



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iiCE
Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas



**SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS
FINANCIADOS POR EL FONDO DE
DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES
FAMILIARES (FODESAF):**

INFORME 2011

Febrero, 2013

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Contenido

Introducción	4
PRIMERA PARTE.....	5
Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Selectivos Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	5
El trabajo realizado	6
SEGUNDA PARTE.....	10
Indicadores Anuales 2011	10
Indicadores de Cobertura Potencial.....	10
Indicadores de Resultado	12
Indicadores de Avance	13
Indicadores de Composición del Gasto	14
Indicadores de Expansión	16
Indicadores de Gasto Medio	17
Indicadores de Giro de Recursos.....	20
TERCERA PARTE	23
Indicadores por Institución y Programas	23
Transferencias Monetarias.....	23
Bono Familiar de Vivienda (FOSUVI-BANHVI).....	23
Régimen No Contributivo de Pensiones (CCSS)	31
Pacientes en Fase Terminal (CCSS).....	38
Construyendo Lazos de Solidaridad (CONAPAM)	45
Bienestar y Promoción Familiar (IMAS).....	51
Becas (FONABE)	57
Programa Nacional de Empleo (MTSS).....	62
Entrega de Servicios	71
Atención a Mujeres (INAMU).....	71
Promoción del Deporte y la Recreación (ICODER)	72
Comedores Escolares (MEP)	73
Nutrición y Desarrollo Integral (MS)	78

Atención a la Persona con Discapacidad (CNREE).....	86
Promoción, Defensa, Atención y Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (PANI)	91
Ciudad de los Niños.....	92
Clínica de Atención de Menores (IAFA).....	97
Inversiones	103
Saneamiento Básico Rural (MS)	104
Abastecimiento de Agua Potable a Sistemas Rurales (AyA).....	108
Programa de Electrificación de la Zona Norte (Municipalidad de San Carlos)	114
Créditos y Capacitación	115
Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (MTSS).....	115
CONCLUSIONES.....	125

Introducción

Este trabajo resume los principales resultados de un proceso, que aún no termina, de implementación del sistema de evaluación de los programas sociales selectivos financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

En informes anteriores se detalló la logística del sistema de evaluación a implementar, así como el detalle de la forma de cálculo de cada uno de los indicadores. Tanto los insumos necesarios, dentro de los cuales destacaban los informes trimestrales de ejecución de los programas, así como los resultados derivados de los indicadores de seguimiento y evaluación, y su posible interpretación.

En esta ocasión, se hace énfasis a los resultados obtenidos en el 2011. La información se empezó a recopilar en el primer trimestre del 2011 y fue sometida a revisión y correcciones cuantas veces fue necesario durante ese año y durante el 2012 inclusive. Posterior a la revisión de los insumos para el sistema de evaluación, se procedió a elaborar los indicadores de forma tal que se ajustaran a las particularidades de cada programa, sin perder la esencia de una misma norma de control y evaluación para todos los programas. Los resultados obtenidos han sido analizados con los departamentos de evaluación y presupuesto de la DESAF y con las propias instituciones encargadas de los programas, en aras de enriquecer el análisis de los resultados¹.

Por lo tanto, este informe consta de tres partes básicas. La primera parte está dedicada a generalidades de la consultoría, el contexto de la creación del nuevo sistema de evaluación de la DESAF, así como algunos aspectos importantes de la conformación del FODESAF en el 2011. La segunda parte contempla una muy breve descripción de los indicadores y los resultados anuales para todos los programas. La tercera parte, entra en el detalle de cada indicador para cada programa, de forma trimestral y con el desagregado de todos los beneficios de cada programa. Finalmente, se encuentran las conclusiones.

¹ A la fecha (02/04/2013) no todas las instituciones presentaron comentarios al borrador de informe que les fue entregado de forma digital. Así mismo, algunos (as) de los(as) analistas del departamento de evaluación de la DESAF se abstuvieron de realizar comentarios al documento, otros estuvieron de acuerdo con el análisis hecho y unas pocas hicieron las observaciones que consideraban necesarias, estas últimas fueron incluidas dentro de este informe final.

PRIMERA PARTE

Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Selectivos Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

Luego de 35 años de funcionamiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), a finales del 2009, se aprueba una reforma sustantiva a la ley de creación que implica transformaciones significativas para el accionar de su unidad administradora, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), adscrita al Ministerio de Trabajo.

En primer lugar, se le restituye la potestad, y la obligación, de evaluar y darle seguimiento a los programas que reciben financiamiento del Fondo. Esta potestad se había ido diluyendo en el tiempo por la asignación legislativa de destinos específicos a los recursos del Fondo, acompañados de resoluciones de la Contraloría General de la República (CGR) dictando que sobre esos recursos la DESAF no tenía potestad evaluadora.

En segundo lugar, se le asignan recursos adicionales al Fondo provenientes del presupuesto nacional, estableciendo un monto equivalente a 593 mil salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar las multas y penas. Este mecanismo sustituye al porcentaje establecido previamente sobre el impuesto sobre las ventas (20%) y que venía siendo incumplido desde finales de los años ochenta, al punto que para mediados del 2000 no se giró recurso alguno por este concepto. Como contraparte de esta ampliación de recursos, se le transfieren programas y líneas presupuestarias que se mantenían fuera del Fondo.

En tercer lugar, se le restituye la potestad a la DESAF de financiarse con recursos del Fondo, hasta un máximo del 0,5%, con el fin de poder cumplir con sus obligaciones y tener mayor flexibilidad operativa. Esta potestad la había perdido a mediados de los años noventa. Finalmente, se crean nuevos programas, temporales o permanentes, y nuevas obligaciones como la base de datos de beneficiarios de los programas financiados por el Fondo.

Para el año 2009, antes de la reforma, el 83% de los recursos del Fondo estaban asignados por ley y por ende fuera del control de la DESAF. Esto significa que solo le daba seguimiento a diez de los 24 programas vigentes en ese momento. Para el 2010, los programas a controlar aumentan a 33, las instituciones de 16 a 19 y los recursos a supervisar de 30 mil millones a 334 mil millones, esto es, 12 veces más que los supervisados el año precedente. Para ese año, la DESAF no puede hacer uso de los recursos nuevos para reforzar su personal, ni lo podrá hacer sustantivamente los años siguientes por las restricciones fiscales existentes. También, para el 2010, las instituciones siguen

operando con base en las reglas del juego previas pues sus presupuestos y compromisos se habían establecido antes de la reforma.

El trabajo realizado

En ese contexto, la DESAF solicita al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE), el apoyo para montar un sistema de evaluación de cobertura completa (todos los programas) pero factible de implementar con los recursos humanos disponibles. La propuesta del IICE consiste en centrarse principalmente, aunque no exclusivamente, en el seguimiento o evaluación durante el proceso, a partir de información trimestral, que las unidades ejecutoras² están obligadas a entregar según la reciente reforma.

El proceso ha conllevado un trabajo conjunto entre DESAF, el IICE y Unidades Ejecutoras que reciben recursos del Fondo. El primer paso fue la labor de establecer una línea basal de la información con que se contaba, tanto de parte de las Unidades Ejecutoras como de la DESAF. Solicitando la información disponible sobre el 2009 y 2010, reconstruyéndose en los casos en que ello fue posible, sobre: beneficiarios, beneficios, gasto e ingresos recibidos. Como la mayoría de los programas estaban fuera del ámbito de control de la DESAF durante el 2009 y para la preparación del presupuesto del 2010, no todos tenían o podían reconstruir la información requerida para esos años. Dado que la programación presupuestaria y programática para el 2011 se realiza ya dentro de los alcances de la reforma legal, el 2011 se convertirá en la línea de base.

Una vez que se tuvo el panorama de la información común entre los programas se procedió a elaborar un machote de rendición de cuentas por parte de las unidades ejecutoras, que otorgara suficiente información para evaluarlas pero que mantuviera un formato sencillo y resumido, de modo que no implicara una carga de trabajo adicional importante para las unidades ejecutoras. Para ello se construyeron cuatro matrices, que las unidades ejecutoras están entregando de forma trimestral, con información mensual.

Estos informes trimestrales siguen un formato común para todos los programas, que incluye información sobre beneficiarios, gasto por producto, ejecución presupuestaria por objeto de gasto y un flujo de caja, mensual con cortes trimestrales y acumulados al semestre, tercer trimestre y anual. En el proceso de trabajo de acoplamiento de las unidades ejecutoras, se realizaron modificaciones al detalle de estos cuadros, que se ajustaran a las particularidades de cada programa, sin perder la esencia de un formato común que permita cierto grado de comparabilidad entre programas.

Como segundo producto, cada programa posee una ficha técnica, que fue elaborada por el IICE con base en la información suministrada por la unidad ejecutora y que deben actualizar

² Ver anexo de las instituciones, programas y beneficios que reciben financiamiento del FODESAF.

periódicamente. Tales fichas contienen la siguiente información: nombre del programa, institución a cargo, norma legal de creación del programa, otra normativa relevante, unidad ejecutora, sitio web, fecha de inicio, objetivo general, cobertura geográfica, presupuesto asignado del FODESAF, recurso humano involucrado en la gestión y ejecución, sistema de monitoreo, periodicidad y tipo de evaluación prevista, duración del programa, población meta, población efectivamente atendida por el programa, bienes o servicios que se entregan, criterios de selectividad, periodicidad de la entrega del bien o servicio, requisitos para acceder al beneficio, situaciones que conducen a suspender o eliminar el beneficio, temporalidad de los beneficios y tipo de selectividad.

El tercer producto, y principal componente para la evaluación de los programas, son los indicadores que se elaboran cada trimestre y en forma acumulada. Estos indicadores contemplan la medición de cobertura potencial, resultados del programa en gasto y beneficiarios, nivel de avance en ejecución respecto a lo programado en el año, composición del gasto (cuánto del gasto corresponde a transferencias), crecimiento del programa en gasto y beneficiarios respecto al mismo período del año anterior, gastos medios por beneficiario, giros de la DESAF de acuerdo a lo programado y finalmente, uso efectivo por parte de la unidad ejecutora de los recursos girados por la DESAF.

Los indicadores 2011 se construyeron con información suministrada por las Unidades Ejecutoras, así como del departamento de Evaluación de la DESAF e insumos adicionales obtenidos de las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Entre los insumos utilizados se encuentran las programaciones de metas (beneficiarios u obras) y presupuesto, así como sus modificaciones durante el año. En el caso de las modificaciones, para efectos de evaluación no se contemplan aquellas modificaciones que varíen las metas de algo que ya se ha ejecutado, como se evidenció es práctica común en algunos programas. Además, los datos de ejecución fueron proporcionados directamente por las unidades ejecutoras, de forma trimestral con información mensual, plasmada en los cuatro cuadros resumen mencionados anteriormente.

Las modificaciones de presupuesto o metas durante el período de ejecución anual son aportadas por el Departamento de Evaluación de la DESAF, en formato de un cuadro resumen que incluye la nueva meta y la fecha de rige de tal modificación. Sin embargo, en algunos casos (BANHVI) se realizaron modificaciones que no fueron informadas en tiempo y forma a la DESAF, por lo que no fue posible incluirlas en los indicadores construidos. Algunas de estas modificaciones incluso no pasan por la DESAF y esta es un área que se requiere mejorar para contar con la información oportuna requerida.

En algunos programas (Ciudad de los Niños, IAFA) no fue posible construir los indicadores de cobertura potencial, debido a la falta de una cuantificación de su población objetivo por la imposibilidad de aproximarla con base en las Encuestas de Hogares del INEC o porque las características de los programas desarrollados no permiten establecer una población beneficiaria comparable con el resto de los programas (ICODER). Otros programas (PANI, INAMU, ICODER, Asegurados por Cuenta del Estado y Acueductos Rurales) no poseen indicadores debido a la

carencia de programación para el 2011 o de información de la ejecución del 2010 con el formato requerido.

Durante el 2011 y el 2012 se ha venido trabajando con cada una de las unidades ejecutoras y con la DESAF para ir mejorando, depurando y homologando la información. Los indicadores, de forma trimestral y acumulada, se van construyendo conforme las unidades ejecutoras van entregando los informes requeridos. Esto permite ir construyendo una serie histórica de la ejecución de los programas sociales financiados por el FODESAF, así como de su desempeño, para tomar decisiones de política pública. A partir del 2012 es posible empezar a comparar los indicadores trimestrales con los del año previo.

Así mismo, cabe señalar que en la página Web del FODESAF (www.fodesaf.go.cr) se cuenta con una ficha técnica de cada indicador para su mejor comprensión. Para su análisis, es importante considerar que el FODESAF financia programas muy disímiles en cuanto a la magnitud de los recursos que se le asignan, no necesariamente de los beneficiarios. Los tamaños relativos de estos programas son bastante estables en el tiempo, aunque pueden aparecer en algunos años proyectos o programas, específicos o temporales, que modifiquen el ordenamiento. En particular para los siguientes años, la construcción de infraestructura para la Red de Cuido a cargo de las municipalidades adquirirá protagonismo así como el pago de los asegurados por cuenta del Estado (ACE), que reinicia la asignación en el 2012.

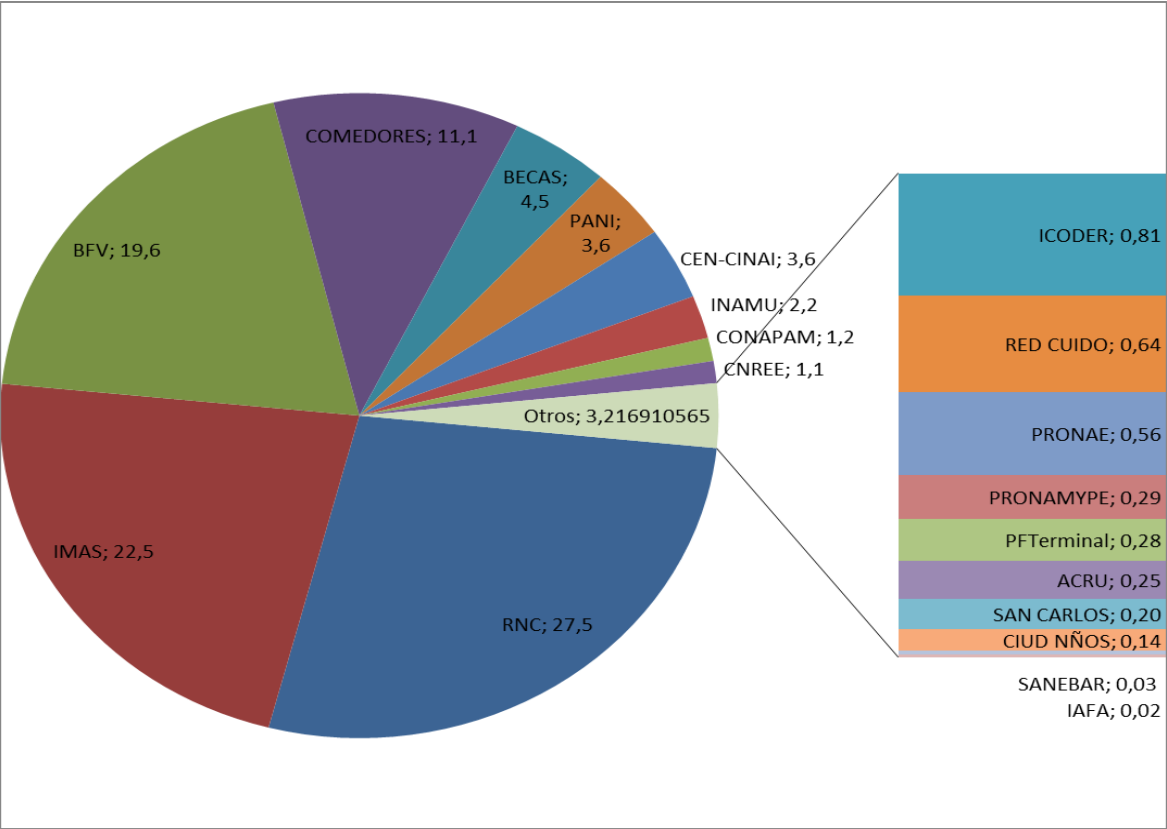
En esa dirección se puede hablar de cuatro programas grandes, que en conjunto absorben el 81% de los recursos del Fondo en el 2011 y donde cada uno recibe por encima de un décimo del Fondo. Estos son: las pensiones no contributivas (RNC), el bono familiar de la vivienda (BFV), el programa de Bienestar y Promoción Familiar (BPF), que engloba el accionar del IMAS incluyendo al programa Avancemos, y los comedores escolares (Comedores).³ Seis programas adicionales se pueden considerar medianos. Ellos tienen asignaciones por encima del 1% del Fondo pero no superan individualmente el 5% y en conjunto reciben el 16% de los recursos, de manera que junto a los primeros, estos diez programas absorben el 97% de los recursos del FODESAF. Los programas medianos son: becas de estudio, niñez en riesgo social (PANI), CEN –CINAI, atención mujeres (INAMU), apoyo a los adultos mayores (CONAPAM) y a los que sufren alguna discapacidad (CNREE). Los restantes diez programas, la mitad de los financiados por el Fondo durante el 2011, se pueden considerar pequeños, pues ninguno alcanza a captar ni el 1% de los recursos del Fondo, aunque los recursos que manejan no dejan de ser apreciables.

En el gráfico siguiente se muestra la distribución relativa del FODESAF para el 2011. Cabe señalar, que los indicadores que se presentarán a continuación, los programas son ordenados según su categoría de organización, en transferencias monetarias, entrega de servicios, inversiones o

³ Los nombres formales de cada programa y sus respectivas siglas se presentan en el anexo, incluyendo los programas vigentes al 2013. Aquí se utilizará una denominación que facilite su identificación. En ese anexo también se muestran los beneficios otorgados por cada uno y estos se ordenan según el tipo de programa, no su tamaño en términos de recursos movilizados.

créditos y capacitación. Estos indicadores están organizados en ocho grupos: de cobertura, de resultado, de avance, de composición, de expansión, de gasto medio y de giro de recursos. Para facilitar su comprensión, se presentan en forma gráfica, aunque en el anexo y en la página web se encuentra el detalle de su construcción y sus valores.

Gráfico 1
Distribución Relativa de los Recursos del FODESAF por programa 2011



Fuente: IICE con base a información de la DESAF. Excluye gasto de administración (0,8% del total).

SEGUNDA PARTE

Indicadores Anuales 2011

En esta sección se presenta un breve comentario a los indicadores estimados, sobre su forma de lectura e interpretación de los mismos. Información más amplia, como se mencionó antes, se encuentra en las fichas técnicas de cada uno de los indicadores, que se encuentran en la página web del FODESAF.

Así mismo, se presentan los resultados anuales de cada uno de los indicadores, para todos los programas de forma comparativa en un mismo gráfico. Los programas se encuentran ordenados de acuerdo a los recursos recibidos por parte del fondo, de mayor a menor, de izquierda a derecha.

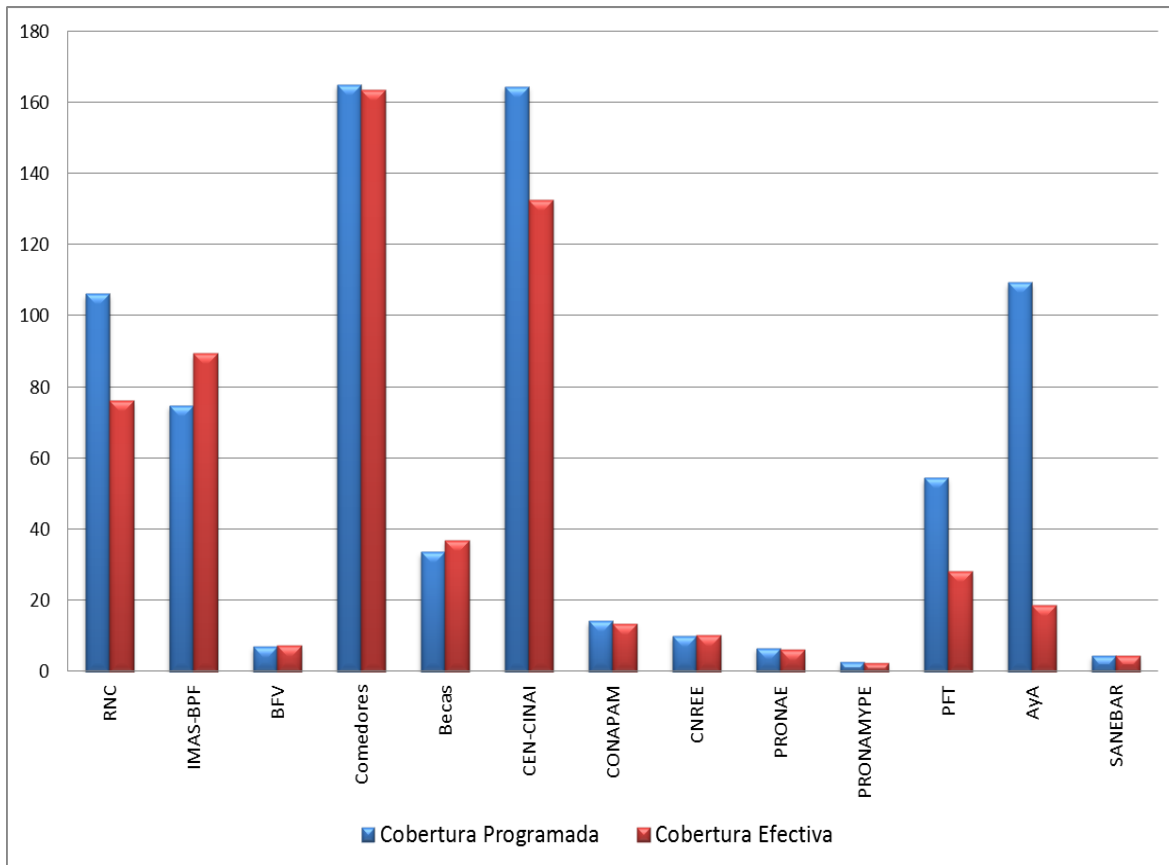
Indicadores de Cobertura Potencial

Dan idea del tamaño relativo o su escala del programa y sus cambios y en esa medida la posible capacidad de impactar en su población meta. Para su estimación se cuantificaron las poblaciones meta a partir de la encuesta de hogares del INEC. Esta población meta es la del Fondo, esto es, la que cumple los criterios de acceso de cada programa y a su vez es pobre, pues algunos programas, por legislación o diseño, atienden a población no pobre. Incluye dos indicadores:

Cobertura Programada Potencial (CPP): Valor igual a 100 indica que el programa tiene la capacidad potencial de atender a toda la población objetivo. Es potencial pues no necesariamente hay garantía que todos los beneficiarios sean finalmente de la población objetivo (no existirán filtraciones o total acierto de inclusión)

Cobertura Efectiva (CEP): 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.

