

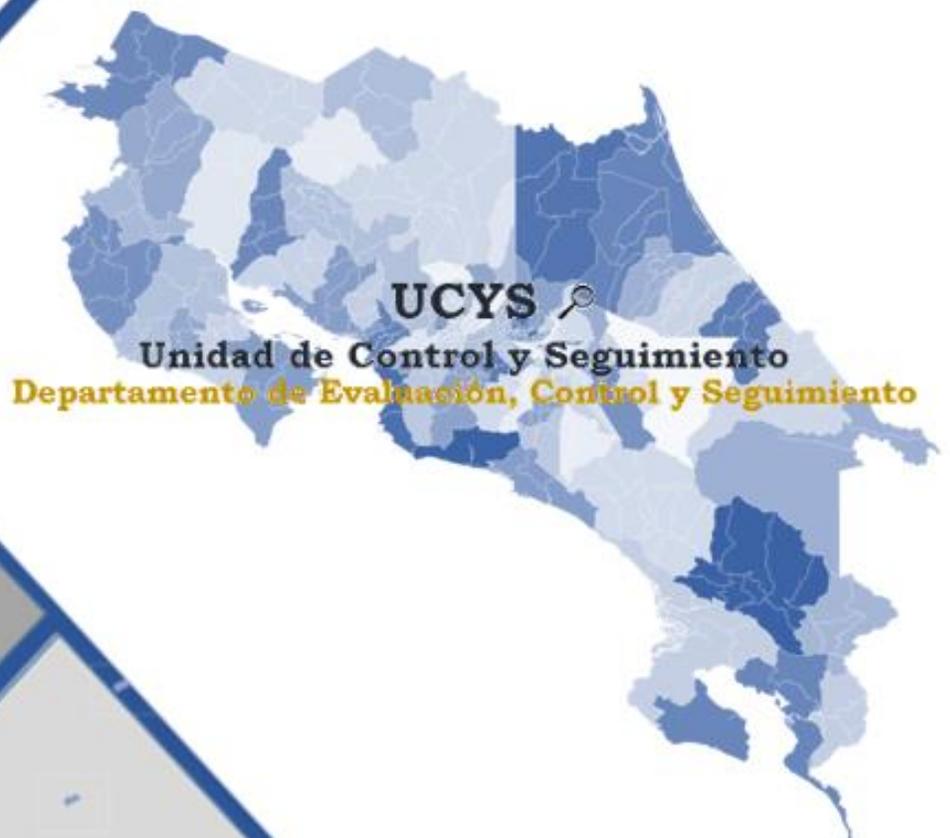


DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO SOCIAL Y  
ASIGNACIONES FAMILIARES



# Informe Ejecución Anual Programa Construyendo Lazos de Solidaridad (DECS-UCS-IGE-49-2020)

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor  
(CONAPAM)



Marzo, 2020

## Contenido

<i>Tabla de Siglas / Acrónimos y Significado</i> .....	3
<i>Definición de Términos</i> .....	4
<i>Introducción</i> .....	6
<b>1. Generalidades del Programa</b> .....	8
<b>2. Ejecución Histórica del Programa</b> .....	11
<b>3. Resultados del Periodo</b> .....	11
<b>3.1 Ejecución programática</b> .....	11
<b>3.1.1 Cobertura potencial de beneficiarios</b> .....	13
<b>3.2 Ejecución presupuestaria</b> .....	14
<b>3.2.1 Modificaciones y presupuestos extraordinarios</b> .....	15
<b>3.3 Análisis de indicadores</b> .....	16
<b>3.3.1 Indicadores de resultados</b> .....	16
<b>3.3.2 Índice de transferencia efectiva del gasto</b> .....	17
<b>3.3.3 Indicadores de expansión</b> .....	18
<b>3.3.4 Indicadores de gasto medio</b> .....	20
<b>4. Liquidación Presupuestaria Anual</b> .....	24
<b>4.1 Presupuesto de Ingresos</b> .....	24
<b>4.2 Ingresos reales</b> .....	24
<b>4.3 Presupuesto de Egresos</b> .....	24
<b>4.4 Egresos reales</b> .....	25
<b>4.5 Superávit</b> .....	25
<b>5. Conclusiones</b> .....	27

## Tabla de Siglas / Acrónimos y Significado

<b>SIGLAS/ACRÓNIMO</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CGR	Contraloría General de la República
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
GEB	Gasto Efectivo por Beneficiario
GPB	Gasto Programado por Beneficiario
ICEP	Índice de Cobertura Efectividad Potencial
ICPP	Índice de Cobertura Programada Potencial
ICB	Índice de Crecimiento de Beneficiarios
ICGR	Índice de Crecimiento Gasto Real
ICGRB	Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario
IEB	Índice de Efectividad en Beneficiarios
IEG	Índice de Efectividad en Gasto
IET	Índice de Efectividad Total
IEFT	Índice de Eficiencia Total
IGE	Índice de Giro Efectivo
IUR	Índice de Uso de Recursos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

## Definición de Términos

ITEM	DETALLE
Beneficiarios	Personas costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.
Convenio	Instrumento legal que establece, regula y formaliza las condiciones para la ejecución de programas sociales con recursos del Fodesaf.
Indicadores de Cobertura Potencial	Datos que muestran que da una idea del tamaño relativo del programa en relación con la población objetivo, según la población programada y la población efectivamente beneficiaria por el programa.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Cobertura Programada Potencial</li> </ul>	Valor igual a 100 indica que el programa tiene la capacidad potencial de atender a toda la población objetivo.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Cobertura Efectividad Potencial</li> </ul>	Valor igual a 100 indica que el total de beneficiarios efectivos corresponde con el tamaño de la población objetivo, de modo que, en ausencia de filtraciones, se puede atender a toda la población objetivo.
Indicadores de Resultados:	Datos que orientan principalmente a la rendición de cuentas, a través de las metas físicas y financieras.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Efectividad en Beneficiarios:</li> </ul>	Valor igual a 100 indica que todos los beneficiarios programados fueron efectivamente atendidos, el número de beneficiarios programados es igual al número de beneficiarios efectivamente atendidos.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Efectividad en Gasto:</li> </ul>	Valor igual a 100 indica que los gastos efectivos coinciden con los programados, y en esa medida el programa es efectivo en la ejecución presupuestaria y muestra una buena programación.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Efectividad Total</li> </ul>	Valor igual a 100 indica que el programa atendió efectivamente a la totalidad de beneficiarios programados y utilizó para ello todos los recursos programados. El programa es efectivo. No obstante, el indicador puede alcanzar ese valor si la sobre ejecución en los beneficiarios o en el gasto se compensa exactamente con la sub-ejecución en el otro componente, por lo que debe analizarse en conjunto con los dos indi-

ITEM	DETALLE
	cadores anteriores.
Índice de Transferencia Efectiva del Gasto	Dato que determina cuánto del gasto financiado por el Fodesaf al programa, llega efectivamente a los beneficiarios, como transferencia en dinero. Compara el logro del gasto efectivo en transferencias a las personas, según el gasto efectivo reportado y da cuenta del tipo de programa y de la presencia de gastos operativos o administrativos. Valor igual a 100 indica que el programa consiste exclusivamente en gastos de transferencias en dinero a las personas.
Indicadores de Expansión	Datos que permiten comparar el crecimiento relativo en cuanto a las metas físicas y financieras con respecto al mismo trimestre del año anterior. Permite conocer si el programa está expandiendo su capacidad de atención, se encuentra estancado o está contrayéndose.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Crecimiento de Beneficiarios</li> </ul>	Valor igual a 0 indica el programa no creció o sea que atiende el mismo número de beneficiarios que el período anterior.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Crecimiento Gasto Real</li> </ul>	Valor igual a 0 indica el gasto real del programa no creció o sea que dispone de los mismos recursos reales que el período previo.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario</li> </ul>	valor igual a 0 indica el gasto real por beneficiario del programa no varió o sea que se está gastando los mismos recursos reales por beneficiario que el período equivalente previo (año en este caso).

