

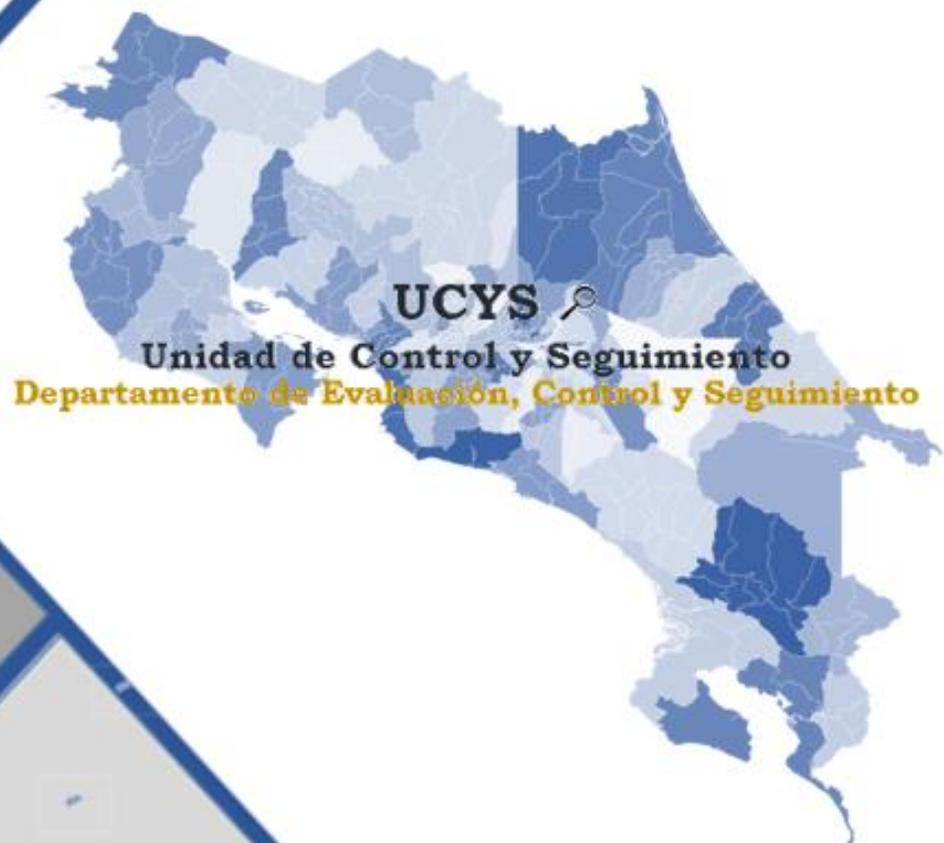


DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO SOCIAL Y  
ASIGNACIONES FAMILIARES



# Informe de Ejecución Anual 2019 DECS-UCS-IGE-138-2020

## Programa Asegurados por Cuenta del Estado (ACE) Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)



Noviembre, 2020

## Tabla de contenido

<i>Definición de términos</i> .....	4
<i>Introducción</i> .....	7
<b>1. Generalidades del programa</b> .....	9
<b>2. Ejecución histórica del programa</b> .....	11
<b>3. Resultados del período</b> .....	11
<b>3.1 Ejecución programática</b> .....	11
3.1.1 Cobertura Potencial de beneficiarios.....	12
<b>3.2 Ejecución presupuestaria</b> .....	13
3.2.1 Modificaciones y presupuestos extraordinarios .....	13
<b>3.3 Relación entre ejecución programática y presupuestaria</b> .....	14
3.3.1 Indicadores de Resultados .....	14
3.3.2 Índice de transferencia efectiva del gasto (ITG).....	15
3.3.3 Indicadores de expansión .....	15
3.3.4 Indicadores de gasto medio .....	16
3.3.5 Indicadores de giro de recursos.....	18
<b>4. Liquidación presupuestaria anual</b> .....	19
<b>4.1. Presupuesto de Ingresos</b> .....	19
4.1.1 Presupuesto Fodesaf .....	19
4.1.2 Presupuesto CCSS.....	19
<b>4.2 Ingresos Reales</b> .....	19
<b>4.3 Presupuesto de Egresos</b> .....	20
<b>4.4 Egresos reales</b> .....	20
<b>4.5 Superávit</b> .....	20
<b>5. Conclusiones</b> .....	22
<b>6. Consideraciones</b> .....	22
<b>6.1 Convenio</b> .....	22
<b>6.2 Recursos asignados</b> .....	24
<b>6.3 Beneficiarios</b> .....	24
<b>6.4 Otras consideraciones</b> .....	26

## Tabla de siglas/acrónimos y significado

SIGLAS/ACRÓNIMO	SIGNIFICADO
ACE	Asegurados por Cuenta del Estado
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
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
UE	Unidad Ejecutora

## 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.
<p data-bbox="159 701 493 779">Indicadores de Cobertura Potencial</p> <ul data-bbox="159 877 505 1094" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="159 877 505 961">• Índice de Cobertura Programada Potencial</li> <li data-bbox="159 1014 505 1094">• Índice de Cobertura Efectividad Potencial</li> </ul>	<p data-bbox="529 680 1466 804">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.</p> <p data-bbox="529 856 1466 940">Valor igual a 100 indica que el programa tiene la capacidad potencial de atender a toda la población objetivo.</p> <p data-bbox="529 993 1466 1119">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.</p>
<p data-bbox="159 1184 505 1262">Indicadores de Resultados:</p> <ul data-bbox="159 1314 505 1577" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="159 1314 505 1398">• Índice de Efectividad en Beneficiarios:</li> <li data-bbox="159 1493 505 1577">• Índice de Efectividad en Gasto:</li> </ul>	<p data-bbox="529 1184 1466 1262">Datos que orientan principalmente a la rendición de cuentas, a través de las metas físicas y financieras.</p> <p data-bbox="529 1314 1466 1440">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.</p> <p data-bbox="529 1493 1466 1619">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.</p>
<ul data-bbox="204 1730 505 1808" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="204 1730 505 1808">• Índice de Efectividad Total</li> </ul>	<p data-bbox="529 1688 1466 1854">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</p>