Gráfico 2
Indicadores de Cobertura Potencial 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF, las Unidades Ejecutoras y el INEC.

El gráfico anterior muestra que los comedores escolares y los centros infantiles (CEN-CINAI) tienen un número de beneficiarios que supera su población meta pobre, esto porque los primeros fueron diseñados con criterio universal entre los escolares, no solo los pobres, y los centros infantiles por su acción extramuros de entrega de paquetes de leche, no por la atención diaria. Las pensiones contributivas podría beneficiar a la totalidad de su población meta y un poco menos estaría el IMAS con las familias atendidas. Las becas de FONABE solo atienden al equivalente de un poco menos del 40% de su población meta y el resto de los programas considerados, muestran coberturas potenciales muy limitadas, por debajo del 20% con la excepción del programa para atender a los pacientes en fase terminal (PFT). Estas limitadas coberturas están presentes en programas grandes en recursos, como el bono de la vivienda, producto de un subsidio elevado a pocos beneficiarios, mientras que también está presente en la mayoría de los programas pequeños, donde los pocos recursos se complementan con menores subsidios.

Indicadores de Resultado

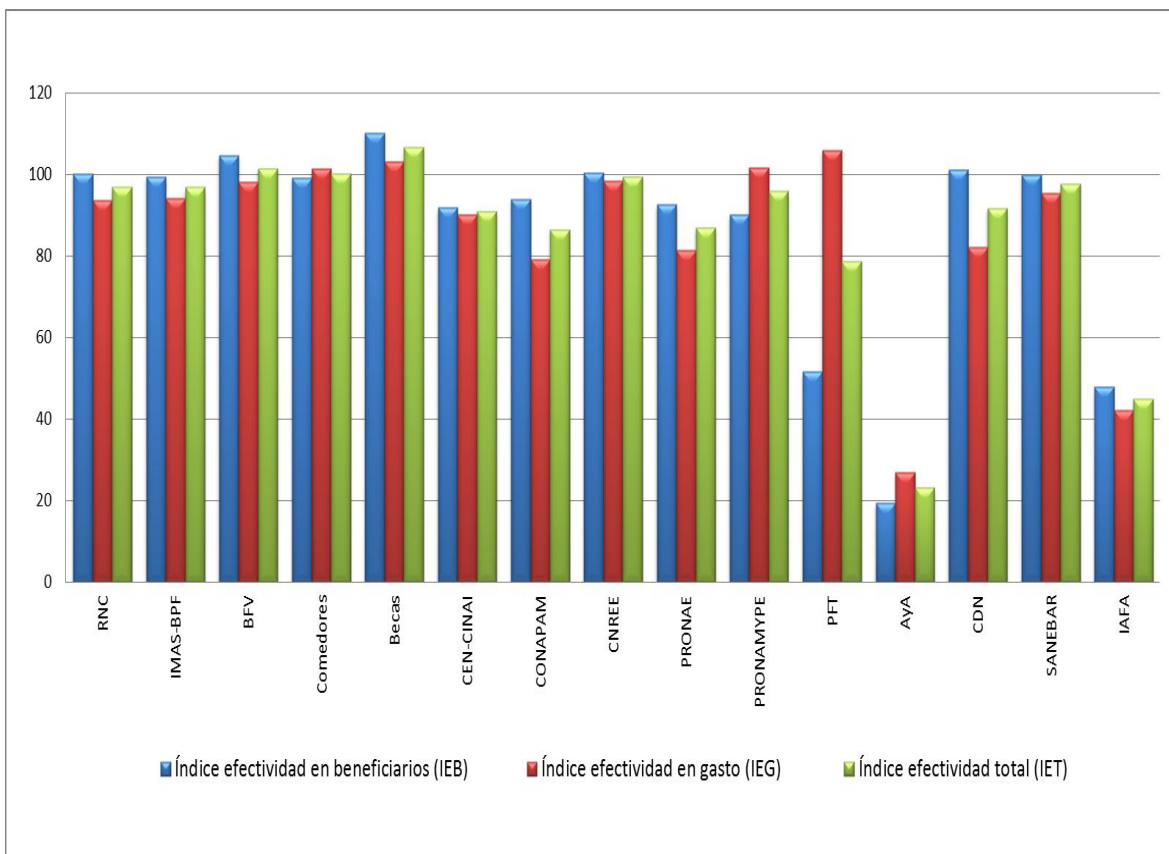
Orientan principalmente a la rendición de cuentas, a través de las metas físicas y financieras. Son particularmente útiles en el seguimiento trimestral e incluye tres indicadores:

Índice de Efectividad en Beneficiarios (IEB): 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.

Índice de Efectividad en Gasto (IEG): 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.

Índice de Efectividad Total (IET): 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 subejecución en el otro componente, por lo que debe analizarse en conjunto con los dos indicadores anteriores.

Gráfico 3
Indicadores de Resultado 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF y las Unidades Ejecutoras.

El gráfico previo muestra que la mayoría de los programas se acercan al 100% indicando un cumplimiento de las metas programadas tanto en lo relativo a los beneficiarios como a los recursos gastados. FONABE aparece sobrepasando las metas anuales pese a que muestran retrasos en su accionar durante el año, por lo que es necesario combinar el análisis con los indicadores trimestrales para tener el cuadro completo. Pacientes en fase terminal muestra un bajo logro en beneficiarios pero no en gasto sugiriendo problemas de programación. El ICAA no logra finalizar con todas las obras en un solo año, por lo que no llega al 100% de efectividad en gasto y beneficiarios. El IAFA se queda corto en el cumplimiento de metas de beneficiarios y ello se reproduce en varios programas más. La idea del sistema de seguimiento es que identifique los problemas para que la DESAF junto a la unidad ejecutora tomen las acciones correctivas a tiempo.

Indicadores de Avance

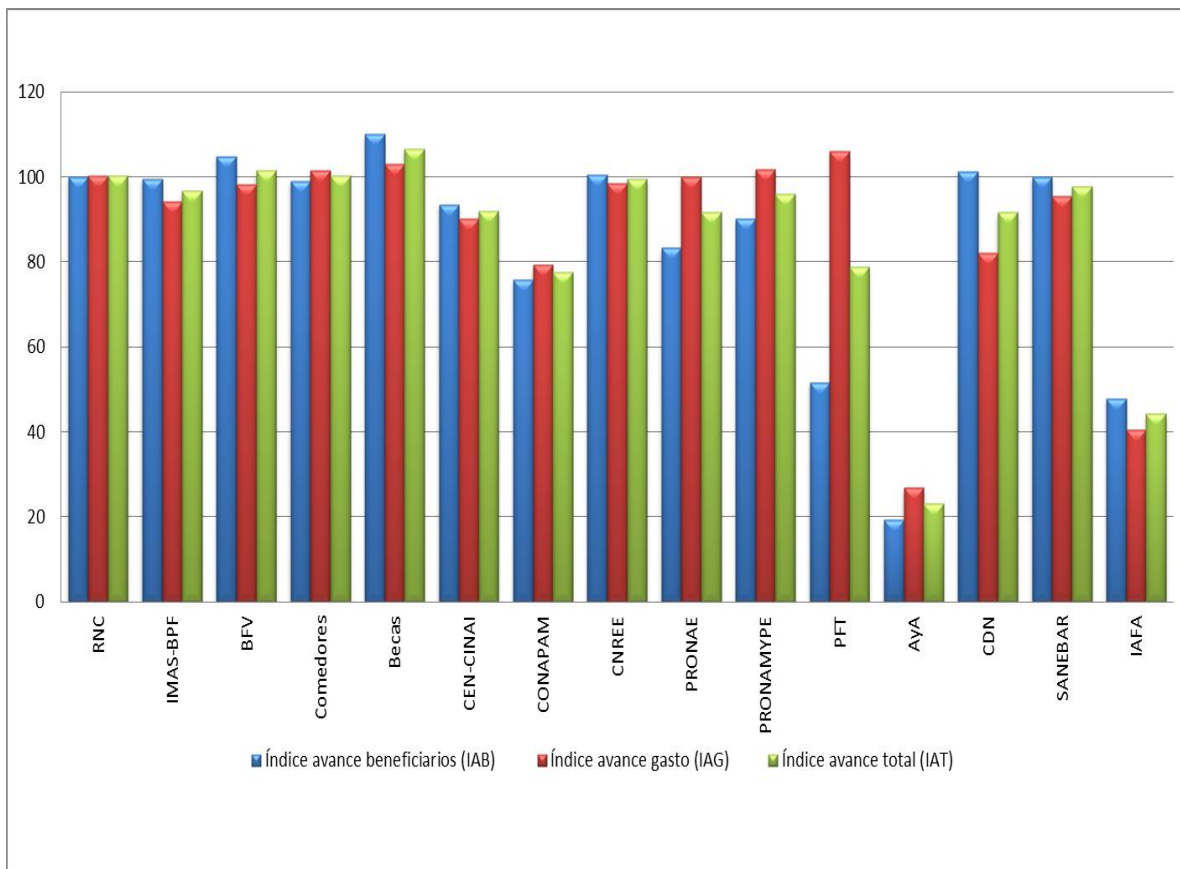
Permiten la valoración de la eficiencia en la utilización de los recursos durante el transcurso del año. Estos indicadores deben valorar el rendimiento (como productividad física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener ciertos objetivos en unos tiempos y costos registrados y analizados. A nivel anual, los indicadores coinciden con los de resultado, excepto cuando se producen modificaciones de las metas en el transcurso del año. Incluye tres indicadores:

Índice de Avance en Beneficiarios (IAB): Si la programación se distribuye proporcionalmente a lo largo del año, el indicador debería tener un valor alrededor del 25% para cada trimestre, lo cual señalaría un avance a tiempo del programa. Valores por debajo del 25% señalarían atrasos en la ejecución, en tanto que valores por encima del 25% en el trimestre sugeriría avances más acelerados de lo programado. Valor igual a 100 indica que los beneficiarios efectivos en el trimestre X son iguales a los beneficiarios programados en el año. Este podría ser el caso de un programa que atiende a las mismas personas durante todo el año. Este indicador debería llegar a 100 cuando se calcula el acumulado anual, si se cumple la meta anual.

Índice de Avance en Gasto (IAG): Si la programación se distribuye proporcionalmente a lo largo del año, el indicador debería tener un valor alrededor del 25% para cada trimestre, lo cual señalaría un avance a tiempo del programa. Valores por debajo del 25% señalarían atrasos en la ejecución, en tanto que valores por encima del 25% en el trimestre sugeriría avances más acelerados de lo programado. Este indicador debería llegar a 100 cuando se calcula el acumulado anual, si se cumple la meta anual.

Índice de Avance Total (IAT): Si la programación se distribuye proporcionalmente a lo largo del año, el indicador debería tener un valor alrededor del 25% para cada trimestre, lo cual señalaría un avance a tiempo del programa. Valores por debajo del 25% señalarían atrasos en la ejecución, en tanto que valores por encima del 25% en el trimestre sugeriría avances más acelerados de lo programado. Este indicador debería llegar a 100 cuando se calcula el acumulado anual. Al ser un promedio de los dos indicadores previos, debe analizarse en conjunto con ellos para tener presente cuál meta, de beneficiarios o de gasto, o ambas, es la que presenta problemas de ejecución.

Gráfico 4
Indicadores de Avance 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF y las Unidades Ejecutoras.

Los indicadores de avance anuales se han calculado con base en el último presupuesto y metas propuestas por el programa, es decir, con la última modificación vigente. En aquellos casos donde hubo modificaciones, tales como BFV, CEN CINAI, Becas, CONAPAM, CNREE, PRONAE, ICAA, CDN e IAFA.

Indicadores de Composición del Gasto

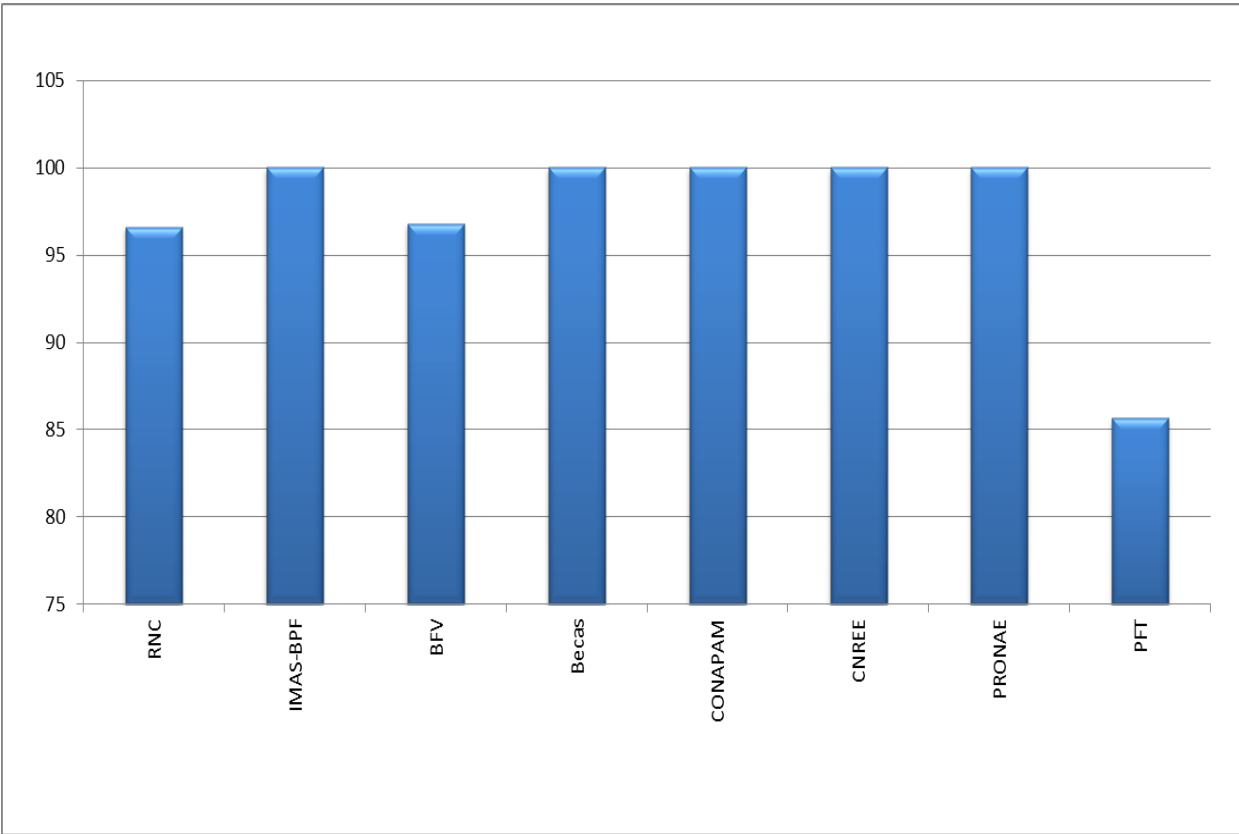
Busca determinar qué parte de los recursos aportados por el Fondo, llegan directamente a los beneficiarios en términos de transferencias a las personas, ya sea corriente (becas) o de capital (BFV). Incluye un indicador:

Índice de Transferencia Efectiva del Gasto (ITG): 0 significa que el programa o no se ha ejecutado o que no contiene gastos en la forma de transferencias directas a las personas en dinero, sino en forma de servicios. Valor igual a 100 indica que el programa consiste exclusivamente en gastos de transferencias en dinero a las personas. Valores mayores a cero pero menores de 100 muestran que existen estas transferencias pero hay gastos administrativos, gastos operativos, gastos de

capital o gastos en otras partidas como la compra de alimentos para la entrega de un servicio de alimentación complementaria o la simple donación de ellos.

Los programas que se encargan de construcción de infraestructura y equipamiento, no tendrán en general transferencias a personas, en tanto que los que proveen servicios, si bien el gasto se transforma en bienes y servicios entregados a las personas, estos no contemplan ayudas monetarias. Tal es el caso de los comedores escolares, donde las personas reciben la comida preparada o los centros infantiles, donde reciben comida preparada o paquetes de alimentos o de leche. No obstante, algunos de estos programas podría, al igual que los anteriores, tener alguna transferencia en dinero. Este es el caso del INAMU, donde en general provee servicios de apoyo a las mujeres pero contempla algunas transferencias en efectivo. El resto de los programas que son principalmente transferencias en dinero, debería trasladar la totalidad de recursos en esa forma pues el financiamiento de gastos administrativos no es en general permitido. No obstante, como se puede observar en el gráfico siguiente, el bono de la vivienda y las pensiones no contributivas, contemplan recursos para gastos administrativos o de otra índole y el programa de pacientes en fase terminal dedica una parte a gastos de publicidad.

Gráfico 5
Índice Transferencia Efectiva del Gasto 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF y las Unidades Ejecutoras.

Indicadores de Expansión

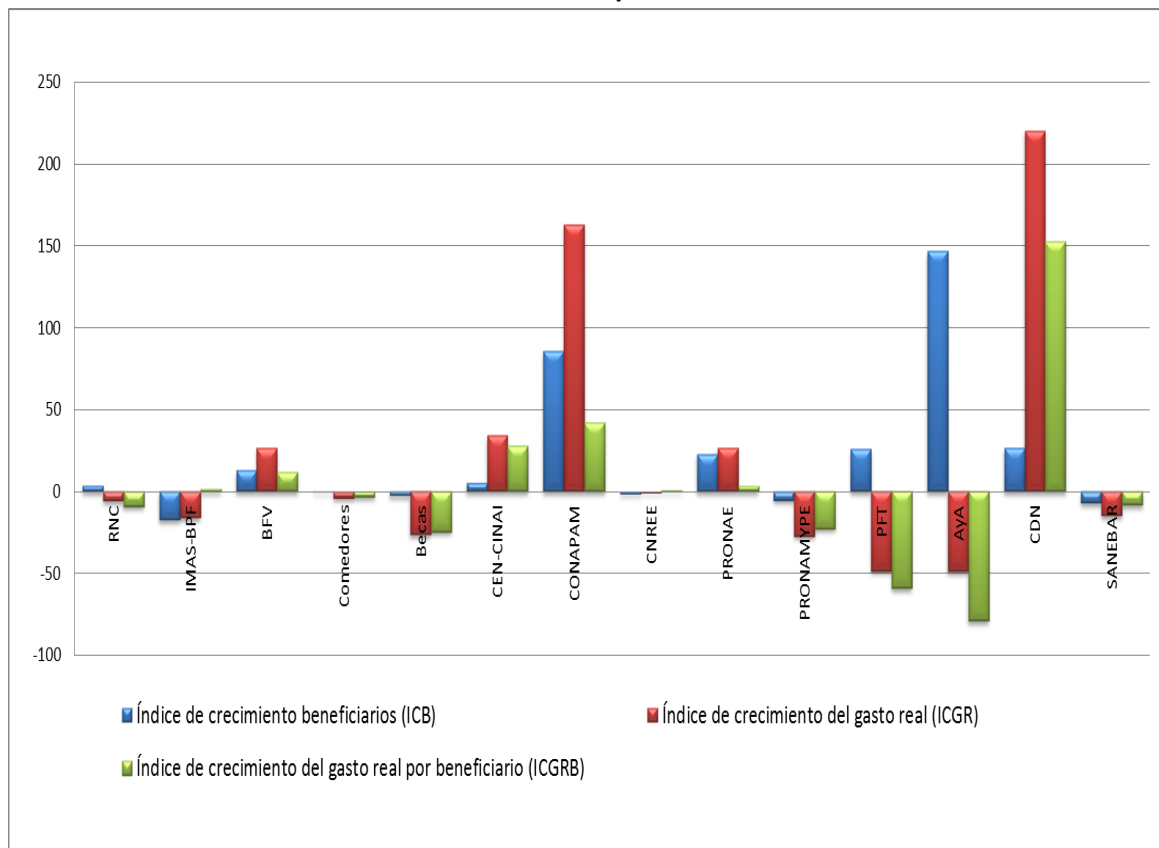
Miden los cambios en el comportamiento de las actividades de la población objetivo con respecto al año anterior. Indica si el programa está creciendo en cuanto a beneficiarios y al gasto o si por el contrario se está contrayendo. Para el caso del gasto, como lo que interesa son los recursos reales, se 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): Valor igual a 0 indica que el programa no creció, o sea, que atiende al mismo número de beneficiarios que el año previo. Valores positivos señalan aumentos y negativos reducciones.