## Introducción

La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Desaf, es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, su competencia es administrar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Fodesaf, que es el principal instrumento de la política social selectiva del país.

Los recursos del Fodesaf, deben orientarse al financiamiento complementario de programas y proyectos sociales ejecutados por entidades públicas y a otras expresamente autorizadas por la Ley, dirigidos a beneficiar personas costarricenses, extranjeros residentes legales en el país, menores independientemente de su condición migratoria, y en condición de pobreza o pobreza extrema.

La Ley 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 1974, reformulada por la Ley 8783, del 2009, y su Reglamento (No. 35873 de octubre del 2010), faculta a la Desaf, para analizar la información que reportan las Unidades Ejecutoras referente a los logros de los programas y proyectos financiados y de elaborar los respectivos informes anuales. Dicha labor recae en la Unidad de Control y Seguimiento del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, de la Desaf.

Como parte del proceso de administrar el Fodesaf, corresponde la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos transferidos a instituciones del Estado costarricense para la ejecución de los distintos programas y proyectos, que orientan su quehacer a brindar bienes y servicios en diferentes áreas: salud, educación, desempleo, vivienda, infraestructura comunal y protección social.

El presente informe, tiene como objetivo referirse a la ejecución del 2019 del *Programa Construyendo Lazos de Solidaridad*, al cual se le asignaron recursos por un monto de ₡16 597 892 891,50, de los cuales ₡15 799 952 534,00 corresponden al Presupuesto Ordinario 2019, ₡698 501 723,70 al Presupuesto Extraordinario 01-2019 y ₡99 438 633,84 al Presupuesto Extraordinario 02-2019 según consta en oficios MTSS DMT-OF-1282-2018, 433-2019 y 1267-2019 respectivamente, para la atención de personas adultas mayores en condición de pobreza y pobreza extrema, así como en estado de abandono para contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.

Este informe consta de cinco apartados, el primero, se refiere a la información general del programa, donde se describen los aspectos más relevantes de la “ficha técnica descriptiva”, documento que aporta o actualiza cada institución con la presentación del Plan Presupuesto de cada año, así como documen-

tos relacionados, en los que se describe la normativa que le da sustento, sus objetivos y las principales características del mismo, entre otra información.

El segundo apartado, contiene un resumen de la información histórica del comportamiento de la ejecución programática y presupuestaria del programa; en el tercer apartado, se describen los resultados obtenidos del período 2019, concerniente a los alcances de orden programático asociados a la ejecución presupuestaria; a partir de los indicadores de ejecución que lleva la Desaf, mediante el sistema de control y seguimiento.

En el cuarto apartado, se detalla información de la liquidación presupuestaria y en el quinto contiene el detalle de las conclusiones generales, destacando los aspectos más relevantes que se encontraron sobre la ejecución del programa durante el año 2019.

## 1. Generalidades del Programa

**Tabla 1**  
**Generalidades del Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**

ITEMS	DETALLE
Descripción de la problemática	Situaciones de abandono, riesgo de abandono, pobreza, abuso, malnutrición y maltrato de la población adulta mayor.
Año de inicio	2001
Ley de creación	Ley 8783, artículo 3 inciso d. Publicada en La Gaceta N°199 del 14 octubre del 2009.
Institución	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
Unidad Ejecutora	Dirección Área Técnica. Unidad de Fiscalización Operativa. CONAPAM
Autoridad responsable	MBA. Emiliana Rivera Meza, Directora, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
Objetivo General	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores, agredidas, abandonadas y en condición de pobreza, pobreza extrema, costarricense o extranjera con residencia legal mediante el otorgamiento de subsidios para su atención y cuidado mediante diversas alternativas.
Objetivos Específicos	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="651 1262 1450 1566">1. Asignar subsidios económicos a las personas adultas mayores, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de pobreza, pobreza extrema, riesgo social y/o abandono, ubicadas en hogares de larga estancia, con el fin de brindar atención y cuidado en consideración a sus necesidades y características específicas, promoviendo su independencia, autonomía y dignidad.</li><li data-bbox="651 1577 1450 1881">2. Asignar subsidios económicos a las personas adultas mayores, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de pobreza, pobreza extrema, riesgo social y/o abandono, en la modalidad de centros diurnos, con el fin de brindar atención y cuidado en consideración a sus necesidades y características específicas, promoviendo su independencia, autonomía y dignidad.</li></ol>

ITEMS	DETALLE								
	<p>3. Asignar subsidios económicos a las personas adultas mayores, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de pobreza, pobreza extrema, riesgo social y/o abandono, en la modalidad de Red de Cuido (Atención Domiciliar y Comunitaria), con el fin de brindar atención y cuidado en consideración a sus necesidades y características específicas, promoviendo su independencia, autonomía y dignidad.</p> <p>4. Asignar subsidios económicos a las personas de 65 años y más, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de abandono, alta vulnerabilidad física y mental, según grados de dependencia, remitidas por los hospitales de la CCSS, los Juzgados y en callejización, para ser atendidos mediante el abordaje integral bio/psico/socio/legal.</p>								
Presupuestos asignados durante el año.	<table border="0"> <tr> <td>Plan presupuesto 2019</td> <td align="right">¢15 799 952 534,00</td> </tr> <tr> <td>Presupuesto Extraordinario 01-2019</td> <td align="right">¢698 501 723,70</td> </tr> <tr> <td>Presupuesto Extraordinario 02-2019</td> <td align="right">¢99 438 633,84</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td align="right"><b><u>¢16 597 892 891,50</u></b></td> </tr> </table>	Plan presupuesto 2019	¢15 799 952 534,00	Presupuesto Extraordinario 01-2019	¢698 501 723,70	Presupuesto Extraordinario 02-2019	¢99 438 633,84	<b>TOTAL</b>	<b><u>¢16 597 892 891,50</u></b>
Plan presupuesto 2019	¢15 799 952 534,00								
Presupuesto Extraordinario 01-2019	¢698 501 723,70								
Presupuesto Extraordinario 02-2019	¢99 438 633,84								
<b>TOTAL</b>	<b><u>¢16 597 892 891,50</u></b>								
Presupuesto programado y aprobado	<table border="0"> <tr> <td>Plan presupuesto 2019 y Presupuestos Extraordinarios</td> <td align="right">¢16 535 690 028,00</td> </tr> </table>	Plan presupuesto 2019 y Presupuestos Extraordinarios	¢16 535 690 028,00						
Plan presupuesto 2019 y Presupuestos Extraordinarios	¢16 535 690 028,00								
Descripción de productos	<p>➤ <b>Producto 1: Hogares y Albergues:</b> Subsidio económico que permiten contribuir con la atención y cuidado de las Persona Adulta Mayor, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza, pobreza extrema y abandono, que residen en Hogares y Albergues.</p> <p>➤ <b>Producto 2: Centros Diurnos</b> Subsidio económico que permita contribuir con la atención y cuidado de las Persona Adulta Mayor, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza, pobreza extrema y/o riesgo social, institucionalizadas en Centros Diurnos.</p>								

