estos pueden aportar (Nasi et al., 2024).

Lo anterior plantea condiciones necesarias para maximizar la cocreación de valor público, las cuales son reconocidas por las instituciones públicas; de acuerdo con una consulta de la CGR a las 13 instituciones analizadas, entre los principales motivos para transferir recursos a entidades privadas están: ya atienden a una población de interés (9), por su vínculo con la población (6), por su flexibilidad y agilidad en la atención (5), porque no se cuenta con capacidad para atender directamente a las personas (5) y para aumentar la cobertura territorial (3). A pesar de lo anterior, se presentan desafíos relevantes que se comentan a continuación.

### Especialización y adaptación a las necesidades de las personas

En primera instancia, aunque las entidades privadas brindan una amplia gama de servicios (ver Figura 2), la especialización y adaptación a las necesidades de las personas puede verse limitada por la ausencia de información relevante, como la **condición de pobreza**.

Figura 2. Servicios brindados por entidades privadas



Fuente: Elaboración CGR.

De acuerdo con la información suministrada, entre 2024 y el primer semestre de 2025 las entidades privadas atendieron 32.359 casos<sup>1</sup> en las 6 finalidades analizadas. De este total, un 39,2% (12.680) no ha sido registrado en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), el 22,3% (4.380) de quienes sí están no cuentan con información sobre su condición de pobreza; al tiempo que el 11,4% (2.252) son clasificados como no pobres (ni por pobreza básica ni extrema) y no vulnerables. Cabe destacar que solo el IMAS y el Banhvi consultan previamente en dicho sistema la condición de pobreza de las personas por atender.

Asimismo, se identifican 1.483 personas adultas mayores que reciben un beneficio por encontrarse en situación de abandono, no obstante, solo el 12,8% cuentan con esta condición debidamente registrada en Sinirube. De acuerdo con el Ministerio de Salud, al primer semestre de 2025 se atendieron 1.154 casos de abandono y maltrato a personas adultas mayores, lo que pone de manifiesto la necesidad de disponer de información completa y oportuna para procurar la mejor atención y priorización posible, involucrar activamente el entorno familiar, sin desatender los esfuerzos necesarios para reducir esta problemática y salvaguardar su dignidad.

Tampoco se puede asegurar que las entidades privadas **prioricen** a las personas con menos recursos económicos en todos los casos, lo que incide en su capacidad para brindar servicios más especializados y adaptados. En la finalidad de vivienda, el 4,3% de quienes recibieron un bono asociado a programas para poblaciones vulnerables (relacionados al artículo 59 de la Ley n.º 7052)<sup>2</sup> presentaron ingresos promedio en el Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere) superiores al mínimo requerido (C\$485.019 mensuales); además, se contabilizaron 12 casos de personas cuyo nivel de ingreso fue superior al máximo permitido por el Banhvi en el mes en el que se desembolsó el bono. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el 38,9% de los hogares pobres (por línea de pobreza o índice de pobreza multidimensional) no tiene vivienda propia y el 82,3% de los que sí la tienen se encuentra en mal estado, lo que refleja la existencia de personas en mayor necesidad.

En una auditoría reciente sobre este tema, la CGR determinó que la asignación de bonos del art. 59 presenta debilidades, pues aunque la política define las condiciones específicas para asignar la atención, carece de un enfoque de **interseccionalidad**<sup>3</sup>; además, la priorización depende de una sola persona y el uso de hojas de cálculo, lo que deriva en un alto grado de incertidumbre y discrecionalidad en el proceso (CGR, 2025). En el caso de la finalidad de atención a niñez y adolescencia, la CGR señaló que la identificación y selección de beneficiarios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) en la que participan entidades privadas, se basa en la demanda y carece de criterios claros, actualizados y alineados con las estadísticas nacionales (CGR, 2023a).

---

<sup>1</sup> Asociadas a 32.271 personas pues 88 de ellas se reportan como beneficiarios de más de una finalidad.

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), el Banhvi podrá destinar hasta un 40% del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi) para la entrega del bono familiar de vivienda a familias con un ingreso cuyos ingresos sean iguales o inferiores a un salario mínimo y medio de un obrero no especializado de la industria de la construcción o que hayan sido declarados en estado de emergencia. Se excluyeron los bonos correspondientes a programas de emergencia.

<sup>3</sup> Cuando la interacción de dos o más condiciones de vulnerabilidad se superponen e inciden en la vida de una persona.

Por su parte, en la atención de personas con farmacodependencia, se presentan casos con un nivel de ingreso alto: en particular, se identifican 72 personas cuyos ingresos mensuales promedio<sup>4</sup> para el periodo de análisis superan ₡1,2 millones, más de 4 salarios mínimos de referencia<sup>5</sup>. Las tres personas con ingresos más elevados tienen un promedio mensual de ₡7,5 millones, ₡5,9 millones y ₡4,3 millones, respectivamente. En términos generales, el 40,8% de personas atendidas en esta finalidad tienen un ingreso inferior a un salario mínimo; el 44,3% entre 1-2 y un 14,9% supera dos veces este parámetro

En este punto conviene acotar que si bien el nivel de ingreso no es un criterio excluyente para recibir atención, sí es un criterio orientador para priorizar a aquellos que carecen de recursos económicos para satisfacer sus necesidades y tener una vida digna. Además, permite capitalizar la especialización y adaptación que pueden brindar las entidades privadas, de forma que puedan priorizar a personas que además de ser vulnerables por alguna condición particular (como el consumo de sustancias o enfrentar una discapacidad) también lo son desde una perspectiva económica, es decir, bajo criterios de interseccionalidad.

Aunado a lo anterior, la especialización y adaptación de los servicios que brindan las entidades privadas no se puede desvincular de **cómo evoluciona la población objetivo**. Por ejemplo, la atención de personas adultas mayores requiere especial atención, pues el país apostó por un modelo donde Conapam define la política en su calidad de rector técnico, pero la atención es brindada en su totalidad por entidades privadas. Lo anterior en un contexto de aceleración en el proceso de envejecimiento, con tasas de fecundidad *ultrabajas* (menos de 1,3 hijos por mujer) y un crecimiento sostenido de la población adulta mayor<sup>6</sup>. No obstante, se determinó que en 9 cantones con tasas de envejecimiento acelerado según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), las coberturas promedio estimadas para este grupo poblacional fueron inferiores al 2,8% durante el periodo de análisis.

Asimismo, se evidencia el riesgo de una pobreza “que peina canas”: un 85% de las personas financiadas por Conapam tienen un ingreso menor a un salario mínimo, incluso cuando reciben más de un beneficio estatal o tienen otras fuentes de ingreso<sup>7</sup>; en contraste, se identificaron 18 casos en los que los ingresos totales superan cuatro veces este monto, con ingresos entre ₡1 y ₡2,2 millones. Es pertinente acotar que a nivel nacional el porcentaje de personas adultas mayores sin pensión se estimó en 46,6% para 2025, según cifras del INEC. La pobreza en la población adulta mayor también se refleja en las solicitudes pendientes al Régimen No Contributivo (RNC), de acuerdo con la Defensoría de los Habitantes, a marzo de 2025 se contabilizaban 35.277 solicitudes pendientes, a pesar de la alta demanda, en 2025 el gasto ejecutado en

---

<sup>4</sup> Considera ingresos por pensión (del Régimen No Contributivo, IVM u otros regímenes) e ingresos por otras fuentes observables en Sicere (por ejemplo, ingresos laborales).

<sup>5</sup> Tomando como referencia el salario mínimo por trabajo doméstico (₡268.731,31), de acuerdo con la escala del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

<sup>6</sup> De acuerdo con el PEN (2025), las personas de 65 años y más pasarán de representar el 13% en 2015 al 30% en 2050, mientras que el número de personas mayores de 80 años se cuadruplicará en el mismo periodo.

<sup>7</sup> Considera ingresos por pensión (del Régimen No Contributivo, IVM u otros regímenes), ingresos por otras fuentes observables en Sicere, beneficios recibidos por la persona registrados en Sinirube (por ejemplo, beneficios otorgados por el IMAS) y el monto equivalente de la atención brindada por la entidad privada que financiada por Conapam.

este programa fue menor en ₡241 millones al observado en 2023, en un contexto de riesgos de sostenibilidad para el régimen en el largo plazo<sup>8</sup>.

Finalmente, es preciso destacar que se presentan **deficiencias en los registros** de personas atendidas por entidades privadas. Como referencia, se reportó la atención de 2,103 personas con recursos de la JPS entre 2024 y el primer semestre de 2025 que ya habían fallecido; incluso, se detectó a una persona con más de 40 años de su deceso.

En síntesis, la capacidad de especialización y adaptación que aportan las entidades privadas se ve comprometida por la ausencia de información relevante (como la condición de pobreza o de abandono), por la incertidumbre respecto a la priorización de las personas con menos recursos bajo un enfoque de interseccionalidad y por cambios vertiginosos en las necesidades sociales (como el acelerado envejecimiento poblacional). Estos elementos aumentan la presión sobre el modelo y limitan su capacidad de responder a las necesidades de las personas.

### Cercanía territorial

El modelo de prestación de servicios de protección social por medio de entidades privadas que reciben transferencias públicas parte de la premisa de que éstas tienen mayor cercanía con las personas desde una perspectiva territorial. En este sentido, aunque la incidencia de pobreza u otras condiciones de vulnerabilidad puede presentarse en todo el país, el **desarrollo social** es un indicativo de aquellos distritos o localidades que requieren una atención particular, tanto por parte de las instituciones públicas como por las entidades privadas. Dado lo anterior, la cercanía territorial, aunada al direccionamiento de las instituciones públicas, permite priorizar aquellas zonas con un menor nivel de desarrollo; además, debe contribuir en la identificación y atención de personas que han tenido un acceso limitado por mecanismos tradicionales.

No obstante, las cifras muestran una desvinculación entre el desarrollo social territorial y la población atendida mediante este modelo de prestación de servicios. Por ejemplo, el 68,2% de las personas atendidas reside en distritos clasificados con un nivel de desarrollo social medio o alto, según el Índice de Desarrollo Social (IDS) del Mideplan.

Por finalidad, solo el 7,3% de las personas con farmacodependencia vive en zonas de bajo o muy bajo desarrollo social; este porcentaje es de 13,6% en la atención de personas con discapacidad, 16,9% en la atención de niñez y adolescencia y 30% en la atención de personas adultas mayores. Por su parte, en los programas de vivienda para poblaciones vulnerables, el 65,6% reside en zonas de bajo o muy bajo desarrollo social. Cabe destacar que no se conoce el distrito de residencia para el 11,8% de las personas, lo que imposibilita identificar el nivel de desarrollo social respectivo.

---

<sup>8</sup> Al respecto, los auditores independientes denegaron la opinión de los Estados Financieros del RNC para el periodo 2024 en razón de la incertidumbre en la recuperación de cuentas por cobrar de largo plazo con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la DESAF.

La brecha territorial también se observa en los recursos: de un total de ₡87.753 millones transferidos durante el periodo en estudio, solo el 23,7% (₡20.826 millones) se asocia a áreas con un nivel de desarrollo social bajo o muy bajo, mientras que el 27,2% (₡23.946 millones) se destina a zonas con nivel alto. Lo anterior refleja que el desarrollo social no es un elemento que oriente hacia cuáles territorios orientar los servicios que brindan las entidades privadas, únicamente el IMAS indicó utilizar el IDS como criterio para la asignación de recursos. Esto también se observa en la baja correlación entre el IDS y la población atendida (0,08).

En algunas finalidades la **brecha territorial** es relevante; por ejemplo, en la atención de persona adulta mayor la región Pacífico Central tiene una cobertura estimada del 7,2%, mientras que este porcentaje es del 3,8% en la Huetar Caribe, a pesar de ser la que muestra mayor incidencia de pobreza (22,3%) en el país, de acuerdo con cifras del INEC. Además, no se presenta cobertura en 17 distritos considerados como críticos por su nivel de IDS, mientras que 23 distritos con un IDS bajo tienen una cobertura estimada inferior al 5%.

Las brechas de cobertura territorial se asocian también a la disponibilidad de capital social. Al respecto, de acuerdo con datos del Registro Nacional, en todo el país se identifican al menos 2.179 entidades privadas orientadas a la protección social en las finalidades analizadas, no obstante, solo el 22,2% aparece registrada en cantones cuyo IDS es bajo o muy bajo (no se dispone de información a nivel distrital).