Índice de Crecimiento del Gasto Real (ICG): Valor igual a 0 indica que el gasto real del programa no creció, o sea, que dispone de los mismos recursos reales que el año previo. Valores positivos señalan aumentos y negativos reducciones reales en los recursos.

Índice de Crecimiento Global (ICG): Valor igual a 0 indica que el gasto real por beneficiario del programa no varió, o sea, que se está gastando los mismos recursos reales por beneficiario que el año previo. Esto significa que tanto los beneficiarios como el gasto real se movieron a la misma tasa. Variaciones a tasas diferentes e incluso en direcciones opuestas pueden explicar el cambio en el crecimiento global, por lo que se debe analizar en conjunto con los anteriores.

Gráfico 6
Indicadores de Expansión 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF, las Unidades Ejecutoras y el INEC.

El gráfico inserto anteriormente muestra que en general, durante el 2011 los programas enfrentaron un estancamiento fruto del estancamiento de los recursos reales. Este es el caso de los programas grandes y medianos. Solo CEN – CINAI muestra una pequeña expansión de los recursos y por ende del gasto medio, y CONAPAM de los beneficiarios pero más de los recursos por lo que también aumenta el gasto medio. En pacientes en fase terminal aumentan los beneficiarios pero no el gasto, de modo que se reduce el gasto medio, mientras que en la Ciudad de los Niños y en el IAFA, no incorporado en el gráfico por problemas de escala, el gasto aumenta marcadamente por encima de la expansión de los beneficiarios de modo que experimentan aumentos importantes en el gasto medio por beneficiario. En el caso del IAFA, ello se produce pese a que muestra un menor desempeño durante ese año.

Indicadores de Gasto Medio

Estos indicadores buscan dar cuenta de los montos de subsidio por beneficiario y sus cambios. Como los programas son variados de modo que los beneficiarios pueden recibir el subsidio solo una vez al año (BFV), unos meses del año (IMAS-BPF) o durante todo el año (RNC), los montos

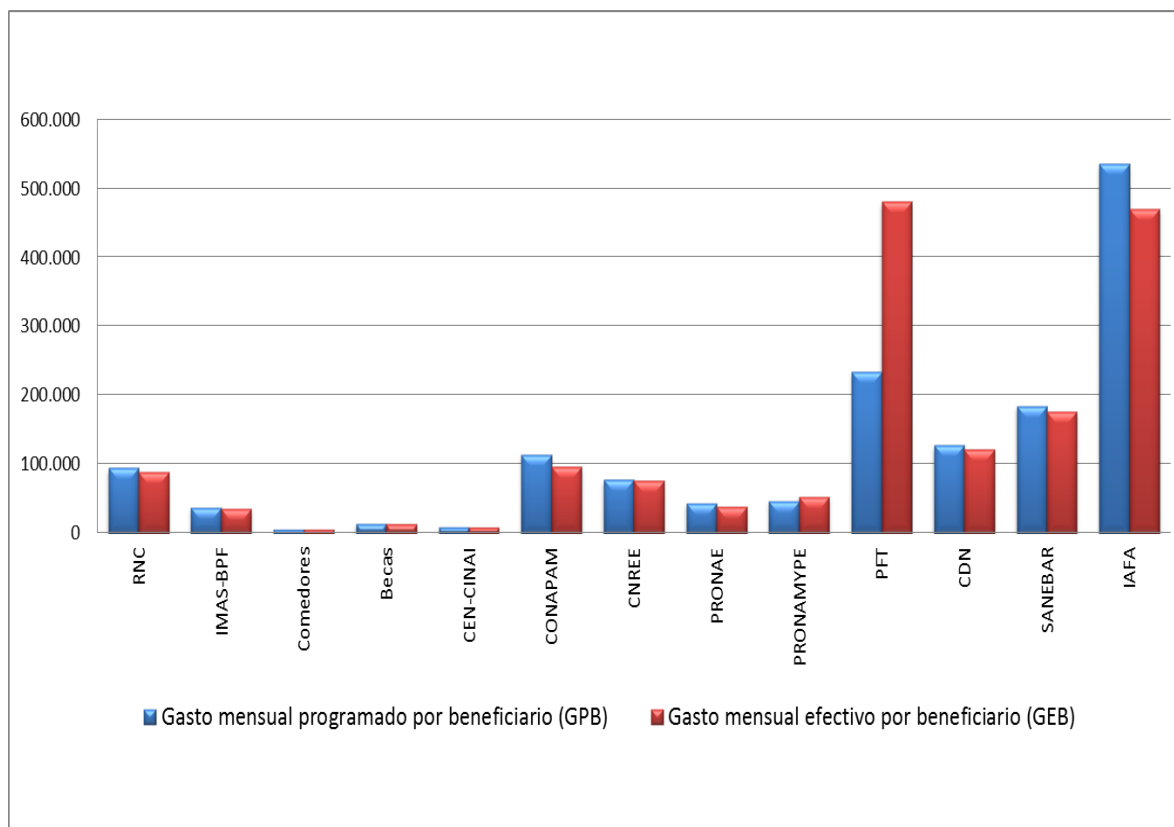
medios se calculan como un promedio por mes y un acumulado anual. Este último sería el más comparable entre el conjunto de los programas. Se incluye tres indicadores:

Gasto Programado por Beneficiario (GPB): 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.

Gasto Efectivo por Beneficiario (GEB): 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.

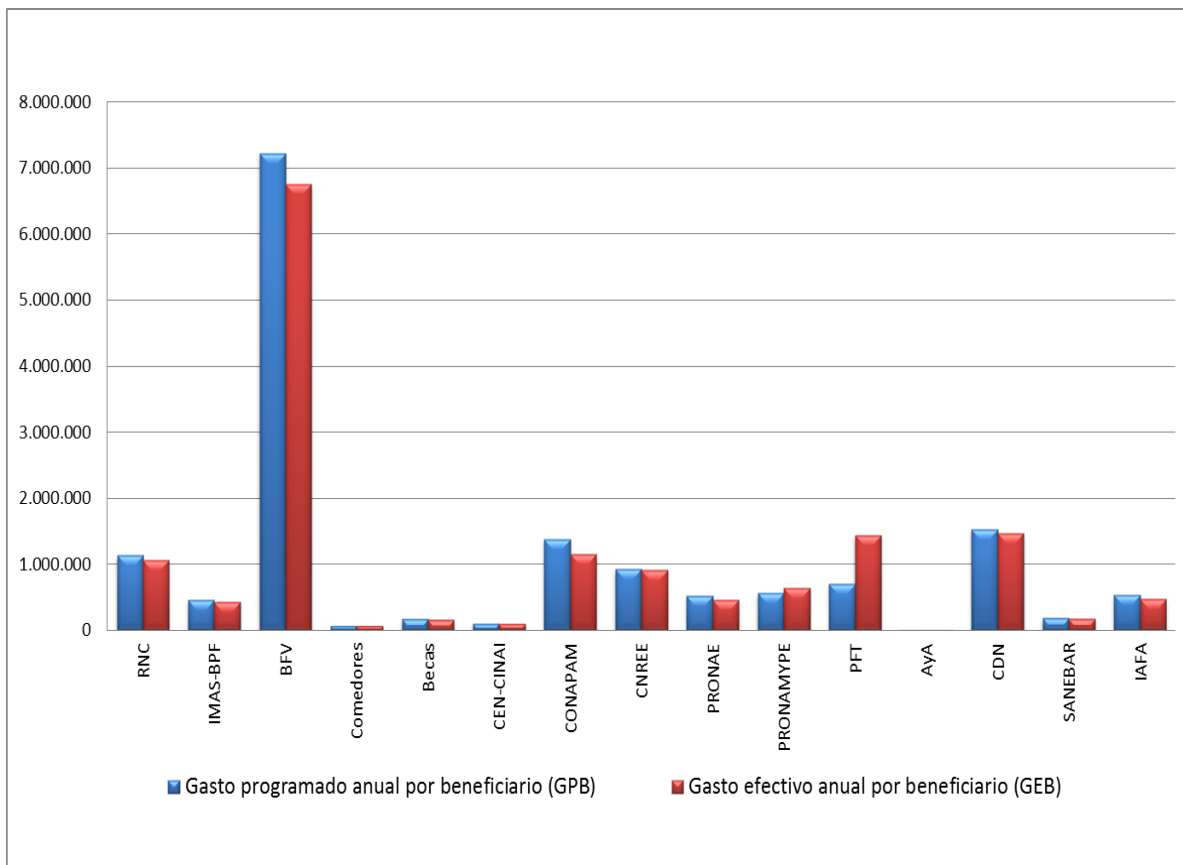
Índice de Eficiencia Total (IEFT): Su objetivo es medir la eficiencia con que se están utilizando los recursos, lo cual depende tanto del gasto realizado por beneficiario como del grado de ejecución. Refleja si se están atendiendo más beneficiarios con el mismo gasto y si ello se produce con un mayor 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).

Gráfico 7
Indicadores de Gasto Medio Mensual 2011



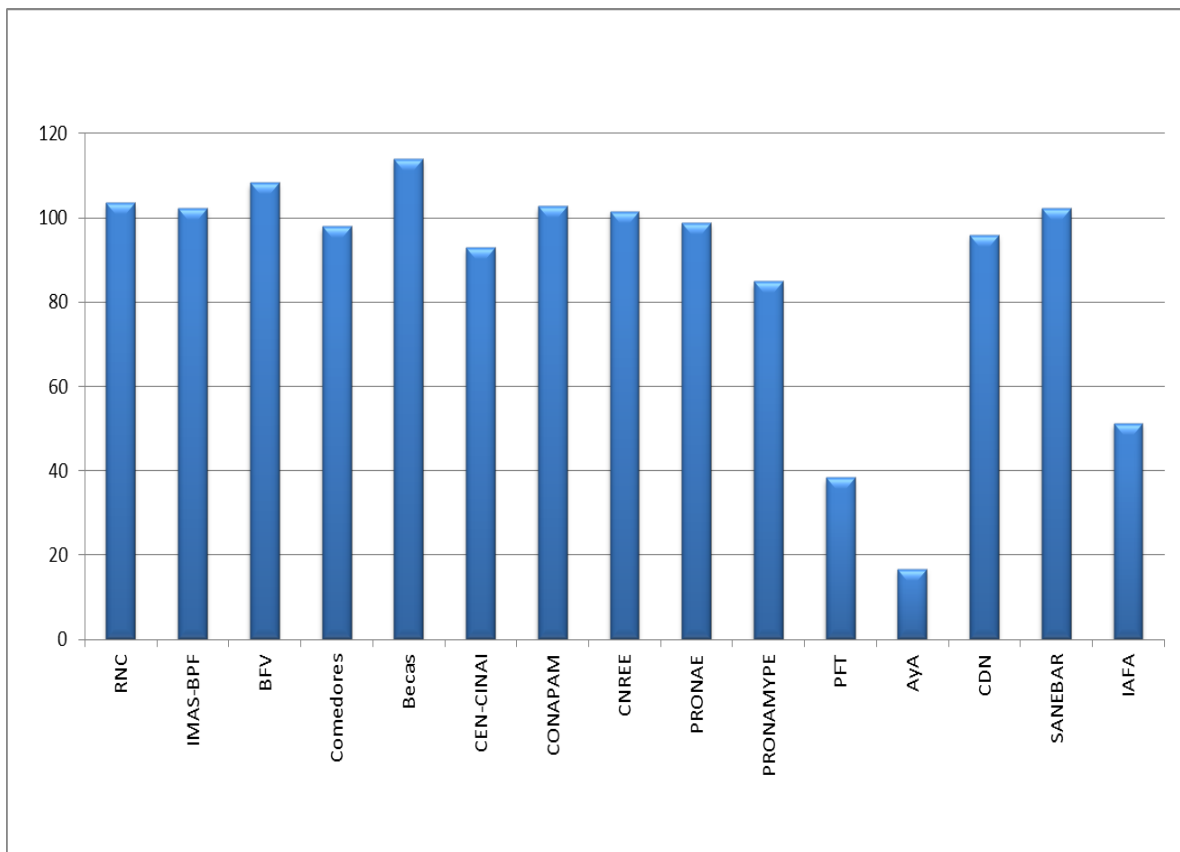
Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF y las Unidades Ejecutoras.

Gráfico 8
Indicadores de Gasto Medio Anual 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF y las Unidades Ejecutoras.

Gráfico 9
Índice de Eficiencia 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF y las Unidades Ejecutoras.

Los resultados señalan la diversidad de los montos que por concepto de subsidio reciben los beneficiarios de los distintos programas al año o como promedio mensual. No obstante, la mayor parte de los subsidios recibidos se tornan reducidos como para superar los umbrales de la pobreza y en el caso del subsidio mayor, que es el del BFV, este al ser un ingreso de capital no impacta en la medición tradicional de la pobreza por ingresos insuficientes. El índice de eficiencia, que combina tanto el cambio en el subsidio medio (programado versus real) ajustado por el grado de ejecución, corrobora que los programas que muestran limitaciones en el resultado o avance tienden a reflejar un indicador de eficiencia menor. Cabe señalar que las discrepancias entre los gastos medios efectivos y los programados pueden tener origen en cambios en la composición de los beneficios al interior del programa, por lo que se requiere controlar por esa información, información que se muestra en la web del FODESAF.

Indicadores de Giro de Recursos

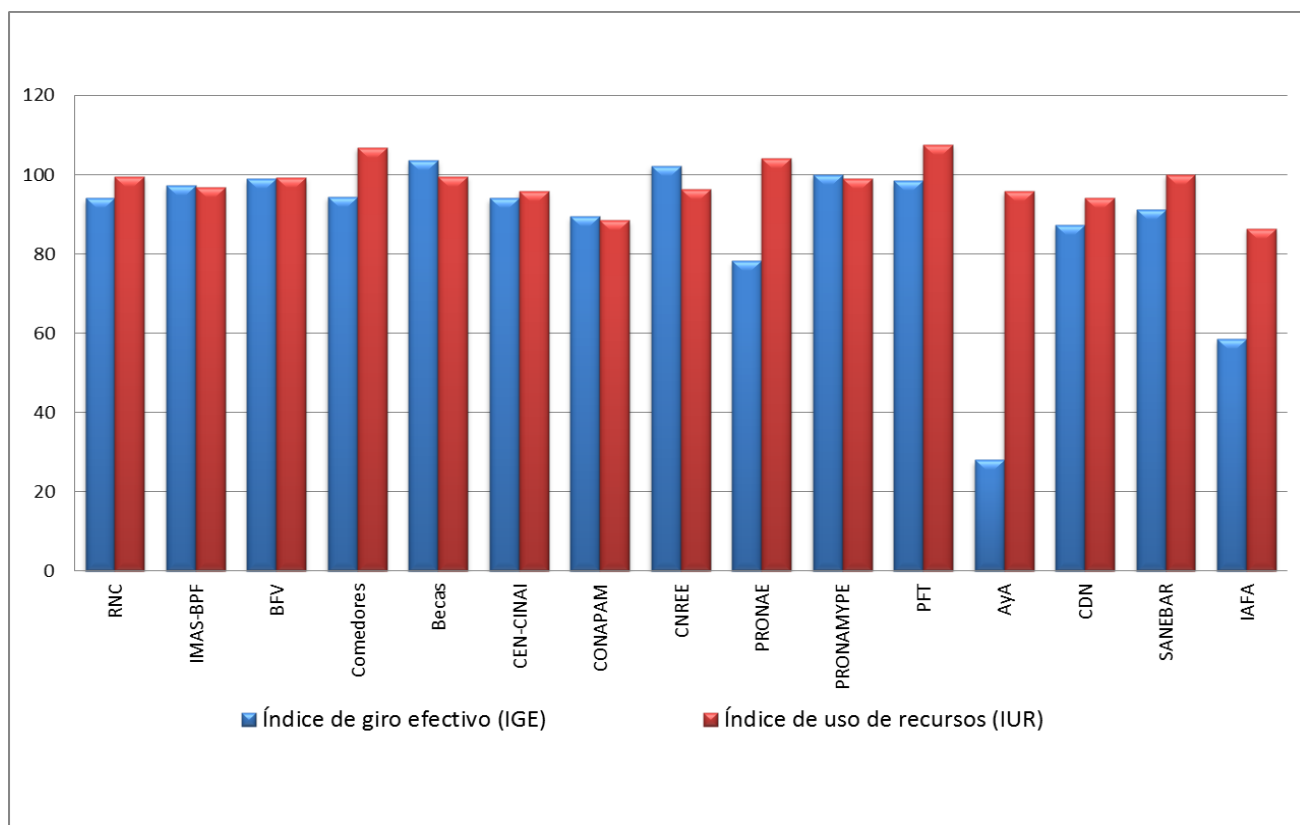
Miden la disponibilidad y el uso de los recursos necesarios para cumplir con sus metas. Refleja tanto el accionar de la DESAF, con la movilización de recursos, como de las unidades ejecutoras. Cabe señalar que el giro de recursos lo reciben los programas de tres vías: del Fondo propiamente,

del Ministerio de Hacienda y de la CCSS. Los que lo reciben de las dos últimas vías, tienden a tener menos contratiempos 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 un poco más de maniobra 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): Su objetivo es medir el grado de cumplimiento por parte de la DESAF del giro de recursos a las unidades ejecutoras, según lo programado. Muestra si las unidades ejecutoras cuentan a tiempo con los recursos que requieren para desarrollar el programa. Valores menores que 100 significa que la unidad ejecutora dispone de menos recursos de los programados y ello puede afectar los niveles de ejecución y la eficiencia del programa.

Índice de Uso de Recursos (IUR): Su objetivo es medir el grado de utilización de los recursos girados por la DESAF. Permite determinar si existen recursos ociosos o si las unidades ejecutoras se están endeudando o incurriendo en un déficit. Si se gastó lo que entró, el indicador es 100, lo que muestra un uso eficiente de los recursos girados. Mayor que 100 significa que el programa está gastando más que los recursos ingresados y está incurriendo en un déficit. Menor que 100 implica que el programa no ha utilizado todos los recursos girados, de modo que mantiene recursos ociosos.

Gráfico 10
Indicadores de Giro de Recursos 2011



Fuente: Elaboración del IICE con información de la DESAF y las Unidades Ejecutoras.

En general, los programas recibieron la totalidad de los recursos, lo que no significa que los recibieron oportunamente. Para ello, se debe recurrir a los indicadores trimestrales. PRONAE e IAFA recibieron una menor proporción de lo programado y ello es producto del mayor control que la DESAF puede ejercer sobre ellos por trabajar bajo convenio. El ICAA también recibió menos de lo programado, pero debe recordarse en todos los casos que los programas deben hacer la solicitud de recursos para que la DESAF les realice los giros, por cuanto si la solicitud no ingresa a tiempo el giro de recursos también se hace a destiempo. En cuanto al uso de los recursos girados, las discrepancias de 100% son menores, aunque algunos programas terminaron con un superávit, que si no es parte de compromisos adquiridos, deberá ser devuelto al Fondo.

TERCERA PARTE

Indicadores por Institución y Programas

En esta sección se hace un análisis más detallado de los resultados obtenidos en cada programa, de forma trimestral y desglosado en todos los beneficios de cada programa. Los indicadores, excepto los de giro de recursos, se encuentran calculados tanto para el total de cada programa, como para cada uno de los beneficios o productos que lo componen. Tales cálculos y resultados pueden ser consultados en los documentos de trabajo de los indicadores que se encuentran en la página web del FODESAF, donde se vislumbran además tanto los trimestrales como los acumulados a los 6, 9 y 12 meses del año.

Por otro lado, los programas que se analizan a continuación se encuentran divididos de acuerdo al servicio mayoritario que brindan, en transferencias monetarias, entrega de servicios, inversiones o créditos y capacitación.

Transferencias Monetarias

Esta sección se compone de aquellos programas que combaten la pobreza en Costa Rica mediante transferencias en dinero a las personas. Entre ellos se encuentran, el subsidio que otorga el BANHVI para soluciones habitacionales, el Régimen no Contributivo de Pensiones y el subsidio para cuidadores de pacientes en fase terminal, ambos de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), las diferentes ayudas que brinda el IMAS dentro del programa de bienestar y promoción familiar, que incluye las transferencias monetarias condicionadas de Avancemos, así como las becas otorgadas por el FONABE. También se incluyen los subsidios para el cuidado de los adultos mayores (CONAPAM) y el subsidio por desempleo del PRONAE (MTSS).

Bono Familiar de Vivienda (FOSUVI-BANHVI)

El proceso de entrega de los bonos de vivienda no se hace directamente del BANHVI al beneficiario, por lo que la ejecución se puede dividir entre los bonos formalizados por la institución y los bonos efectivamente ejecutados. Los primeros son aquellos bonos que el BANHVI aprueba para ser transferidos a las entidades autorizadas⁴ ejecutoras del programa; mientras que los ejecutados son aquellos que el beneficiario ya ha cobrado en su totalidad. Para efectos del 2011 se recibieron ambos datos en los informes trimestrales; sin embargo, los indicadores se construyeron solamente con los bonos formalizados. Para años posteriores, la información permite calcular los indicadores tanto para los formalizados como para los entregados.

