

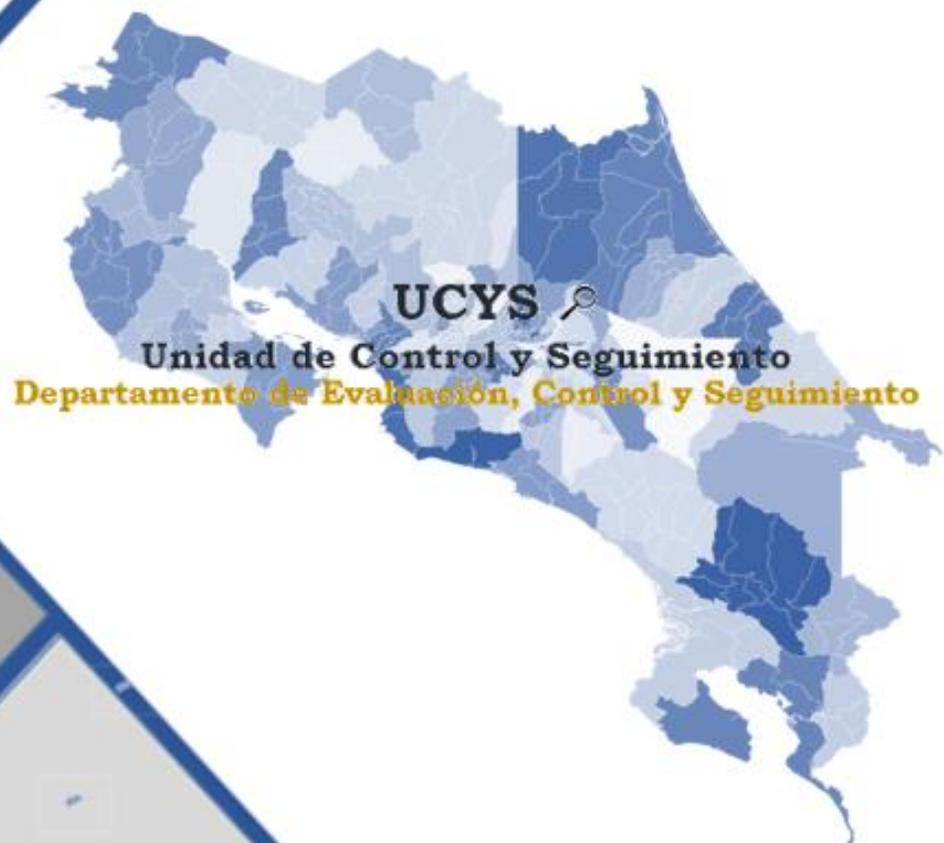


DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO SOCIAL Y  
ASIGNACIONES FAMILIARES



# Informe de Ejecución Anual 2020 DECS-UCS-IGE-55-2021

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



Mayo, 2021

## Tabla de 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> .....	10
<b>3. Resultados del período</b> .....	10
<b>3.1 Ejecución programática</b> .....	10
3.1.1 Cobertura potencial de beneficiarios.....	11
<b>3.2 Ejecución presupuestaria</b> .....	12
3.2.1 Modificaciones y presupuestos extraordinarios .....	12
<b>3.3 Análisis de indicadores</b> .....	13
3.3.1 Indicadores de Resultados .....	13
3.3.2 Indicador de composición.....	14
3.3.3 Indicadores de expansión.....	14
3.3.4 Indicadores de gasto medio .....	15
3.3.5 Indicadores de giro de recursos .....	17
<b>4. Liquidación presupuestaria anual</b> .....	18
<b>4.1 Presupuesto de Ingresos</b> .....	18
4.1.1. Presupuesto Fodesaf .....	18
4.1.2. Presupuesto CCSS.....	18
<b>4.2 Ingresos Reales</b> .....	18
<b>4.3 Presupuesto de Egresos</b> .....	18
<b>4.4 Egresos reales</b> .....	19
<b>4.5 Superávit</b> .....	19
<b>4.6 Observaciones</b> .....	19
4.6.1 Convenio.....	19
4.6.2 Recursos asignados .....	20
4.6.3 Beneficiarios.....	21
<b>4.7 Consideraciones</b> .....	22
<b>5. Conclusiones</b> .....	25

## 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 Fodesaf	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 brindan una estimación del tamaño relativo del programa en relación con la población objetivo, según la población programada y la población efectivamente beneficiada 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 indicadores anteriores.