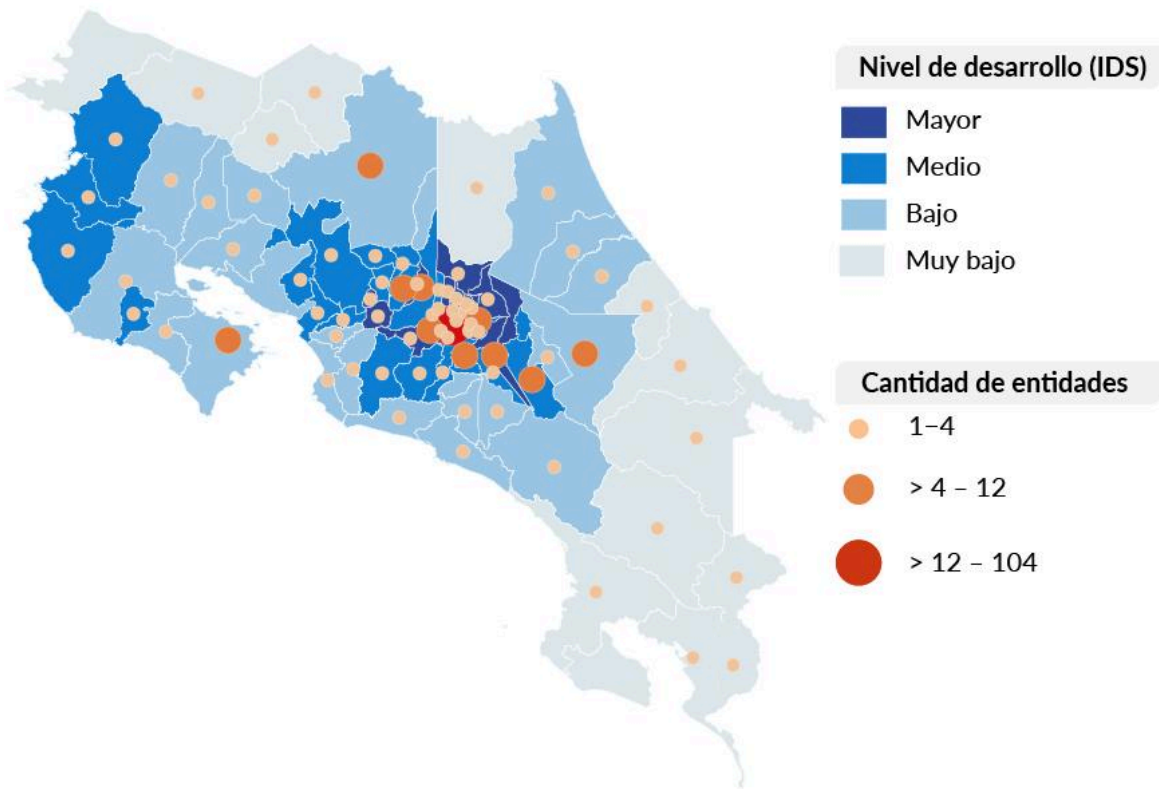
A modo de síntesis, no se observa un vínculo pleno entre el desarrollo social, la asignación de recursos y la población atendida, en consecuencia, no se alcanza el máximo potencial que ofrece la cercanía territorial de las entidades privadas a las personas. Nuevamente, esto limita la capacidad del modelo de crear valor público, en este caso, desde la dimensión territorial.

## Capacidad instalada

La prestación de servicios de protección social por medio de entidades privadas que reciben recursos públicos también se fundamenta en el aprovechamiento de su capacidad instalada y su flexibilidad. En la práctica, la heterogeneidad operativa y técnica de los sujetos privados genera incertidumbre respecto a la calidad de los servicios brindados, la capacidad de las instituciones públicas de capitalizar al máximo el modelo y de las entidades privadas de colaborar entre sí, con una visión de servicio público.

Dada la cantidad de entidades privadas que intervienen, esta **heterogeneidad** se convierte en un rasgo estructural del modelo. A manera ilustrativa, un ejercicio de aproximación territorial permite evidenciar que cerca del 60% de las entidades privadas analizadas se concentran en cantones con mayores niveles de desarrollo social, mientras que menos del 25% tiene presencia en cantones con menor desarrollo, donde además predominan organizaciones de menor tamaño y capacidades más limitadas.

**Figura 3.**  
Distribución y cantidad de entidades privadas según cantón y nivel de IDS



Fuente: Elaboración CGR.

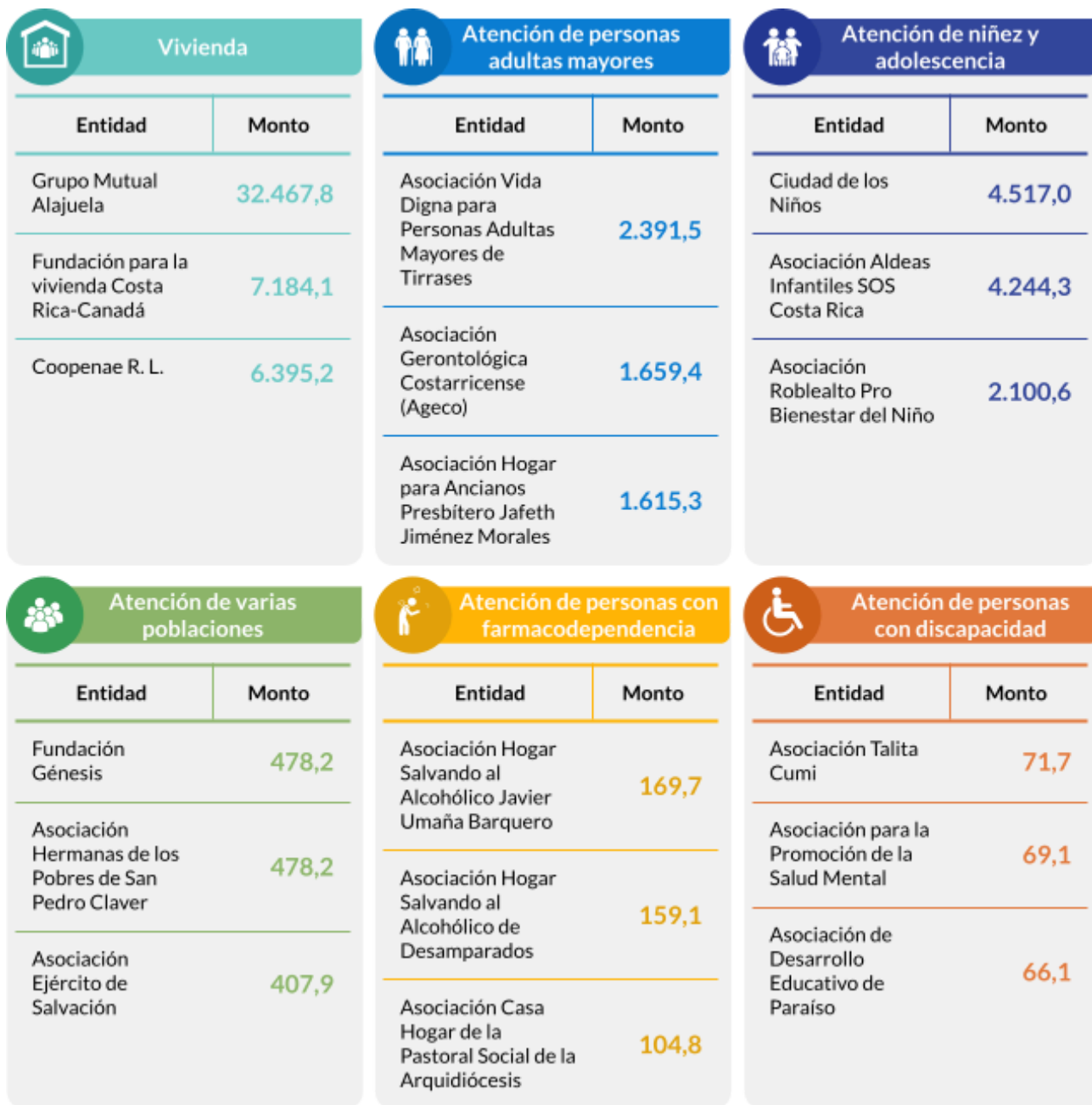
En lo que atañe a la **capacidad técnica**, de acuerdo con una consulta realizada por la CGR a personas vinculadas a entidades privadas, se tiene que las valoraciones neutras, en desacuerdo o mucho desacuerdo alcanzaron los siguientes porcentajes para cada uno de los estos ítems: 3,7% sobre si se cuenta con el personal capacitado necesario, 15,7% sobre tener las condiciones necesarias para prestar los servicios, 5,7% en cuanto a tener la capacidad operativa para cumplir con los requisitos de uso de fondos públicos, 5% sobre disponer de mecanismos para asegurar un trato adecuado de las personas atendidas y 3,8% respecto a la claridad en la definición de los servicios.

En lo relativo al tamaño de la entidad, la heterogeneidad no es menor: el 41,3% de las personas que atendieron la consulta señaló que la entidad privada cuenta con una planilla de 5 personas o menos, el 38,1% entre 6 y 20 personas, 15,0% entre 21 y 50, mientras que un 5,6% (5) indicaron contar con más de 50 personas como colaboradoras permanentes. Como elemento distintivo, las entidades privadas tienen mayor *poder de convocatoria* para reclutar trabajo voluntario, en esta línea, el 47,5% señaló tener entre 1 y 5 personas voluntarias, por el contrario, un 21,9% indicó no contar del todo con este tipo de trabajo. Estas cifras reflejan que las entidades privadas también son diversas respecto a su capacidad operativa (aproximada por su recurso humano).

La heterogeneidad también se evidencia en la cantidad de recursos que administran. Por su naturaleza, en la finalidad de vivienda se distribuyen montos mayores, además, aun en una misma finalidad se presentan diferencias significativas en el monto que reciben las entidades (Figura 4). En algunos casos, estas tienen su origen en asignaciones específicas con rango legal, tal es el caso de Ciudad de los Niños y la Asociación Gerontológica Costarricense (Ageco), que reciben recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).

**Figura 4. Entidades que reciben mayor cantidad de recursos por finalidad, 2024-2025 (I semestre)**

Montos en millones de colones



Fuente: Elaboración CGR.

Los aspectos señalados inciden en la **cobertura**, ya de por sí baja. Por ejemplo, aunque la población adulta mayor en condición de pobreza se estimó en cerca de 224.000 personas en 2024, solo 16.537 fueron atendidas con recursos de Conapam en ese año, lo que arroja una cobertura de tan solo el 7,4% (cabe indicar que el 11,2% de la población atendida está fuera de las categorías de pobreza y vulnerabilidad, al tiempo que se desconoce la condición de pobreza para el 23,9%).

Como se aprecia, los desafíos identificados no son menores. La ausencia de información sobre variables de interés limita la adecuada priorización de las personas; la falta de vinculación entre el desarrollo social, la asignación de recursos y la cobertura territorial reduce la capacidad de orientar los esfuerzos hacia donde más se requieren (y hacia quienes más lo requieren); y la heterogeneidad en las capacidades técnicas y operativas de las entidades introduce incertidumbre sobre la calidad y consistencia de los servicios. En conjunto, estos elementos dificultan que el modelo alcance su máximo potencial en la generación de valor público, particularmente bajo un enfoque de equidad, eficiencia y oportunidad en el uso de los recursos.

Dado esto, persisten brechas de cobertura que se traducen en poblaciones que no están siendo atendidas o que lo están de manera insuficiente. Esto se manifiesta tanto en la baja cobertura en territorios con menor desarrollo social, como en la limitada atención de grupos con alta demanda, como las personas adultas mayores en condición de pobreza. En consecuencia, el principal desafío no radica únicamente en mejorar la gestión del modelo existente, sino en asegurar que este sea capaz de atender a quienes permanecen fuera de su alcance, garantizando así que los recursos públicos cumplan plenamente su finalidad social.

## 2. Un diseño disperso que dificulta integrar los servicios alrededor de las personas

Las brechas de priorización, cobertura (territorial y poblacional) y suficiencia identificadas en el capítulo anterior no dependen únicamente de las entidades privadas ni de la gestión de cada institución pública, sino también de la forma en que se estructura el modelo y cómo se articulan sus funciones principales. Al estar orientado a poblaciones en condición de vulnerabilidad, su diseño no es un aspecto meramente organizativo: incide en la posibilidad de que los recursos públicos se traduzcan en servicios oportunos, continuos y adecuados para las personas que más los requieren.

Bajo esta perspectiva, a continuación se analizan tres funciones estatales clave para el éxito del modelo y cómo su diseño contribuye a explicar las brechas comentadas en el capítulo anterior. Estas funciones son: la regulación de las relaciones público-privadas, la asignación de recursos y la coordinación institucional. Se identifica una función de evaluación y control, que se abordará en el siguiente capítulo (Figura 5). Estas funciones inciden en la capacidad del modelo para ordenar responsabilidades, orientar recursos y así generar valor público; sin embargo, cuando se desarrollan mediante instrumentos, criterios y decisiones que no se vinculan lo suficiente entre sí, se pierde capacidad para integrar la prestación del servicio alrededor de las personas.