⁴ Las entidades autorizadas son instituciones, algunas públicas y otras privadas, encargadas de atender directamente a las familias que requieren de financiamiento para solucionar su problema habitacional. Solamente en estas entidades, sus oficinas, sucursales y agencias, se puede solicitar el bono de vivienda (Tomado de la Ficha Técnica elaborada por el BANHVI para Desaf)

De acuerdo a los informes suministrados por la unidad ejecutora, con recursos del Fodesaf, se formalizaron un total de 9917 bonos correspondiente a 67.030.191.795 colones. Sobrepassando la meta inicial de 9463 bonos. A pesar de que durante el año se realizaron varias modificaciones al presupuesto y las metas, no fue posible obtener detalle de ellas, debido a la diferencias de información entre la unidad ejecutora y la DESAF. Por esta razón, los indicadores contemplan solamente las metas iniciales que el programa se había planteado.

Tomando como poblaciones objetivo del programa aquellos hogares pobres por ingreso sin vivienda propia, incluyendo a los hogares secundarios (para los bonos de construcción en lote propio, compra de lote y construcción de vivienda, compra de vivienda existente) y a aquellos hogares pobres por ingreso con casa propia en condiciones inadecuadas por tamaño relativo (hacinamiento) o calidad y estado de los materiales en piso, pared o techo (para el bono de reparación, ampliación, mejoras de vivienda propia); se procedió a calcular los indicadores de cobertura.⁵

Estos indicadores dan una cobertura aparente del programa, ya que se utilizan los criterios de pobreza del FODESAF con datos de las encuestas de hogares, mientras que el BANHVI posee sus propios parámetros de pobreza. Los siguientes gráficos muestran los resultados de cobertura programada y cobertura efectiva, para los cuatro trimestres del 2011 por productos.

Gráfico 11

**Indicadores de Cobertura Potencial:
Cobertura Programada por Trimestre y Producto**

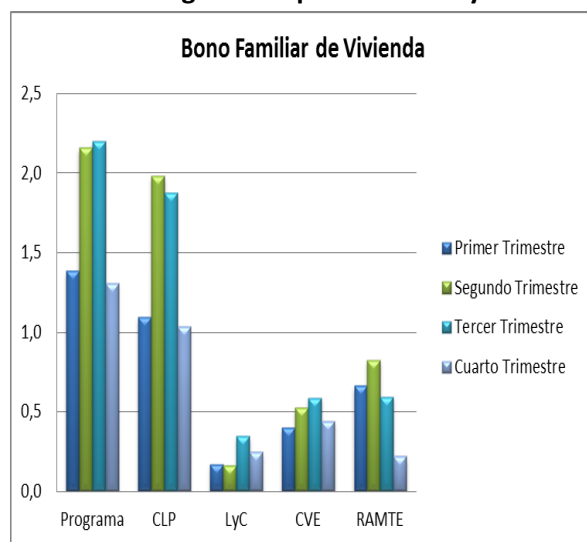
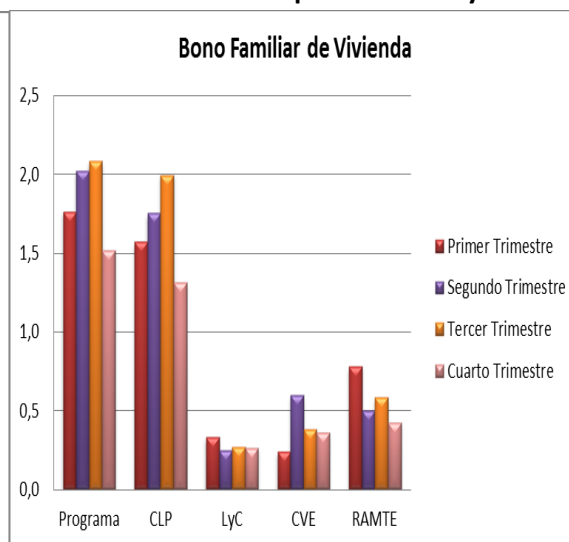


Gráfico 12

**Indicadores de Cobertura Potencial:
Cobertura Efectiva por Trimestre y Producto**



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

⁵ La población meta del programa incluye a los hogares con ingresos hasta seis salarios mínimos del trabajador no calificado de producción. Ello incluye por lo menos al 90% de los hogares del país sin vivienda propia o inadecuada. Aquí se utiliza una población meta menor que corresponde a la intersección entre la población meta del programa y la del FODESAF, que corresponde esta última a la población en situación de pobreza.

El producto con el que se programó y ejecutó mayor cobertura fue el de construcción en lote propio. Trimestralmente, la mayor formalización de bonos se concentra en el segundo y tercer trimestre del año; mientras que en el último trimestre el flujo de entrega es el más bajo. A nivel agregado del programa se proyectó una cobertura potencial que oscilaba entre 1.31% a 2.20% dependiendo del trimestre, con el comportamiento descrito antes. Mientras que la cobertura efectiva osciló entre 1.76% y 2.08%, siendo mayor a la planeada en el primer y último trimestre, pero menor a lo programado en el segundo y tercer trimestre. Que de acuerdo a la DESAF puede deberse al mayor control que tuvieron sobre el programa para que los recursos del Fondo aprobados en las modificaciones aprobadas durante el año beneficiaran a los estratos uno y dos.

Considerando el año en su conjunto, el programa atendió a casi el 8% de la población objetivo conjunta estimada (BFV-FODESAF). Es importante considerar la importancia de estos indicadores dentro de las labores de la DESAF, de cara a la ley 5662 y sus modificaciones, que establece que los recursos del Fondo deben ser destinados a personas en pobreza o pobreza extrema.

Cabe señalar que el proceso de atender a la población objetivo por parte de los programas sociales, es un proceso continuo que puede llevar años. Además, la población objetivo también irá variando con el paso del tiempo. Por esta razón, se busca medir también la eficacia del programa con base en lo que programa atender por año, tanto en cantidad de beneficiarios como de gasto, para ello se elaboran los indicadores de resultado, que comparan lo ejecutado con lo programado.

Gráfico 13
Indicadores de Resultado:
Índice de Efectividad en Beneficiarios por
Trimestre y Producto

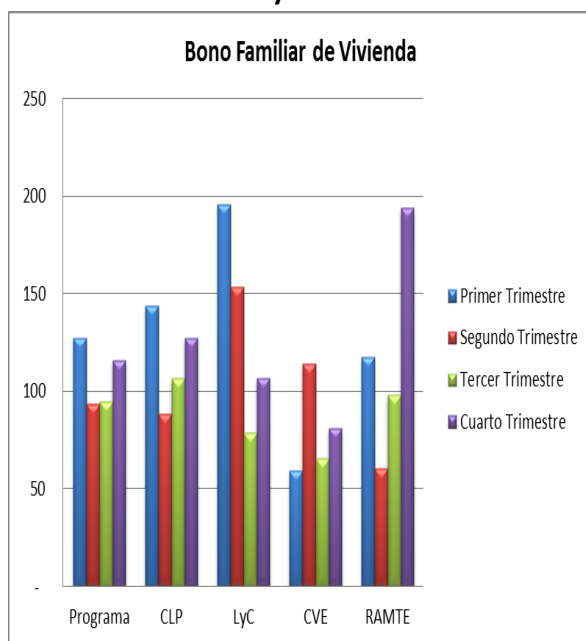
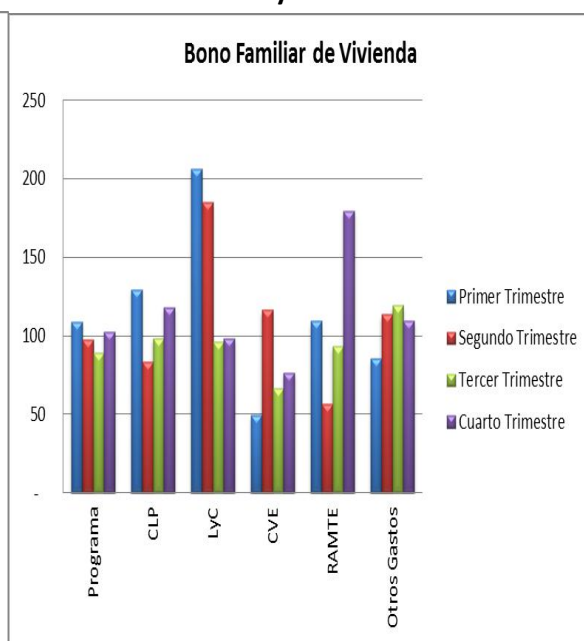


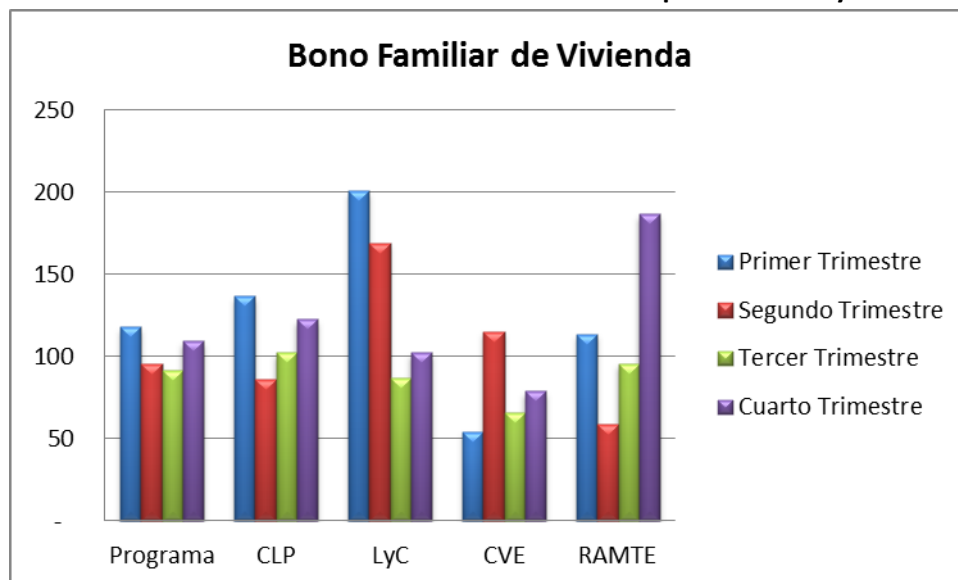
Gráfico 14
Indicadores de Resultado:
Índice de Efectividad en Gasto por
Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 15

Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad Total por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En general el programa presenta buenos niveles de ejecución de acuerdo a lo programado, con pequeños atrasos en la ejecución del segundo y tercer trimestre, cuando no ejecuta el 100% de lo que se había planificado. Sin embargo, tal retroceso se ve compensado en el primer y último trimestre, en donde se ejecuta más de lo planificado en el caso de los beneficiarios (104.8% efectividad anual en beneficiarios), no así en gasto que alcanzó el 98.11% de efectividad anual. Globalmente, el índice de efectividad total, alcanza sus mejores niveles bajo el producto de bono para la compra de lote y construcción en la primera mitad del año. Mientras que para el cuarto trimestre, son los bonos para reparación y mejoras los de mayor efectividad total. En el tercer trimestre, casi todos los productos mantienen una efectividad total mayor al 50% pero menor al 100% (CLP 102%).

En cuanto al nivel de avance durante el año, se esperaría que cada trimestre el programa logre cubrir al menos el 25% de lo que se programó para el total del año, si lo deseable es una ejecución uniforme y así haya sido programada. La compra de vivienda existente parece ser el bono que más dificultades presenta para ejecutarse de acuerdo a lo programado; mientras que el bono para compra de lote y construcción es el que presenta mayor avance en cada trimestre⁶. Tal avance se puede medir a través de la cantidad de personas que se están viendo beneficiadas con el bono, a

⁶De acuerdo a la DESAF puede estar influenciado por los proyectos de vivienda social para la erradicación de tugurios, en donde se debe tomar en cuenta que se mezcla el bono individual y el bono colectivo y ambos tienen características particulares

través del gasto ejecutado o a través de la ponderación de ambos. Los tres se muestran en los siguientes gráficos.

Gráfico 16
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Trimestre (acumulado) y Producto

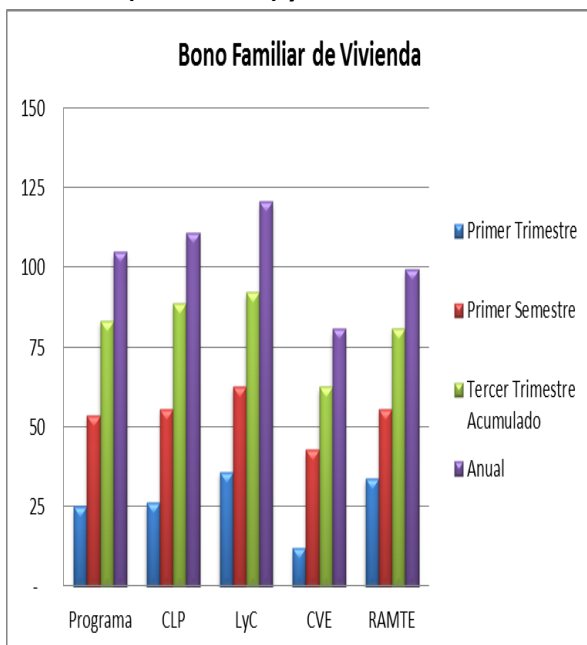
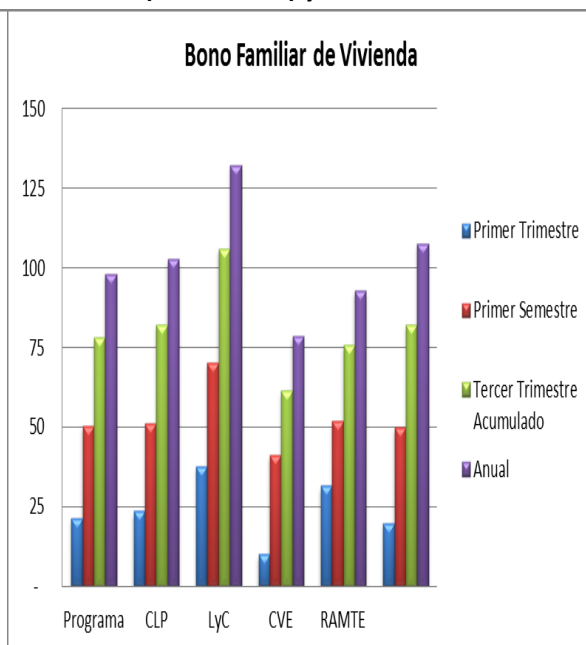
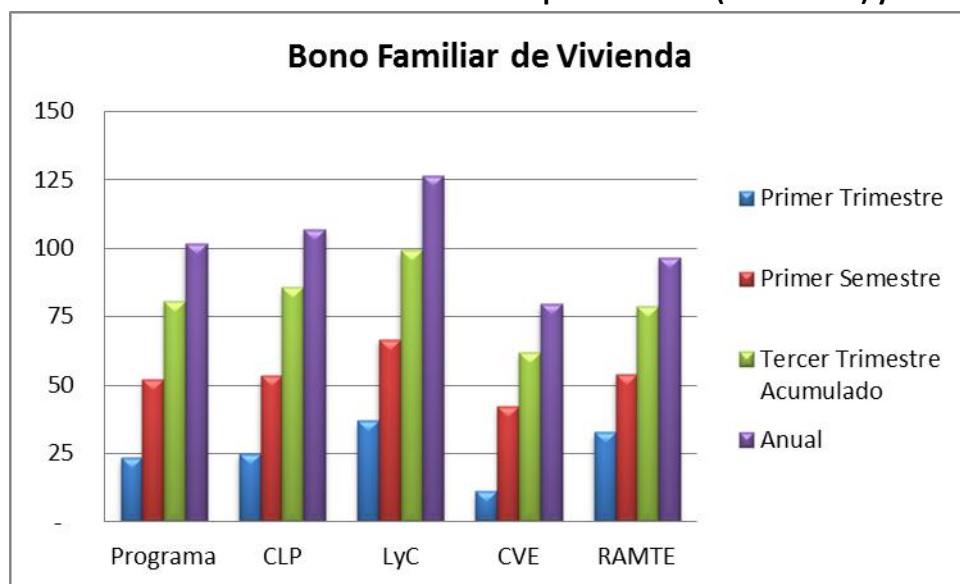


Gráfico 17
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Trimestre (acumulado) y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 18
Indicadores de Avance: Índice de Avance Total por Trimestre (acumulado) y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Globalmente el programa logra cumplir sus metas en cantidad de beneficiarios, logrando más del 100% de avance al finalizar el año y con ello obteniendo similar resultado en el indicador de avance total. Sin embargo, llama la atención que no sucede lo mismo con el gasto efectuado, principalmente porque se ejecutó menos dinero en los bonos de compra de vivienda existente y el bono para reparaciones y mejoras. En el caso de compra de vivienda existente, no se logra el 100% de lo planeado en beneficiarios ni en gasto. Mientras que en el caso de reparaciones y mejoras se logró llegar al 100% de los beneficiarios programados con una ejecución de gasto menor a lo planeado.

Por otra parte, si se compara la ejecución 2011 con lo ejecutado del 2010, no se encuentra un crecimiento constante de los beneficiarios y su gasto por trimestre, respecto a los mismos trimestres del año anterior. Sin embargo, una vez anualizada la información, se encuentra cierto crecimiento del programa (total) en los tres rubros.

Gráfico 19
Indicadores de Expansión: Índice
de Crecimiento en Beneficiarios por
Trimestre y Producto

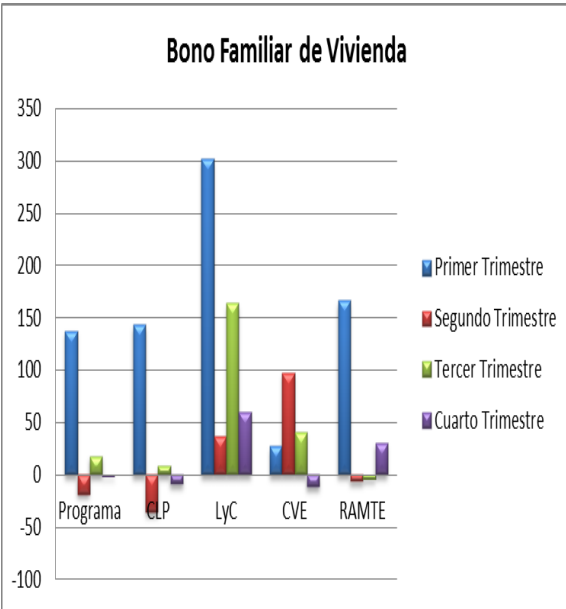
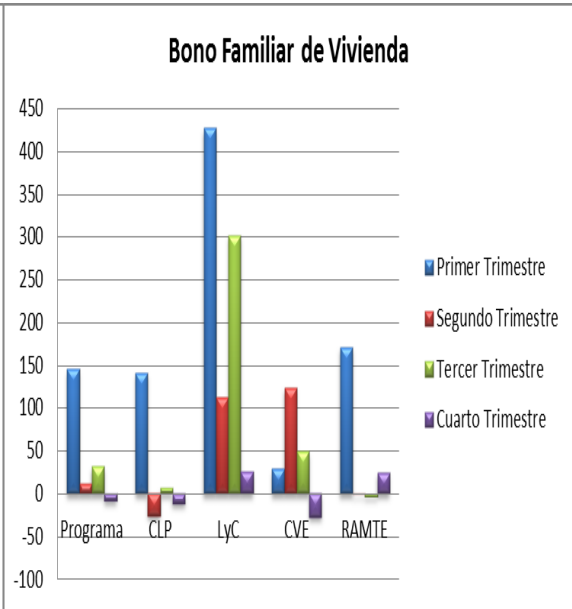


Gráfico 20
Indicadores de Expansión: Índice
de Crecimiento del Gasto Real por
Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Gráfico 21

Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario por Trimestre y Producto

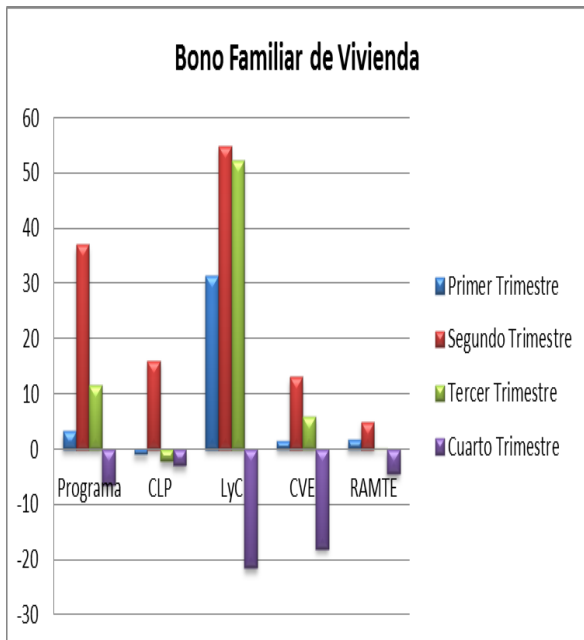
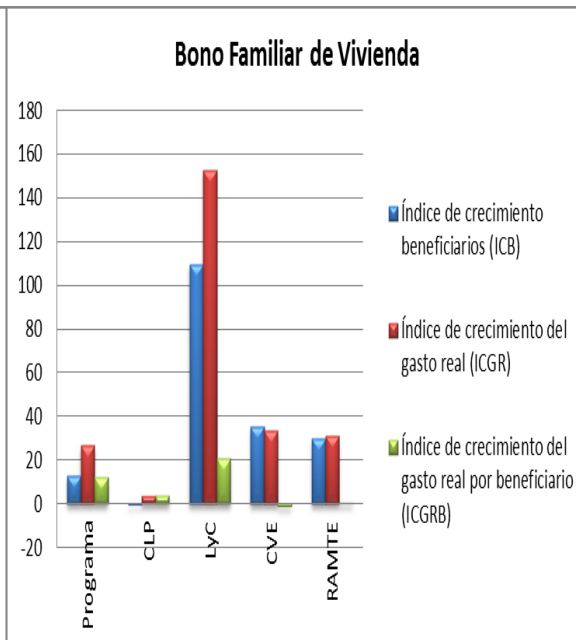