ITEM	DETALLE
	se compensa exactamente con la sub-ejecución en el otro componente, por lo que debe analizarse en conjunto con los dos indicadores 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.
<p>Indicadores de Expansión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Crecimiento de Beneficiarios</li> <li>• Índice de Crecimiento Gasto Real</li> <li>• Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario</li> </ul>	<p>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.</p> <p>Valor igual a 0 indica el programa no creció o sea que atiende el mismo número de beneficiarios que el período anterior.</p> <p>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.</p> <p>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).</p>
Indicadores de Gasto Medio	Datos que dan cuenta de los montos de subsidio por beneficiario y sus cambios, 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.

ITEM	DETALLE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto Programado por Beneficiario (GPB)</li>   <li>• Gasto Efectivo por Beneficiario (GEB):</li>   <li>• Índice de Eficiencia Total (IEFT):</li> </ul>	<p>Valor en colones por beneficiario (por mes o acumulado según se indique). Es un valor aparente pues no es el ejecutado y no descuenta la inflación. Corresponde a un valor nominal y no real.</p> <p>Valor en colones por beneficiario (por mes o acumulado según se indique). Es un valor efectivo pues es el ejecutado, aunque no descuenta por inflación. Corresponde a un valor nominal y no real.</p> <p>Su objetivo es medir la eficiencia con que se están utilizando los recursos, lo cual depende tanto del gasto realizado por beneficiario como del grado de ejecución. Refleja si se están atendiendo más beneficiarios con el mismo gasto y si ello se produce con un mayor grado de ejecución. Un valor menor que 100 indica que el programa es menos eficiente que lo programado. Conforme aumente su valor y se acerque a 100 significa que está mejorando la eficiencia del programa, ya sea porque con la misma plata se está atendiendo a más beneficiarios o porque el grado de ejecución (índice de efectividad) está aumentando o ambos. Igual a 100 la producción es eficiente (costos por beneficio reales es igual a los programados).</p>
<p>Indicadores de Giro de Recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Giro Efectivo (IGE):</li>   <li>• Índice de Uso de Recursos (IUR):</li> </ul>	<p>Mide si las unidades ejecutoras cuentan a tiempo con los recursos que requieren para desarrollar el programa y, además, por otro lado, medir el grado de utilización de los recursos girados por la Desaf.</p> <p>Dato igual a 0 significa que no se han girado recursos en el período.</p> <p>Dato igual a 100 lo que muestra un uso eficiente de los recursos girados.</p>

## 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, 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 administración del 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 como: salud, educación, desempleo, vivienda, infraestructura comunal y protección social.

El presente informe tiene como objetivo referirse a la ejecución del 2019 del *Programa Asegurados por Cuenta del Estado*, el cual, programa recursos por un monto de ₡87 678 741 245,00; de los cuales ₡36 715 000 000,00; corresponden a recursos asignados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para el período, según consta en oficio MTSS-DMT-OF-744-2018 del 31 de mayo del 2018; el resto de los recursos por ₡50 963 741 245,40, necesarios para cumplir con los gastos reales del programa, son incluidos por la CCSS en el cronograma de metas e inversión; según lo proyectado para el periodo, para la atención de personas costarricenses y extranjeros residentes legales del país, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema o indigencia médica.

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 documentos relacionados, en el 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. También se presenta el análisis de la inversión social y beneficiarios por área geográfica; y del registro de beneficiarios.

En el cuarto apartado, se detalla información de la liquidación presupuestaria; y 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

En la Tabla 1, se observan las principales características del programa, las cuales se extraen de la “Guía de validación de la ficha descriptiva de programas sociales financiados por Fodesaf” entregada por la unidad ejecutora en el plan presupuesto correspondiente al año en ejercicio presupuestario.

**Tabla 1**  
**COSTA RICA, CCSS: Generalidades del programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2019**

ITEMS	DETALLE						
<b>Descripción de la problemática</b>	Población no protegida conformada por los indigentes y aquellos no pobres sin condición de aseguramiento o población que se denomina de pago directo.						
<b>Año de inicio</b>	1973						
<b>Ley de creación</b>	Universalización Del Seguro De Enfermedad Y Maternidad						
<b>Institución</b>	Caja Costarricense del Seguro Social						
<b>Unidad Ejecutora</b>	Área Coberturas del Estado; Dirección Coberturas Especiales; Gerencia Financiera.						
<b>Autoridad responsable</b>	Dr. Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutiva CCSS						
<b>Objetivo general</b>	Mejorar la calidad de vida de los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema o indigencia médica, por medio de un seguro que le permita acceder a las prestaciones en salud que ofrece la Caja Costarricense de Seguro Social, de acuerdo con el Reglamento del Seguro de Salud. De esta forma, se cumple con el mandato constitucional del principio de universalidad de los seguros sociales y la subsidiaridad del Estado.						
<b>Objetivo Específico</b>	Otorgar un aseguramiento en el seguro de salud, a los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza o indigencia médica.						
<b>Presupuestos asignados durante el año.</b>	<table border="1"> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>¢87 678 741 245,00</b></td> </tr> <tr> <td>Recursos asignados Fodesaf 2019</td> <td>¢36 715 000 000,00</td> </tr> <tr> <td>Recursos adicionales programados</td> <td>¢50 963 741 245,40</td> </tr> </table>	<b>Total</b>	<b>¢87 678 741 245,00</b>	Recursos asignados Fodesaf 2019	¢36 715 000 000,00	Recursos adicionales programados	¢50 963 741 245,40
<b>Total</b>	<b>¢87 678 741 245,00</b>						
Recursos asignados Fodesaf 2019	¢36 715 000 000,00						
Recursos adicionales programados	¢50 963 741 245,40						
<b>Presupuesto programado</b>	Plan presupuesto programado 2019      ¢87 678 741 245,00						