**Figura 5**  
Funciones estatales clave para el funcionamiento del modelo



Fuente: Elaboración CGR.





## Regulación de las relaciones público-privadas: un marco complejo que no siempre ordena

En el modelo de prestación de servicios de protección social mediante entidades privadas, las relaciones se estructuran en función de las responsabilidades que cada actor asume respecto del cumplimiento de una finalidad pública. Las instituciones conservan un rol central, en tanto son responsables de orientar, financiar, supervisar y verificar que los recursos públicos contribuyan efectivamente al fin que justifica su asignación. Además, en determinados casos también ejercen funciones de rectoría, mediante la definición de lineamientos, criterios y prioridades que guían la actuación de los distintos actores. Por su parte, las entidades privadas participan en la ejecución de actividades vinculadas a dichas finalidades, que también son de su interés.

En este marco, la función de regulación adquiere un papel relevante, en tanto define las condiciones de interacción entre los actores. Como se indicó en el contexto, el modelo opera sobre un marco normativo amplio y heterogéneo, compuesto por disposiciones asociadas a distintas finalidades, instituciones, fuentes de financiamiento y tipos de organización. Esta complejidad es un rasgo distintivo del modelo; en esta sección se destaca cómo esto dificulta aplicar criterios consistentes para distinguir el tipo de relación, delimitar responsabilidades y definir las condiciones bajo las cuales deben prestarse los servicios.

Aunque el marco es disperso, el ordenamiento jurídico sí contiene elementos para diferenciar relaciones relevantes con la Hacienda Pública. En particular, la LOCGR distingue cuando los sujetos privados custodian o administran fondos o actividades públicas, conforme al artículo 4, inciso b), y cuando reciben beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación, conforme al artículo 5. Lo anterior es relevante, pues incide en el alcance del control, la forma de seguimiento y la configuración de responsabilidades (Figura 6).

**Figura 6. Diferencias en las relaciones público privadas enmarcadas en los art. 4 inciso b y el art. 5 de la LOCGR**

	Artículo 4, inciso b, LOCGR	Artículo 5, LOCGR
 Entidad privada	Custodia y administración de fondos o actividades públicas	Recibe beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación
 Naturaleza de los recursos	Públicos	De origen público
 ¿Se mantiene responsabilidad pública?	Sujeto público responsable del control bajo alcance establecido	Sujeto público responsable del control bajo alcance establecido
 Alcance del control	Orientado a los resultados y los medios para alcanzarlos	Orientado a verificar que los recursos se utilicen conforme a la finalidad para la cual fueron otorgados

Fuente: Elaboración CGR.

En los supuestos del artículo 4, inciso b), los recursos no pierden su naturaleza pública, pues la entidad privada administra o custodia fondos o actividades públicas; por ello, el control no se limita al resultado final, sino que también abarca los medios utilizados para cumplir con la finalidad. En cambio, en los beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación del artículo 5, los recursos se transfieren para apoyar actividades privadas vinculadas con una finalidad pública definida por la institución concedente, por lo que el control se orienta principalmente a verificar que se utilicen conforme a esa finalidad, a las condiciones de otorgamiento y al régimen presupuestario aplicable.

Estas distinciones no siempre resultan claras en su aplicación. Entre 2024 y 2025, la CGR emitió órdenes a instituciones como el PANI, Conapam y Conapdis, en las que se precisó el marco de control aplicable a relaciones con entidades privadas vinculadas con la atención de poblaciones bajo protección especial del Estado (por ejemplo, menores de edad bajo medidas de protección, personas adultas mayores en condición de abandono, con discapacidad en condición de abandono cuya capacidad para tomar decisiones se encuentra comprometida). En estos casos, la discusión trascendió cómo debía clasificarse una transferencia, sino que también abordó las responsabilidades de la Administración cuando la entidad privada participa directamente en la prestación de un servicio esencial de protección.

En el caso del PANI, la CGR señaló<sup>9</sup> que cuando los recursos se destinan a la atención de personas menores de edad que requieren abrigo por una resolución administrativa o judicial, la relación no puede entenderse como una transferencia gratuita o sin contraprestación. Aun cuando niños, niñas y adolescentes pueden ser ubicados en entidades privadas acreditadas para su atención, se trata de una protección especial que corresponde al Estado. En esos supuestos, la entidad privada colabora en la ejecución de una medida de protección que, si dejara de prestarse, debe ser asumida nuevamente por el PANI; por tanto, el control debe abarcar la verificación del uso financiero de los recursos, así como las condiciones y medios bajo las cuales se prestan los servicios y el cumplimiento del fin de la intervención pública.

Una lógica similar se presenta en el caso del Conapam<sup>10</sup>. La orden emitida identificó la necesidad de revisar el marco de control aplicado a las transferencias destinadas a la atención y cuidado inmediato de personas adultas mayores en condición de abandono, cuya ubicación corresponde a esa institución. En estos casos, la relevancia del vínculo va más allá del giro de recursos hacia las entidades privadas, sino que debe asegurar que una persona adulta mayor sin suficientes redes de apoyo reciba cuidado, alimentación, atención, condiciones dignas y continuidad en el servicio.

En el caso del Conapdis, la CGR determinó<sup>11</sup> que las alternativas residenciales para personas con discapacidad en condición de abandono cuya capacidad cognitiva y su voluntad se encuentran comprometidas, ejecutan una actividad pública. Se trata de personas que, por su condición y por la ausencia de redes familiares o de apoyo, requieren cuidados permanentes y específicos para asegurar su calidad de vida. Por ello, la relación del Consejo con las alternativas residenciales representadas por personas físicas o

---

<sup>9</sup> Oficio n.º [DFOE-BIS-0466 \(14888\)](#), dirigido al Pani, 23 de setiembre de 2024.

<sup>10</sup> Oficio n.º [DFOE-BIS-0133 \(03341\)](#), dirigido al Conapam, 28 de febrero de 2025.

<sup>11</sup> Oficio n.º [DFOE-BIS-0741 \(24078\)](#), dirigido al Conapdis, 19 de diciembre de 2025.

jurídicas exige un marco de control que permita verificar el uso de los recursos y las condiciones de cuidado, apoyo, atención y protección que reciben las personas beneficiarias.

Estos casos muestran por qué la diferencia que establece la LOCGR no es un asunto meramente formal. Cuando la entidad privada administra fondos o actividades públicas vinculadas con una responsabilidad directa del Estado, el control debe alcanzar también los medios mediante los cuales se presta el servicio (por ejemplo, las condiciones de atención, su continuidad, apoyos, seguridad, seguimiento y rendición de cuentas). En cambio, en el otorgamiento de beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación, el control se orienta a verificar que los recursos se utilicen conforme a la finalidad para la cual fueron otorgados. En ambos supuestos existe responsabilidad pública, pero el alcance del control y la intensidad del seguimiento son distintos.

Como se aprecia, distinguir adecuadamente el tipo de relación permite proteger mejor a las personas. No se trata de saber bajo cuál norma se registra una transferencia, sino de definir si la Administración cuenta con información y controles suficientes para conocer si las personas recibieron protección integral, cuidado digno y continuo, o los apoyos necesarios para su bienestar. Aquí es donde la regulación deja de ser una discusión jurídica abstracta y se convierte en una condición necesaria para que los recursos públicos se traduzcan en servicios oportunos, seguros y adecuados para quienes más los necesitan.

En el plano operativo, los convenios suscritos entre sujetos públicos y privados constituyen uno de los principales instrumentos mediante los cuales se estructuran estas relaciones. Por ello, resultan determinantes para traducir la finalidad pública en condiciones concretas de prestación respecto a la definición específica de los servicios, las poblaciones a las que se dirigen, los estándares de calidad aplicables, las responsabilidades y mecanismos de seguimiento a aplicar.

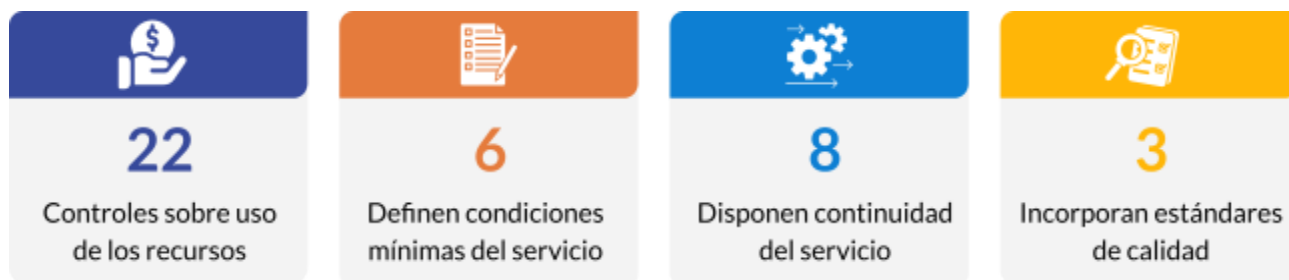
El análisis de 22 convenios evidencia un patrón consistente: la regulación se concentra en aspectos asociados al control sobre el uso de los recursos, mediante cláusulas relacionadas con la presentación periódica de informes financieros y técnicos, la verificación documental y la validación de requisitos para el giro de los desembolsos. No obstante, este nivel de desarrollo no se replica en los aspectos sustantivos de la prestación de los servicios, lo que incide en la posibilidad de verificar el cumplimiento efectivo del fin público.

Únicamente 6 convenios establecen condiciones mínimas del servicio, como la cantidad de personas a atender, la frecuencia de la atención o sus requisitos básicos; 8 establecen que el servicio sea continuo y sólo 3 incorporan estándares de calidad, tales como personal calificado, la aplicación de protocolos de atención o lineamientos técnicos (Figura 7). Asimismo, aunque varios convenios se refieren a rectorías técnicas<sup>12</sup>, estas se formulan en términos generales, sin traducirse en obligaciones operativas, metas verificables o mecanismos de seguimiento vinculados a la prestación del servicio.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, los convenios del IAFA reconocen expresamente su rectoría técnica en el ámbito de la farmacodependencia, mientras que otros instrumentos aluden a las competencias o lineamientos de entidades como el PANI.

Figura 7. Análisis convenios suscritos entre instituciones públicas y entidades privadas



Fuente: Elaboración CGR.

En consecuencia, existe una brecha entre el control financiero de la transferencia y la gestión sustantiva del servicio. Lo anterior es particularmente relevante cuando la atención se dirige a personas cuya protección depende de condiciones estables, oportunas y verificables. Así, una cláusula que exige presentar informes financieros o liquidaciones puede ser suficiente para verificar el uso formal del recurso, pero no necesariamente para determinar o asegurar la calidad de los servicios brindados y la atención adecuada para la población beneficiaria.

En síntesis, el análisis evidencia que el modelo dispone de normas e instrumentos para regular las relaciones público-privadas, pero estos no siempre logran traducir la finalidad pública en condiciones sustantivas de prestación. Mientras las cláusulas asociadas al control de recursos y al cumplimiento formal de obligaciones presentan mayor desarrollo, los elementos que permiten conocer los distintos atributos de los servicios no se incorporan de manera sistemática. Esto limita la capacidad del modelo para asegurar que la transferencia se traduzca en atención oportuna, adecuada y de calidad para las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad.

### Asignación de recursos: una lógica que no necesariamente sigue la necesidad

En este modelo, no basta con que los recursos sean transferidos y ejecutados conforme al marco jurídico aplicable; también es relevante valorar si su asignación responde a criterios que permitan atender de manera prioritaria las brechas identificadas en la población objetivo. Al respecto, la literatura especializada sostiene que las administraciones públicas deben planificar la utilización de los recursos que transfieren a las entidades privadas, procurando el logro de fines públicos de manera eficiente y sostenible (Cecchini, et al, 2015; Cunill, 2020).

En términos generales, el total de recursos transferidos a entidades privadas que brindan servicios de protección social disminuyó un 18% entre 2022 y 2025. Esta reducción no se presenta de manera uniforme entre finalidades: vivienda para poblaciones vulnerables disminuyó 25%, la atención de niñez y adolescencia 7% y atención de personas con discapacidad 44%. Por su parte, otras finalidades muestran aumentos

moderados, como la atención de personas adultas mayores, con 4%; la atención de personas con farmacodependencia y alcoholismo, con 5%; y la atención de varias poblaciones objetivo, con 3% (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Montos transferidos a entidades privadas según finalidad, 2022-2025**

Finalidad	2022	2023	2024	2025	Total (en millones)	Variación 2022-2025
<b>Total</b>	<b>242.310</b>	<b>247.927</b>	<b>180.637</b>	<b>197.731</b>	<b>868.605</b>	<b>-18%</b>
Vivienda para poblaciones vulnerables	174.226	180.656	114.825	131.375	601.082	-25%
Atención de persona adulta mayor	33.198	33.707	34.254	34.613	135.773	4%
Atención de niñez y adolescencia	25.434	26.602	22.802	23.642	98.479	-7%
Atención de varias poblaciones objetivo	4.023	3.527	4.289	4.148	15.988	3%
Atención de personas con discapacidad	3.536	1.775	2.817	1.968	10.095	-44%
Atención de personas con farmacodependencia	1.893	1.659	1.651	1.985	7.188	5%

Fuente: Elaboración CGR.