Gráfico 22

Indicadores de Expansión anuales

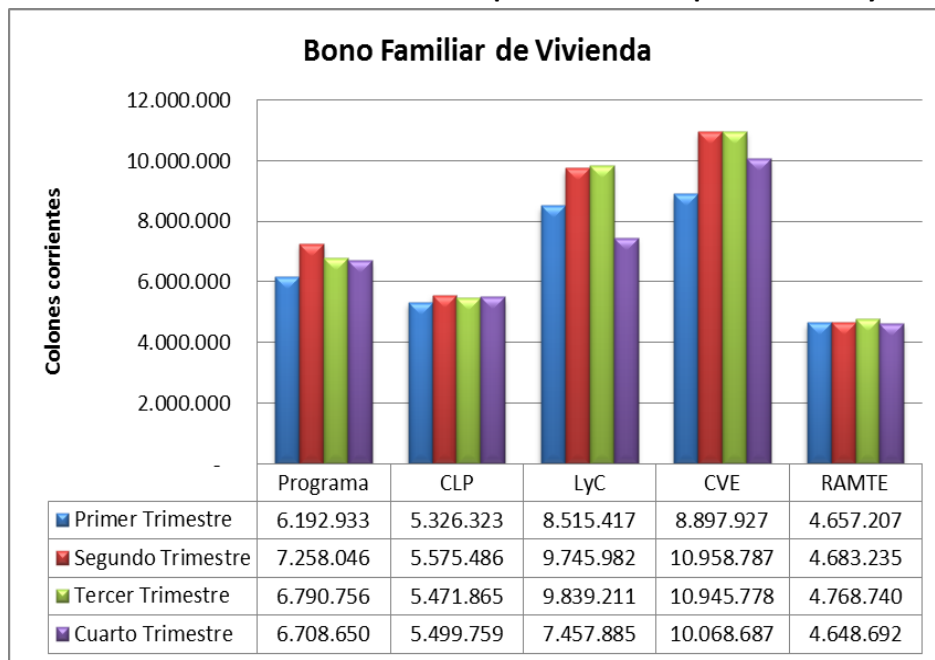


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

El gasto promedio que se ejecutó en cada una de las modalidades de bono fue muy similar al monto promedio por beneficiario que se había presupuestado. Con algunas variaciones en ciertos tipos de bono y ciertos trimestres, diferencias que posiblemente expliquen por qué la efectividad en gasto en menor al 100% aun cuando no sea así la de la cantidad de beneficiarios. Para construcción en lote propio se había presupuestado un promedio 5 915 723 colones, 8 089 995 colones en promedio para compra de lote y construcción, para compra de vivienda existente 10 767 845 colones en promedio, y finalmente, para el bono de reparación, ampliación y mejoras, un promedio de 5 016 626 colones por beneficiario. Los montos promedio ejecutados se muestran en el siguiente cuadro.

Gráfico 23

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Efectivo por Beneficiario por Trimestre y Producto

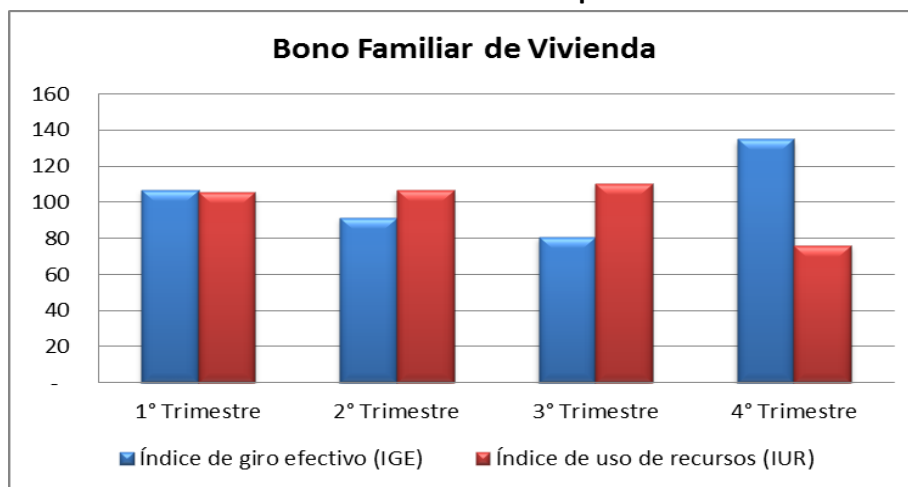


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Finalmente, en cuanto al giro de recursos por parte de DESAF, de acuerdo a lo programado inicialmente, se giró bien lo correspondiente al primer trimestre. Mientras que en el segundo y tercer trimestre no se giró la totalidad de los recursos programados, faltante que se compensó en el giro del cuarto trimestre. A pesar de tal situación, el BANVHI logró ejecutar más del 100% de lo planeado en esos trimestres, gracias al superávit con que inició el año. Anualmente, la DESAF giró 98.92% de lo programado inicialmente, y de esos recursos, el BANHVI ejecutó el 99,18%.

Gráfico 24

Indicadores de Giro de Recursos por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Régimen No Contributivo de Pensiones (CCSS)

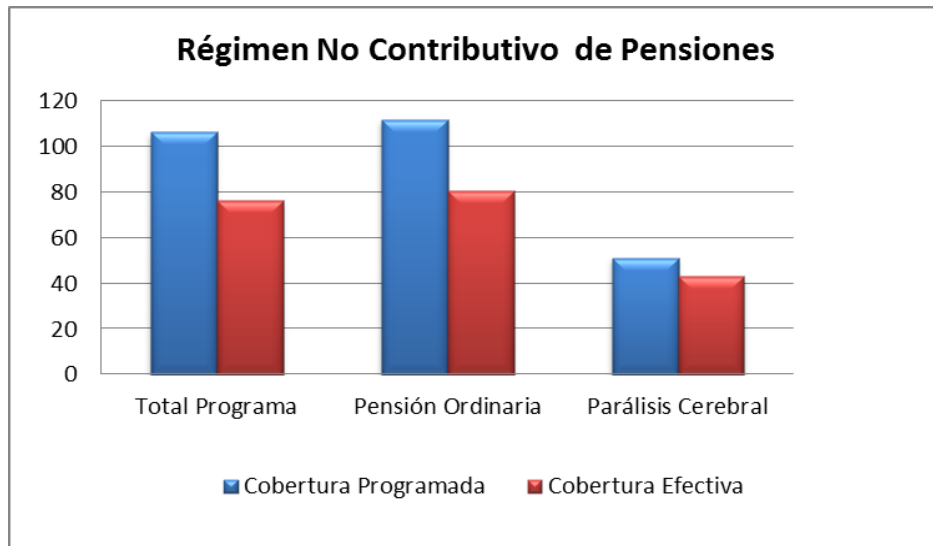
El régimen no contributivo de pensiones contempla dos grandes modalidades de pensión, la llamada pensión ordinaria, que a su vez se divide entre las dirigidas a adultos mayores y otros beneficiarios, y la pensión especial, dirigida a personas con parálisis cerebral u otras condiciones. La aproximación de una población objetivo fue posible para las pensiones ordinarias dirigidas a adultos mayores y para las pensiones especiales dirigidas a personas con parálisis cerebral.

En el caso de las pensiones ordinarias para adultos mayores, se consignó como población meta las personas mayores de 64 años pobres sin pensión contributiva ni seguro contributivo de la ENAHO 2010. De la misma encuesta, las personas pobres que no podían hablar, caminar ni mover los brazos o manos (dos de tres opciones) se consideraron como la población objetivo de las pensiones para personas con parálisis cerebral o pensión especial.

Sin embargo, la programación de las pensiones ordinarias del año, se hace como un todo, sin diferenciar entre adultos mayores y otros beneficiarios. Por esa razón, el índice de cobertura programada es mayor al 100% de la población objetivo, ya que se programa atender no solo a los adultos mayores; mientras que la población objetivo que se logró estimar contempla solo ese rango de edad. Con los datos de ejecución no existe este inconveniente, gracias a que la información de ejecución si fue suministrada por la institución separando a los adultos mayores del resto. En este caso, se logró otorgar pensiones ordinarias equivalentes al 81% de los adultos mayores de la población objetivo.

Por su parte, las pensiones especiales (para parálisis cerebral y otras condiciones) no presentan ese problema. Tanto la programación como la ejecución, y la estimación de la población objetivo, se hacen con el mismo grado de detalle y precisión sobre la población a beneficiar, aunque la población objetivo es solo una aproximación gruesa. En este caso, se programó una cobertura del 51% y se logró una cobertura efectiva de 43% al finalizar el año. En ambas pensiones, no existió mayor variación de cobertura entre un trimestre y otro.

Gráfico 25
Indicadores de Cobertura Potencial



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Sin embargo, de acuerdo a lo programado en cada trimestre, si existió cierta variación en lo que se logró ejecutar, principalmente en el gasto, que mostró un atraso en el primer trimestre, con mayor énfasis en las pensiones ordinarias. Mientras que en el caso de los beneficiarios, el atraso se dio en las pensiones especiales, el cual no fue posible mejorar conforme avanzaron los trimestres. Los índices de efectividad en beneficiarios, gasto y total se muestran en los siguientes gráficos.

Gráfico 26
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Trimestre y Producto

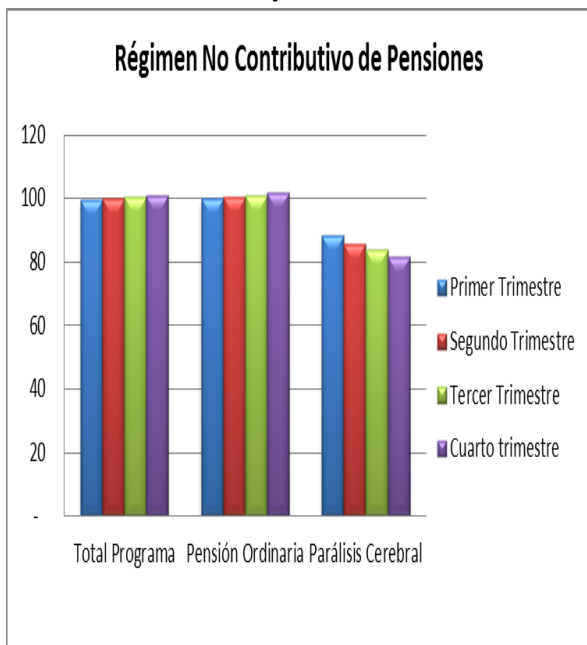
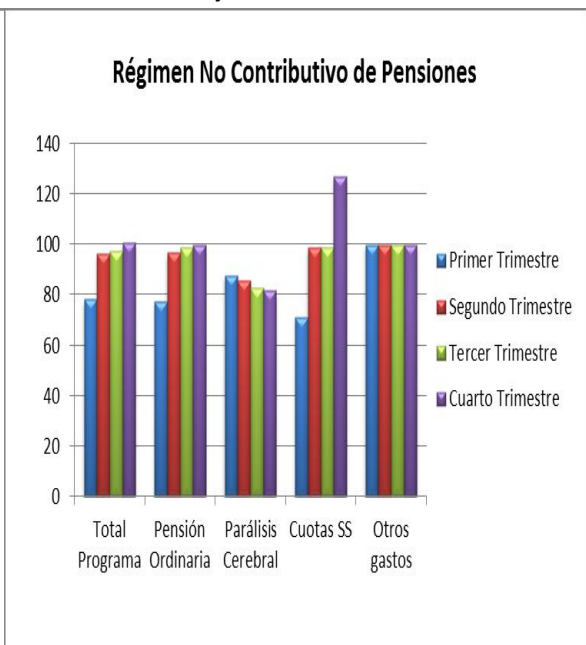
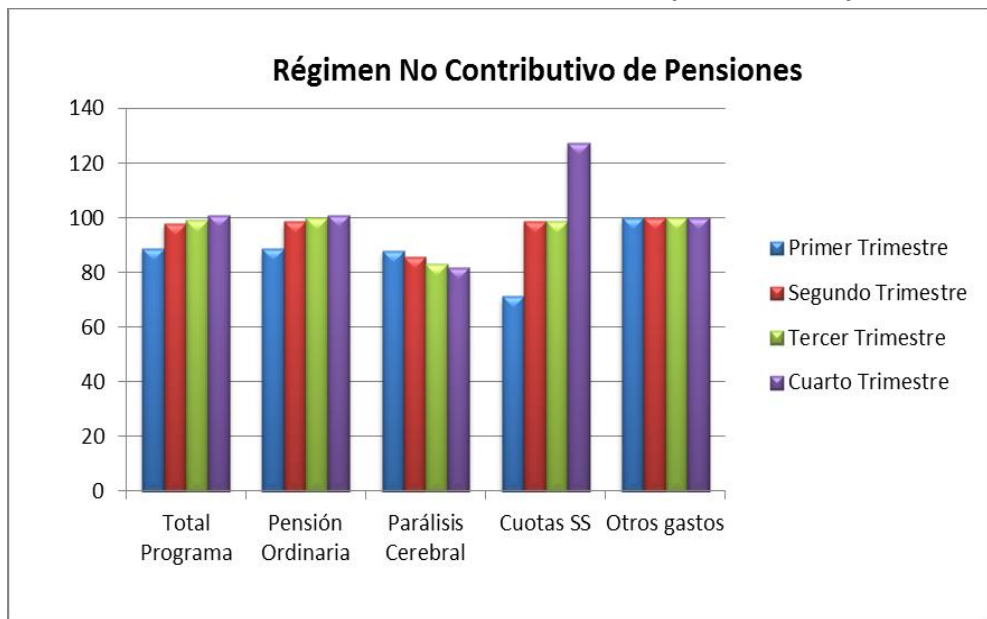


Gráfico 27
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 28
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad Total por Trimestre y Producto

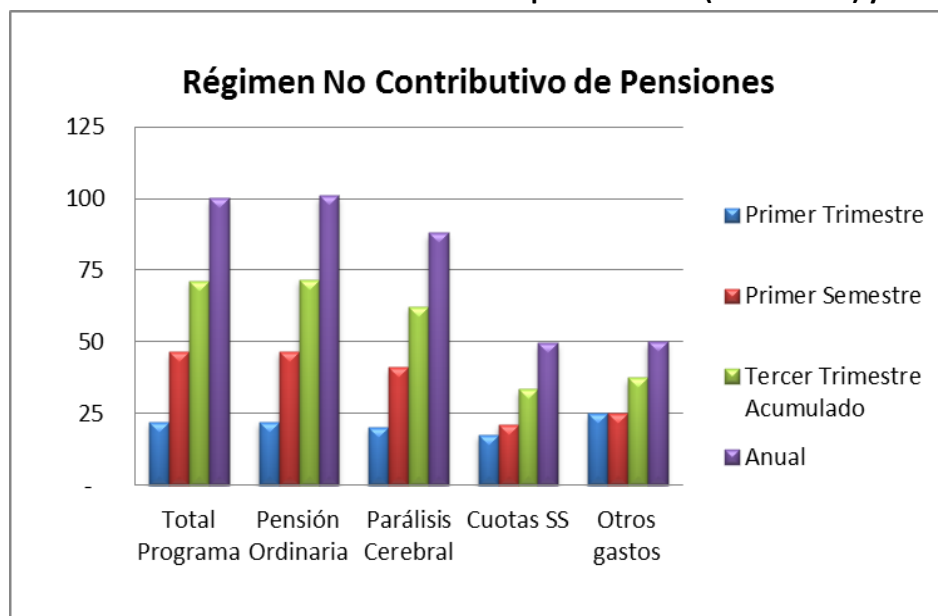


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

El nivel de avance acumulado en ejecución por trimestre es más fácil de visualizar a través de los indicadores de avance, en donde se denota que el atraso en avance se debe principalmente a atrasos en la ejecución de beneficiarios y gasto en las pensiones especiales, no así en las pensiones ordinarias. Al final de año, ambos indicadores, de ejecución y avance, deben coincidir en los casos como el Régimen No Contributivo en que no se dieron modificaciones de presupuesto o metas.

Gráfico 29

Indicadores de Avance: Índice de Avance Total por Trimestre (Acumulado) y Producto

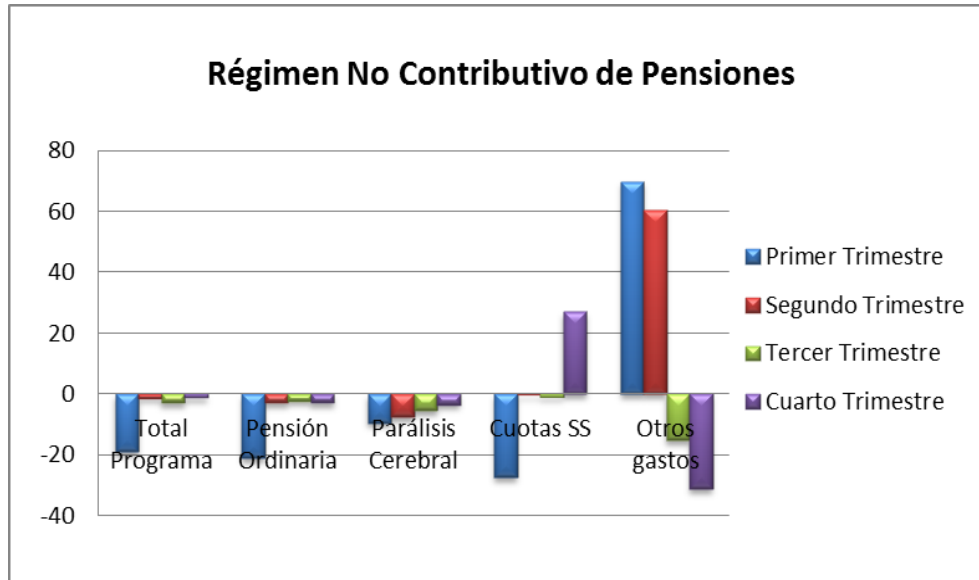


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En cuanto al crecimiento del programa respecto al año anterior, se encuentra una expansión en el número de beneficiarios, tanto de las pensiones ordinarias como las especiales, teniendo una tendencia decreciente las primeras y creciente las segundas, conforme avanzaron los trimestres del año. Sin embargo, el gasto ejecutado, deflactado por el IPC, fue menor al ejecutado un año antes, en ambos tipos de pensiones. El único gasto que creció en términos reales, fue el destinado a cuotas del SEM así como a otros gastos administrativos, pero no ocurrió lo mismo en todos los trimestres. El siguiente gráfico muestra el comportamiento del gasto por rubro en el 2011 respecto a los mismos trimestres del año 2010.

Gráfico 30

Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Trimestre y Producto

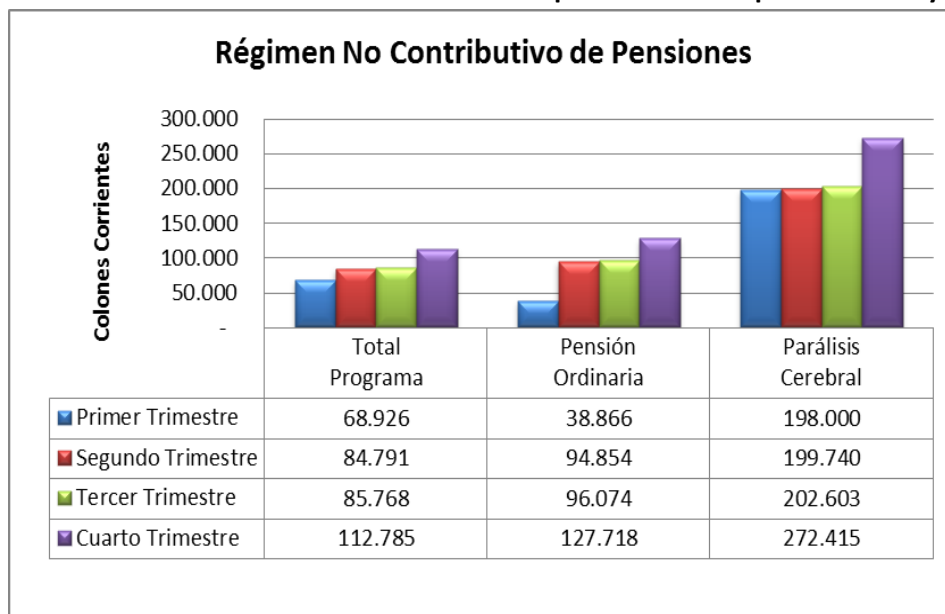


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

En el 2011 se programó un monto aproximado de 70 125 colones por pensión ordinaria y de 198 000 por pensión especial. Sin embargo, el gasto medio mensual efectivo por beneficiario denota un retraso en los pagos del primer trimestre, donde el promedio mensual pagado fue de 38 866 colones, con lo cual se cumplió la meta de beneficiarios pero no de gasto, por lo que cada beneficiario recibió menos dinero del correspondiente al primer trimestre. Este faltante se ve compensado con el mayor subsidio promedio de los siguientes trimestres, esto para el caso de las pensiones ordinarias. En las pensiones especiales el monto ejecutado rondó muy de cerca el monto programado. En ambos tipos de pensiones, el monto ejecutado en el cuarto trimestre es mayor a los demás trimestres del año, debido al pago de un subsidio extra por concepto de aguinaldo para los beneficiarios.