ITEMS	DETALLE
<b>Descripción de productos</b>	<p><b>Aseguramiento en el Seguro de Salud:</b> Cuyo costo se calcula sobre la base mínima contributiva por una prima. Ambos productos son calculados por la Dirección Actuarial y Económica y aprobados por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.</p>
<b>Población Meta</b>	<p>Este beneficio está dirigido a la población en condición de pobreza, de conformidad a los datos suministrados por la Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual se estima para el año 2017 en un 12,45 % del total de la población asegurada por cuenta del Estado.</p> <p>Total, de Población estimada para 2017: 4 947 481</p> <p>Estimación de núcleos familiares con derecho a un aseguramiento por cuenta del Estado 236 908 (<math>4\ 947\ 481 \times 12,4\ \% = 615\ 961 / 2,6</math> miembros por familia)</p> <p>El 12, 4 % se compone con: 5,8% Pobreza Extrema no asegurada, aproximadamente 40 650 núcleos familiares</p> <p>2,5% Pobres, pero sin seguro Social (Indigencia Médica) 46 258 núcleos familiares</p> <p>4.1% Pobres asegurados por el Estado en promedio 150 000 núcleos familiares.</p>
<b>Convenio y Adendas</b>	<p>Para el periodo presupuestario 2019, no hay firmado convenio de cooperación y aporte financiero entre la CCSS y el Ministerio de Trabajo Desaf, por cuanto se encuentra pendiente un proceso judicial de cobro que a la fecha está impugnado.</p>

Fuente: Ficha Descriptiva del Programa (Página Web [www.fodesaf.go.cr](http://www.fodesaf.go.cr))

## 2. Ejecución histórica del programa

Este apartado resume y analiza el comportamiento de los recursos del Fodesaf otorgados a la CCSS para la ejecución del programa, durante los últimos cinco años, considerando el gasto efectivo, asociado a la cantidad de personas beneficiarias.

**Tabla 2**  
**COSTA RICA, CCSS: Recursos (asignados, girados y ejecutados) y cantidad de personas beneficiarias, Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2015 - 2019**

Años	Recursos (en millones de colones)			Personas Beneficiarias
	Asignados	Girados	Ejecutados	
2015	34 000	34 000	48 628	ND
2016	35 000	35 000	55 942	152 737
2017	37 914	37 914	65 047	156 056
2018	36 715	36 715	76 146	165 277
2019	36 715	36 715	89 084	180 550

**Fuente:** Desaf, Sistema de Indicadores, Página Web Fodesaf

De 2015 a 2019, como se puede evidenciar en este apartado el Programa Asegurados por Cuenta del Estado, en la estructura de gasto difiere con los recursos reales efectivos, en razón de que la CCSS lo que presta es un servicio y nos cobra por ese servicio, y pasa a ser parte de los ingresos de la CCSS

Tal y como se desprende de los datos de la Tabla 2, el programa ha venido incrementando la cantidad de personas beneficiadas significativamente en cada periodo.

## 3. Resultados del período

### 3.1 Ejecución programática

En la Tabla 3, se detalla la información de las metas de personas beneficiadas programados y atendidas por trimestre y el acumulado anual correspondiente a los aseguramientos.

**Tabla 3**  
**COSTA RICA, CCSS: Distribución anual de personas beneficiadas (programadas y atendidas)**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, por trimestre, 2019**

Cantidad de Personas	Trimestres				Totales
	I	II	III	IV	
Programadas	174 837	174 837	174 837	174 837	174 837
Atendidas	176 425	179 691	183 078	183 008	180 550

Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

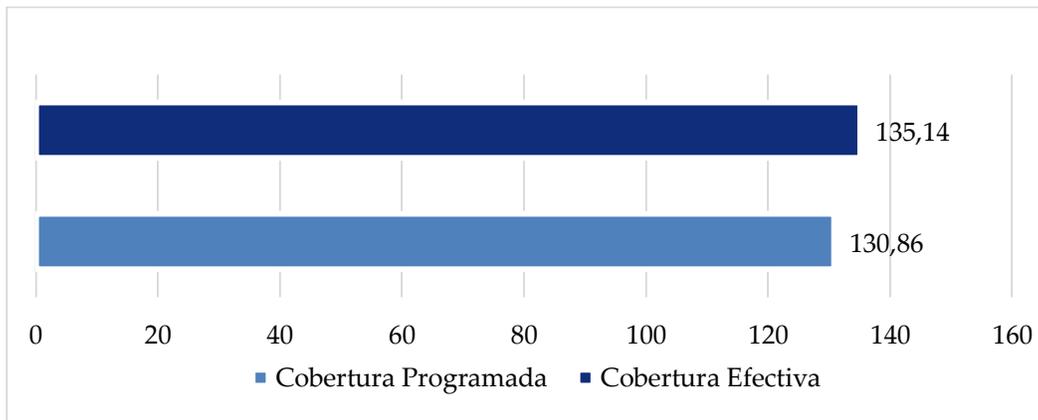
Según lo reportado por la Unidad Ejecutora, la atención total de beneficiarios con respecto a la programación fue mayor para todos los trimestres, se evidencia un incremento de personas beneficiadas.