Estas variaciones pueden responder a dinámicas particulares de demanda, costos, disponibilidad presupuestaria, capacidad de ejecución o decisiones institucionales. Sin embargo, la información disponible no permite evidenciar con claridad que dichos cambios respondan a una lógica integrada de necesidades, cobertura territorial o resultados esperados.

Este análisis debe leerse junto con las brechas de cobertura identificadas en el capítulo anterior. Por ejemplo, en la atención a personas adultas mayores, aunque los montos transferidos muestran un crecimiento de 4% entre 2022 y 2025, la cantidad de personas reportadas en Sinirube atendidas con recursos de Conapam pasó de 17.636 en 2022 a 16.537 en 2024 y a 15.196 a junio de 2025. Por sí sola, esta información no permite concluir que exista una relación directa entre mayor financiamiento y mayor cobertura; más bien evidencia la necesidad de analizar la asignación junto con la población atendida, la demanda potencial, las brechas territoriales y los costos del servicio.

La dificultad para vincular la asignación de recursos, necesidades y resultados también se observa en instrumentos de política pública asociados a las finalidades analizadas. La revisión de 11 documentos<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2023-2033; Plan de Acción de la Política Nacional en Discapacidad 2024-2030; Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2024-2036; Estrategia Nacional para el Envejecimiento Saludable 2022-2026;

muestra que todos delimitan poblaciones objetivo o prioritarias, generalmente a partir de criterios como edad, dependencia, discapacidad, pobreza, vulnerabilidad, territorio o ciclo de vida; sin embargo, esa definición no se acompaña, en la mayoría de los casos, de una trazabilidad suficiente sobre qué proporción de esa población debe ser atendida mediante entidades privadas que reciben transferencias públicas y los resultados esperados.

Aunque 8 de los 11 instrumentos revisados incorporan acciones, lineamientos o ejes estratégicos que mencionan organizaciones privadas, solo 5 contienen metas o indicadores relativos a esos actores; y aun en esos casos, la medición se orienta principalmente a alianzas, acreditación, certificación, estándares o articulación, más que a su desempeño sustantivo como prestadoras de servicios financiadas con recursos públicos. Es decir, este modelo de prestación de servicios no se visualiza claramente en instrumentos de política pública. Con ello, es claro que se requiere definir de qué manera son atendidas las necesidades de la población objetivo, los recursos necesarios, las condiciones y los resultados esperados, para valorar si la asignación responde a las prioridades de atención definidas por la propia política pública.

Respecto de los criterios utilizados para determinar los montos, las instituciones consultadas indicaron asignar recursos principalmente con base en la disponibilidad presupuestaria, los montos o porcentajes históricamente otorgados y las solicitudes presentadas por las organizaciones; y solo dos instituciones verifican la vinculación de las propuestas con instrumentos de planificación, tales como políticas cantonales<sup>14</sup>, el Plan Nacional de Desarrollo o las prioridades del ente rector<sup>15</sup>.

Por tanto, se trata de criterios más asociados a la continuidad de patrones previos de financiamiento que a una priorización sistemática basada en necesidades, cobertura territorial o resultados. Aunado a lo anterior, solo se identificaron cinco instituciones que utilizan criterios técnicos, como sistemas de costeo, topes internos o la verificación de otras fuentes de ingreso en las prestadoras de los servicios.

Esta forma de asignación tiende a reproducir esquemas preexistentes y a responder, en parte, a la capacidad de gestión de las organizaciones para formular solicitudes y sostener relaciones con las instituciones públicas. En consecuencia, el comportamiento de los recursos no permite evidenciar una lógica común de asignación que oriente el financiamiento hacia la atención de las brechas señaladas en el capítulo anterior.

A esto se suma la existencia de disposiciones legales que asignan recursos a organizaciones específicas, lo que introduce rigidez en la distribución. Tal es el caso de Ciudad de los Niños, conforme a la Ley n.º 8783; la Asociación Gerontológica Costarricense y la Asociación Cruz Roja Costarricense, contempladas en la Ley n.º 8718 referente a la JPS. La CGR (2018a) ha señalado que este tipo de destinos específicos limitan la autonomía en la toma de decisiones y deben analizarse a la luz de principios como flexibilidad

---

Política Nacional de Cuidados 2021-2031; Plan de Acción de la Política Nacional de Cuidados 2024-2026; Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes 2021-2030; Política Nacional del Hábitat 2020-2040; Política Nacional de Salud 2023-2033 y Plan de Acción 2024-2028; Plan de Articulación Interinstitucional del Sector Social 2024-2030; IMAS IMPULSA – Modelo de Intervención Institucional 3.1 (2025).

<sup>14</sup> Municipalidad de Belén

<sup>15</sup> Tomados en cuenta por la Junta de Protección Social.

presupuestaria, equilibrio, gasto óptimo y temporalidad, así como en la previsión de su financiamiento y resultados. Esto reduce el margen técnico de las instituciones para ajustar la asignación conforme a cambios en las necesidades.

Desde el punto de vista operativo, se identifican condiciones que incrementan los costos asociados a la asignación de recursos dentro del modelo. Entre 2024 y 2025 predominó una dinámica de *cofinanciamiento*, en la que el 75,9% de las entidades privadas recibió recursos de múltiples instituciones públicas. Esta situación se observa principalmente en esquemas en los que participan conjuntamente instituciones como la JPS y el Conapam, con un 57,7%, o la JPS y el PANI, con un 30,8%. Esta realidad incrementa las cargas administrativas y dificulta contar con una lectura integrada sobre el uso de los recursos y su contribución a la atención de las poblaciones objetivo.

Otra fuente de complejidad se presenta con la existencia de múltiples instancias de aprobación y validación sobre un mismo flujo de recursos. Sumado a la asignación presupuestaria inicial que realizan las administraciones, se incorporan procesos de aprobación o revisión sobre beneficios patrimoniales, ya sea por disposición legal o por la aplicación de normas y prácticas institucionales. Al 06 de abril de 2026, esta dinámica implicó la tramitación ante la CGR de 339 presupuestos asociados a este tipo de beneficios, lo que aumenta los costos administrativos.

Conforme al modelo constitucional de la Hacienda Pública<sup>16</sup>, resulta relevante recordar que los recursos deben incorporarse al proceso presupuestario y sujetarse a los controles definidos en cada una de sus etapas. Desde esta perspectiva, la asignación debe responder a criterios de planificación, seguimiento y evaluación por parte de la institución responsable, en función de la finalidad que se busca atender. Por ello, el presupuesto debe concebirse no sólo como un instrumento de control, sino también como una herramienta de gestión para orientar decisiones, seguimiento y resultados, calificado incluso como un “hilo dorado” para direccionar la política (Peters, 2011). La superposición de instancias de aprobación y validación sobre un mismo recurso limita la eficiencia del proceso de asignación, dificulta la toma de decisiones y afecta la trazabilidad de los fondos.

En conjunto, estas condiciones reflejan que la asignación de recursos no opera bajo una lógica suficientemente integrada que permita orientar el financiamiento hacia la atención de las brechas identificadas en la población. Más que un problema de disponibilidad de recursos en abstracto, el desafío radica en la capacidad del modelo para vincular financiamiento, necesidad social, cobertura territorial, costos de gestión y resultados esperados. Cuando esa conexión es débil, se reduce la posibilidad de que los recursos lleguen con oportunidad y suficiencia a las personas y territorios que requieren con más intensidad la protección del Estado.

---

<sup>16</sup> Según lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política.

## Coordinación institucional: ausencia de articulación en un modelo con múltiples actores

La coordinación institucional es una función relevante en modelos donde participan múltiples instituciones, fuentes de financiamiento y entidades privadas, pues permite reducir duplicidades, evitar inconsistencias y articular acciones alrededor de un propósito compartido. En el modelo analizado, esta función adquiere especial importancia porque una misma finalidad pública puede ser financiada o acompañada por varias instituciones, mientras las entidades privadas interactúan simultáneamente con distintos actores públicos.

No obstante, la evidencia muestra limitaciones en la coordinación. De las 13 instituciones consultadas, solo seis reportaron ejecutar prácticas de coordinación con otras, aun cuando participan en finalidades compartidas. Por ejemplo, en la atención de personas adultas mayores, solo Conapam y la JPS —de siete instituciones involucradas— indicaron coordinar con otra institución; mientras que en la atención de niñez y adolescencia, solo tres de ocho instituciones (PANI, IMAS y JPS) señalaron realizar acciones de coordinación.

Asimismo, los esfuerzos de coordinación se concentran en instancias centrales. Con excepción del IMAS, que indicó coordinar a nivel regional y local, las demás instituciones señalaron que las acciones conjuntas reportadas se dan desde el nivel central. Esto afecta la incorporación de una perspectiva territorial en la atención y dificulta que las decisiones consideren las condiciones específicas de las poblaciones y contextos donde se prestan los servicios.

Lo anterior también se observa en aspectos operativos clave del modelo, como la valoración de la idoneidad de las entidades privadas. En esta materia, se identifican diferencias relevantes en la forma en que las instituciones valoran a las entidades receptoras de recursos. En algunos casos, como el MTSS —particularmente la DESAF— y la Municipalidad de Puntarenas, la entrega de recursos se sustenta principalmente en el cumplimiento de una disposición normativa, sin que se observe un análisis detallado de las condiciones actuales de la entidad receptora.

Las restantes 11 instituciones aplican un total de 48 criterios distintos para valorar la idoneidad de las entidades privadas, lo que evidencia una alta dispersión en los enfoques utilizados. El 66,7% de estos requisitos —32 de 48— es aplicado por menos de cinco instituciones, y solo seis consideran insumos provenientes de otras instancias, como la certificación de Organización de Bienestar Social emitida por el IMAS. Por ejemplo, en la atención de personas con farmacodependencia, el IAFA, el IMAS, la JPS y las municipalidades de Cartago y Santa Ana aplican entre 15 y 28 requisitos, de los cuales solo cuatro son compartidos. En la atención de personas con discapacidad, la JPS y esos mismos gobiernos locales aplican entre 15 y 17 criterios, de los cuales ocho son comunes.

Esta dispersión evidencia que la idoneidad no se valora bajo criterios compartidos, aun cuando las instituciones financian o interactúan con entidades privadas que atienden las mismas finalidades. Como resultado, una misma organización puede enfrentar requisitos, criterios y procesos diferenciados según la institución con la que se relacione, sin que ello responda necesariamente a una diferenciación estratégica

según finalidad, población o tipo de servicio definida bajo criterios técnicos. Esto cobra relevancia ante la heterogeneidad de las entidades privadas mencionada en el capítulo anterior.

La situación expuesta reitera la existencia de dificultades de coordinación previamente identificadas en el Sector Social (IMAS, 2024a; CGR, 2021) y se presenta a pesar de que, en este ámbito, el marco jurídico reconoce la obligación de las instituciones públicas de articular sus acciones. En efecto, el principio de coordinación<sup>17</sup> forma parte de los deberes del Estado para garantizar el adecuado funcionamiento de las administraciones públicas, en concordancia con los principios de eficiencia y eficacia<sup>18</sup>. Incluso, la Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Ley N.º 8220, establece la obligación de implementar un trámite único cuando varios entes públicos deben conocer sobre un mismo requisito orientado a un fin común.

Por ello, el problema identificado no radica en la ausencia de un mandato jurídico de coordinación, sino en su traducción en prácticas formales, sistemáticas y vinculantes dentro del modelo. La desarticulación se manifiesta en criterios heterogéneos que dificultan establecer estándares comunes para la selección de las entidades privadas, limita el seguimiento articulado de su desempeño y reduce la posibilidad de construir mecanismos consistentes de supervisión y control. Además, incrementa las cargas administrativas para las entidades privadas y para las propias instituciones públicas, en lo que respecta a la gestión de información, requisitos y validaciones que podrían ser objeto de mayor articulación.

En suma, la coordinación institucional observada resulta insuficiente para asegurar una actuación coherente entre los actores que participan en el modelo, pues las prácticas limitadas, centralizadas y no siempre vinculantes le restan capacidad para concentrarse en lo esencial: que las personas reciban servicios oportunos, continuos y adecuados, independientemente de cuántas y cuáles instituciones financien o acompañen su atención.