Gráfico 31

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Mensual Efectivo por Beneficiario por Trimestre y Producto



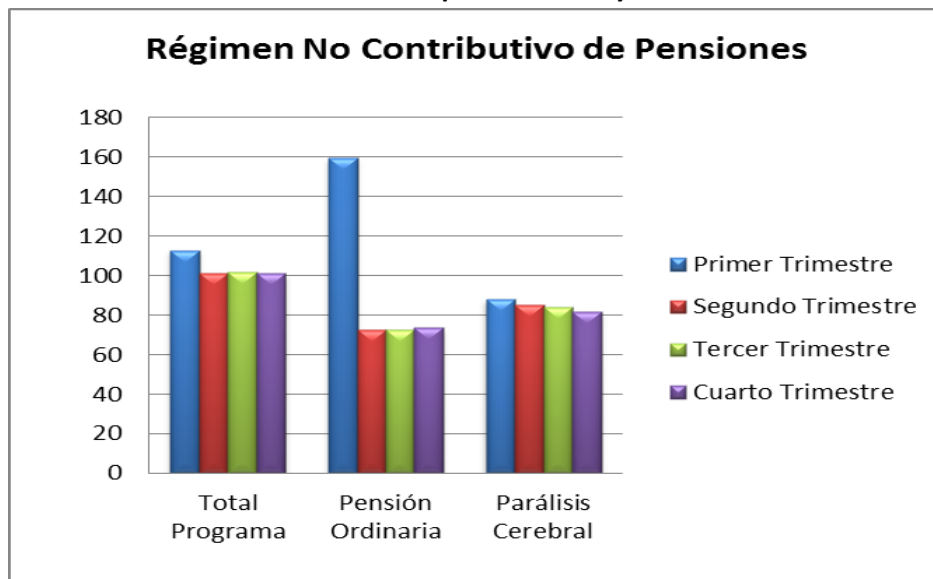
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

De esta forma, la lectura del índice de eficiencia debe hacerse con cuidado. Si bien en el primer trimestre se denota “mayor eficiencia” debido a que se atendió la cantidad de beneficiarios programada con menos dinero, en el caso de las pensiones ordinarias, se considera que se hizo a cambio de un detrimento en la condición de las personas beneficiarias del programa, quienes no recibieron la totalidad del beneficio que les correspondía. Y posteriormente, se presenta menor eficiencia en los siguientes trimestres, debido a que se ejecutaron mayores recursos por la misma cantidad de beneficiarios, respondiendo a la deuda del primer trimestre.

En el caso de las pensiones especiales, la eficiencia rondó el 80% en los cuatro trimestres. Especialmente porque no se logró la meta de beneficiarios propuesta por el programa en su planeación de beneficios. Ni el gasto total programado. Sin embargo, el gasto por beneficiario sí estuvo cerca de los montos presupuestados.

Gráfico 32

Índice de Eficiencia por Trimestre y Producto



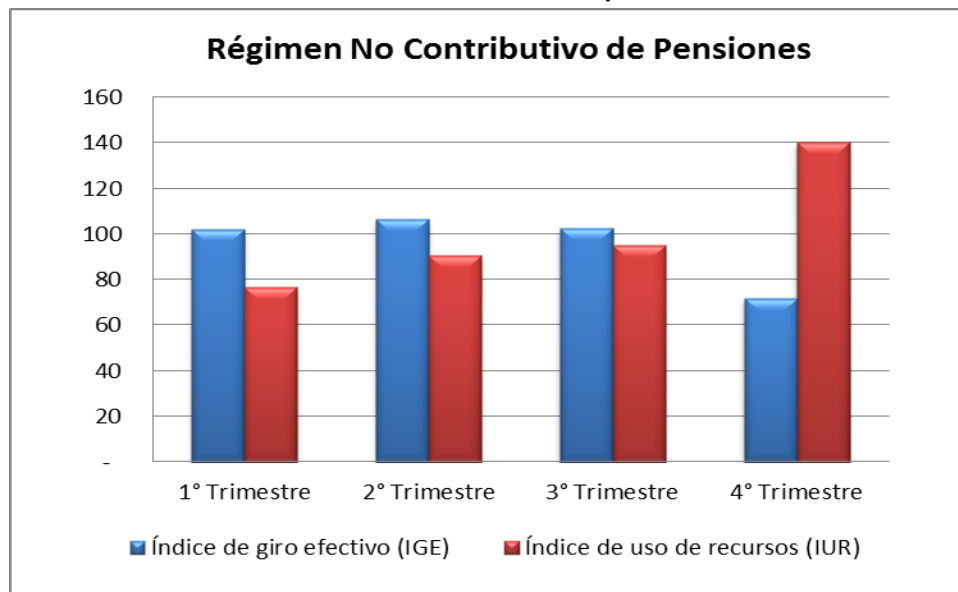
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En el caso del Régimen No Contributivo, la programación inicial no sufrió variación alguna, en metas o presupuesto; sin embargo, al ser un programa con destino específico por ley (al menos el 10,35%), los recursos transferidos del Fondo sufren variaciones conforme va cambiando el monto total del Fondo a lo largo del año.

De acuerdo al índice de giro efectivo, la DESAF giró al menos el 100% de lo programado en los primeros tres trimestres del año, no así en el cuarto trimestre, cuando giró el 74% de lo planeado. Al finalizar el año, había girado el 94% de los recursos que se habían presupuestado para el programa inicialmente. Sin embargo, los primeros tres trimestres el programa no ejecutó el total de los recursos recibidos, hasta el cuarto trimestre cuando ejecuta aproximadamente el 140% de lo que recibió en ese trimestre, claramente gastando el dinero que se le había girado con anterioridad, logrando al finalizar el año una ejecución de 99,6% de los recursos que se le giraron del Fondo.

Gráfico 33

Indicadores de Giro de Recursos por Trimestre



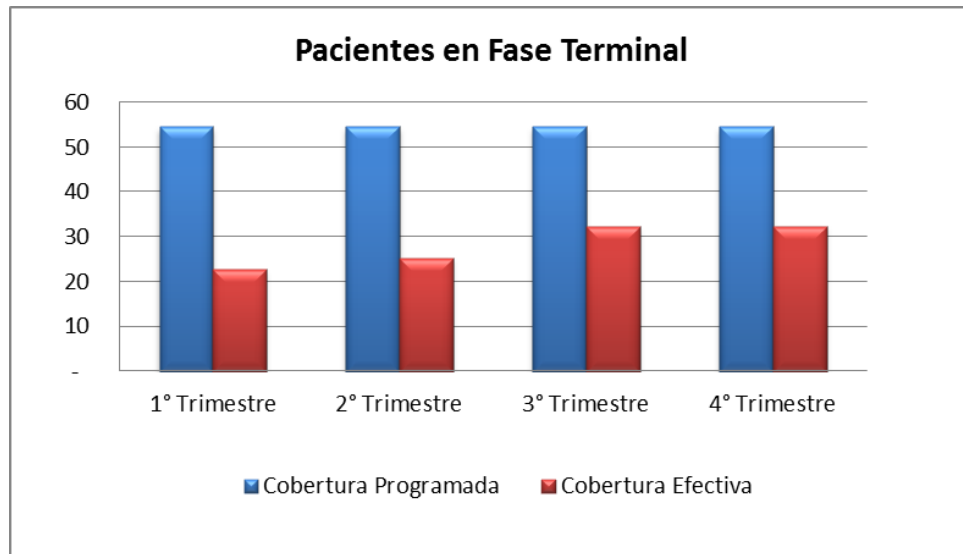
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Pacientes en Fase Terminal (CCSS)

El programa de pacientes en fase terminal se encarga de otorgar licencias y pagar un subsidio al trabajador asalariado activo responsable de cuidar a un paciente en fase terminal. De esta forma, no es el paciente en fase terminal quien recibe el subsidio y no toda persona (pobre o no) en su fase terminal recibirá subsidio de este programa. Por esta razón los indicadores de cobertura aparente o potencial, se calculan con base en las muertes por enfermedades crónicas o degenerativas ocurridas en el año (promedio 2000 a 2011), atribuidas a hogares con asalariados asegurados directos al SEM.

En el 2011 el programa presupuestó atender a aproximadamente 55% de la población objetivo definida de esta forma; sin embargo, en cada uno de los trimestres la cobertura efectiva se ubicó entre 20% y 30%. No ha sido posible obtener, por parte de la unidad ejecutora, la cantidad de beneficiarios distintos atendidos en el año, por lo que podría haber un pequeño sesgo hacia abajo en este indicador. Además, debe tomarse en cuenta que se trata de un programa que responde a la demanda de las personas por el subsidio, independientemente de su condición socioeconómica.

Gráfico 34
Indicadores de Cobertura Potencial por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Si se compara la ejecución, en beneficiarios y gasto, de acuerdo a lo que se había programado, se encuentra que el programa no llegó a más del 60% de su población meta del año, en ningún trimestre. Sin embargo, la situación en gasto es diferente. En ese caso, se encuentra una ejecución de más del 100% de lo que se había programado en gasto, en los dos últimos trimestres del año, para el caso de los subsidios. Esto puede deberse a altos subsidios distribuidos en pocos beneficiarios. Para el caso del gasto en publicidad, durante los primeros tres trimestres del año la ejecución fue muy baja, disparándose al final del período, con una ejecución de más de 250% en el cuarto trimestre.

Gráfico 35

Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Trimestre

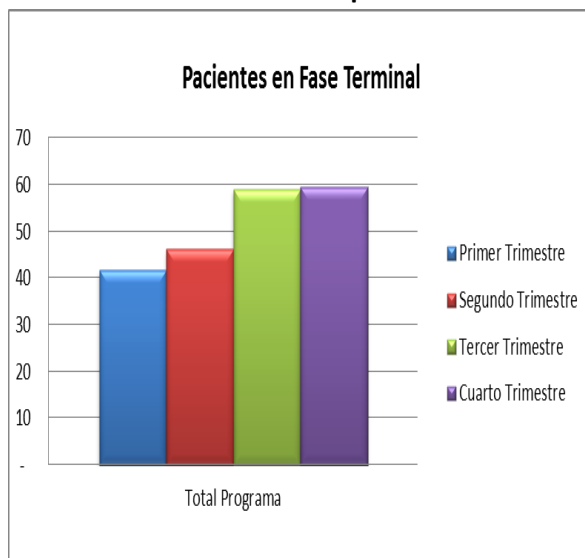
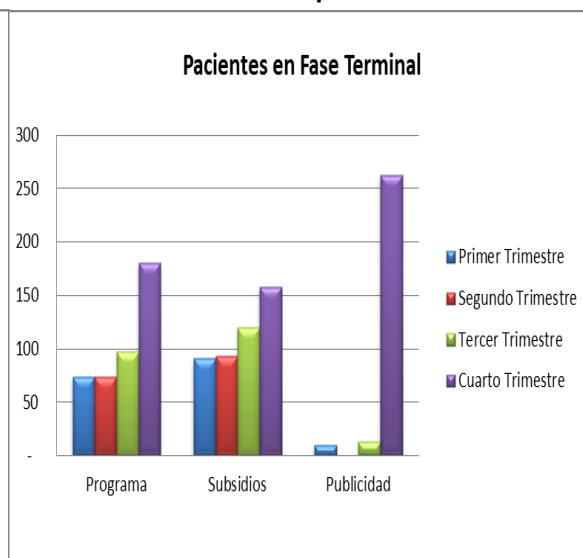


Gráfico 36

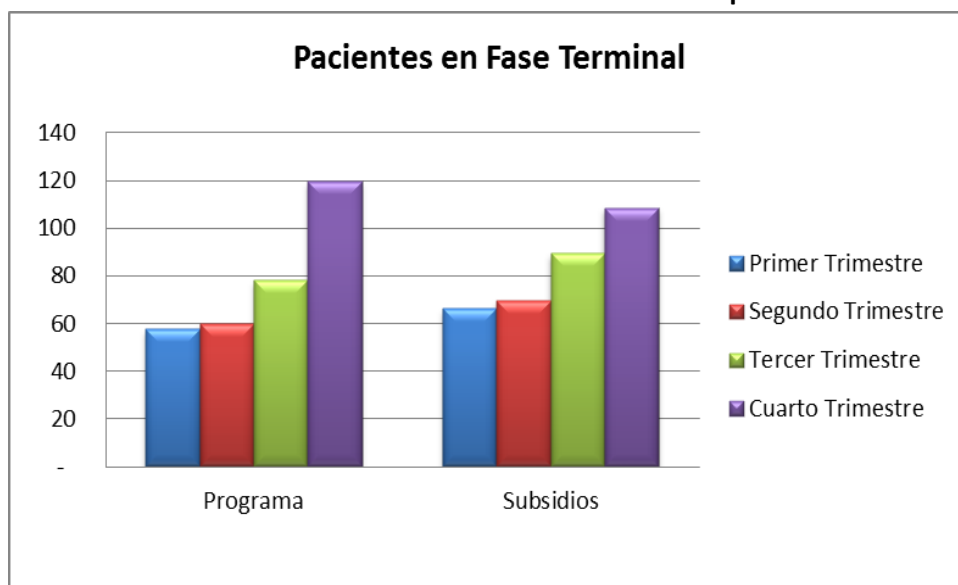
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 37

Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad Total por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

El índice de efectividad total contempla una ponderación entre la efectividad en beneficiarios y la efectividad en gasto. En el caso de la efectividad en beneficiarios, se contemplan los beneficiarios de subsidios. Para la efectividad en gasto, tanto el gasto en subsidios como en publicidad. Sin embargo, el gasto en publicidad no va asociado a una cantidad específica de beneficiarios. De esta forma, sólo en el cuarto trimestre se logra una efectividad total del 100%, en gran parte impulsada

por el gasto efectuado en publicidad, y no por un cambio significativo en la cantidad de beneficiarios. La efectividad total en el producto de los subsidios aumentó sus niveles conforme avanzó el año, llegando al 100% en el cuarto trimestre. De nuevo, impulsado más por el aumento en gasto que por el aumento en beneficiarios.

Gráfico 38
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Trimestre Acumulado

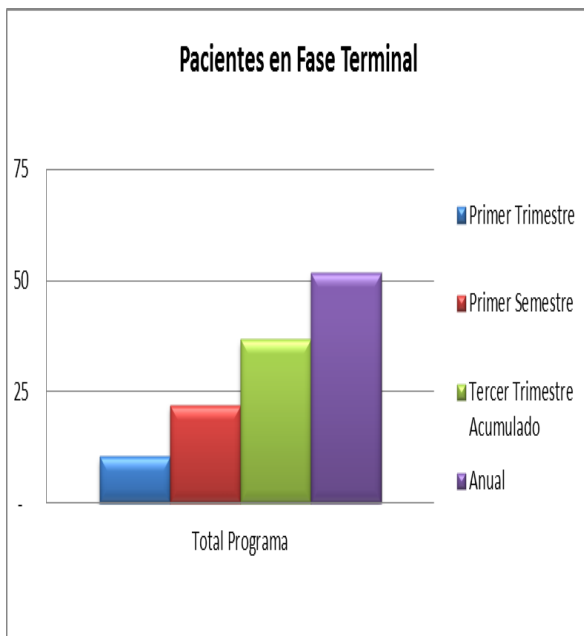
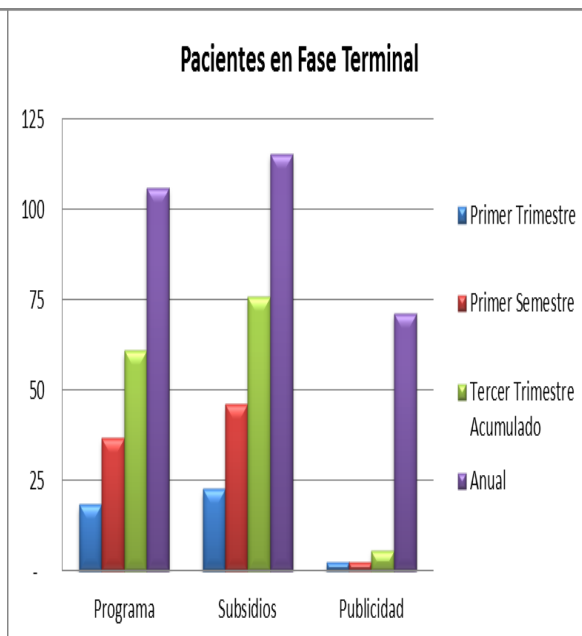


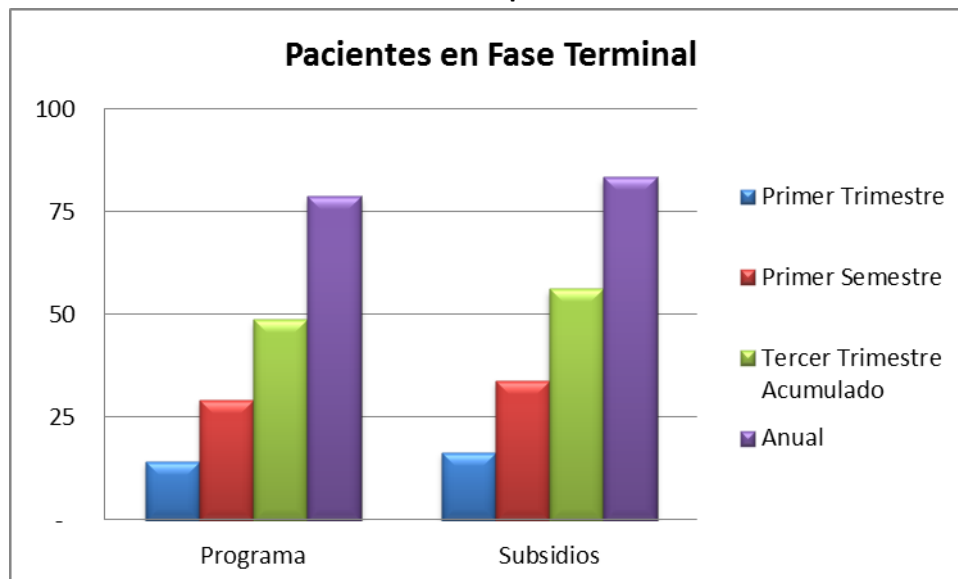
Gráfico 39
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Trimestre acumulado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 40

Indicadores de Avance Total por Trimestre Acumulado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

La distribución uniforme de la ejecución no se dio en el caso del programa para pacientes en fase terminal. En el primer semestre apenas habían llegado a poco más del 20% de los beneficiarios que habían programado atender en el año, con poco más del 40% de los recursos programados para el mismo período. El gasto en publicidad había sido mínimo hasta ese momento. En el tercer trimestre, el gasto repunta un poco pero sin llegar siquiera al 40% de los beneficiarios. Sin embargo, llama la atención que al terminar el año se había ejecutado más del 100% de los recursos presupuestados, con poco más del 50% de los beneficiarios programados. Tal situación en los indicadores se puede deber a la falta de información sobre el total de las personas diferentes atendidas en el año, que como se ha mencionado antes, no ha sido proporcionado por la unidad ejecutora, pese a la constante solicitud del dato. O debido a que se pagaron altos subsidios a pocos beneficiarios, situación que puede darse en este tipo de subsidio que depende del salario devengado por la persona que lo demanda.

Totalizando, el programa no logró el avance del 100% al finalizar el año, como era de esperar en este tipo de indicadores. Tanto en subsidios (83.5%), como el total del programa que también contempla el avance en gasto en publicidad (78.8%).

Sin embargo, comparando su ejecución en el 2011 con lo ejecutado en el 2010 se encuentra un avance positivo en beneficiarios y en gasto en subsidios. Solo en el tercer trimestre el gasto real por beneficiario cayó. En el caso del gasto en publicidad, no creció en términos reales, lo cual no es preocupante por el hecho de poseer mayor importancia relativa el subsidio directo a las personas que lo necesitan.

Por lo tanto, si se consideran solo los subsidios, el gasto real por beneficiario del programa creció respecto al año pasado. No así si se considera el gasto en publicidad dentro de los gastos por beneficiario.