ITEMS	DETALLE
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Producto 3: Red de Cuido</b> Subsidio económico que permite contribuir con la atención y cuidado de la Persona Adulta Mayor, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza, pobreza extrema y/o riesgo social, para acceder a alternativas de cuidado integral relacionadas con la asistencia domiciliar, con el fin de brindar alternativas de cuidado según las necesidades especiales de cada persona adulta mayor.</li> <li>➤ <b>Producto 4: Persona de 65 años y más, agredida y/o en condición de abandono:</b> Subsidio económico diferenciado para la atención y cuidado inmediato de personas de 65 años y más en condición de abandono, de acuerdo con los grados de dependencia que presente la persona.</li> </ul>
Población Meta	Persona de 65 años y más, costarricenses o extranjeras con residencia legal. En condición de pobreza o pobreza extrema.
Convenios y/o Adendas	Para el periodo 2019, estuvo vigente el convenio de cooperación y aporte financiero DAL-CV-053-2016 de fecha 01 de marzo del 2017, entre Desaf/MTSS-Conapam que regula la transferencia y uso de los recursos para el programa denominado Construyendo Lazos de Solidaridad, este convenio con vigencia a partir de enero 2017 y prorrogable por cuatro períodos más, venciendo el 01 de enero del 2021.

Fuente: Página Web Fodesaf

## 2. Ejecución Histórica del Programa

Este apartado resume y analiza el comportamiento de los recursos del Fodesaf otorgados al Conapam para la ejecución del programa, durante los últimos cinco años, considerando el gasto efectivo.

**Tabla 2**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Recursos<sup>1</sup> (asignados, girados y ejecutados) y cantidad de beneficiarios, Programa Construyendo Lazos de Solidaridad. Años 2015 a 2019**

Años	Recursos			Beneficiarios
	Asignados	Girados	Ejecutados	
2015	12 190,85	11 960,58	11 788,25	5 439
2016	13 630,77	13 212,90	13 068,73	12 442
2017	15 043,23	15 133,62	14 385,66	14 137
2018	18 916,71	18 775,65	18 440,40	13 736
2019	16 894,69	16 888,98	16 390,86	14 908

**Nota:** <sup>1</sup>/en millones de colones

**Fuente:** Departamentos de Presupuesto y Sistema de Indicadores-UCYS, Desaf,2019

Cómo se puede observar, del 2015 al 2019 se han asignado y girado recursos, con un crecimiento constante en el presupuesto asignado, del 2015 al 2018. Particularmente en el 2018, hubo un crecimiento del presupuesto de un 25% y en el 2019 se presentó un decrecimiento.

Por otro lado, la ejecución presupuestaria siempre ha sido mayor al 95%.

Con relación a la atención de los beneficiarios, se destaca el incremento significativo que se presenta a partir del 2016 con respecto al período anterior, en razón de que el Conapam por indicaciones de la Junta Rectora, modificó la manera en que reportaban los subsidios que otorgaban en el Producto Red de Cuido.

## 3. Resultados del Periodo

### 3.1 Ejecución programática

En la Tabla 3, se detalla la información de las metas programadas y ejecutadas por trimestre y el acumulado anual, por modalidad de atención.

**Tabla 3**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Distribución anual de beneficiarios programados y atendidos, Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, por trimestre, según productos, 2019**

Productos	Trimestre				Acumulado
	I	II	III	IV T	
<b>Hogares y Albergues</b>					
Programado	1 829	1 829	1 829	1 829	1 829
Ejecutado	1 427	1 645	1 618	1 954	1 661
<b>Centros Diurnos</b>					
Programado	1 327	1 327	1 327	1 327	1 327
Ejecutado	1 019	1 158	1 252	1 295	1 181
<b>Red de Cuido</b>					
Programado	13 305	13 305	13 305	17 320	14 309
Ejecutado	12 491	10 922	10 366	11 959	11 434
<b>Personas de 65 años y más agredidas y/o en condición de abandono</b>					
Programado	479	479	479	549	496
Ejecutado	492	280	1 089	663	631
<b>TOTAL BENEFICIARIOS</b>					
Programado	<b>16 940</b>	<b>16 940</b>	<b>16 940</b>	<b>21 025</b>	<b>17 961</b>
Ejecutado	<b>15 429</b>	<b>14 005</b>	<b>14 326</b>	<b>15 871</b>	<b>14 908</b>
<b>TOTAL PROYECTOS</b>					
Programado	-	-	-	1	1
Ejecutado	-	-	-	1	1

**Fuente:** Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

La atención total de beneficiarios por 14 908 con respecto a la programación 17 961 (dato promedio) fue menor en todos los productos que ofrece el programa, a excepción de Personas de 65 años y más agredidas y/o en condición de abandono, además se observa un quinto producto denominado “Proyectos”, el cual contó con el aval de la Desaf, al aprobar a la unidad ejecutora el uso de recursos bajo este concepto, por esta razón, es incluido en la programación para el IV trimestre y por ende aparece en la programación total del año, no obstante, el sistema de indicadores no reporta información alguna sobre la ejecución del mismo, por lo que no aparece en la columna respectiva, ni se genera ningún indicador.