### **Rectoría: la conducción que falta para integrar el modelo alrededor del servicio**

Las limitaciones identificadas respecto de la regulación, la asignación de recursos y la coordinación institucional no operan de manera aislada. En conjunto, evidencian la falta de una conducción capaz de integrar el modelo alrededor del servicio que reciben las personas. Por ello, esta sección no introduce una función adicional, sino que aborda la rectoría como una condición transversal para que dichas funciones operen bajo una orientación común.

Como punto de partida, la rectoría no se reduce a convocar instituciones o coordinar acciones puntuales. La CGR ha señalado que la función rectora comprende dirección, coordinación, seguimiento y evaluación; y que la dirección política se concreta mediante políticas, directrices, acciones estratégicas, objetivos, metas y lineamientos (CGR, 2007). Para el modelo analizado, la rectoría supone orientar prioridades, ordenar criterios, articular recursos e información, definir responsabilidades y dar seguimiento a las intervenciones,

---

<sup>17</sup> Artículo 140, inciso 8

<sup>18</sup> Dictamen de la Procuraduría General de la República n.º C-145-2009 del 25 de mayo de 2009.

de modo que la regulación, la asignación y la coordinación se ejerzan como parte de una misma intervención pública orientada a que los recursos se traduzcan en servicios oportunos, continuos y adecuados para las personas.

La necesidad de esa conducción ha sido advertida por la CGR en distintos momentos al analizar las políticas sociales. En particular, ha señalado que las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza requieren planificación de largo plazo, dirección política efectiva, estructura técnica estable y sistemas de información interinstitucionales (CGR, 2009a); y que la dispersión de programas e instituciones, los vacíos, duplicidades y cambios en las instancias responsables de liderar el sector social afectan la continuidad e impacto de las intervenciones públicas (CGR, 2019a). Estos antecedentes son relevantes para el modelo analizado, pues se desarrolla en un entorno de alta complejidad, donde coexisten múltiples instituciones públicas, diferentes rectorías técnicas, marcos legales, criterios de selección, mecanismos de financiamiento, prácticas de supervisión y poblaciones objetivo.

Esta lectura no es nueva en el análisis de la CGR. Desde 2006, al caracterizar los programas de asistencia y promoción social, se identificó una estructura amplia, diversa, dispersa y rígida, sin una política integrada ni visión de conjunto. Además, la ausencia de una Autoridad Social permanente con funciones de dirección, priorización y articulación había inhibido un crecimiento y ajuste coherente de esos programas. En ese mismo informe se advirtió que la relación del Estado con las organizaciones privadas se realizaba mediante varios programas, cada uno con sus propias estructuras de distribución y control, lo que generaba mayores costos de operación tanto para las instituciones como para las organizaciones beneficiarias (CGR, 2006).

La pluralidad de actores no constituye un problema por sí mismo; de hecho, forma parte de la lógica colaborativa del modelo que se implementa con entidades privadas. El desafío surge cuando no se acompaña de orientaciones comunes y claras sobre las condiciones mínimas del servicio, la idoneidad de las entidades privadas, la asignación de recursos según las necesidades y cobertura, la integración de la información sobre población atendida y el seguimiento a los resultados. Sin esa conducción, el modelo tiende a ordenarse bajo una lógica administrativa (es decir, alrededor de instituciones, programas o transferencias), y no necesariamente en torno a la experiencia concreta de las personas.

Esta necesidad también se refleja en instrumentos como el Plan de Articulación Interinstitucional del Sector Social 2024-2030 (IMAS, 2024a), el cual reconoce dificultades para el ejercicio de la rectoría, duplicación de programas y ausencia de una organización del sector social con metas de mediano y largo plazo. Al respecto, si bien se plantea una ruta orientada a ordenar la oferta institucional, fortalecer la acción territorial, utilizar sistemas de información social, dar seguimiento a las intervenciones para avanzar hacia objetivos comunes, no se reconoce de manera explícita la necesidad de articular acciones asociadas al modelo de intervención con entidades privadas.

Esta precisión es relevante porque las entidades privadas participan directamente en la atención de niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otras poblaciones en condición de vulnerabilidad. Por esta razón, la rectoría debe promover que su participación se regule, financie, coordine y evalúe bajo criterios comunes.

En conjunto, las condiciones analizadas muestran que el principal desafío del diseño no radica en la ausencia de normas, recursos, instituciones o entidades privadas, sino en la dificultad para articularlos alrededor del servicio, y por ende, de las personas. La regulación de las relaciones, la asignación de recursos y la coordinación institucional evidencian manifestaciones de un mismo problema de fondo: un modelo que ha evolucionado a partir de decisiones sectoriales, institucionales y normativas que no siempre se integran bajo una visión común de protección social no contributiva. Desde esta perspectiva, la rectoría constituye una condición estructural para que estas funciones operen como partes de una misma intervención pública y no como esfuerzos parciales.

Esta debilidad contribuye a explicar las brechas de priorización, cobertura y suficiencia identificadas en el capítulo anterior, pues limita la capacidad del modelo para orientar recursos, ordenar responsabilidades y articular servicios en función de quienes más lo requieren. También restringe la trazabilidad entre población atendida, recursos utilizados, servicios prestados y resultados, lo que condiciona la rendición de cuentas y la evaluación, estos aspectos se comentarán en el siguiente capítulo.

### 3. Evaluación limitada: información que no sigue el servicio hasta las personas

En el capítulo anterior se analizó cómo la regulación de las relaciones público-privadas, la asignación de recursos y la coordinación institucional inciden en la capacidad del modelo para ordenar responsabilidades, orientar recursos e integrar la prestación del servicio alrededor de las personas. Bajo esa misma perspectiva, este capítulo aborda la función de evaluación y control, en tanto permite verificar si los recursos públicos transferidos a entidades privadas se traducen efectivamente en servicios oportunos, continuos y adecuados para las poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Para ello, se requiere conocer más que la magnitud de los recursos transferidos o si la entidad privada presentó informes, supone contar con información suficiente para reconstruir la cadena que conecta el recurso público, la entidad privada, el servicio recibido por las personas y los resultados alcanzados. A partir de este marco, este capítulo examina la trazabilidad entre recursos, personas beneficiarias y resultados, las limitaciones derivadas de la fragmentación de la información disponible y el alcance de los mecanismos utilizados para valorar los efectos e impactos de las intervenciones.

#### Trazabilidad limitada entre los recursos, entidades privadas y personas atendidas

La trazabilidad constituye una condición básica para rendir cuentas y evaluar el modelo, pues permite reconstruir toda la cadena de intervención desde la asignación de recursos hasta los resultados obtenidos. En este modelo, dicha trazabilidad considera dos dimensiones fundamentales: la ruta financiera del recurso y la identificación de las personas beneficiarias finales.

En la **dimensión financiera**, la trazabilidad comprende al menos dos niveles. El primero es presupuestario e institucional, y permite identificar los recursos asignados, presupuestados, ejecutados o transferidos por las instituciones públicas a entidades privadas. Para ello, existen fuentes como el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGAF), en el caso del Gobierno Central, y el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), para el resto del sector público, los cuales aportan información sobre los montos incorporados en los presupuestos y las transferencias realizadas. Sin embargo, esta trazabilidad presupuestaria no equivale, por sí sola, a una trazabilidad financiera completa del modelo.

El segundo nivel corresponde al seguimiento del flujo financiero una vez que los recursos son transferidos a la entidad privada. Este nivel requiere conocer la recepción, administración y uso de los fondos por parte de la organización receptora, así como su vinculación con los servicios prestados. En la práctica, la reconstrucción de esa ruta exige consultar diversas fuentes, por institución, entidad privada y período, sin que exista una visión integrada que permita seguir el recurso desde su asignación hasta su ejecución final en la prestación del servicio.

Sobre este particular, el Ministerio de Hacienda pone a disposición de las instituciones el Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP) como una herramienta establecida en la Ley de Manejo Eficiente de la

Líquidez (n.º 10.495)<sup>19</sup> para centralizar los recursos financieros, realizar movimientos entre las partes y dar mayor trazabilidad a las transacciones asociadas al uso de los fondos públicos. No obstante, en el alcance analizado, su utilización es limitada: en 2025 solo dos de las trece instituciones analizadas (MTSS y Ministerio de Educación Pública) transfirieron recursos a entidades privadas mediante dicho sistema, de manera que tanto estas como las entidades privadas receptoras tenían cuentas habilitadas para realizar la transacción.

Así, durante el primer semestre de 2025, de los ₡47.978 millones transferidos en el alcance analizado<sup>20</sup>, ₡46.723 millones (97,4%) se canalizaron fuera de dicho sistema. Lo anterior no significa que esos recursos no hayan sido presupuestados, aprobados o reportados, sino que la información financiera no queda integrada en una ruta única que permita seguir el recurso desde su origen hasta el uso final por parte de la entidad privada que los recibe.

Esta limitación adquiere especial relevancia en un modelo donde una misma entidad privada puede recibir recursos de varias instituciones públicas, bajo distintos mecanismos de asignación, transferencia, seguimiento y rendición de cuentas. En esos casos, la ausencia de una trazabilidad financiera integrada dificulta conocer el volumen total de recursos públicos que recibe una organización, las fuentes que la financian y la forma en que dichos recursos se vinculan con los servicios prestados.

Ahora bien, la **trazabilidad de la población** atendida tampoco debería limitarse a informar cuántas personas recibieron un servicio. También debe permitir reconstruir quiénes fueron seleccionadas, los criterios utilizados, el respaldo documental respectivo, así como el servicio recibido y su seguimiento. Para ello, resulta necesario comprender la importancia de un sistema como Sinirube y el proceso que debe seguir la información.

Sinirube constituye la principal herramienta estatal para consolidar información sobre personas beneficiarias de programas sociales y sus condiciones de vulnerabilidad, tales como pobreza, discapacidad y abandono. Esta información resulta relevante para el modelo analizado, pues permite valorar si los servicios financiados con recursos públicos se orientan efectivamente hacia las poblaciones que justifican la intervención estatal.

En la práctica, las entidades privadas recopilan información sobre las personas que atienden mediante los medios de los que disponen, tales como sistemas internos, hojas de cálculo, expedientes físicos, formularios u otros instrumentos administrativos. Esa información debe ser trasladada a las instituciones que las financian para su posterior reporte en Sinirube, pues las entidades privadas no reportan directamente en dicho sistema.

Bajo esa precisión, la consulta realizada muestra que las entidades privadas perciben tener una capacidad básica para recopilar información de la población que atienden, pues el 75,1% consideró fácil o muy fácil

<sup>19</sup> De acuerdo con el artículo 16 de la Ley n.º 10.495, todo pago que se realice contra ingresos públicos se realizará en esta plataforma, incluyendo los pagos que deban realizar entidades privadas que administren recursos públicos.

<sup>20</sup> Según límite establecido por el Ministerio de Hacienda en la circular [MH-TN-CIR-0006-2025](#), del 12 de mayo de 2025.

realizar ese registro. Sin embargo, esa recopilación se efectúa en formatos diversos y no necesariamente interoperables: de las 160 personas de entidades privadas consultadas, solo un 14% indicó registrar la información en sistemas de información propios; un 74% utiliza una combinación de sistemas, hojas de cálculo o documentación en papel; y un 12% registra la información solo en formatos físicos. Esta diversidad de medios dificulta la integración, validación y posterior traslado de la información hacia los sistemas estatales, especialmente Sinirube.

En esa línea, la información recopilada por las entidades no siempre reúne condiciones suficientes de calidad. En dichos registros se determinaron omisiones en variables sensibles que describen la condición de vulnerabilidad de las personas e inconsistencias en variables críticas como el número de identificación. Incluso, se evidenciaron registros que incluyeron personas fallecidas con anterioridad al periodo consultado. Lo anterior restringe la posibilidad de conocer con precisión quiénes recibieron el servicio y evidencia la necesidad de fortalecer los controles de calidad de la información por parte de las instituciones que transfieren recursos. Aunado a lo anterior, se identificó que 15 entidades privadas, que recibieron Q2.700 millones durante el periodo en estudio, no contaban del todo con un registro propio de las personas atendidas.

Asimismo, 12 de las 13 instituciones analizadas cuentan con un convenio vigente con Sinirube<sup>21</sup>, sin embargo, el registro de la población atendida mediante entidades privadas es incompleto, pues un 39% de esa población no fue reportada durante el período analizado. Parte de estas limitaciones responde a diferencias conceptuales sobre quién debe considerarse persona beneficiaria final del modelo. En algunos casos, persiste la idea de que Sinirube debe registrar únicamente a quienes reciben beneficios directos de una institución pública, sin mediación de una entidad privada. En otros, se considera a la entidad privada como beneficiaria, por ser receptora de la transferencia. No obstante, debe diferenciarse entre la organización que recibe recursos públicos y las personas para cuya atención se transfieren.