ITEM	DETALLE
Indicador de Composición	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.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Transferencia Efectiva del Gasto</li> </ul>	Valor igual a 100 indica que el programa consiste exclusivamente en gastos de transferencias en dinero a las personas, sin la presencia de gastos administrativos y operativos.
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).
Indicadores de Giro de recursos	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.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de giro efectivo (IGE)</li> </ul>	Dato igual a 0 significa que no se han girado recursos en el período
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de uso de recursos (IUR)</li> </ul>	Dato igual a 100 muestra un uso eficiente de los recursos girados.

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

El presente informe tiene como objetivo referirse a la ejecución del 2020 del *Programa Asegurados por Cuenta del Estado*, el cual, programa recursos por un monto de ₡103 258 943 208,00; 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-784-2019 del 06 de junio del 2019; el resto de los recursos por ₡66 543 943 208,00; 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 2020, 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 2020.

## 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, 2020**

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="0"> <tr> <td style="padding-left: 20px;"><b>Total</b></td> <td style="text-align: right;"><b>¢103 258 943 208,00</b></td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Recursos asignados Fodesaf 2020</td> <td style="text-align: right;">¢36 715 000 000,00</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Recursos adicionales programados</td> <td style="text-align: right;">¢66 543 943 212,00</td> </tr> </table>	<b>Total</b>	<b>¢103 258 943 208,00</b>	Recursos asignados Fodesaf 2020	¢36 715 000 000,00	Recursos adicionales programados	¢66 543 943 212,00
<b>Total</b>	<b>¢103 258 943 208,00</b>						
Recursos asignados Fodesaf 2020	¢36 715 000 000,00						
Recursos adicionales programados	¢66 543 943 212,00						

Informe ejecución anual 2020– Programa Asegurados por cuenta de Estado

ITEMS	DETALLE
<b>Presupuesto programado</b>	Plan presupuesto programado 2020 <span style="float: right;">¢103 258 943 208,00</span>
<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 * 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 2020, 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, 2016 - 2020**

Años	Recursos (en millones de colones)			Personas Beneficiarias
	Asignados	Girados	Ejecutados	
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
2020	36 715	36 715	96 576	190 918

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

De 2016 a 2020, 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, debido a 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, 2020**

Cantidad de Personas	Trimestres				Totales
	I	II	III	IV	
Programadas	190 235	190 235	190 235	190 235	190 235
Atendidas	189 232	192 405	190 643	191 390	190 918

Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

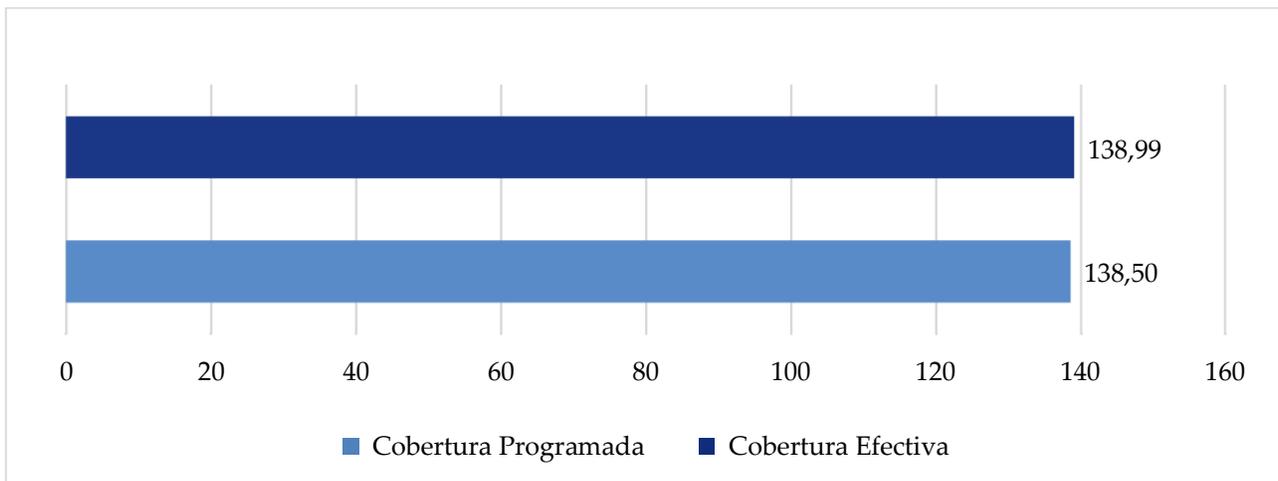
Según lo reportado por la Unidad Ejecutora, la atención total de beneficiarios con respecto a la programación fue menor en el primer trimestre y mayor para los siguientes trimestres, se evidencia un incremento de personas beneficiadas.