### 3.1.1 Cobertura Potencial de beneficiarios

En la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018 se define la población objetivo para el programa, dato con el que se estiman los indicadores de cobertura, para este período, destacando lo siguiente:

*“La población costarricenses y extranjeros residentes legales, que no reciben los servicios de salud otorgados por la Caja Costarricense de Seguro Social.”. Este dato se cuantificó en 133 602 personas beneficiarias.”*

**Figura 1**  
**COSTA RICA, CCSS: Indicadores de Cobertura**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2019**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

El programa presenta un índice de cobertura programada superior en un 30,86% a la población objetivo definida; es decir que se programó atender más del 100% de esta población y se supera la atención esperada en un 35,14%.

### 3.2 Ejecución presupuestaria

En la Tabla 4, se detalla la información trimestral y acumulada del periodo presupuestario 2019, contiene los recursos programados y efectivos por trimestre y acumulado para “aseguramientos”.

**Tabla 4**  
**COSTA RICA, CCSS: Distribución anual del gasto (programado y efectivo)**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, por trimestre, 2019**

Aseguramientos	Trimestre				Acumulado
	I	II	III	IV	
Programados	21 919 664 232	21 919 692 338	21 919 692 338	21 919 692 338	87 678 741 245
Efectivos	21 778 765 982	22 166 636 415	22 600 046 434	22 539 023 392	89 084 472 223

Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

En cuanto a los recursos programados, la Desaf, para este programa le asignó €36 715 000 000,00; además, la UE incluye recursos adicionales en el cronograma de metas e inversión por €50 963 741 245,40; para un total de €87 678 741 245,00. Lo anterior, con el fin de reflejar y solventar los gastos reales de la ejecución del programa; los datos con los que se elabora el presente informe considera la totalidad de estos recursos tanto en programación como en gasto efectivo.

La Unidad Ejecutora presentan una ejecución presupuestaria que supera el 100%; en los tres últimos trimestres, excepto en el I trimestre que su gasto fue menor.

Los recursos asignados, se invierten en el pago de aseguramientos de los beneficiarios, por lo que no presenta otra modalidad ni gastos administrativos en el cronograma de metas e inversión proyectado para el ejercicio 2019.

#### 3.2.1 Modificaciones y presupuestos extraordinarios

No se presentaron solicitudes de modificaciones en las metas programadas, razón por lo que se mantiene el cronograma de metas e inversión inicial programado para el período.

### 3.3 Relación entre ejecución programática y presupuestaria

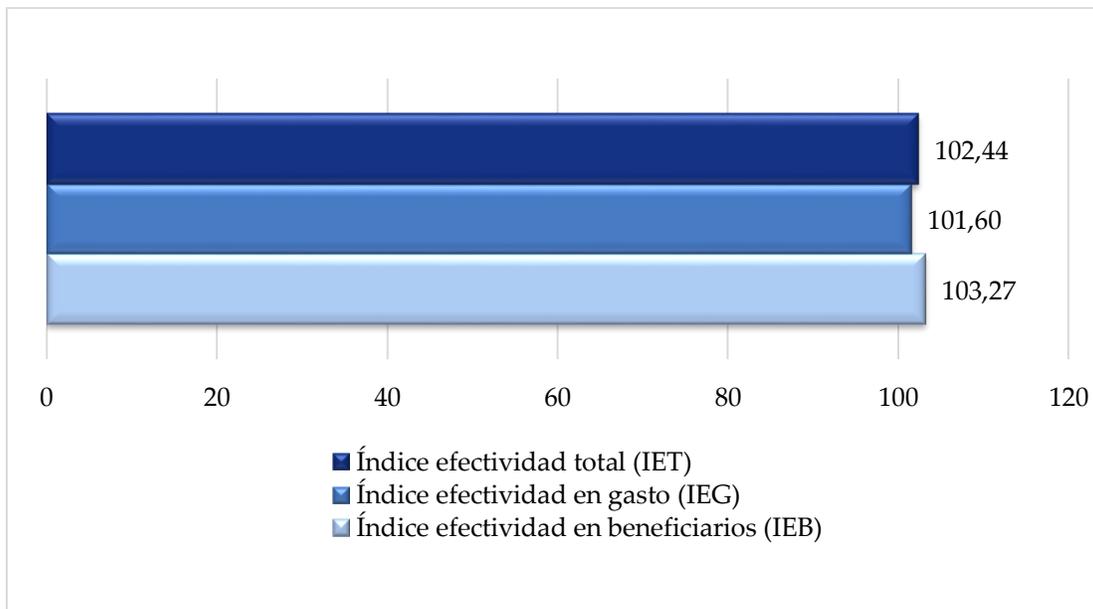
La información que se desarrolla a continuación, muestra la relación entre las metas alcanzadas y el presupuesto invertido para la atención de las personas (eficiencia y eficacia); mediante el análisis de los indicadores, que a lo largo del período presupuestario permitieron el control y seguimiento de estas variables.

Es importante reiterar que, para este programa en específico, los recursos asignados por el Fondo para la ejecución del período, no son suficientes, por lo que la UE incluye en el cronograma de metas e inversión recursos adicionales a los asignados por ₡50 963 741 245,40 para un total de recursos programados por ₡87 678 741 245.

#### 3.3.1 Indicadores de Resultados

La información que se obtiene de esta sección permite la rendición de cuentas, a través de las metas físicas y financieras. 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, CCSS: Indicadores de Resultados**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2019**  
**(En porcentajes)**



Fuente Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

Los indicadores de resultados miden el porcentaje de ejecución con respecto al programado. Según el Índice de Efectividad de Beneficiarios (IEB), se atiende a un 3,27% adicional a lo programado, lo que representa 5 713 personas beneficiadas de más. De la misma manera, el Índice de Efectividad de Gasto (IEG) indica una ejecución superior en un 1,60% a los recursos programados. Se utilizaron recursos adicionales por ₡1 405 730 978. A nivel general el programa presenta una efectividad superior en un 2,44% a la programación como promedio del IEB e IEG.