Gráfico 41
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Beneficiarios por Trimestre

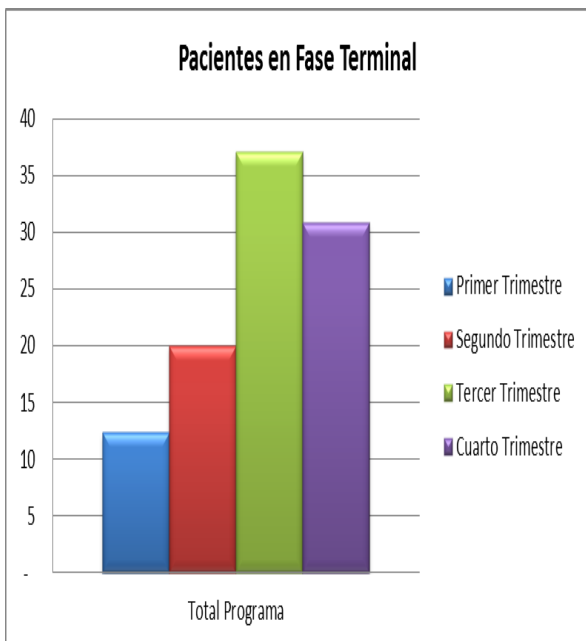
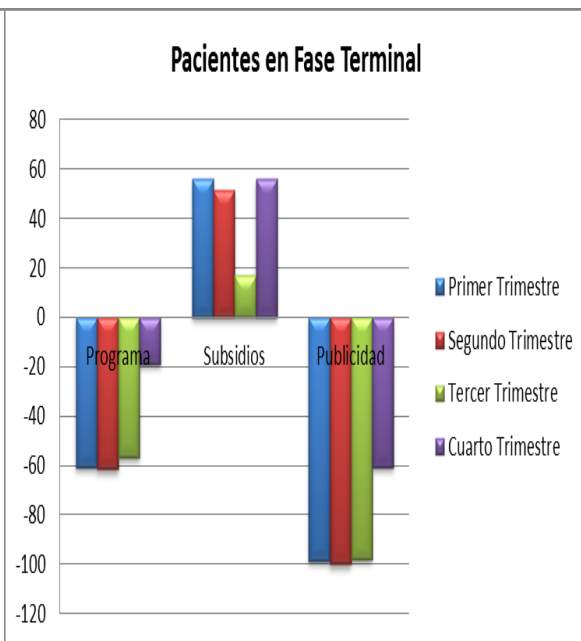
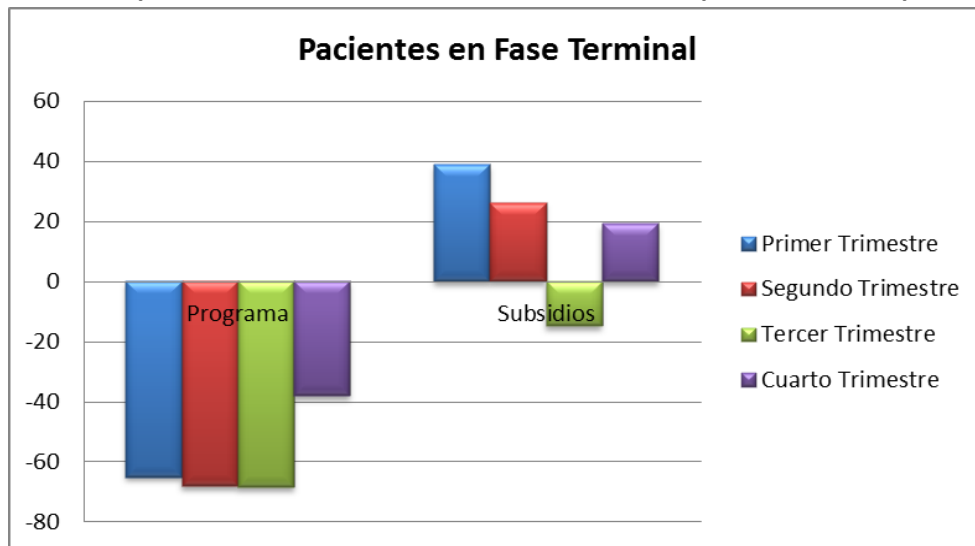


Gráfico 42
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Gráfico 43
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario por Trimestre

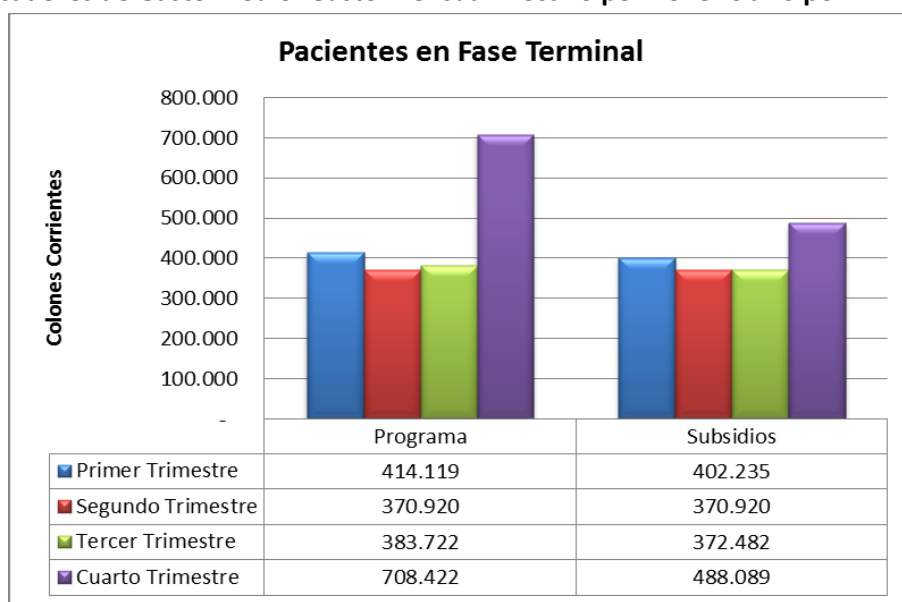


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

La programación de un gasto promedio por beneficiario en este tipo de programas se vuelve una tarea complicada, en el tanto el subsidio que se otorga es variable y depende del salario de la persona que solicita el subsidio. *“El subsidio será hasta del sesenta por ciento (60%) del promedio de los salarios consignados en las planillas procesadas por la Caja Costarricense de Seguro Social, durante los tres meses inmediatamente anteriores a la licencia. El promedio de referencia para el cálculo excluye cualquier pago correspondiente a períodos anteriores al indicado”* (Ley N°7756, Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal). A pesar de esto, para el 2011 el monto promedio presupuestado por subsidio era de 184 194 colones. El monto promedio ejecutado fue más alto, especialmente en el cuarto trimestre. Sin embargo, este monto promedio puede estar sesgado debido a la falta de información sobre los beneficiarios diferentes atendidos y a la diferenciación entre subsidios pagados y personas atendidas, que permitiría tener el costo promedio por subsidio tomando en cuenta la cantidad de meses que se le otorgó el beneficio a una misma persona.

Gráfico 44

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Mensual Efectivo por Beneficiario por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Finalmente, DESAF logró un giro efectivo de los recursos, de acuerdo a lo presupuestado, en los últimos tres trimestres del año. No así en el primero, en el que giró el 67% de lo que se había programado para ese período. La unidad ejecutora por su parte, utilizó más recursos de los que se le habían girado en el primer y cuarto trimestre. En el segundo y tercero, fue el caso contrario, ejecutó menos de los que se les giró por parte de DESAF. Al considerar el dato anual, se encuentra que efectivamente la CCSS ejecutó una cantidad de recursos en este programa mayor a los que se les giró del Fodesaf, debido a que había iniciado el año con un superávit del año anterior, por un monto de 288 600 000 colones. Del total de recursos, el 86% se destinó a transferencias corrientes a personas, subsidios.

Gráfico 45
Indicadores de Giro de Recursos
Por Trimestre

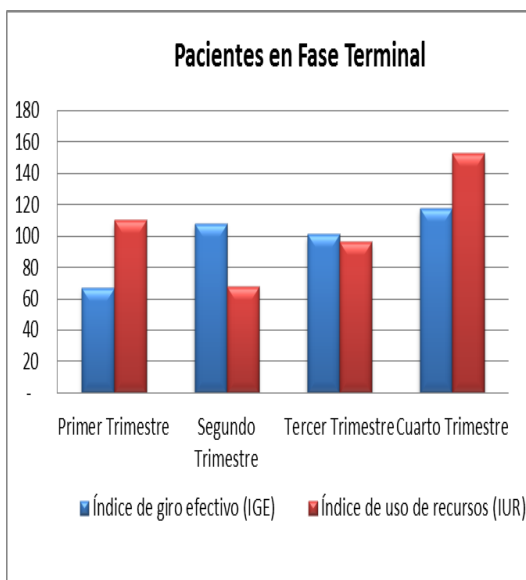
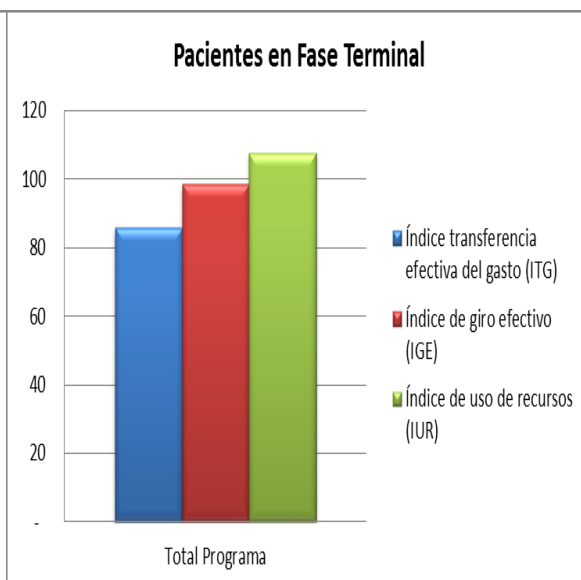


Gráfico 46
Indicadores de Composición y de
Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Construyendo Lazos de Solidaridad (CONAPAM)

Ejecutado por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el programa Construyendo Lazos de Solidaridad contempla tres beneficios: los subsidios a organizaciones de bienestar social (OBS⁷), los subsidios a centros diurnos (CD) y la red de cuidado. En general, los tres beneficios van dirigidos a las personas adultas mayores en condición de pobreza y abandono, con limitaciones para velar adecuadamente por sí mismas. Lo que varía entre los beneficios, es el sitio o el encargado de estas personas, si se trata de un cuidado permanente o solo durante el día y además, si se brinda el servicio por los 12 meses del año (hogares, CD y red de cuidado) o una única vez (red de cuidado).

Para el 2011, el programa planeó atender a cerca de tres mil adultos mayores, lo que equivale al 14% de su población objetivo estimado⁸, de los cuales 7% se iban a atender en OBS, 3% en CD y 4,4% a través de la Red de Cuido. La cobertura potencial efectiva del año, alcanzó niveles muy cercanos al programado. Con 13% de cobertura total del programa, atendiendo al 6% en OBS, 2,5% en CD y 4,5% a través de la Red de Cuido. La distribución trimestral de estos indicadores de

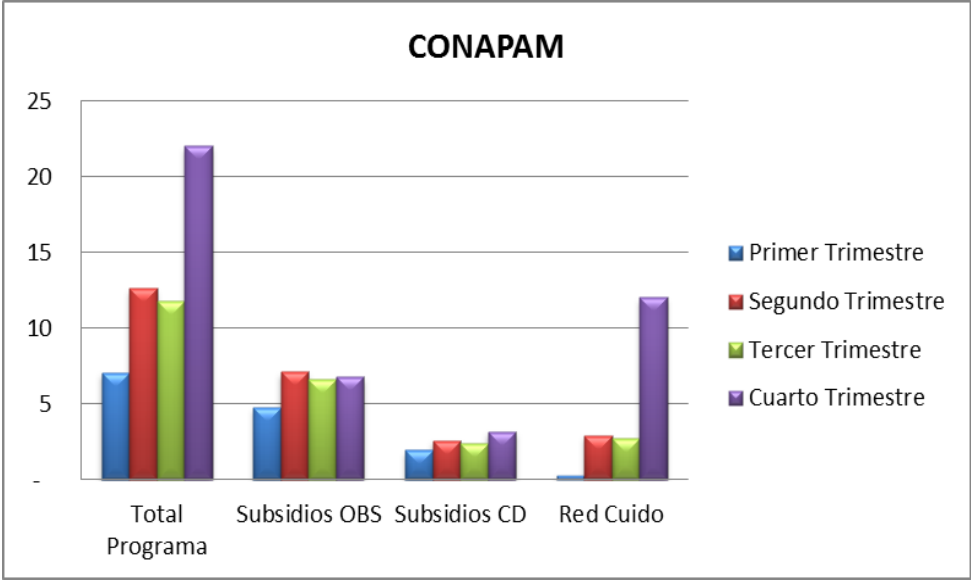
⁷ Entiéndase OBS como los hogares, ya que tanto los hogares, los centros diurnos como los de red de cuidado forman parte de las Organizaciones de Bienestar Social. Sin embargo, la nomenclatura OBS solía usarse para referirse a los hogares específicamente.

⁸ Se estima la población objetivo como el número de personas mayores de 64 años pobres con alguna limitación física (sin autonomía).

cobertura potencial se detalla en el siguiente gráfico., en donde se evidencia el repunte en cobertura que tuvo el programa en el último trimestre, a través de los subsidios para red de cuido.

Gráfico 47

Indicadores de Cobertura Potencial: Cobertura Efectiva por Producto y Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

En el logro de las metas propuestas, el primer trimestre presentó complicaciones para el CONAPAM, donde no ejecutó el 100% de lo propuesto bajo ninguna de las modalidades, con mucha menor ejecución en la modalidad de red de cuido. En los trimestres siguientes, la ejecución se aproximó más a lo presupuestado, tanto en beneficiarios como en gasto. Sin embargo, la red de cuido volvió a niveles de ejecución por debajo del 100% en el tercer trimestre y alcanzó mayores al 140% en el último trimestre del año. Además destaca que el gasto en subsidios a las modalidades OBS y CD se incrementa sustancialmente también en el cuarto trimestre, sin que ello responda a un aumento significativo en beneficiarios. Tales pagos a finales del año corresponde en ocasiones a compromisos cancelados por parte de la unidad ejecutora. Compromisos que adquiere debido a que no todas las instituciones que se encuentran atendiendo a los adultos mayores bajo estas modalidades cumplen con los requisitos necesarios desde inicio del año.

Gráfico 48
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Producto y Trimestre

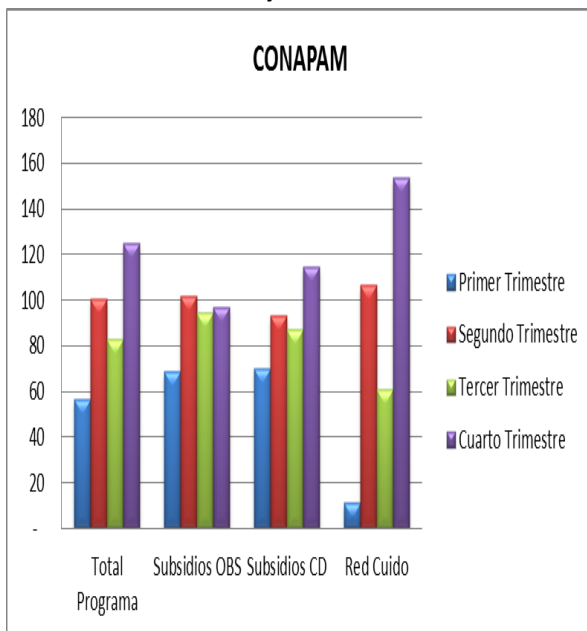
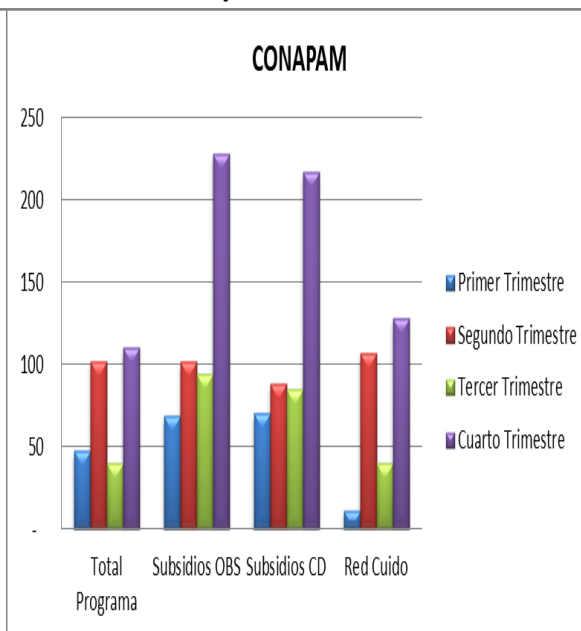


Gráfico 49
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Producto y Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En general, el programa no logró, al finalizar el año, cumplir con sus metas anuales. Tal situación se ve reflejada en los indicadores de avance acumulados, donde el anual tanto en gasto como beneficiarios no alcanza el 100% de avance, del programa globalmente. Si se analizan las modalidades por aparte, se encuentra que ninguna logró el 100% de lo planeado anualmente en beneficiarios. Sin embargo, en gasto solo la red de cuidado ejecutó menos que lo presupuestado. Mientras que a las OBS y CD se les giró más de lo programado inicialmente. Es importante que programas de este tipo, en los que un mismo beneficiario debería recibir todos los meses el subsidio, logre niveles de avance o cobertura en beneficiarios, cercanos al 100% desde el primer trimestre⁹.

⁹ A pesar de que históricamente, de acuerdo a la DESAF, el CONAPAM cumple al final del año con todos los compromisos adquiridos con las instituciones encargadas de atender a los adultos mayores, es de vital importancia que el Consejo trabaje junto con estas instituciones en aras de lograr que en el futuro ambos entes puedan cumplir a cabalidad con sus compromisos desde el primer mes del año. Ya que si bien el adulto mayor está siendo atendido, no siempre está recibiendo a tiempo el subsidio del CONAPAM, principalmente porque las instituciones no se encuentran al día con el papeleo necesario.

Gráfico 50
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Producto y Trimestre Acumulado

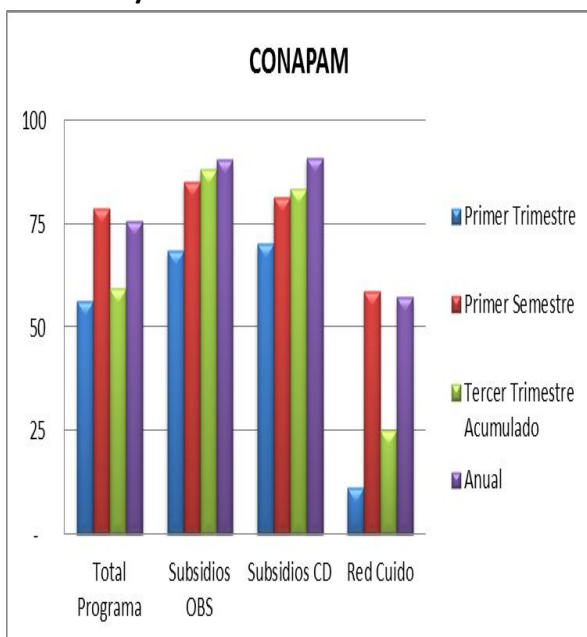
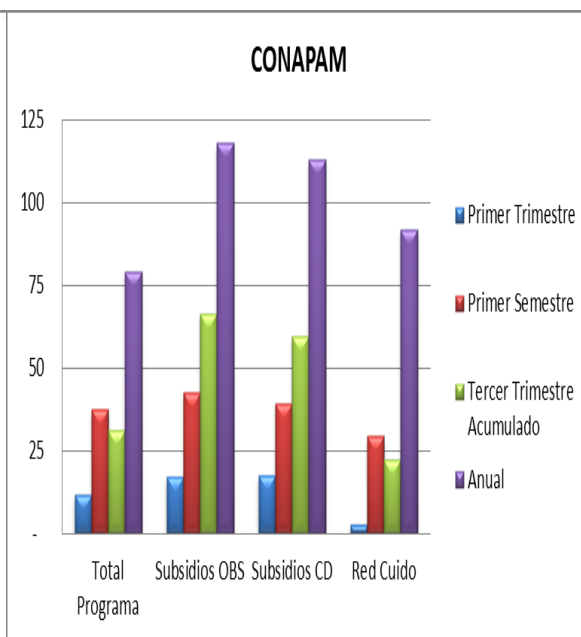


Gráfico 51
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Producto y Trimestre Acumulado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Respecto al año anterior, no es posible comparar los resultados de la red de cuidado, pues se trata de un programa nuevo en el 2011. El programa en general, subsidios a OBS y CD, creció tanto en cantidad de beneficiarios como en el gasto real ejecutado, respecto al año anterior, excepto en el primer trimestre. Además, los centros diurnos crecieron más, en ambos aspectos, que los hogares (ambos son organizaciones de bienestar social). Las OBS decrecieron en gasto real en los primeros tres trimestres y los CD aunque aumentaron el gasto real no fue suficiente para aumentar el gasto real por beneficiario.