### 3.1.1 Cobertura potencial de beneficiarios

En la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2020 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 137 358 personas beneficiarias.”*

**Figura 1**  
**COSTA RICA, CCSS: Indicadores de Cobertura**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2020**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

El programa presenta un índice de cobertura programada superior en un 38,50% 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 38,99%.

### 3.2 Ejecución presupuestaria

En la Tabla 4, se detalla la información trimestral y acumulada del periodo presupuestario 2020, contiene los recursos programados y efectivos para “aseguramientos”.

**Tabla 4**  
**COSTA RICA, CCSS: Distribución anual del gasto (programado y efectivo)**  
**Programa Asegurados por Cuenta del Estado, por trimestre, 2020**

Aseguramientos	Trimestre				Acumulado
	I	II	III	IV	
Programados	25 814 735 802	25 814 735 802	25 814 735 802	25 814 735 802	103 258 943 208
Efectivos	23 950 776 784	24 272 091 566	24 129 364 688	24 223 953 414	96 576 186 452

Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

En cuanto a los recursos programados, la Desaf asignó al programa ₡36 715 000 000,00; además, la UE incluye recursos adicionales en el cronograma de metas e inversión por ₡66 543 943 212,00; para un total de ₡103 258 943 208,00. 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 inferior al 100%. En todos los trimestres el gasto fue menor al proyectado.

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, acorde a lo proyectado para el ejercicio 2020.

#### 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 Análisis de indicadores

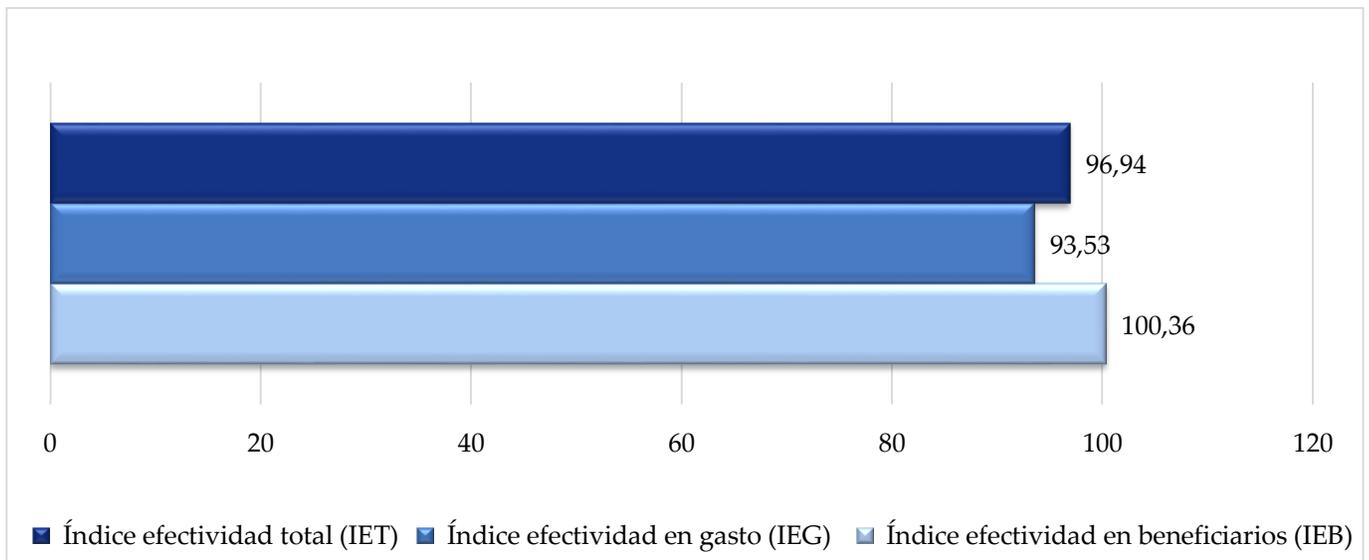
La información que se desarrolla a continuación, muestra la relación entre las metas alcanzadas y el presupuesto invertido para la atención de las personas (eficiencia y eficacia); mediante el análisis de los indicadores, que a lo largo del período presupuestario permitieron el control y seguimiento 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 ₡66 543 943 212,00; para un total de recursos programados por ₡103 258 943 208,00.