### **3.3.2 Índice de transferencia efectiva del gasto (ITG)**

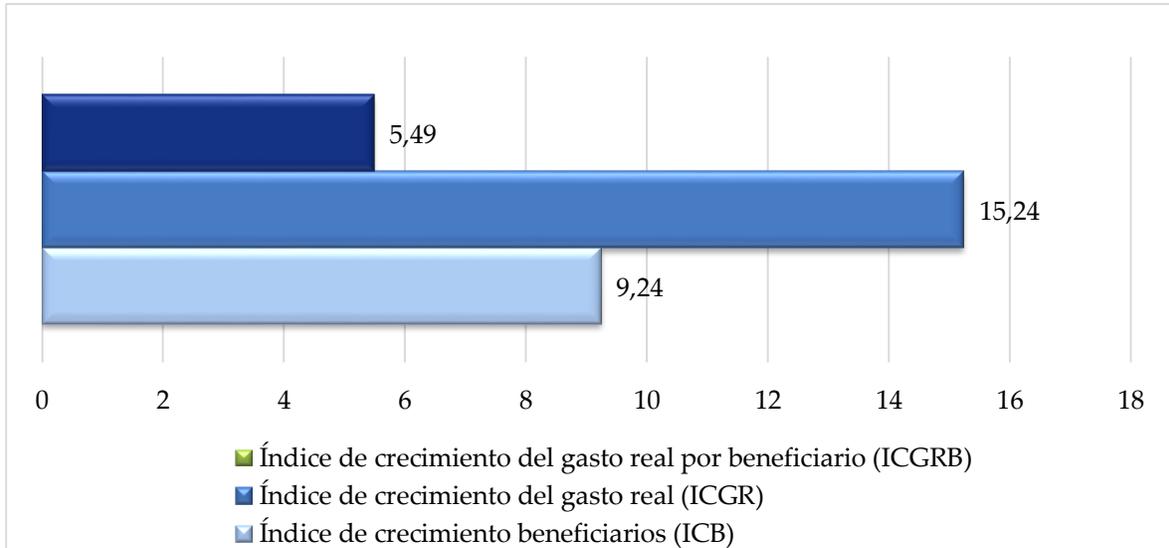
Este indicador determina, cuánto del gasto financiado por el Fodesaf llega efectivamente a los beneficiarios, como transferencias en dinero. Compara el logro del gasto efectivo en transferencias a las personas según el gasto efectivo reportado y da cuenta del tipo de programa y de la presencia de gastos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

El programa no registra otros gastos, por tanto, el 100% de los gastos efectivos en 2019 fueron trasladados en forma de transferencia a sus beneficiarios.

### **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 (ICG) y el Índice de Crecimiento Global (ICG).

**Figura 3**  
**COSTA RICA, CCSS: Indicadores de Expansión**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2019**



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

Al finalizar el período, se atienden a 180 550 personas, lo que representa el 9,24% de crecimiento con respecto a la población efectiva del 2018 que fue de 165 277 beneficiados.

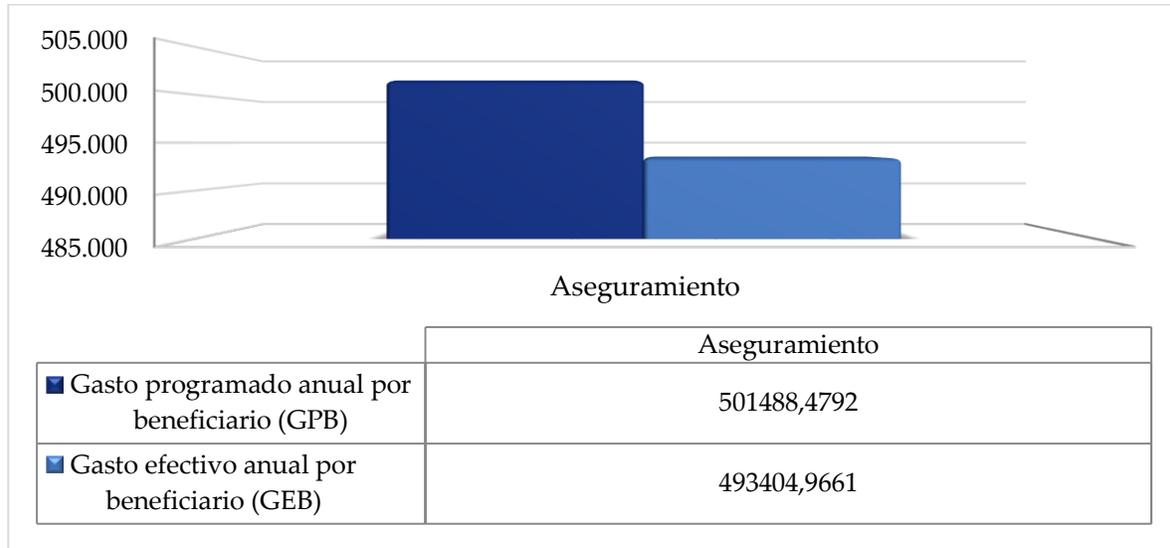
El gasto efectivo real 2019 fue de ₡89 084 472 223,00; evidenciando un crecimiento del 15,24% con respecto al gasto efectivo real 2018 que fue de ₡76 146 029 137,00; no obstante, el crecimiento que muestran ambos índices presenta un crecimiento del 5,49% en el gasto efectivo real por beneficiario debido a que en el 2018 este fue de ₡440 794 y para el 2019 fue de ₡464 994,00.

### 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).

El GEB acumulado del programa es de ₡493 404,96, el cual es menor al programado en ₡8 083,51. Es un valor efectivo pues es el ejecutado, aunque no descuenta por inflación, corresponde a un valor nominal y no real. (Figura 4).