También se identificó que algunas instituciones asocian el registro en Sinirube únicamente con personas en condición de pobreza o vulnerabilidad económica, lo que puede dejar por fuera servicios que no se supeditan exclusivamente a estas condiciones. Esto limita el uso del sistema como herramienta de trazabilidad social y dificulta valorar si los recursos públicos se orientan efectivamente hacia las personas que justifican la intervención. En ello, resulta relevante lo indicado por la Procuraduría General de la República<sup>22</sup> (PGR) en 2024, al señalar que el Sinirube constituye un instrumento estatal vinculado al ejercicio de la función pública, cuya utilización debe ser considerada por las instituciones como parte de la gestión de la información social, en aquellos casos en que resulte necesaria para asegurar la trazabilidad de las intervenciones, la correcta identificación de la población objetivo y la orientación efectiva de los recursos públicos, sin perjuicio de los ámbitos de autonomía que les son propios.

Además, aun cuando las entidades privadas mantienen registros de personas atendidas y los comparten con la institución pública que las financia, esta información no siempre se traslada a Sinirube. De las instituciones

<sup>21</sup> La Municipalidad de Puntarenas no ha suscrito un convenio con Sinirube.

<sup>22</sup> Criterios PGR-C-178-2024, del 13 de agosto de 2024 y PGR-C-267-2024 de 18 de noviembre del 2024.

analizadas, solo Conapam consigna en dicho sistema a todas las personas atendidas por entidades privadas que financia el Consejo. Otras instituciones lo hacen de manera parcial o no reportan la información. Por ejemplo, el PANI no reportó 1.288 personas, el Banhvi omitió 483 y la JPS a 9.510 personas atendidas con Q24.882 millones, argumentando que la información recibida de las entidades privadas presenta problemas persistentes que dificultan alcanzar los niveles de calidad requeridos por el sistema, dinámica que calificó como una “cadena infinita” de depuración.

Aunado a esto, es preciso indicar que el registro de información en Sinirube tampoco asegura, por sí mismo, una trazabilidad completa de la información relativa a las personas. De las 19.679 personas atendidas por entidades privadas y reportadas por esos servicios, un 17% no cuenta con datos sobre la condición de pobreza, en el 30% se desconoce el sexo de la jefatura del hogar y el 17% no reporta la condición de la vivienda. Estos vacíos reducen la utilidad del registro para analizar condiciones de vulnerabilidad, priorización y seguimiento posterior.

Estas limitaciones son consistentes con hallazgos previos de fiscalización en el sector social. En la auditoría sobre el Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia, la CGR identificó debilidades de seguimiento en proyectos financiados con recursos públicos, incluyendo registros incompletos sobre acciones o resultados, falta de reporte de seguimiento, poca precisión en objetivos, débil claridad sobre población meta y ausencia de una metodología para conocer de forma sistemática y periódica la inversión realizada en población menor de edad (CGR, 2018b).

Como se aprecia, estas condiciones reflejan que la trazabilidad de la población atendida es parcial. Existen registros en las entidades privadas y reportes en Sinirube, pero estos no siempre son completos, consistentes ni integrados. Por ello, la rendición de cuentas sobre las personas beneficiarias finales requiere procesos adicionales de reconstrucción y depuración para conocer las características de la población atendida, el servicio que recibieron, los recursos empleados y su posible seguimiento.

Esta limitación se profundiza al considerar que la información sobre las personas tampoco se vincula de manera suficiente con la trazabilidad financiera ni con los resultados alcanzados. En consecuencia, aunque el modelo cuenta con información y reportes, no es posible reconstruir de forma completa y oportuna la cadena entre recursos públicos, entidades privadas, servicios prestados, personas atendidas y resultados. Dado esto, la evaluabilidad del modelo es limitada, al tiempo que la rendición de cuentas tiende a concentrarse en reportes parciales, con menor capacidad para verificar el cumplimiento efectivo de los fines públicos y orientar mejoras en la prestación del servicio.

### **Fragmentación de la información: desconexión entre las rutas de los recursos y los servicios**

La fragmentación de la información constituye una de las principales limitaciones para la trazabilidad y evaluación del modelo. Como se indicó, existen sistemas y registros que capturan partes relevantes del proceso: SIGAF y SIPP aportan información presupuestaria e institucional; el SCSP permite dar seguimiento a transacciones financieras cuando se utiliza; Sinirube consolida información sobre personas beneficiarias; y

las entidades privadas mantienen registros propios sobre la población que atienden. Sin embargo, esta información no opera bajo una arquitectura común que permita relacionar los elementos de forma continua.

En la práctica, cada sistema responde a una finalidad distinta y utiliza lógicas propias de registro: los sistemas presupuestarios se orientan a la asignación y ejecución institucional; el SCSP al movimiento financiero; Sinirube al registro de personas beneficiarias; y los registros de las entidades privadas a la gestión operativa de la atención. Al no existir identificadores comunes y variables mínimas estandarizadas que permitan vincular esas fuentes, la reconstrucción de la ruta del recurso y del servicio depende de cruces manuales, depuración posterior y criterios de interpretación que no siempre son uniformes.

Figura 8. Ruta fragmentada del recurso público hasta las personas atendidas por entidades privadas, 2024



Fuente: Elaboración CGR

La Figura 8 muestra cómo, aun cuando existen datos sobre recursos transferidos y personas atendidas, estos siguen rutas separadas. Por una parte, los recursos salen de las instituciones públicas hacia entidades privadas mediante distintos canales financieros; por otra, los registros de personas atendidas no siempre llegan a Sinirube. Esta separación evidencia que el desafío no es producir más datos, sino lograr que estos cuenten con la calidad requerida y puedan conectarse entre sí para integrarse en una misma ruta.

Esta discusión se vincula directamente con la **interoperabilidad** de la información. En los sistemas de información social la interoperabilidad debe entenderse como la capacidad de conectar información proveniente de distintas instituciones y fuentes, bajo reglas comunes, protocolos de actualización y mecanismos de coordinación que permitan procesarla, validarla y utilizarla adecuadamente para la toma de decisiones; es decir, va más allá de la integración tecnológica de bases de datos. En esa línea, Berner y Van Hemeryck (2020) han señalado que los sistemas de información de protección social y los registros de destinatarios son relevantes para identificar población potencial, monitorear bienes y servicios otorgados, evaluar políticas y fortalecer la transparencia pública.

Esta preocupación no es nueva en la fiscalización de la CGR. En 2009a, al analizar las políticas dirigidas a la superación de la pobreza, la Contraloría advirtió que la implementación de acciones integrales se veía limitada por la carencia de sistemas interinstitucionales de información presupuestaria, de producción de bienes y servicios, de población objetivo y de beneficiarios, como mecanismos de gestión transversal. Asimismo, señaló que la falta de evaluación de efectos e impactos impedía contar con información relevante para decidir sobre la continuidad, ajuste o rediseño de las intervenciones (CGR, 2009b).

En Costa Rica, el sector social ha reconocido la desconexión entre sistemas de información, pese a la existencia de Sinirube, así como la necesidad de contar con información actualizada para la búsqueda activa de poblaciones por atender, el seguimiento de beneficios y la toma de decisiones. En esa línea, el PAISS 2024-2030 plantea la interoperabilidad y el uso de dicho sistema como elementos estratégicos para fortalecer la gestión sectorial (IMAS, 2024a). Desde esta perspectiva, la interoperabilidad de los sistemas de información es necesaria para fortalecer la trazabilidad y la evaluación del modelo.

No obstante, su desarrollo debe acompañarse de condiciones mínimas que permitan conectar, desde el corto y mediano plazo, la información que ya generan las instituciones y las entidades privadas. Para avanzar en este proceso de transformación digital, la CGR (2022) ha señalado que es necesario integrar estrategias institucionales, aspectos culturales en las instituciones y desarrollar habilidades y tecnologías de información para mejorar la experiencia de las personas usuarias y el valor que reciben.

Asimismo, es preciso contar con identificadores y variables comunes, por ejemplo, la cédula jurídica, el clasificador institucional del sector público, el código presupuestario en el que se enmarca la transferencia, la finalidad del recurso, el período de ejecución y, cuando corresponda, la identificación de la persona atendida, así como protocolos de actualización que permitan relacionar registros que hoy permanecen dispersos.

En síntesis, la fragmentación de la información no es solo una limitación tecnológica, sino una restricción para gestionar y evaluar el servicio. Mientras los sistemas y registros no puedan conectarse mediante identificadores comunes, variables mínimas y protocolos de actualización, la trazabilidad seguirá dependiendo de esfuerzos posteriores de reconstrucción y no de una capacidad estructural del modelo. Esto limita la posibilidad de evaluar oportunamente si los recursos públicos transferidos a entidades privadas se traducen en servicios efectivos y resultados verificables para las personas en condición de vulnerabilidad.

### **Evaluación: limitada evidencia sobre efectos e impactos**

La evaluación de los efectos e impactos del modelo busca determinar en qué medida los servicios prestados por entidades privadas con financiamiento público generan cambios verificables y sostenibles en la vida de las personas. Este análisis requiere vincular las intervenciones realizadas y los resultados alcanzados. En un modelo orientado a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, esta dimensión resulta esencial para

conocer si la atención contribuye a mejorar condiciones de bienestar, acceso a derechos, protección, autonomía o inclusión social (Behn, 2001; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Esta preocupación no es nueva. La CGR (2008) ha advertido previamente que la falta de sistemas interinstitucionales de información presupuestaria, de prestación de bienes y servicios, de población objetivo y de beneficiarios limita la gestión integrada y la retroalimentación de los procesos de dirección política, seguimiento y evaluación. También ha señalado que, cuando las evaluaciones se concentran en porcentajes de ejecución, productos o recursos ejecutados, se dificulta conocer los resultados logrados y retroalimentar el diseño de las intervenciones. Asimismo, la CGR (2023b) destacó la importancia de integrar los procesos de formulación, monitoreo y evaluación.

En la actualidad, la información disponible se utiliza principalmente para fines de cumplimiento y control operativo. De acuerdo con la consulta realizada por la CGR a personas asociadas a entidades privadas, el 86% indicó que la información se emplea para presentar informes a instituciones públicas. Este patrón muestra que los insumos generados se orientan, en mayor medida, a acreditar el cumplimiento de requisitos institucionales, a más que realimentar la prestación del servicio o valorar si la intervención produjo cambios en la población atendida.

Esta limitación también se observa en el uso de los mecanismos formales existentes. En 2024, instituciones como la JPS y Conapam no incluyeron en el SIPP documentación sobre el uso de ₡21.045 millones y ₡19.547 millones transferidos a entidades privadas, en orden respectivo. En esta misma línea, aunque el PANI incluyó declaraciones juradas mediante las cuales las entidades privadas aseguran cumplir con la finalidad del recurso público, indicó que no se trataba de un ejercicio sobre la incidencia de la aplicación de los recursos en favor de la población beneficiaria, sino de un esfuerzo de transparencia, a pesar de referirse al uso dado más de ₡20.000 millones.

Lo anterior no significa que estos mecanismos carezcan de utilidad, pues permiten documentar actuaciones, transparentar información y verificar ciertos aspectos formales del uso de los recursos. Sin embargo, son insuficientes para responder preguntas sustantivas del modelo: si las personas recibieron el servicio con oportunidad y calidad, si hubo diferencias relevantes entre territorios o grupos poblacionales, o si la intervención contribuyó a mejorar su situación inicial.

En ese sentido, aunque se identifican esfuerzos puntuales de evaluación sobre organizaciones o programas específicos, como la “Evaluación del programa Atención integral a jóvenes en riesgo social Ciudad de los Niños” realizada por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) en 2024, no se evidencia una evaluación sistemática del modelo de prestación de servicios de protección social por parte de entidades privadas. En razón de lo anterior, se carece de elementos suficientes para valorar de manera integral si el modelo contribuye a generar un mayor bienestar para las personas.

Esta limitación adquiere mayor relevancia en un contexto de estrechez fiscal y de las crecientes necesidades sociales, asociadas, entre otros factores, al envejecimiento poblacional y a la persistencia de condiciones de pobreza, dependencia, abandono o exclusión. Tal como se ha señalado, la evaluación del modelo se mantiene

concentrada en la ejecución de recursos, la presentación de informes y el cumplimiento formal de obligaciones, mientras que la evidencia sobre efectos e impactos es limitada.

Por ello, aunque existen mecanismos de información y transparencia, estos no permiten determinar con suficiente claridad si las intervenciones financiadas con recursos públicos generan mejoras verificables y sostenibles en la vida de las personas, restringiendo así la capacidad de tomar decisiones estratégicas, ajustar el modelo y validar el valor público de la participación de entidades privadas en la prestación de servicios de protección social.