#### 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, 2020**  
**(En porcentajes)**



Fuente Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

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 0,36% adicional a lo programado, lo que representa 683 personas beneficiadas de más. De la misma manera, el Índice de Efectividad de Gasto (IEG) indica una ejecución inferior en un 6,47% a los recursos programados. No se utilizaron recursos por un monto de ¢6 682 756 755,60. A nivel general el programa presenta una efectividad inferior en un 3,06% a la programación como promedio del IEB e IEG.

### **3.3.2 Indicador de composición**

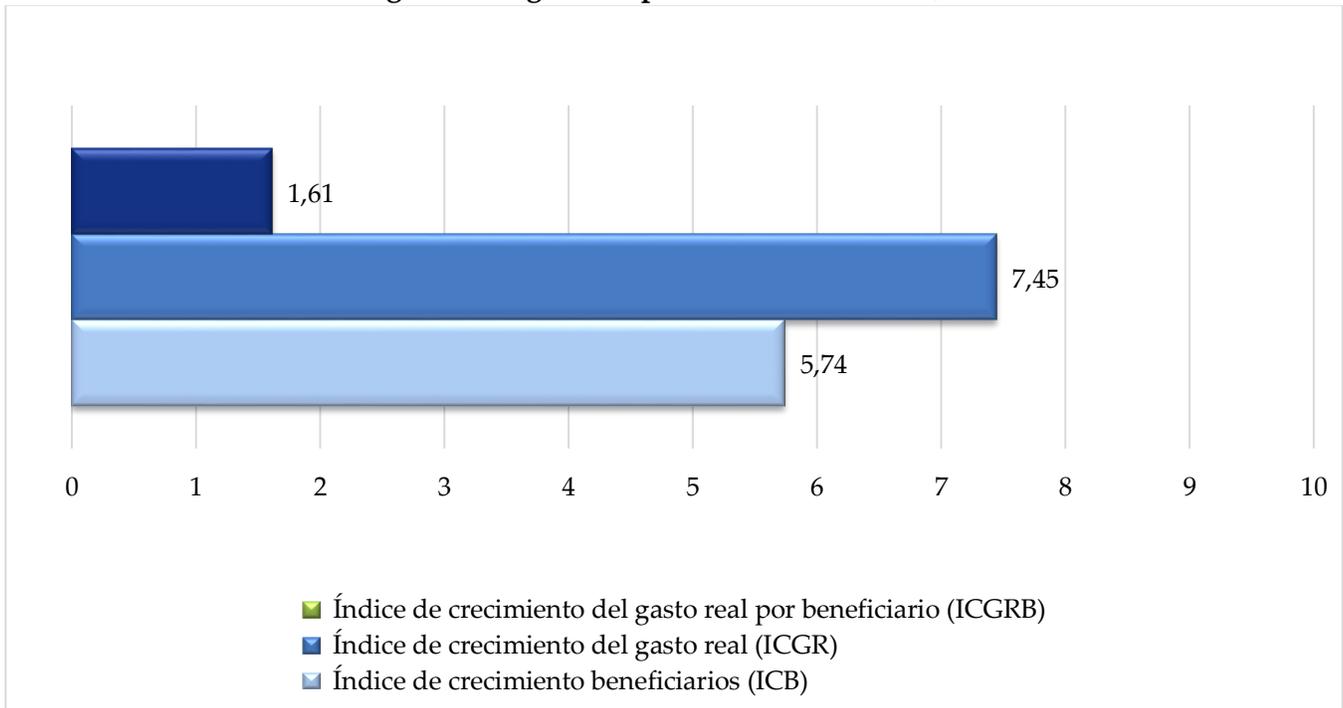
Este indicador determina, cuánto del gasto financiado por el Fodesaf llega efectivamente a los beneficiarios, como transferencias en dinero. Compara el logro del gasto efectivo en transferencias a las personas según el gasto efectivo reportado y da cuenta del tipo de programa y de la presencia de gastos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

El programa no registra otros gastos, por tanto, el 100% de los gastos efectivos en 2020, fueron otorgados 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, 2020**



**Fuente:** Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

Al finalizar el período, se atienden a 190 918 personas, lo que representa el 5,74% de crecimiento con respecto a la población efectiva del 2019 que fue de 180 550 beneficiados.