**Figura 4**  
**COSTA RICA, CCSS: Indicadores de Gasto Medio**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2019**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

La Tabla 4, presenta la información del gasto programado y efectivo, mensual y acumulado para los “aseguramientos”, así como el índice de eficiencia.

**Tabla 4**  
**COSTA RICA, CCSS: Gasto mensual y anual (programado y efectivo) e índice de eficiencia, Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2019**

Aseguramientos	Gasto Mensual		Gasto Anual		IE%
	Programado	Efectivo	Programado	Efectivo	
Aseguramientos	41 790,71	41 117,08	501 488,48	493 404,97	100,78

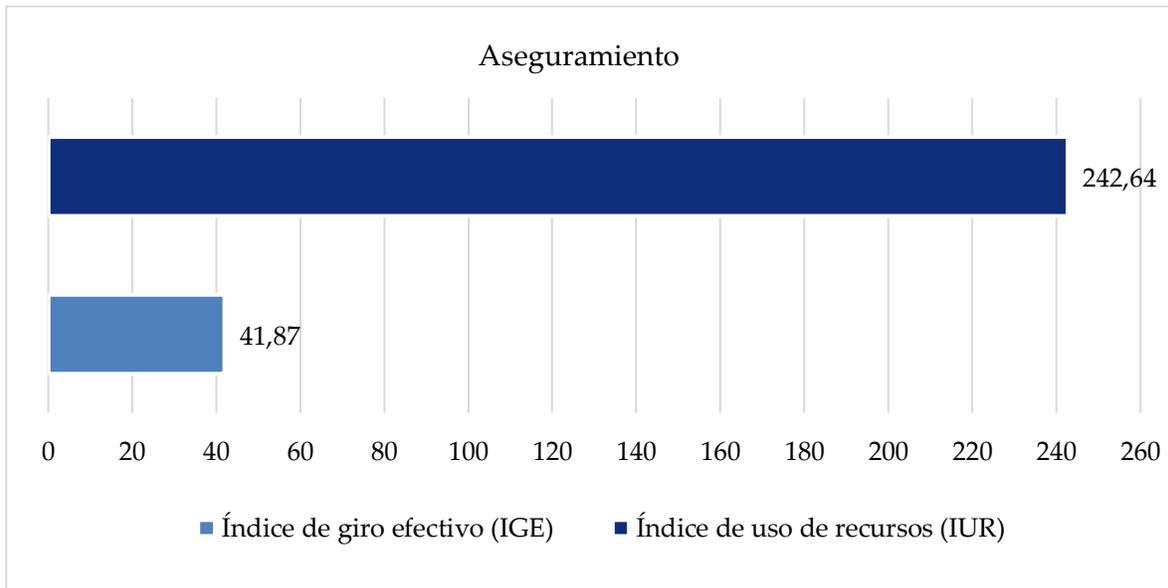
Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2019

El Índice de Eficiencia Total (IEFT) mide la eficiencia con que se están utilizando los recursos, lo cual depende tanto del gasto realizado por beneficiario como del grado de ejecución, en este caso el índice fue un 0,78% superior a la programación, lo que indica una eficiencia del 100% (Tabla 4).

### 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, del Ministerio de Hacienda y de la CCSS. Los que lo reciben de las dos últimas vías, tienden a tener menos contratiempos para recibir la partida de gobierno central y 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 un poco más de control para ajustar el giro al desempeño. Además, los programas que cuentan con financiamientos de otras fuentes, tienen mayor flexibilidad para cumplir con las metas financiando temporalmente los gastos de esas otras fuentes. Se incluye dos indicadores: Índice de Giro Efectivo (IGE) e Índice de Uso de Recursos (IUR).

**Figura 5**  
**COSTA RICA, CCSS: Indicadores de Giro de Recursos,**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2019**



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

Como puede observarse en la Figura 5, el índice de giro efectivo fue de un 41,87%, este resultado se origina en que la fórmula del indicador considera la totalidad de los recursos programados que corresponden a ₡87 678 741 245 y el giro fue de ₡36 715 000 000,00. No obstante, si se consideran los recursos asignados para el presente período, la Desaf cumplió con el giro del 100% de los recursos.

El indicador de uso de los recursos muestra que se están gastando más recursos de los girados, por tanto, el indicador, según el gasto efectivo, da como resultado un 142,64% adicional, debiendo de haber sido un 100% para el caso de los recursos Fodesaf, considerando que todos los recursos girados por un monto de ¢36 715 000 000,00, fueron ejecutados.

## **4. Liquidación presupuestaria anual**

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 61 inciso e) del Reglamento a la Ley N°8783, se realiza el análisis de orden presupuestario a la liquidación presupuestaria 2019 remitida por la unidad ejecutora y así determinar si cerró el periodo presupuestario con un superávit o déficit.

### **4.1. Presupuesto de Ingresos**

#### **4.1.1 Presupuesto Fodesaf**

Para el ejercicio económico 2019, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares le asignó recursos a la CCSS por el orden de ¢188 777 265 005,00; de los cuales ¢36 715 000 000,00 corresponden al Programa Atención de Asegurados por Cuenta del Estado “Indigentes” Ley N° 7374. Dicho presupuesto fue aprobado por la Contraloría General de la República mediante Oficio 18164 (DFOE-SOC-1395) del día 17 de diciembre del 2018.

#### **4.1.2 Presupuesto CCSS**

Por su parte la CCSS refleja un presupuesto inicial del periodo por la suma de ¢36 715 000 000,00 que corresponden a recursos Fodesaf.