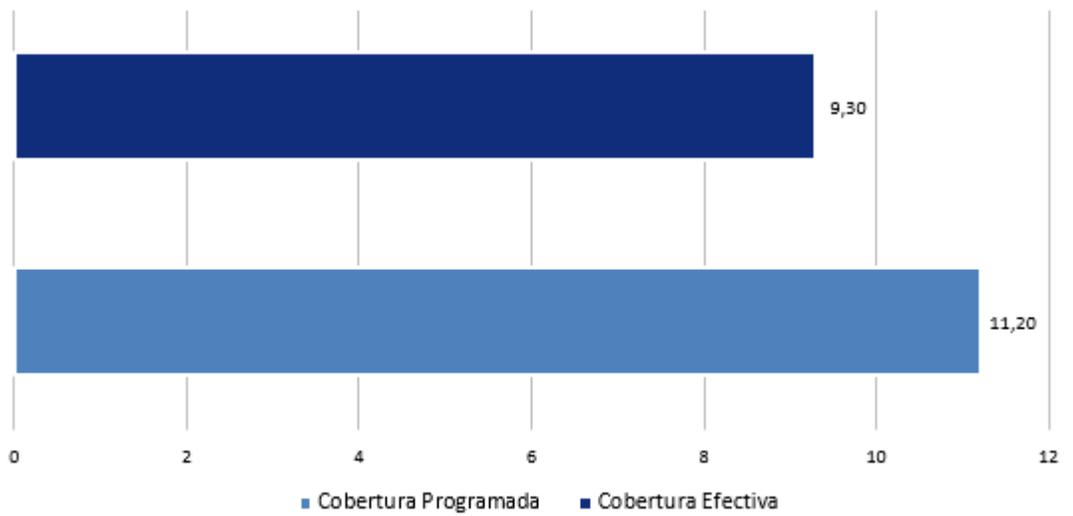
### 3.1.1 Cobertura potencial de beneficiarios

La población objetivo definida para el total del Programa, según la Encuesta Nacional de Hogares 2018 es de 160 342 personas adultas mayores que se encuentran en pobreza y pobreza extrema, dato que evidencia un incremento del 6,41% con respecto a la población objetivo 2018 que fue de 150 671 adultos mayores.

Se programó la atención de un total de 17 961 beneficiarios y la atención efectiva fue de 14 908, lo que representa porcentajes bajos en la cobertura de la población objetivo identificada. Los resultados del periodo evidencian que se mantiene un comportamiento similar de períodos anteriores, con variantes poco significativas.

En síntesis, el porcentaje de cobertura programada fue de un 11,20% y el de cobertura efectiva de un 9,30%, situación muy cercana a la del 2018.

**Figura 1**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Indicador de Cobertura**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, 2019**  
**(en porcentajes)**



**Fuente:** Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

### 3.2 Ejecución presupuestaria

En la Tabla 4, se detalla la información trimestral y acumulada del periodo presupuestario 2019, contiene los recursos programados y la ejecución por trimestre y acumulado por producto o modalidad de atención, cuyos datos se obtienen del reporte de la unidad ejecutora, de conformidad con el cronograma de metas e inversión, reflejada en el sistema de indicadores.

**Tabla 4**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Distribución anual del gasto programado y ejecutado**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, por trimestre, según productos, 2019**  
**(en colones)**

Productos	Trimestre				Acumulado
	I	II	III	IV	
<b>Hogares y Albergues</b>					
Programado	981 937 059,00	981 937 059,00	981 937 059,00	981 937 059,00	3 927 748 236,00
Ejecutado	849 329 922,00	966 188 843,00	851 119 492,00	1 172 295 157,00	3 838 933 414,00
<b>Centros Diurnos</b>					
Programado	284 967 942,00	284 967 942,00	284 967 942,00	284 967 942,00	1 139 871 768,00
Ejecutado	263 994 416,00	267 144 024,00	267 072 442,00	335 088 228,61	1 133 299 110,61
<b>Red de Cuido</b>					
Programado	1 892 461 899,00	1 892 461 899,00	1 892 461 899,00	2 463 590 462,04	8 140 976 159,04
Ejecutado	1 668 641 262,00	1 825 257 829,97	1 733 709 696,00	2 888 072 890,00	8 115 681 677,97
<b>Personas de 65 años y más agredidas y/o en condición de abandono</b>					
Programado	790 350 000,00	790 350 000,00	790 350 000,00	905 300 000,00	3 276 350 000,00
Ejecutado	596 400 000,00	360 500 000,00	1 232 800 000,00	1 062 506 000,00	3 252 206 000,00
<b>Proyectos</b>					
Programado	0,00	0,00	0,00	50 743 864,90	50 743 864,90
Ejecutado	0,00	0,00	0,00	50 743 864,90	50 743 864,90
<b>TOTAL</b>					
Programado	<b>3 949 716 900,00</b>	<b>3 949 716 900,00</b>	<b>3 949 716 900,00</b>	<b>4 686 539 327,94</b>	<b>16 535 690 027,94</b>
Ejecutado	<b>3 378 365 600,00</b>	<b>3 419 090 696,97</b>	<b>4 084 701 630,00</b>	<b>5 508 706 140,51</b>	<b>16 390 864 067,48</b>

Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

Al finalizar el período, los recursos programados no se ejecutan en su totalidad, la ejecución trimestral por producto no se apega a la programación, en algunos trimestres y para algunos productos, la ejecución de recursos fue mayor o menor, no obstante, al finalizar el período y de forma acumulada, todos los productos presentan una ejecución menor a la programación, solo el producto denominado “Proyectos” ejecuta la totalidad de los recursos programados.

La unidad ejecutora registra un ingreso de recursos por ¢16 531 613 613,00 que corresponden a los recursos girados por la Desaf, y de estos se reportó un gasto por ¢16 390 864 067,00, lo que genera un total de recursos sin utilizar por ¢140 749 546,00.

### **3.2.1 Modificaciones y presupuestos extraordinarios**

El Conapam durante el período presupuestario 2019 presentó ante la Desaf los siguientes documentos presupuestarios y programáticos producto de los Presupuestos Extraordinarios 001 y 002-2019 del Fodesaf.

#### **a. Presupuesto extraordinario 02-2019 (Conapam)**

Este documento presupuestario por ¢698 501 723,70 responde a la asignación comunicada por la Desaf a la unidad ejecutora mediante oficio MTSS DMT OF 433-2019, la recomendación de la UCYS emitida a la Dirección General en Memorando DECS UCS MEMO 67-2019. La Dirección General mediante oficio MTSS DESAF OF 967-2019 lo aprueba en su totalidad.

Por su parte, la Contraloría General de la República comunica con oficio DFOE SOC 1030 de la aprobación de solo ¢638 200 000,00, debido a que no otorgó autorización para el uso de recursos en el producto denominado *Gastos Operativos*. Así las cosas, el presupuesto se aprueba solo para cubrir el incremento de recursos en los *Productos Red de Cuido*, en Personas de 65 años y más en abandono, y el financiamiento del *Producto denominado Proyectos* que tenía como propósito el otorgar recursos a la Asociación Casa Hogar para Ancianos Albornia para adquirir equipamiento, este último producto, no fue incluido por la unidad ejecutora en la Ficha Descriptiva como lo establece el procedimiento para actualización de información.

#### **b. Presupuesto extraordinario 03-2019 (Conapam)**

El documento presupuestario fue por el rubro de ¢99 438 633,84, y corresponde a la asignación presupuestaria comunicada por la Desaf al Conapam con oficio MTSS DMT OF 1267-2019; de estos recursos la unidad ejecutora programó distribuir ¢99 423 593,10 para cubrir la atención de 699 beneficiarios nuevos en el Producto Red de Cuido a partir de octubre y hasta diciembre, no obstante, la Contraloría General de la República aprueba solo ¢99 133 866,88.