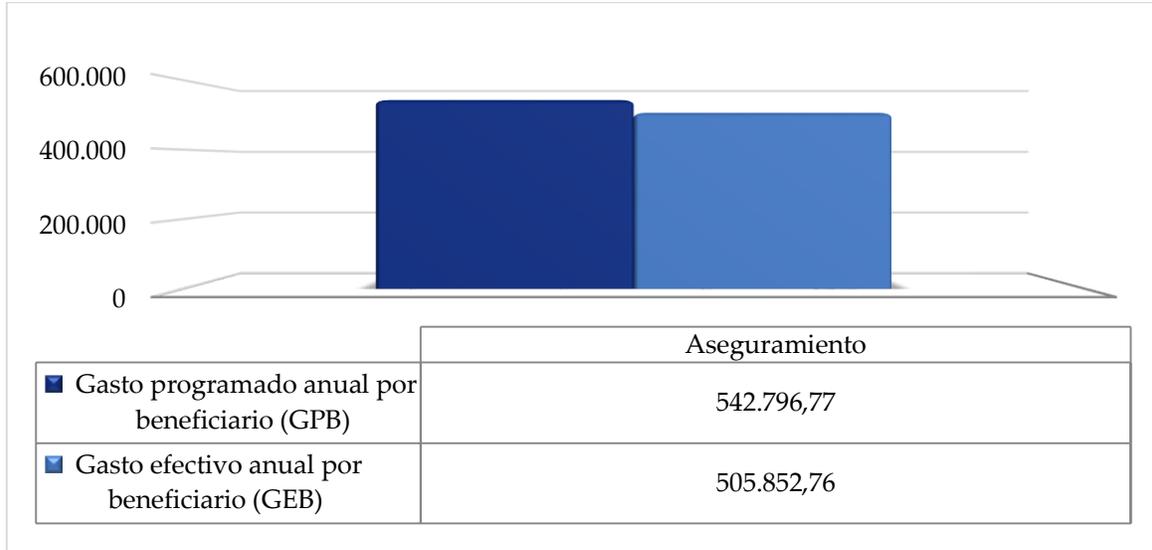
El gasto efectivo real 2020 fue de ¢96 576 186 452,00; evidenciando un crecimiento del 7,45% con respecto al gasto efectivo real 2019 que fue de ¢89 084 472 223,00; no obstante, el crecimiento que muestran ambos índices presenta un crecimiento del 1,61% en el gasto efectivo real por beneficiario debido a que en el 2020 este fue de ¢472 495,00; 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 ₡505 852,76,00; el cual es menor al programado en ₡36 944,01,00. 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, 2020**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

La Tabla 5, presenta la información del gasto programado, efectivo y el anual para los “aseguramientos”, así como el índice de eficiencia.

**Tabla 5**  
**COSTA RICA, CCSS: Gasto mensual y anual (programado y efectivo) e índice de eficiencia, Programa Asegurados por Cuenta del Estado, 2020**

Aseguramientos	Gasto Mensual		Gasto Anual		IE%
	Programado	Efectivo	Programado	Efectivo	
Montos	45 233,06	42 154,40	542 796,77	505 852,76	90,35

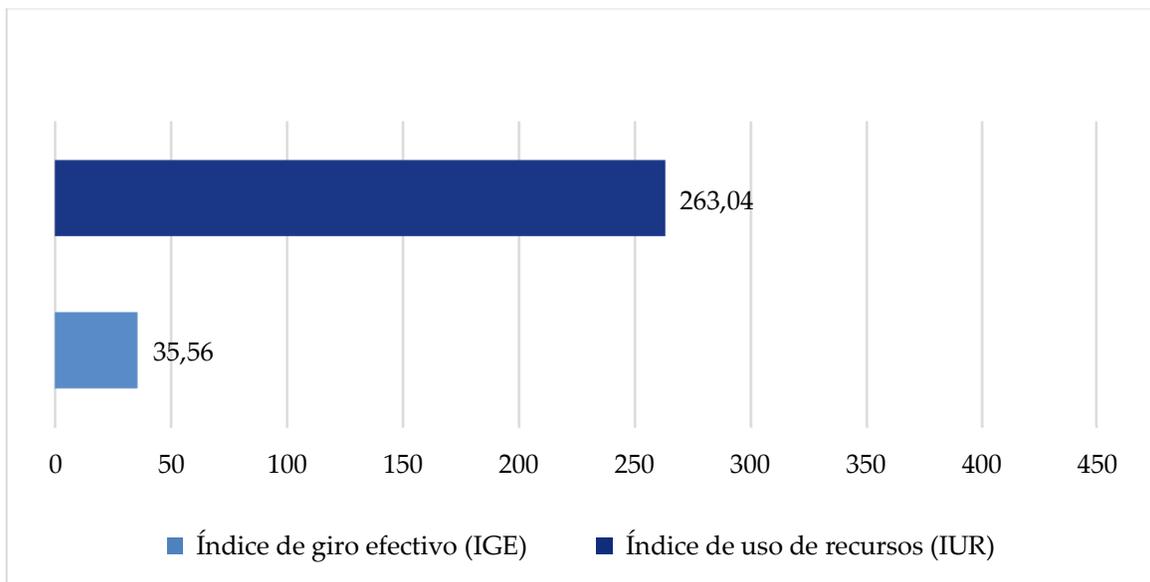
Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