### **4.2 Ingresos Reales**

En los registros llevados por el Departamento de Presupuesto de esta Dirección, al programa se le giraron recursos efectivos durante el periodo 2019 por la suma de ¢36 715 000 000,00

### **4.3 Presupuesto de Egresos**

El presupuesto de egresos (gasto) al igual que el de ingresos fue de **¢36 715 000 000,00**.

### **4.4 Egresos reales**

De conformidad con la documentación presupuestaria remitida por la unidad ejecutora, la ejecución de los recursos se da por el monto de **¢89 084 472 223,40**.

No se omite indicar, que según la información suministrada por la CCSS el monto de cobro del costo de atención del programa para el periodo 2019 fue de **¢89 084 472 223,40**, lo cual refleja un déficit de **¢52 369 472 223,40**, si lo comparamos con los recursos girados por el Fodesaf que fue por la suma de **¢36.715.000.000,00**.

### **4.5 Superávit**

Realizado el análisis a los documentos presentados por la unidad ejecutora, se logra determinar que los ingresos efectivos del programa fueron por el monto de **¢36.715.000.000,00** y los egresos (gastos) por el orden de **¢89 084 472 223,40**; reflejándose al final del período un déficit de **¢52 369 472 223,40**, tal como lo señala la unidad ejecutora los recursos ejecutados corresponde al cálculo del porcentaje de contribución media de las demás poblaciones aseguradas al Seguro de Salud.

Informe ejecución anual 2019 – Programa Asegurados por cuenta de Estado

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES  
CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL  
PROGRAMA: ASEGURADOS POR CUENTA DEL ESTADO "INDIGENTES"  
LIQUIDACION PRESUPUESTARIA AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2019  
SUPERAVIT O DEFICIT ACUMULADO  
(COLONES)

	DETALLE	PARCIALES	TOTALES
1-	<b>INGRESOS</b>		
	<b>1-1 PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>		<b>36 715 000 000,00</b>
	-PRESUPUESTO ORDINARIO	36 715 000 000,00	
	-MODIFICACIONES Pto Ext N°1-2019	▼ (1) 0,00	
	<b>1-2 INGRESOS REALES</b>		<b><u>36 715 000 000,00</u></b>
	-DEL EJERCICIO 2019	36 715 000 000,00	
	-SUPERÁVIT 2018	▼ (2) 0,00	
	SUPERAVIT DE INGRESOS		-
2-	<b>EGRESOS</b>		
	<b>2-1 PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>		<b>36 715 000 000,00</b>
	-PRESUPUESTO ORDINARIO	36 715 000 000,00	
	-MODIFICACIONES Pto Ext N°1-2019	0,00	
	<b>2-2 EGRESOS REALES</b>		<b><u>89 084 472 223,00</u></b>
	-EJERCICIO 2019	▼ (3) 89 084 472 223,00	
	-SUPERÁVIT 2018	▼ (4) 0,00	
	SUPERAVIT DE EGRESOS		-52 369 472 223,00
3-	<b>SUPERAVIT EFECTIVO 2019</b>	▼ (5)	<b>-52 369 472 223,00</b>

(3) Según liquidación del CCSS

(4) Los ingresos efectivos transferidos por Fodesaf a la unidad ejecutora fueron congruentes con los recursos asignados y presupuestados durante el periodo

## 5. Conclusiones

Los resultados que genera el Sistema de Indicadores se basan en la información de los Cronogramas de Metas e Inversión aprobados, según presupuesto ordinario y recursos adicionales programados por un total de ¢87 678 741 245,00; y la información trimestral que remite la unidad ejecutora para el control y seguimiento del programa, además se consideran otros insumos para la elaboración del presente informe:

1. El programa atendió 5 713 beneficiarios adicionales a los programados (174 837), de igual forma se presentó una sobreejecución del gasto de un 1,60%, equivalente a ¢1 405 730 978,00 más de la programación (¢87 678 741 245) y se entregó un subsidio con un valor promedio de ¢493 404,96 por beneficiario. Estos resultados, determinan un índice de eficiencia que supera el 100%.
2. La Desaf, cumplió con el giro de la totalidad de los recursos programados (¢ 36 715 000 000,00), no obstante, como el indicador de giro considera el cronograma total (que incluye recursos adicionales a los asignados) este fue de un 41,87%.
3. En relación con los logros en la atención de beneficiarios, el programa presenta un crecimiento significativo, brindando el servicio de aseguramiento a la población que requiere de la ayuda del Estado para solventar la necesidad en el campo de la salud.

Los ingresos efectivos transferidos por Fodesaf a la unidad ejecutora fueron congruentes con los recursos asignados y presupuestados durante el periodo 2019. No obstante, en la documentación remitida por la CCSS refleja un gasto superior de ¢52 369 472 223,40.

## 6. Consideraciones.

### 6.1 Convenio

Los convenios de cooperación institucional suscritos entre las Unidades Ejecutoras, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, son los que dan soporte a la Desaf para el control, la fiscalización y supervisión a través de la solicitud de informes de ejecución, liquidaciones, etc; de los recursos que transfiere a las unidades ejecutora para la ejecución de los programas sociales.

Al respecto, la CCSS no ha brindado la colaboración para suscribir el convenio de cooperación de común acuerdo, y así poder materializar de mejor manera y normar el accionar del programa asegurados por cuenta del estado.

Al respecto, el Departamento de Asesoría Legal de la Desaf, mediante memorando DAL-DESAF-01-2020 de fecha 06 de febrero del año en curso, en el apartado de conclusiones argumentó lo siguiente:

La ley 5662 y su reforma integral, le otorga potestades fiscalizadoras a la Desaf, con el fin de asegurar la eficiencia y la correcta ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las condiciones establecidas en el marco jurídico. Es deber de la Desaf, establecer los lineamientos que regulen la tramitación del giro de recursos a las instituciones ejecutoras, otorgándoles un debido proceso, en el cual quede claro los requisitos para el ejercicio de las potestades de fiscalización, control y evaluación que deben cumplir las instituciones, los plazos, las advertencias por incumplimiento y las posibles sanciones en caso de incumplimiento.