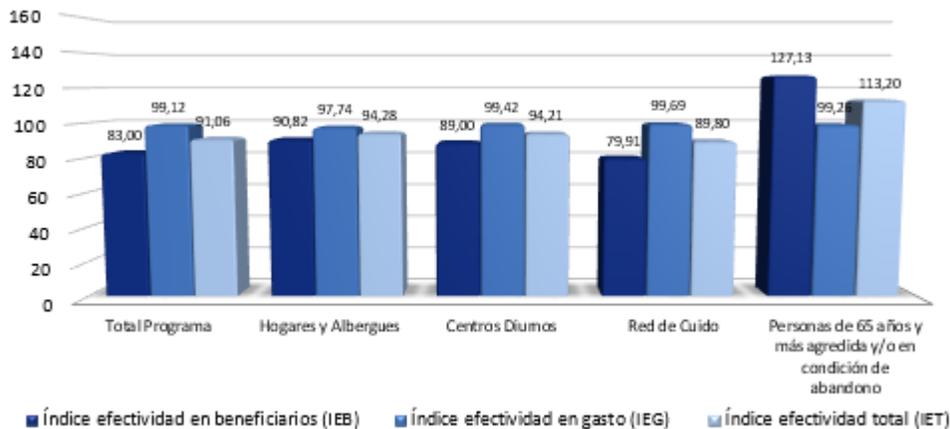
### 3.3 Análisis de indicadores

Este apartado se refiere al análisis de los indicadores, que se definieron para llevar a cabo el control y seguimiento durante el ejercicio económico. Se muestra la relación entre las metas alcanzadas y los recursos invertidos para la atención de las personas (eficiencia y eficacia). Cabe aclarar que para su elaboración se dispone de la información que proviene de las unidades ejecutoras, la cual se ajusta al cronograma de metas e inversión.

#### 3.3.1 Indicadores de resultados

La información que se obtiene de este indicador permite la rendición de cuentas, a través de las metas físicas y de los recursos. Son particularmente útiles en el seguimiento trimestral e incluye tres indicadores: índice de efectividad en beneficiarios, índice de efectividad en gasto, índice de efectividad total.

**Figura 2**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Indicadores de Resultados**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, 2019**  
**(en porcentajes)**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

El programa a nivel general presentó el 83,00% en el índice de efectividad en beneficiarios, y el 99,12% el en gasto. Se encontró que no se atendieron 3 053 beneficiarios de los programados, sin embargo, la unidad ejecutora utiliza casi la totalidad de los recursos en la atención brindada a los 14 908 beneficiarios, esta situación se ve reflejada en el índice de efectividad total del programa, el cual fue de un 91,06%.

Los índices que se observan en la Figura 1, se componen de los resultados que se obtienen de la ejecución del programa a través de sus diferentes alternativas de atención o productos, a continuación, el detalle para cada producto:

**Hogares y Albergues:** De los 1 829 adultos mayores que se programó beneficiar, se logró cumplir con la atención de 1 661 beneficiarios con recursos por ₡3 838 933 414,00 de los ₡3 927 748 236,00, destinados a esta modalidad. Según estos datos, no se logró atender a 168 adultos mayores y no se gastaron ₡88 814 822,00; situación que deja de manifiesto que la planificación de las metas no fue cumplida en un 9% en el caso de los beneficiarios, según se observa también, en el índice de efectividad total que fue del 94,28%.

**Centros Diurnos:** Con este servicio se atendieron a 1 181 beneficiarios de los 1 327 programados, para ello se utilizaron ₡1 133 299 111,00 de los ₡1 139 871 768,00 programados; estos resultados evidencian que no se atendieron 146 personas ni se gastaron ₡6 572 657,00. La efectividad total del producto fue del 94,21%.

**Red de Cuido:** El programa, a través de este producto atendió 11 434 beneficiarios de los 14 309 programados y se utilizaron recursos por el orden de ₡8 115 681 678,00 de los ₡8 140 976 159,00 asignados a la modalidad; esto implicó la no atención de 2 875 personas y la no distribución de ₡25 294 481,00. La efectividad total fue del 89,80%.

**Personas de 65 años y más agredidas...:** La atención brindada fue a 631 beneficiarios con ₡3 252 206 000,00 siendo la programación de 496 beneficiarios y ₡3 276 350 000,00. Este es el único producto que presenta sobreejecución en la cantidad de beneficiarios, reflejando que se atendieron 135 adultos mayores de más en relación con lo programado, sin embargo, a pesar de este incremento en la cantidad de beneficiarios, no implicó un gasto de recursos mayor, al contrario, se no se gastan ₡24 144 000,00.

**Proyectos:** Este producto fue incluido por la unidad ejecutora para asignar recursos a la Asociación Casa de Hogar para Ancianos Albornia con el fin de adquirir equipo. No obstante, lo anterior y a pesar de que la unidad ejecutora no modificó la Ficha Descriptiva del Programa, al finalizar el 2019 la Desaf, giró recursos por ₡50 743 865,00 y la unidad ejecutora reportó el gasto total de los mismos, en este caso es recomendable solicitar al Conapam presentar el listado del equipo adquirido; para rendición de cuentas del uso de los recursos y respectivo control y seguimiento posterior.

### 3.3.2 Índice de transferencia efectiva del gasto

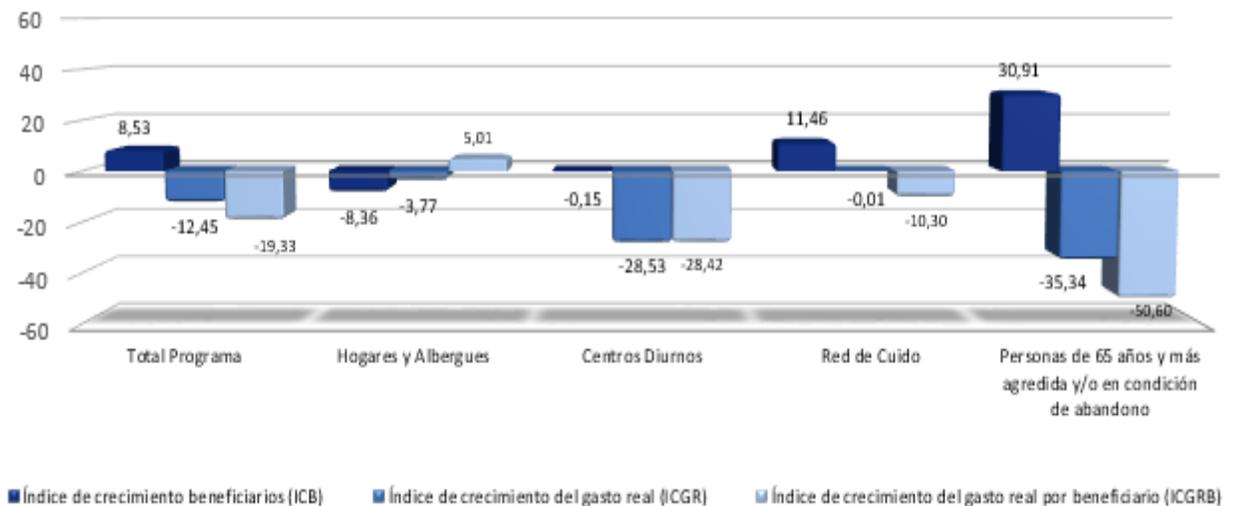
Este indicador determina, cuánto del gasto financiado por el Fodesaf llega efectivamente a los beneficiarios, como transferencias en dinero. Compara el logro del gasto efectivo en transferencias a las personas según el gasto efectivo reportado, y da cuenta del tipo de programa y de la presencia de gastos operativos o administrativos.