En síntesis, el modelo analizado cuenta con información, registros y mecanismos de rendición de cuentas; sin embargo, estos no se articulan de manera suficiente para reconstruir la cadena que conecta los recursos públicos con las entidades privadas, los servicios prestados, las personas atendidas y los resultados alcanzados. La trazabilidad financiera es parcial, el registro de la población atendida presenta vacíos y problemas de calidad, al tiempo que los sistemas de información no cuentan con puntos de conexión suficientes para seguir de forma continua la ruta del recurso hasta el servicio recibido por las personas. Además, la evaluación sobre efectos e impactos es limitada. En este sentido, los desafíos identificados versan sobre integrar la información existente, promover la evaluabilidad del modelo y su capacidad para rendir cuentas, y de esta manera, apoyar la toma de decisiones estratégicas sustentadas en evidencia.

## Conclusiones y sugerencias

El modelo de prestación de servicios de protección social por parte de entidades privadas que reciben transferencias públicas es de gran relevancia para la atención de personas adultas mayores en condición de pobreza o abandono, menores de edad que requieren protección especial del Estado o personas con discapacidad, farmacodependencia u otras condiciones de vulnerabilidad. Como se aprecia, cada colón de la Hacienda Pública que se gestiona bajo este modelo tiene, en última instancia, un rostro humano.

Este modelo se sustenta en una colaboración mutua que busca capitalizar la especialización y adaptación hacia las necesidades de las personas, la cercanía territorial, así como la capacidad instalada que aportan las entidades privadas. Por parte de las instituciones públicas, la colaboración no acaba en la ejecución de una transferencia, sino que cobra relevancia su aporte respecto a la regulación de las relaciones, mecanismos de asignación de recursos, coordinación, y evaluación y control. El problema surge cuando esa participación no se estructura bajo una lógica común de intervención que permita salvaguardar la calidad de los servicios.

En la práctica, las relaciones se han estructurado alrededor de las transferencias, los trámites y el control formal. Esta situación se refleja en un marco normativo disperso, dificultades para identificar la naturaleza y los marcos de control aplicables en las relaciones público-privadas establecidas, convenios con énfasis financiero y documental, asignación de recursos que no responde a las necesidades, coordinación limitada, débil rectoría en el sector social y sistemas de información que no integran la ruta de los recursos con la de las personas.

Los desafíos son profundos. La ausencia de información sobre variables de interés limita la adecuada priorización de las personas; la falta de vinculación con el desarrollo social reduce la capacidad de orientar los esfuerzos bajo una óptica territorial; y la heterogeneidad en las capacidades técnicas y operativas de las entidades privadas genera incertidumbre sobre la calidad y consistencia de los servicios. En consecuencia, se afecta la capacidad de cocreación de valor público bajo un enfoque de equidad, eficiencia y oportunidad en el uso de los recursos.

A través de los años, el modelo ha evolucionado ante cambios en las necesidades sociales y en el marco normativo que lo regula. A pesar de su complejidad, sin duda alguna ha contribuido a brindar servicios a poblaciones vulnerables, por lo que resulta de interés promover mejoras en su funcionamiento, de modo que las relaciones público-privadas se desarrollen de forma más sinérgica, ordenada y orientada a las personas. En atención a este propósito se plantean las siguientes sugerencias.

### A la Asamblea Legislativa

En lo que respecta a las competencias de la Asamblea Legislativa, el desafío principal radica en procurar que el marco jurídico existente —y sus eventuales reformas o desarrollos futuros— brinde **coherencia y habilite el funcionamiento efectivo del modelo** de prestación de servicios de protección social mediante entidades privadas.

Se recomienda valorar la coherencia del marco normativo, de manera que no solo permita transferir recursos, sino que contribuya a ordenar cómo se financian, prestan, supervisan y evalúan los servicios. Esto

implica avanzar hacia un enfoque que permita comprender esas intervenciones como parte de un sistema articulado, con responsabilidades claras, criterios alineados que orienten la actuación de los distintos actores y una conexión explícita entre los recursos públicos, los servicios brindados y los resultados alcanzados en las personas. El fortalecimiento de la rectoría del sector social constituye una condición necesaria para la efectiva coherencia del sistema y capacidad para generar resultados para las personas.

Resulta estratégico que el marco jurídico favorezca **regulaciones simples y consistentes** para la asignación de recursos y la prestación de servicios; incorpore la información como un activo para la toma de decisiones, la trazabilidad y la evaluación; permita ajustes razonables ante cambios en las necesidades sociales o en el funcionamiento del modelo; y refuerce la rendición de cuentas orientada a resultados. Asimismo, cobra relevancia reducir la fragmentación y las cargas administrativas que no agregan valor, especialmente en esquemas donde concurren múltiples instituciones en el financiamiento de una misma entidad o servicio.

Lo anterior supone que, cuando se valoren normas relacionadas con transferencias, destinos específicos o relaciones de colaboración público-privada en materia social, se consideren **aspectos que permitan vincular el recurso público con la finalidad sustantiva** que se pretende alcanzar. Entre ellos: necesidad social, población objetivo, idoneidad, cobertura, capacidad operativa, continuidad del servicio, información disponible, mecanismos de supervisión y evaluación, así como delimitación de responsabilidades.

En cuanto a los **destinos específicos** que asignan recursos a determinadas entidades privadas, se recomienda revisar periódicamente su vigencia y pertinencia, con base en los aspectos previamente señalados. Esto evitaría que la asignación de recursos responda a lógicas históricas o rígidas y contribuiría a orientar el financiamiento hacia intervenciones con mayor capacidad de generar valor público. Asimismo, es relevante promover la **simplificación de los procesos de asignación y aprobación de recursos**, de manera que se reduzcan cargas administrativas que no agregan valor al modelo, particularmente en contextos donde intervienen múltiples instituciones.

Además, es importante el fortalecimiento, integración y aprovechamiento de marcos legales vigentes, sobre todo aquellos que promueven el uso de herramientas de gestión para la toma de decisiones, la trazabilidad de información y la evaluación y control. En particular, el Sinirube, Ley n.º 9137, constituye una herramienta esencial para la articulación y gestión de información social, al contribuir a la identificación de población objetivo, reducción de duplicidades, trazabilidad de intervenciones y orientación efectiva de los recursos. Para ello, es necesario diferenciar cuándo una persona es atendida directamente por una institución pública y cuándo recibe sus servicios por medio de una entidad privada.

La Ley n.º 10.495, Ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público, ofrece un soporte financiero relevante para el modelo, al establecer un sistema centralizado de cuentas y pagos que permite canalizar, registrar y gestionar recursos públicos bajo condiciones de interoperabilidad, trazabilidad y control, incluso cuando son administrados por sujetos privados. Su aplicación plena contribuiría a reducir la fragmentación en la gestión de recursos, fortalecer el seguimiento de las transferencias y avanzar hacia una visión integrada de los flujos financieros asociados a la prestación de servicios.

## Al Poder Ejecutivo e instituciones públicas que transfieren recursos

Se sugiere al Poder Ejecutivo, como rector político del sector social y en coordinación con las rectorías técnicas correspondientes, **fortalecer la conducción integrada del modelo**. Esta conducción debería articular las distintas finalidades, instituciones, fuentes de financiamiento y entidades privadas que intervienen en la prestación de servicios de protección social, mostrando capacidad para ordenar prioridades, definir criterios comunes, promover estándares mínimos y dar seguimiento a resultados.

A las instituciones públicas, se sugiere **fortalecer los criterios técnicos utilizados para asignar financiamiento** al incorporar variables de necesidad social, vulnerabilidad, desarrollo territorial, cobertura, capacidad instalada, costos del servicio y resultados esperados. Esto permitiría que la asignación no dependa de patrones históricos, disponibilidad presupuestaria, solicitudes individuales o destinos rígidos, sino de una lectura más clara sobre dónde están las personas con mayores necesidades, qué servicios requieren y qué brechas deben atenderse. Asimismo, asegurar que los instrumentos que formalizan estas relaciones incorporen **condiciones sustantivas del servicio**, como población a atender, continuidad, estándares mínimos, mecanismos de seguimiento, información requerida y responsabilidades de cada parte. De esta forma, el control permitiría salvaguardar que los recursos se traduzcan en servicios efectivos.

Igualmente, se recomienda avanzar en una **agenda progresiva de trazabilidad e interoperabilidad** de la información del modelo, en coordinación con el IMAS, Sinirube y el Ministerio de Hacienda. Para ello, es relevante definir identificadores comunes, variables mínimas de registro y protocolos de actualización que permitan relacionar la institución que transfiere, la entidad privada que recibe recursos, la finalidad financiada, el período de ejecución, el servicio prestado y la persona atendida. Esta conexión es necesaria para seguir la ruta del recurso hasta el servicio recibido por las personas.

A Mideplan, en el marco de sus competencias en planificación y evaluación, y a las instituciones públicas responsables de los programas, se les insta a fortalecer los **mecanismos de evaluación** que permitan valorar si los servicios financiados llegaron a la población prioritaria, si se brindaron con oportunidad y continuidad, y si generaron cambios verificables en las condiciones de vida de las personas.

## A la Contraloría General de la República

Al Órgano Contralor le corresponde continuar su contribución en la mejora del modelo mediante el ejercicio de sus competencias de fiscalización, con enfoques que integren el análisis del cumplimiento de la finalidad pública, la trazabilidad de los recursos, la calidad de la información y la valoración de resultados. La CGR aportará insumos técnicos que favorezcan la articulación institucional, la adopción de buenas prácticas y la convergencia gradual de criterios para una gestión más integrada y la rendición de cuentas centrada en el valor.

En definitiva, la mejora del modelo exige asumir esta agenda como un esfuerzo común. Solo así la protección social financiada con recursos públicos podrá consolidarse como una intervención con verdadero rostro humano.

## Referencias

- Alli Aranguren, J., (2006). Las nuevas formas de la actividad administrativa. Participación, ejercicio privado de funciones públicas y gestión privada de servicios públicos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (302), 91-135. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461191012>
- Banco Mundial. (2012). *Resilience, equity, and opportunity: The World Bank's social protection and labor strategy 2012-2022*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/443791468157506768>
- Barr, N. (2012). *The economics of the welfare state* (5.ª ed.). Oxford University Press.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- Berner, H., & Van Hemelryck, T. (2020). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8de7ca74-2348-49a4-81d6-eb806db9592d/content>
- Bovens, M. (2007). *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (Eds.). (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/76609035-060a-42f3-a785-6b1de3de0fee/content>
- Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. (2024). *Informe final: Evaluación Programa Atención integral a jóvenes en riesgo social Ciudad de los Niños*. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. [https://fodesaf.go.cr/acerca\\_del\\_fodesaf/transparencia/estudios\\_iice/Informe%20de%20Evaluacion%20al%20Programa%20Atencion%20Integral%20a%20Jovenes%20en%20Riesgo%20Social%20Ciudad%20de%20los%20Ninos%202024.pdf](https://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/Informe%20de%20Evaluacion%20al%20Programa%20Atencion%20Integral%20a%20Jovenes%20en%20Riesgo%20Social%20Ciudad%20de%20los%20Ninos%202024.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (Libros de la CEPAL N° 90). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad>
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2023). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2023-2033* (1.ª ed.). <https://conapam.go.cr/centro-de-informacion/politica-nacional-de-envejecimiento-y-vejez/>

- Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. (2025). *Plan de Acción de la Política Nacional en Discapacidad 2024-2030* (Actualización 1.1). <https://conapdis.go.cr/el-sector-informa/documentacion/4-5-5-ponadis/>
- Contraloría General de la República. (2006). *Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración*. (Informe n.º DFOE-SO-30-2006).
- Contraloría General de la República. (2007). *Informe sobre la función rectora que ejerce el Ministro del ramo en materia de vivienda, asentamientos humanos y urbanismo*. (Informe N.º DFOE-SOC-38-2007).
- Contraloría General de la República. (2009a). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza* (Informe N.º DFOE-SOC-19-2009).
- Contraloría General de la República. (2009b). *Memoria anual 2008, Primera parte: opiniones y sugerencias. Diseño, ejecución y evaluación de las políticas de superación de la pobreza: ¿qué mejorar a partir de la experiencia del período 1998-2008?*. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2008/memoria-anual-2008.pdf>
- Contraloría General de la República. (2018a). *Destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central: En la búsqueda de un gasto público flexible y vinculado a principios fundamentales de gasto*. [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2018/SIGYD\\_D\\_2018021500.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018021500.pdf)
- Contraloría General de la República. (2018b). *Informe de auditoría de carácter especial sobre el Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia*. (Informe N.º DFOE-SOC-IF-00006-2018). [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2018/SIGYD\\_D\\_2018009866.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018009866.pdf)
- Contraloría General de la República. (2019a). *Memoria anual 2018, Capítulo II. Los desafíos del sector social: una oportunidad impostergable*. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>
- Contraloría General de la República. (2019). *Normas Técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del Sector Público a Sujetos Privados*. (R-DC-00122-2019).
- Contraloría General de la República. (2021). *Informe de auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia de los componentes Puente al Bienestar y al Trabajo de la Estrategia Puente al Desarrollo*. (Informe N.º DFOE-BIS-IF-00016-2021). [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2021/SIGYD\\_D/SIGYD\\_D\\_2021024659.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021024659.pdf)