En cuanto a los convenios, debe quedar claro que es una herramienta jurídica, que tienen sustento legal en la Ley 5662, su reforma integral y reglamento, mediante el cual se establecen las obligaciones de las partes firmantes y que permite regular la ejecución de los recursos públicos en apego a la normativa vigente.

Para los casos en que las instituciones ejecutoras no cumplan con el requisito de firma de los convenios de cooperación y aporte financiero con el Ministerio de Trabajo-Desaf, esta última tiene la potestad para suspender el giro de recursos si así lo considera.

No obstante, considerando el principio de interés público que se encuentra plasmado en la Ley de creación del Fodesaf y que rige los programas sociales que ejecutan las instituciones públicas, es necesario que los jefes del fondo, valoren previo a la suspensión del giro de recursos de un programa, el impacto que tendría el mismo sobre los posibles beneficiarios y su afectación directa al principio de interés público.

## 6.2 Recursos asignados

En el caso particular de este programa, en periodos anteriores a reportado que sus egresos (gastos) han sido superiores a los ingresos efectivos, argumentando que los recursos ejecutados corresponden al cálculo del porcentaje de contribución media de las demás poblaciones aseguradas al Seguro de Salud.

No obstante, los ingresos efectivos transferidos por Fodesaf a la unidad ejecutora han sido congruentes con los recursos asignados y presupuestados durante dichos periodos, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

**CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL  
PROGRAMA ASEGURADOS POR CUENTA DEL ESTADO  
COSTO DE REGISTRO DE LOS ASEGURADOS**

<b>Año</b>	<b>Recursos Asignados Fodesaf</b>	<b>Recursos Girados Fodesaf</b>	<b>Recursos Ejecutados CCSS</b>	<b>Diferencia</b>
2015	34 000 000 000,00	34 000 000 000,00	48 628 869 284,00	-14 628 869 284,00
2016	35 000 000 000,00	35 000 000 000,00	55 942 584 082,00	-20 942 584 082,00
2017	37 914 804 707,50	37 914 804 707,50	65 047 421 669,00	-27 132 616 961,50
2018	36 715 000 000,00	36 715 000 000,00	76 146 029 116,00	-39 431 029 116,00
2019	36 715 000 000,00	36 715 000 000,00	89 084 472 223,40	-52 369 472 223,40
	180 344 804 707,50	180 344 804 707,50	334 849 376 374,40	-154 504 571 666,90

## 6.3 Beneficiarios

La Ley N°5662 y su reforma Ley N°8783 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en su artículo 2 establece:

“...Son beneficiarios de este Fondo los 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, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos”.

Por su parte la CCSS en su programa de asegurados por el estado indica que la población meta a la que va dirigido este beneficio es la población en condición de pobreza, pobreza extrema o indigencia médica, costarricenses o extranjeros residentes legales del país y menores de edad sin importar su condición migratoria.

También se incluye a la población que la institución le presta una atención médica por estar cubierta por leyes y normas específicas establecidas por el Estado.

Además, la Ley N° 7374 “Ley de Aprobación de los Contratos de Préstamo suscritos entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de la República de Costa Rica”; en su artículo N°6 establece: “El costo de atención de la población indigente se cubrirá con los recursos provenientes de las partidas del Fondo de Asignaciones Familiares, para lo cual se utilizará como referencia el porcentaje de cotización media, calculado por la Dirección Técnica Actuarial de la Caja Costarricense del Seguro”.

Por otra parte, el Convenio de Apoyo a la Consolidación Financiera del Seguro de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Trabajo, suscrito el día 13 de julio del año 2011, en su cláusula 5 señala:

“De la inclusión del pago por asegurados por cuenta del estado en el Presupuesto de FODESAF

Corresponderá a FODESAF incluir presupuestariamente el pago de atención de la población indigente a partir del presupuesto del 2012. Para tal fin, DESAF contará con los sistemas de información que permitan estimar el monto preciso del costo a cancelar a la CCSS por este concepto. El pago correspondiente se realizará gradualmente de la siguiente forma: el primer año DESAF cubrirá el 25%, el segundo año el 50%, el tercer año 75%, y para el cuarto año DESAF asumirá el costo total de la población indigente, correspondiendo al Gobierno Central mediante una transferencia específica asumir el saldo al descubierto. Estos porcentajes podrán variar dependiendo del nivel recaudatorio del fondo.

Como puede evidenciar, al Fodesaf se le establece el costo de atención de la población indigente.

Sobre el particular, la CCSS no presenta ante esta Dirección los registros actualizados de las personas beneficiarias cubiertas por el programa de indigentes, que permita a la Desaf determinar el monto que efectivamente se le adeuda por concepto del otorgamiento de dicho seguro.

#### **6.4 Otras consideraciones.**

Por lo aspectos descritos anteriormente, este departamento solicito el criterio legal con respecto a si al Fodesaf le corresponde cancelar el costo del programa Asegurados por Cuenta del Estado en sus diferentes modalidades, o únicamente a la población indigentes tal y como lo señala la Ley N° 7374 y si previo al giro de los recursos a la CCSS se debe formalizar o no el convenio de cooperación correspondiente

Sobre el particular, a través del memorando DESAF-AL-015-2019 de fecha 24 de octubre del 2019, la Asesoría Legal realiza un análisis literal y jurídico e interpretación de la normativa vigente, determinando que la CCSS, está haciendo una interpretación errónea de la norma, ampliándola a personas que no cumplen con el perfil de beneficiarios del FODESAF, lo cual infringe los fines de la Ley 5662 y su reforma la Ley 8783.