Los beneficiarios de este programa, reciben todos los recursos (100%) como transferencia en dinero o servicios dependiendo del beneficio que se le otorga, no obstante, por mandato de la ley No. 8783 (ley de reforma a la Ley No. 5662) el programa puede hacer gastos operativos, los cuales son gastos que están en función directa a la atención de la persona beneficiaria.

### 3.3.3 Indicadores de expansión

Miden los cambios en el comportamiento de las actividades de la población objetivo con respecto al año anterior, e indican si el programa está creciendo en cuanto a beneficiarios y al gasto, o si por el contrario, se está contrayendo. Para el caso del gasto, como lo que interesa son los recursos reales, se le descuenta la inflación para tener una mejor idea de si el poder adquisitivo de los recursos está aumentando. Como la mayor parte de los recursos se dedican a transferencias en dinero o en especie a las personas, el uso del índice de precios al consumidor aparece como un deflactor apropiado. Incluye tres indicadores: Índice de Crecimiento en Beneficiarios (ICB), Índice de Crecimiento del Gasto Real (ICGR) y el Índice de Crecimiento Global (ICG).

**Figura 3**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Indicadores de Expansión**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad. 2019**  
**(en porcentajes)**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

El programa presenta un crecimiento en beneficiarios del 8,53% porque atendió en el 2019 a 14 908 adultos mayores, es decir 1 172 personas de más en relación con el año 2018, en ese año beneficiaron a 13 736. El gasto efectivo real 2019 fue de ¢15 447 049 352,00, evidenciando una disminución de ¢2 195 886 519,00 con respecto al gasto efectivo real 2018 que fue de ¢17 642 935 871,00. El gasto efectivo real por beneficiario 2019 fue por ¢1 036 182,00 en tanto el del 2018 fue de ¢1 284 430,00 presentando una disminución de ¢248 248,00, por lo anterior, estos dos últimos índices presentan decrecimiento.

El indicador, para el total del programa se compone de cada uno de los índices que se generan para cada producto, y que para mayor claridad se describen y comentan a continuación:

**Hogares y Albergues:** En el 2019 se reporta la atención de 1 661 beneficiarios, lo que representa un decrecimiento del 8,36% con respecto a los 1 813 atendidos en el 2018. Asimismo, el gasto efectivo real del período por ¢3 617 880 892,00 con respecto al 2018 por ¢3 759 441 391,00 presenta un decrecimiento del 3,77%, caso contrario sucede con el gasto efectivo real por beneficiario del 2019 por ¢2 178 025,00 que presenta un crecimiento del 5,01%, con respecto al rubro que se reporta por el mismo concepto en el 2018 por ¢2 074 079,00.

**Centros Diurnos:** La atención se brindó a 1 181 beneficiarios presentando un índice de decrecimiento del 0,15% con respecto a los 1 183 atendidos en el 2018. El gasto efectivo real 2019 por ¢1 068 041 759,00 decrece en un 28,53% con respecto al gasto efectivo real reportado en el 2018 por ¢1 494 314 559,00, igual sucede con el gasto efectivo real por beneficiario que decrece en un 28,42%; se tiene que para el 2018 fue de ¢1 263 335,00 y para el 2019 fue de ¢904 290,00. Este es el único producto que presenta un decrecimiento en todos sus índices.

**Red de Cuido:** Se beneficiaron a 11 434 adultos mayores presentando un crecimiento del 11,46% en relación con los 10 259 atendidos en el 2018. El gasto efectivo real fue de ¢7 648 366 486,00 y decrece en un 0,01% en comparación con el 2018 que fue por ¢7 649 455 197,00, igual sucede con el gasto efectivo real por beneficiario que se reporta para el 2019 en ¢668 890,00 y decrece en el 10,30%, debido a que en el período anterior que fue por ¢745 670,00.

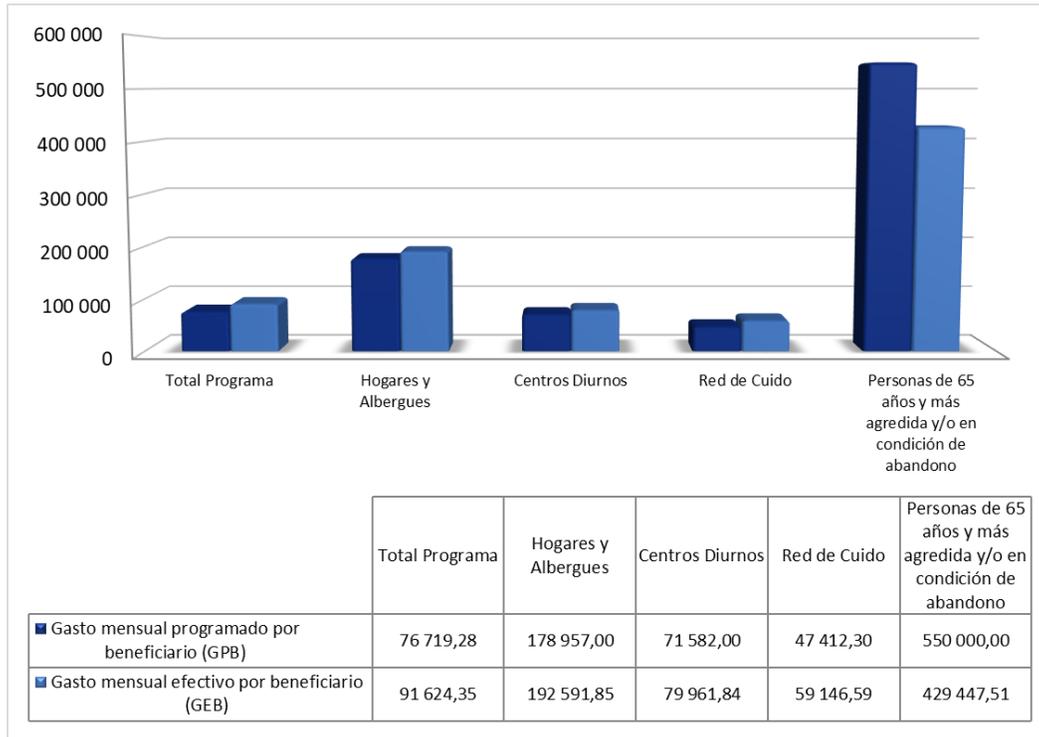
**Personas de 65 años y más agredidas...:** Se atiende a 631 adultos mayores presentando un crecimiento del 30,91% con respecto a los 482 atendidos en el 2018. El gasto efectivo real fue de ¢3 064 938 272,00 y decrece en un 35,34% en comparación con el 2018 que fue por ¢4 739 724 724,00, igual sucede con el gasto efectivo real por beneficiario que se reporta para el 2019 en ¢4 856 630,00 y decrece en el 50,60%, debido a que en período anterior que fue por ¢9 831 754,00.