- Contraloría General de la República. (2022). *Índice de Transformación Digital en el sector público*. (DFOE-CAP-SGP-00002-2022).  
[https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2022/SIGYD\\_D/SIGYD\\_D\\_2022011410.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2022/SIGYD_D/SIGYD_D_2022011410.pdf)
- Contraloría General de la República. (2023a). *Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza y estándares de calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de la REDCUDI* (Informe N.º DFOE-BIS-IAD-00010-2023).  
[https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2023/SIGYD\\_D/SIGYD\\_D\\_2023017941.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023017941.pdf)
- Contraloría General de la República. (2023b). *Construyendo un mejor futuro: Rendición de cuentas para impulsar la calidad en los servicios públicos* (Informe N.º DFOE-FIP-OS-00001-2023).  
[https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2023/SIGYD\\_D/SIGYD\\_D\\_2023022682.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023022682.pdf)
- Contraloría General de la República. (2023). *Normas para el control de fondos y actividades públicas que son custodiados o administrados por sujetos privados*. (R-DC-00010-2023).
- Contraloría General de la República. (2025). *Informe de auditoría sobre la eficacia de las acciones para el fortalecimiento del régimen contributivo de pensiones* (DFOE-CIU-IAD-00006-2025).  
[https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2025/SIGYD\\_D/SIGYD\\_D\\_2025026011.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2025/SIGYD_D/SIGYD_D_2025026011.pdf)
- Cunill Grau, N. (2020). *La provisión privada de servicios de protección social: Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (77), 37–64.
- Defensoría de los Habitantes. (2025, 20 de agosto). *Defensoría analiza sistema de pensiones para personas en condición de vulnerabilidad*.  
[https://www.dhr.go.cr/informacion\\_relevante/comunicados/2025/agosto/026\\_Defensoria\\_analiza\\_sistema\\_pensiones\\_personas\\_condicion\\_vulnerabilidad.pdf](https://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/comunicados/2025/agosto/026_Defensoria_analiza_sistema_pensiones_personas_condicion_vulnerabilidad.pdf)
- Deloitte. (2025). *Informe de los auditores independientes: Caja Costarricense de Seguro Social, Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP). Estados financieros al 31 de diciembre de 2024 y 2023*.
- Ebrahim, A. (2003). Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*, 31(5), 813–829.  
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00014-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00014-7)
- Herrera Gómez, M. (2024). *Las políticas sociales en el Welfare mix*. Revista Española De Investigaciones Sociológicas, (96), 71–93. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.96.71>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2021). *Política Nacional de Cuidados 2021-2031 (1.ª ed.)*.  
[https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Politica%20Nacional%20de%20Cuidados%202021-2031\\_0.pdf](https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Politica%20Nacional%20de%20Cuidados%202021-2031_0.pdf)
- Instituto Mixto de Ayuda Social.. (2024a). *Plan de Articulación Interinstitucional del Sector Social para la atención de la pobreza y vulnerabilidad (PAISS)*.

<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Plan%20de%20Articulaci%C3%B3n%20Interinstitucional%20del%20Sector%20Social%20%28PAISS%29VF.pdf>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2024). *Plan de Acción de la Política Nacional de Cuidados 2024-2026*. <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Cuidados%202024-2026.pdf>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2025). *Modelo de intervención institucional 3.1 (IMAS IMPULSA)*. <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Modelo%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Institucional%203.1.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). *Encuesta Nacional de Hogares 2025: Resultados generales*. <https://admin.inec.cr/sites/default/files/2025-10/reenaho2025.pdf>

Klijn, E. H., Koppenjan, J., Spekkink, W., & Warsen, R. (2025). *Governance networks in the public sector (2nd ed.)*. Routledge.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021). *Índice de envejecimiento cantonal 2015, 2020 y 2025*. [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/QzTGHKFGQ\\_233SO6ZYgHtg](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/QzTGHKFGQ_233SO6ZYgHtg)

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2023). *Índice de desarrollo social 2023*. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Ye4P-LqDQqqjSD5jn6T4rQ>

Ministerio de Salud. (2021). *Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes 2021-2030 (1.ª ed.)*. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos-left/documentos-ministerio-de-salud/ministerio-de-salud/planes-y-politicas-institucionales/planes-estrategicos-institucionales/5386-plan-estrategico-nacional-de-salud-de-las-personas-adolescentes-2021-2030/file>

Ministerio de Salud. (2022). *Estrategia nacional para el envejecimiento saludable basado en el curso de vida 2022-2026*. <https://repositorio.binasss.sa.cr/items/9f06fb32-2353-4e14-887d-607d886746f3>

Ministerio de Salud. (2024). *Política de Salud 2023-2033 y su Plan de Acción 2024-2028*. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos-left/documentos-ministerio-de-salud/ministerio-de-salud/planes-y-politicas-institucionales/politica-nacional-de-salud-2023-2033/7508-politica-nacional-de-salud-2023-2033/file>

Ministerio de Salud. (2025, 2 de diciembre). *Diciembre es tiempo de estar presentes: No abandonemos a las personas adultas mayores*. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/prensa/62-noticias-2025/2306-diciembre-es-tiempo-de-estar-presentes-no-abandonemos-a-las-personas-adultas-mayores>

- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2022). *Política Nacional del Hábitat 2020-2040*. [https://www.mivah.go.cr/Documentos/consultas\\_publicas/Politica-Nacional-del-Habitat-2020-2040.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/consultas_publicas/Politica-Nacional-del-Habitat-2020-2040.pdf)
- Nasi, G., Osborne, S. P., Cucciniello, M., & Cui, T. (2024). *Public service explained*. Cambridge University Press.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012* (núm. 202). NORMLEX. [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_I\\_D,P12100\\_LANG\\_CODE:3065524.es](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_I_D,P12100_LANG_CODE:3065524.es)
- Patronato Nacional de la Infancia. (2024). *Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2024-2036* (1.ª ed.). [https://pani.go.cr/wp-content/uploads/2024/04/Politica-Nacional-de-la-Ninez-y-la-Adolescencia-2024-2036\\_compressed-comprimido-comprimido-comprimido-1.pdf](https://pani.go.cr/wp-content/uploads/2024/04/Politica-Nacional-de-la-Ninez-y-la-Adolescencia-2024-2036_compressed-comprimido-comprimido-comprimido-1.pdf)
- Peters, B. G. (2011). After managerialism what? The return to political and strategic priorities. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(3), 605–625. <https://hrcak.srce.hr/file/194807>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Programa Estado de la Nación. (2025). *Informe Estado de la Nación 2025*. <https://repositorio.conare.ac.cr/items/fb8f5a64-193d-4316-8d60-a9e0c598faf7>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC & UNICEF. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina: La desigualdad en el banquillo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41105>
- Vernis Domènech, A. (2005). *Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1–25.

## Anexo metodológico

### Objetivo y alcance de la fiscalización

El presente estudio tuvo como objetivo brindar un panorama general del modelo de prestación de servicios sociales no contributivos mediante entidades privadas que reciben transferencias de recursos públicos. La finalidad es visibilizar esta modalidad de gestión para promover mejoras que fortalezcan su propósito, diseño y rendición de cuentas sobre el uso de los fondos públicos destinados a acciones de carácter social.

El alcance de la fiscalización consideró 13 instituciones públicas que brindaron transferencias de recursos de manera continua entre 2021 y 2025 a un grupo de 313 entidades privadas sin fines de lucro para la consecuente prestación de servicios sociales no contributivos con finalidades como acceso a vivienda, atención de personas adultas mayores, niñez y adolescencia, personas con discapacidad y con farmacodependencia.

Las 13 instituciones consideradas en el análisis son: el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), la Junta de Protección Social (JPS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), las Municipalidades de Belén, Santa Ana, Escazú, Cartago y Puntarenas.

Se utilizó un enfoque mixto que combinó el análisis de fuentes de datos primarias y secundarias:

- **Fuentes primarias:** La principal fuente de información fueron las bases de datos de personas atendidas por entidades privadas durante 2024 y primer semestre de 2025 solicitadas directamente a las instituciones que financiaron dicha atención, a las cuales se suma características de las propias entidades privadas e información de los movimientos financieros entre las partes.

Asimismo, se solicitó información a las 13 instituciones bajo análisis respecto de prácticas alrededor de cinco aspectos: idoneidad de las entidades privadas para recibir transferencias monetarias, el monto a transferir, el perfil de las personas a beneficiar, condiciones mínimas para la prestación del servicio social y, control y seguimiento del fondo público; así como entrevistas con personas funcionarias.

En esa misma línea, se elaboró un cuestionario que se dirigió a entidades privadas prestadoras de los servicios, con el fin de conocer su experiencia y perspectiva respecto a los recursos recibidos, capacidad instalada, manejo de información y requisitos solicitados por entes públicos. Se recibió respuesta completa de 160 entidades privadas; además, se realizaron visitas de campo en noviembre de 2025.

**Fuentes secundarias:** Para validar y analizar la información de personas atendidas se realizaron cruces con diferentes bases de datos, principalmente provenientes del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere), Sistema Integrado de Pensiones del Régimen IVM de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y Registro Nacional. Con estas fuentes se analizó el otorgamiento conjunto de beneficios del Estado, condiciones de vulnerabilidad (pobreza, discapacidad, abandono), entre otros aspectos.

Adicionalmente se utilizó información del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República y el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) del Ministerio de Hacienda para conocer los montos presupuestados y ejecutados por

instituciones de todo el sector público hacia entidades privadas sin fines de lucro, lo que se delimitó por clasificación funcional a servicios de protección social.

Además, se consultaron publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC) en lo referente a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG); Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) sobre el Índice de Desarrollo Social (IDS) y el Índice de Envejecimiento Cantonal.

Se analizaron once instrumentos de política pública; de los cuales, unos tienen alcance sectorial, como el Plan de Articulación Interinstitucional del Sector Social 2024-2030, Política Nacional de Cuidados 2021-2031 y su plan de acción 2024-2026 y Plan de Acción de la Política Nacional de Salud 2023-2033, mientras que otro grupo responde a grupos poblacionales particulares, como la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2023-2033, Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2024-2036, Plan de Acción de la Política Nacional de Discapacidad 2024-2030 y Política Nacional del Hábitat 2020-2040.

Por último, se consultaron antecedentes bibliográficos nacionales e internacionales sobre el sector social, el uso de sistemas de información social y modelos de prestación de servicios de protección social, con énfasis en aquellos con participación de entidades sin fines de lucro. Todo lo anterior se complementó legislación, jurisprudencia y marcos normativos aplicables.

### Técnicas de análisis aplicadas

- **Análisis estadístico:** Se aplicaron técnicas de estadística descriptiva, tales como medidas de frecuencia absoluta y relativa, así como de proporción y composición para caracterizar la población en categorías como pobreza extrema, pobreza básica, no pobreza, vulnerabilidad e información ausente y determinar su participación relativa, alcances y niveles de cobertura. Se utilizaron medidas de *tendencia central* para la definición de niveles de ingreso de las personas y los montos ejecutados por instituciones públicas. También se identificaron *valores extremos*, en lo relativo a los ingresos de las personas beneficiarias y se utilizaron distribuciones espaciales y comparaciones por categorías geográficas, mediante la clasificación de distritos y regiones según niveles de desarrollo social, con la intención de identificar brechas.
- **Análisis documental:** Se aplicaron técnicas de revisión, codificación y categorización de contenidos, orientados a identificar y comparar patrones, criterios y elementos recurrentes en la normativa, instrumentos de política pública, documentación operativa institucional y registros administrativos.

La principal limitación encontrada fue la heterogeneidad en la calidad, integridad y oportunidad de la información proporcionada por las instituciones públicas respecto a la población atendida por las entidades privadas, lo cual dificulta la consolidación y análisis. A lo anterior se suman limitaciones para consolidar información referente a los movimientos financieros entre el sector público y las entidades privadas. Dichas situaciones se abordan en el estudio como parte de los resultados.



## **Contraloría General de la República**



Sabana Sur, Mata Redonda  
Apartado Postal 1179-1000  
San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2501-8000  
Correo: [contraloria.general@cgrcr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgrcr.go.cr)  
<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,  
todos los derechos reservados. Mayo 2026.*