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 9,65% inferior a la programación (Tabla5).

### 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. 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, 2020**



Fuente: Desaf, Sistema de Indicadores, 2020

Como puede observarse en la Figura 5, el índice de giro efectivo fue de un 35,56%, este resultado se origina en que la fórmula del indicador considera la totalidad de los recursos programados que corresponden a ¢103 258 943 208,00; 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 163,04% 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 de los informes de indicadores que remitieron a la Unidad de Control y Seguimiento 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 2020, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares le asigno recursos a la CCSS para la ejecución del programa Atención de Asegurados por Cuenta del Estado “Indigentes” Ley N° 7374 el monto de **¢36 715 000 000**. Dicho presupuesto fue aprobado por la Contraloría General de la República Oficio 20407 (DFOE-SOC-1395) del día 19 de diciembre del 2019.

#### **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 2020 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 ¢96 576 186 452,00.

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 2020 fue de ¢96 576 186 452,00, lo cual refleja un déficit de ¢59 861 186 449,00, 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 ¢96 576 186 452,00; reflejándose al final del período un déficit de ¢59 861 186 449,00, 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.

#### **4.6 Observaciones**

##### **4.6.1 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.

Por su parte, 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.

#### **4.6.2 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
2020	36 715 000 000,00	36 715 000 000,00	96 576 186 452,00	-59 861 186 452,00
<b>TOTAL</b>	<b>180 344 804 707,50</b>	<b>180 344 804 707,50</b>	<b>334 849 376 374,40</b>	<b>-154 504 571 666,90</b>

#### 4.6.3 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.

#### **4.7 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.

Así las cosas, debemos considerar el principio de legalidad que establece los límites y alcances del actuar de la administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual estamos sometidos; es decir, estamos obligados a cumplir los deberes que la ley nos impone y no podemos arrogarnos facultades no concedidas en la misma.

Ante tales argumentos, este departamento ha sugerido realizar una evaluación con el fin de determinar la población objetivo cubierta por programa, como parte de la labor de control y seguimiento y poder determinar el costo real de aseguramiento por indigencia a cobrar al Fodesaf, para cubrir las cuotas de esa población.

**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 2020  
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°1-2020	(1) 0,00	
	<b>1-2 INGRESOS REALES</b>		<b><u>36 715 000 000,00</u></b>
	-DEL EJERCICIO 2020	36 715 000 000,00	
	-SUPERÁVIT 2019	(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°1-2020	0,00	
	<b>2-2 EGRESOS REALES</b>		<b><u>96 576 186 452,00</u></b>
	-EJERCICIO 2020	(3) 96 576 186 452,00	
	-SUPERÁVIT 2019	(4) 0,00	
	SUPERAVIT DE EGRESOS		-59 861 186 452,00
3-	<b>SUPERAVIT EFECTIVO 2020</b>	(5)	<b>-59 861 186 452,00</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 ¢103 258 943 208,00; 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 683 beneficiarios adicionales a los programados (190 235), y presentó una subejecución del gasto de un 6,47%, equivalente a ¢6 682 756 755,60; según lo programado (¢103 258 943 208). Se entregó un subsidio con un valor promedio de ¢505 852,76, anual por beneficiario. Estos resultados, determinan un índice de eficiencia que supera el 90,35%.
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 35,56%.
3. En relación con los logros en la atención de beneficiarios, el programa presenta un crecimiento en comparación al periodo anterior, 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.
4. Los ingresos efectivos transferidos por Fodesaf a la unidad ejecutora fueron congruentes con los recursos asignados y presupuestados durante el periodo 2020. No obstante, en la documentación remitida por la CCSS refleja un gasto superior de ¢59 861 186 452,30.