**Proyectos:** Este es un producto nuevo que iniciaba su ejecución a partir del IV trimestre del 2019, por lo tanto, se imposibilita el cálculo del Indicador de Expansión.

### 3.3.4 Indicadores de gasto medio

Dan cuenta de los montos de subsidio por beneficiario y sus cambios. Depende de la estrategia establecida para la entrega del beneficio, los beneficiarios pueden recibir el subsidio solo una vez al año, unos meses del año o durante todo el año, los montos medios se calculan como un promedio por mes y un acumulado anual. Este último sería el más comparable entre el conjunto de los programas. Se incluye tres indicadores: Gasto Programado por Beneficiario (GPB), Gasto Efectivo por Beneficiario (GEB), Índice de Eficiencia Total (IEFT).

**Figura 4**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Indicadores de Gasto Medio Mensual**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, 2019**  
**(en colones)**



**Fuente:** Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

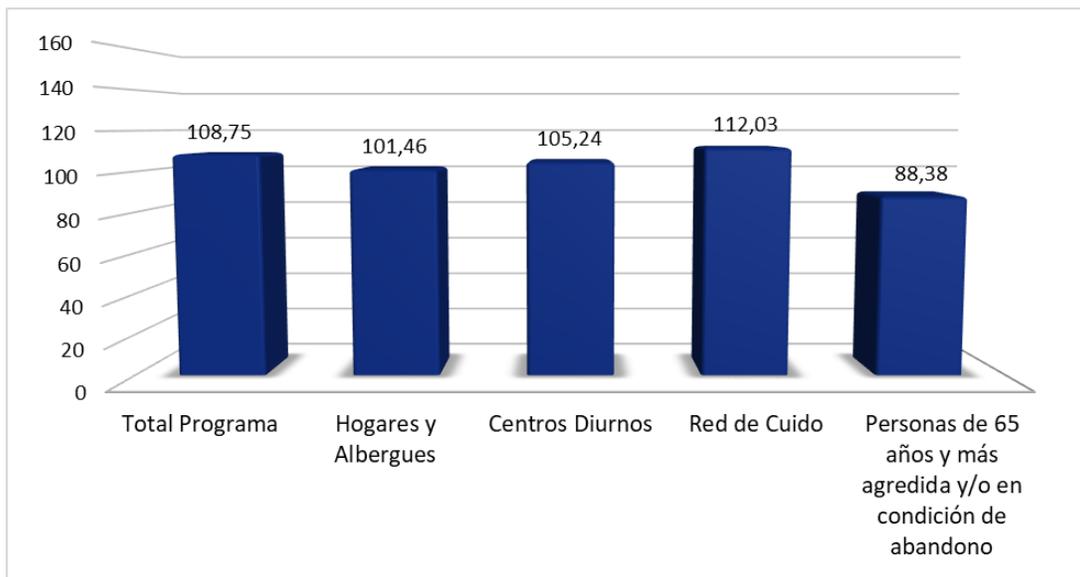
Para el total del programa como para cada uno de los productos (bienes y/o servicios) el gasto efectivo mensual por beneficiario fue mayor al programado, a excepción de Personas de 65 años y más... que otorgó a sus beneficiarios un subsidio con un costo menor al programado.

En lo que respecta al gasto mensual, en Hogares y Albergues del gasto programado fue de ¢178 957,00 mientras que se reportó un gasto efectivo de ¢192 591,85, según el índice de eficiencia se evidencia un incremento del 1,46%, en este caso se registró un gasto levemente mayor al programado por beneficiario.

Centros Diurnos programó un gasto por ¢71 582,00 y el efectivo fue de ¢79 961,84 con un índice de eficiencia que evidencia también un incremento en el costo de atención del 5,24%; Red de Cuido presentaba en su programación un gasto de ¢47 412,30 y el efectivo fue de ¢59 146,59 lo que representa el 12,03% de más, estos dos productos al igual que Hogares no son eficientes en cuanto a su programación porque están gastando más de lo programado; finalmente Personas de 65 años y más... programó un gasto de ¢550 000,00 y gastó por beneficiario ¢429 447,51 lo que representa el 88,38% de eficiencia, para este producto tampoco se es eficiente porque el gastar menos recursos no necesariamente implica eficiencia porque podría eventualmente estar afectando la atención de la población.

Para todos los productos, así como para los demás indicadores, es importante solicitar a la unidad ejecutora las justificaciones del caso.

**Figura 5**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Índice de Eficiencia**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, 2019**  
**(en porcentajes)**



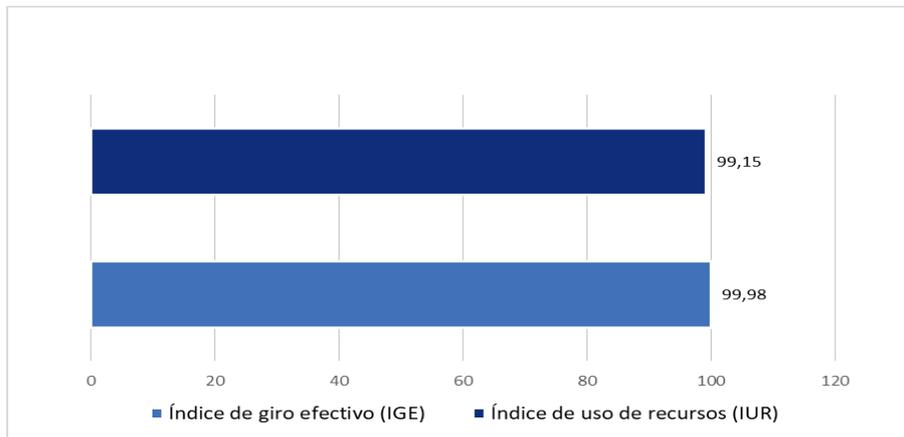
**Fuente:** Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

El programa presenta el 8,75% de más en su índice de eficiencia, porcentaje que promedia los índices que se generan para cada producto del programa.

### 3.3.5 Indicadores de giro de recursos

Miden la disponibilidad y el uso de los recursos necesarios para cumplir con sus metas. Refleja tanto el accionar de la Desaf, con la movilización de recursos, como de las unidades ejecutoras. Cabe señalar que el giro de recursos lo reciben los programas en tres vías: del Fondo propiamente, del Ministerio de Hacienda y de la CCSS. Los que reciben recursos de las dos últimas vías, pueden tener menos contra-tiempos y tienden a concentrarse en los programas con asignaciones específicas por ley, mientras que por el Fondo llegan los recursos de los programas bajo convenio, donde la Desaf tiene mayor control para ajustar el giro al desempeño. Además, los programas que cuentan con financiamiento de otras fuentes, tienen mayor flexibilidad para cumplir con las metas, de manera que pueden financiar temporalmente los gastos de esas otras fuentes. Se incluye dos indicadores: Índice de Giro Efectivo (IGE) e Índice de Uso de Recursos (IUR)

**Figura 6**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Indicadores de Giro de Recursos**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, 2019**  
**(en porcentajes)**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

La Desaf gira el 99,98% de los recursos programados, es decir ₡16 531 613 613,00 y se tenían presupuestados ₡16 535 690 028,00. De los recursos girados, la unidad ejecutora utiliza ₡16 390 864 067,00 lo que responde al 99,15% en el índice de uso de los recursos y genera un monto de ₡140 749 546,00 por concepto de recursos no utilizados.

**Tabla 5**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Estado de los recursos**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, 2019**  
**(En colones)**

<b>Recursos</b>	<b>Monto</b>
Asignados	16 597 892 891,50
Programados	16 535 690 028,00
Girados	16 531 613 613,00
Gasto efectivo	16 390 864 067,00
Saldo presupuestario (inversión programada - recursos girados)	4 076 415,00
Saldo en caja (recursos girados - gasto efectivo)	140 749 546,00

**Fuente:** Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

## **4. Liquidación Presupuestaria Anual**

### **4.1 Presupuesto de Ingresos**

Para el ejercicio económico 2019, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares le asignó recursos al Conapam por ¢15 799 952 534,00, recursos que fueron incorporados en el Presupuesto Ordinario del Fodesaf 2019, el cual fue aprobado por la Contraloría General de la República mediante oficio 18020 (DFOE-SOC-1379) del 13 de diciembre de 2018.

Adicionalmente, a los recursos asignados en el presupuesto inicial 2019, el Fodesaf le proporcionó recursos adicionales al Conapam por ¢797 635 590,58, de los cuales, ¢698 501 723,70 se asignaron en el presupuesto extraordinario N°1-2019, el cual fue aprobado por el Ente Contralor según oficio N°05363 (DFOE-SOC-0504) del 12 de abril 2019 y ¢99 438 633,84 en el presupuesto extraordinario N°2-2019, el cual fue aprobado por el Ente Contralor según consta en oficio N°14915 (DFOE-SOC-1004) del 2 de octubre del 2019.

Así las cosas, el Presupuesto Modificado asignado al Conapam con recursos Fodesaf para el periodo 2019, fue por el orden de ¢16 597 588 124,58.

Por otra parte, el Conapam incorpora en su presupuesto inicial, recursos por la suma de ¢15 799 952 534,00, el cual se modificó mediante tres presupuestos extraordinarios.

El Presupuesto Extraordinario 1, corresponde a los recursos del superávit específico por el monto de ¢357 367 323,34. El Presupuesto Extraordinario 2-2019 fue por un monto de ¢638 236 723,70, y el presupuesto Extraordinario 3-2019, fue por la suma de ¢99 133 866,88.

Es así, como el Presupuesto Modificado del Conapam 2019 fue de ¢16 894 690 447,92

### **4.2 Ingresos reales**

Los ingresos reales son por el monto de ¢16 888 980 937,00, es decir un 97,97% del presupuesto, de los cuales ¢16 470 148 932,14, corresponden a las transferencias corrientes del período, girados por Fodesaf, ¢ 357 367 323,34 son los recursos del superávit 2018, ¢ 61 385 303,00 corresponden a reintegros en efectivo y ¢ 79 378,52 a renta de activos financieros.

### **4.3 Presupuesto de Egresos**

El Presupuesto de Egresos al igual que el de Ingresos fue por la suma de ¢16 894 690 447,92.

#### 4.4 Egresos reales

De acuerdo con los cuadros de liquidación presentados por Conapam, se refleja un egreso real de ¢ 16 390 864 068,67.

#### 4.5 Superávit

Los ingresos reales en el 2019 son por el monto de ¢16 888 980 937,00 y el monto ejecutado es de ¢16 390 864 068,67, quedando un superávit por ¢498 116 868,33.

**Tabla 6**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Liquidación Presupuestaria**  
**Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, 2019**  
**(En colones)**

	DETALLE	PARCIALES	TOTALES
<b>1-</b>	<b><u>INGRESOS</u></b>		
	<b>1-1 PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>		<b>16.894.690.447,92</b>
	Presupuesto Ordinario	15.799.952.534,00	
	-Extraordinario 1	357.367.323,34	
	-Extraordinario 2	638.236.723,70	
	-Extraordinario 3	99.133.866,88	
	<b>1-2 INGRESOS REALES</b>		<b>16.888.980.937,00</b>
	- Del ejercicio 2019	16.470.148.932,14	
	- Reintegros en efectivo	61.385.303,00	
	- Renta de activos financieros	79.378,52	
	- Recursos vigencias anteriores	357.367.323,34	
	Déficit de Ingresos		5.709.510,92
<b>2-</b>	<b><u>EGRESOS</u></b>		
	<b>2-1 PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>		<b>16.894.690.447,92</b>
	Presupuesto Ordinario	15.799.952.534,00	
	-Extraordinario 1	357.367.323,34	
	-Extraordinario 2	638.236.723,70	
	-Extraordinario 3	99.133.866,88	
	<b>2-2 EGRESOS REALES</b>		<b>16.390.864.068,67</b>
	- Del ejercicio 2019	16.390.864.068,67	
	Superávit de Egresos		503.826.379,25
<b>3-</b>	<b>Superávit 2019</b>		<b>498.116.868,33</b>

## 5. Conclusiones

Este programa presenta una población objetivo definida para el 2019 de 160 342 personas adultas mayores, que se encuentran en pobreza y pobreza extrema (Enaho 2018); este dato que evidencia un incremento del 6,41% (150 671) en relación con la población objetivo 2018.

En esta línea, se programó la atención de un total de 17 961 personas adultas mayores, de las cuales la cantidad de beneficiarios fue de 14 908; es decir, no se atendieron 3 053 beneficiarios, sin embargo, la unidad ejecutora utiliza casi la totalidad de los recursos para su atención, esta situación se ve reflejada en el índice de efectividad total del programa, el cual fue de un 91,06%.

Los resultados de la ejecución a nivel general evidencian que no se ajustaron a la programación establecida; lo cual se refleja en una disminución del 17% en la cantidad de personas adultas mayores a beneficiar; contrario a la ejecución de los recursos, donde se encontró que el 99,12% de éstos fueron utilizados.

Al relacionar estos resultados con el indicador de gasto medio, se encontró un incremento en el costo del subsidio programado por beneficiarios, de conformidad con el producto mediante el cual se atiende la población, a excepción de Personas de 65 años y más agredidas y en abandono, en el cual el monto del subsidio fue menor. El gasto efectivo por beneficiario fue de ¢1 036 182,00 en tanto el del 2018 fue de ¢1 284 430,00 presentando una disminución de ¢248 248,00.

Los datos obtenidos del sistema de indicadores, reflejan que de los recursos girados pero que no fueron utilizados ascienden ¢140 749 546,00, los cuales se encuentran depositados en las cuentas de la unidad ejecutora.

En lo concerniente al producto nuevo denominado Proyectos, a pesar de que la unidad ejecutora reporta el 100% de ejecución de recursos, no presentó el detalle sobre su uso (aspectos programáticos) del único proyecto financiado.