Gráfico 52
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Beneficiarios por Producto y Trimestre

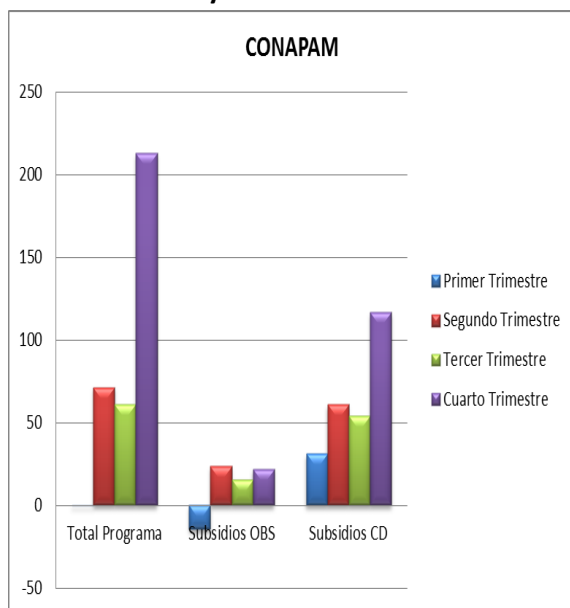
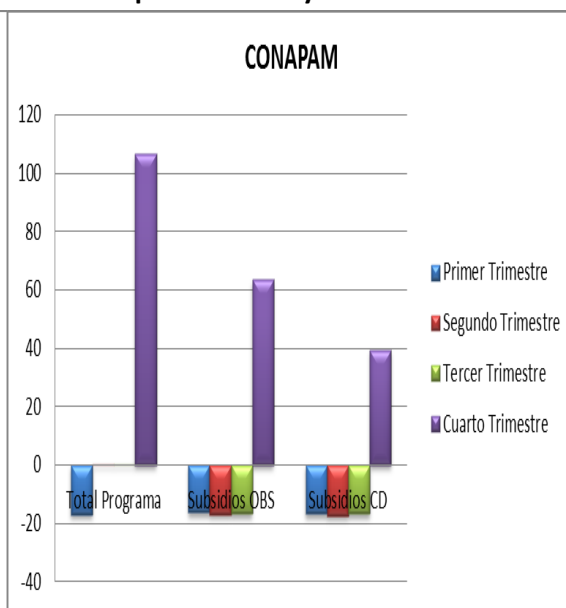


Gráfico 53
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario por Producto y Trimestre

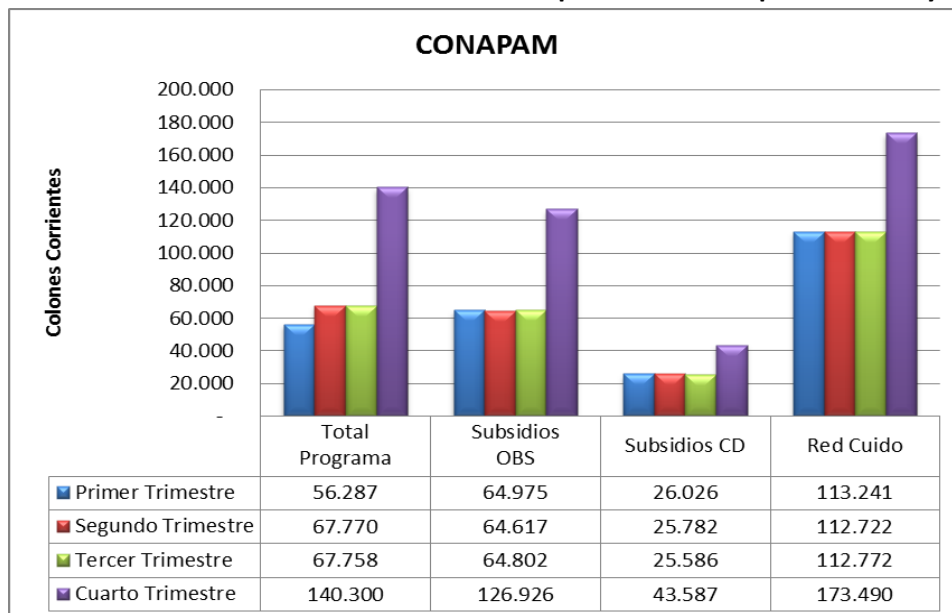


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

De esta forma, el monto que se había programado por adulto mayor por mes en OBS era de alrededor 65 000 colones (monto fijo), en los CD alrededor de 26 000 colones (monto fijo) y finalmente, 112 000 colones (en promedio) por mes aproximadamente para los adultos mayores en la modalidad de red de cuidado. La ejecución efectivamente se situó muy cerca de estos montos presupuestados, con algunas variaciones de un trimestre a otro, que puede deberse a pagos retroactivos, como se explicó antes, a las instituciones que constituyeron compromisos desde alguna fecha pero que cumplieron la totalidad de los requisitos en una fecha posterior. El siguiente gráfico muestra los montos promedio por beneficiario por mes de las distintas modalidades en cada trimestre.

Gráfico 54

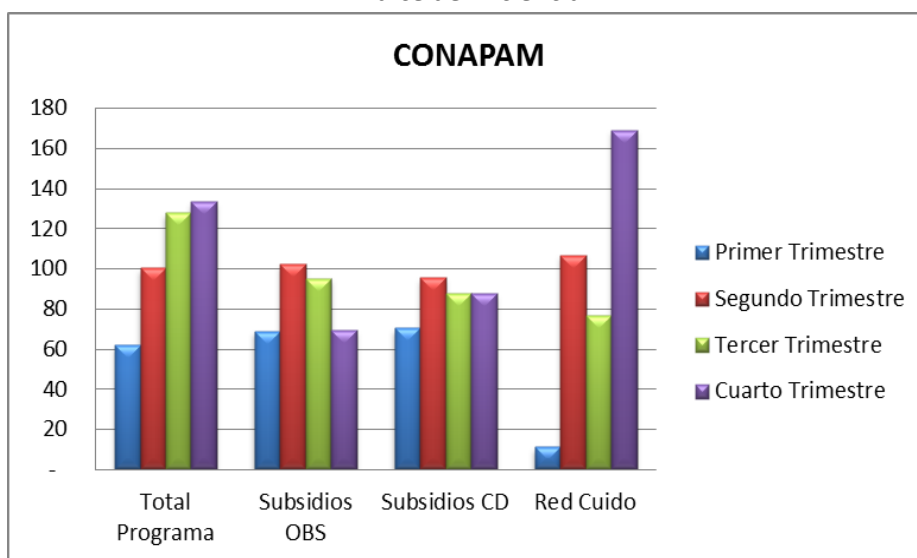
Indicadores de Gasto Medio: Gasto Mensual Efectivo por Beneficiario por Producto y Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Por consiguiente, dada la efectividad del programa y el gasto realizado, CONAPAM empezó el año con un índice de eficiencia que apenas superaba el 60% y terminó el cuarto trimestre con una eficiencia mayor al 120%, en gran parte influenciado ese último trimestre por la ejecución en red de cuidado. A pesar de que es positivo que el programa termine el año con tales índices de eficiencia, sería más deseable que mantuviera altos niveles de eficiencia desde el primer trimestre.

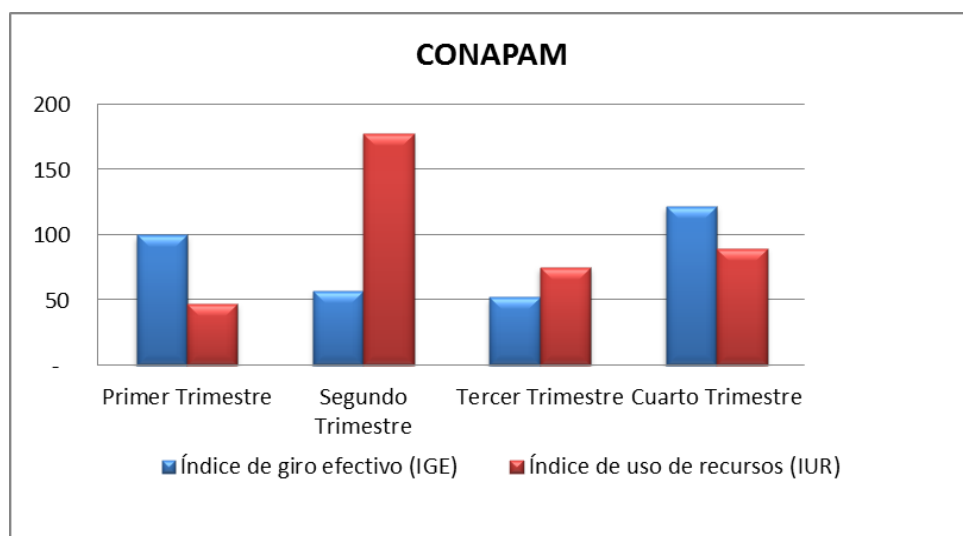
Gráfico 55
Índice de Eficiencia



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Por último, al finalizar el año la DESAF había girado al CONAPAM el 89,4% de los recursos que se habían presupuestado para el programa, de los cuales el CONAPAM ejecutó el 88,5%. El primer y el último trimestre se caracterizaron por un adecuado giro de recursos por parte de DESAF y una baja ejecución de los mismos por parte del CONAPAM. Mientras que, el segundo y tercer trimestre se caracterizaron por la situación contraria. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que los giros de recursos por parte de DESAF se hacen contra pedido de las instituciones, por lo que si la institución no hace la solicitud a tiempo el giro de realizará a destiempo también.

Gráfico 56
Indicadores de Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Bienestar y Promoción Familiar (IMAS)

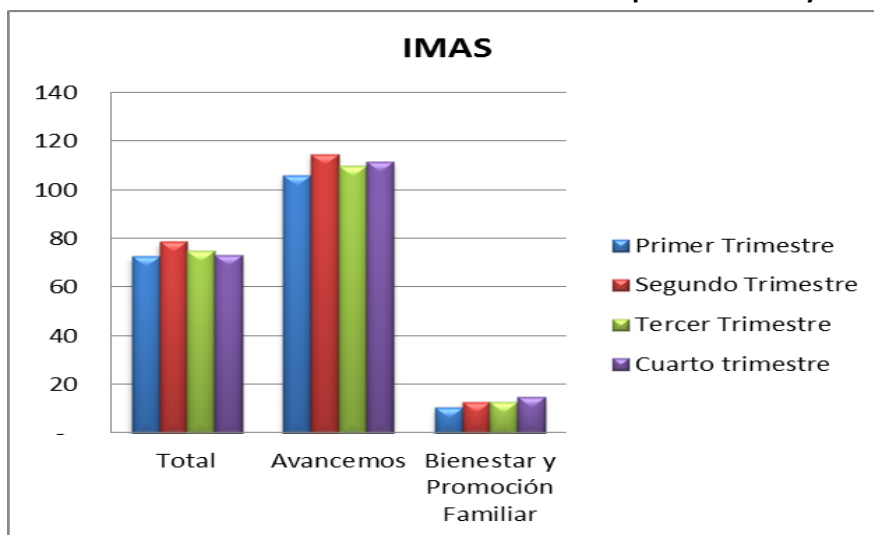
El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) posee un gran programa, financiado por el FODESAF, denominado Bienestar y Promoción Familiar. Dentro de este programa se engloban diversos beneficios dirigidos a las familias en condición de pobreza o vulnerabilidad, de acuerdo al SIPO. Entre los beneficios de este programa, que se financian a través del FODESAF, se encuentran: Bienestar Familiar, que incluye jóvenes en riesgo, seguridad alimentaria y la red de cuidado; Emergencias, Ideas Productivas, Mejoramiento de Vivienda y Avancemos. Este último dirigido a jóvenes de secundaria en condición de pobreza o vulnerabilidad.

Debido a la naturaleza de los beneficios, los indicadores se construyeron separando Avancemos de los demás beneficios, que se engloban dentro de un solo rubro. De esta forma, se definió la población objetivo de Bienestar y Promoción Familiar como los hogares en situación de pobreza de acuerdo a la ENAHO 2010, y en el caso de Avancemos, los estudiantes de secundaria pública en condición de pobreza.

Definidas las poblaciones meta de esta forma, para el 2011 el IMAS tenía una programación de atender 107% de estudiantes con necesidad de la transferencia de Avancemos y 8,6% de las familias con necesidad de algún tipo de ayuda de bienestar familiar. Sin embargo, estos cálculos se tratan de una cobertura aparente, ya que el IMAS atiende también personas y familias vulnerables, mientras que la población meta está definida en términos de las personas y familias en condición de pobreza en el 2010. Significa entonces, que el IMAS tiene la capacidad de atender al 100% de los jóvenes en condición de pobreza que necesitan de Avancemos, más un porcentaje extra que puede ser dedicado a los jóvenes en condición de vulnerabilidad.

La cobertura efectiva se mantuvo relativamente constante entre cada uno de los trimestres del año, superando el 100% en el caso de Avancemos (115% en el segundo trimestre) y llegando al 14,8% en el caso de Bienestar y Promoción Familiar. Para el conteo de beneficiarios se contabilizaron aquellas familias (jóvenes) diferentes que recibieron al menos una vez y por lo menos uno de los beneficios. De esta forma, el programa totalizado ronda el 80% de cobertura potencial efectiva.

Gráfico 57
Indicadores de Cobertura Potencial: Cobertura Efectiva por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Sin embargo, de acuerdo a lo programado, el IMAS fue eficaz en cumplir sus metas de beneficiarios. Tanto en los estudiantes de Avancemos, donde dio la transferencia al 100% de la cantidad de estudiantes programada, como en el resto del programa de Bienestar y Promoción Familiar en donde sobrepasó la meta de familias beneficiarias que se habían propuesto¹⁰. Aunque

¹⁰La programación se hace por familias para Bienestar y Promoción Familiar, mientras que se hace por número de estudiantes en el caso de Avancemos. En este último, la ejecución se reporta tanto por personas como por familias, ya que una misma familia puede tener varios jóvenes beneficiarios de Avancemos. Además, una misma familia puede recibir un beneficio de BPF y a la vez uno o más de Avancemos. Por esta

trimestralmente, no se logra atender al 100% de las familias, anualmente sí. Esto se explica porque la meta es una sola anual, contra la que se compara lo ejecutado en cada trimestre. Sin embargo, las familias atendidas cada trimestre no son necesariamente las mismas, por lo que anualmente algunas de ellas acumulan, lo cual se aprecia mejor en el gráfico de avance en beneficiarios. Sin embargo, tal situación no se dio en la ejecución del gasto programado.

En el caso de Avancemos, la ejecución del gasto no alcanzó el 100% de lo planeado en ninguno de los trimestres del año. Tal comportamiento se puede deber, entre muchas razones, a las siguientes. Que la ejecución de transferencias respondiera a una demanda con mayores proporciones en los niveles bajos de secundaria, que contemplan por lo tanto, transferencias monetarias menores. O bien, a razón del flujo de entrada y salida de estudiantes del programa, debido al condicionamiento de la transferencia; en cuyo caso el IMAS atendió la demanda pero no se logró que todos los estudiantes que recibieron desde inicio del año la transferencia se mantuvieran en el programa por el resto del período, y fueron sustituidos por nuevos jóvenes demandantes del beneficio.

En el caso de Bienestar y Promoción Familiar, solamente en el primer trimestre no se ejecutó el total de lo programado, a pesar de que se atendieron más familias de las programadas. Puede deberse en parte, a la variedad de beneficios y subsidios que se entregan bajo esta modalidad.

Gráfico 58
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Trimestre y Producto

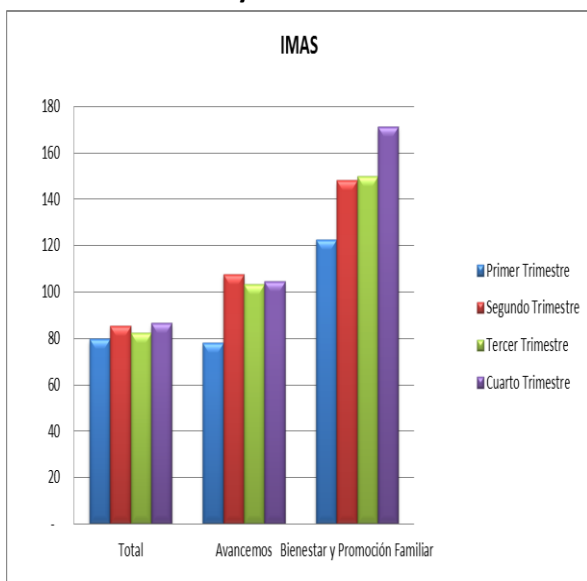
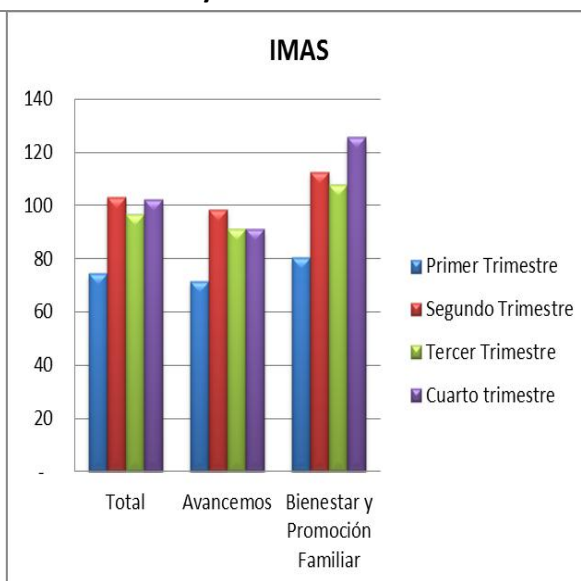


Gráfico 59
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

razón, el programa totaliza las familias diferentes atendidas como mínimo en uno de ellos (176 071 familias en el 2011).

Comparando el programa, respecto a su desempeño en el 2010, en cuanto a gasto total y beneficiarios, se encuentra que no hubo un proceso de expansión del mismo en los trimestres respecto al mismo período un año antes. Sólo dos excepciones, el primer trimestre cuando creció el número de beneficiarios de Avancemos y el gasto real de bienestar y promoción familiar, respecto al primer trimestre del 2010. Sin embargo, el gasto real por beneficiario creció a partir del segundo trimestre. Esto se debe a que la caída en beneficiarios fue mayor que la caída en gasto real, en la mayoría de casos.

Gráfico 60
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Beneficiarios por Trimestre y Producto

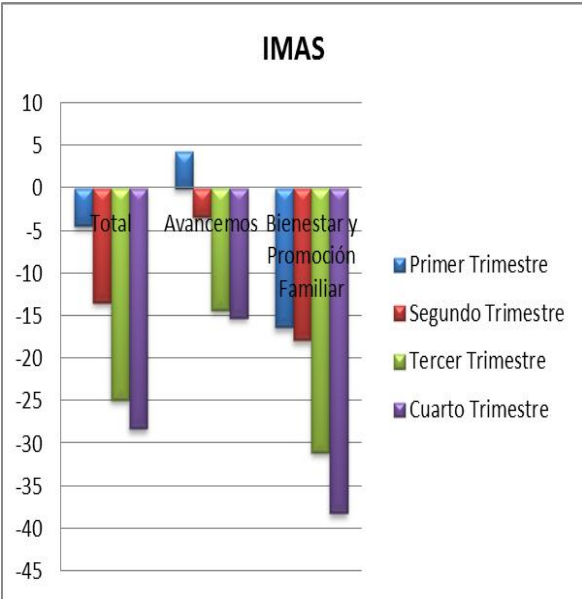
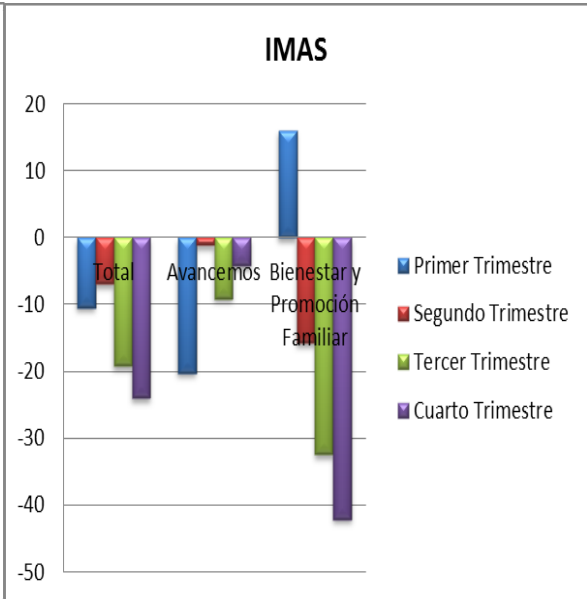


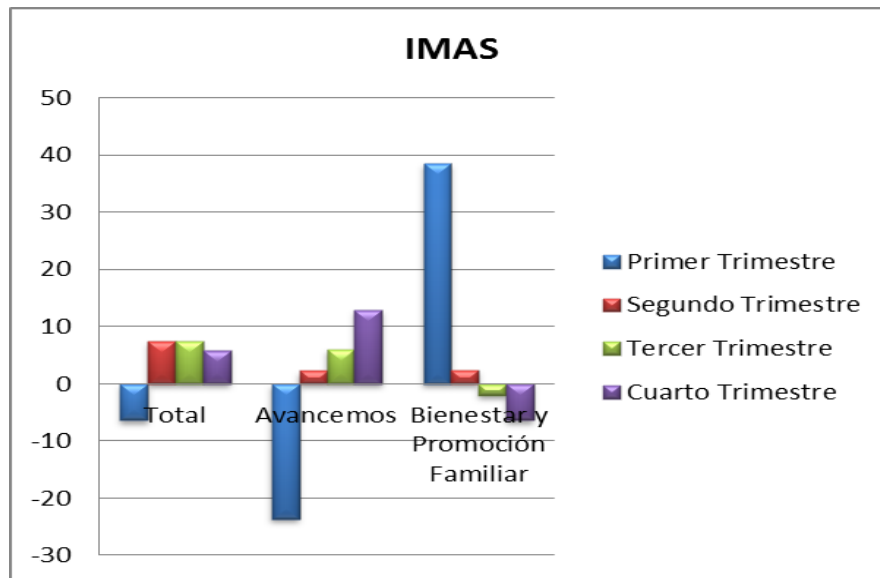
Gráfico 61
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Gráfico 62

Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario por Trimestre y Producto



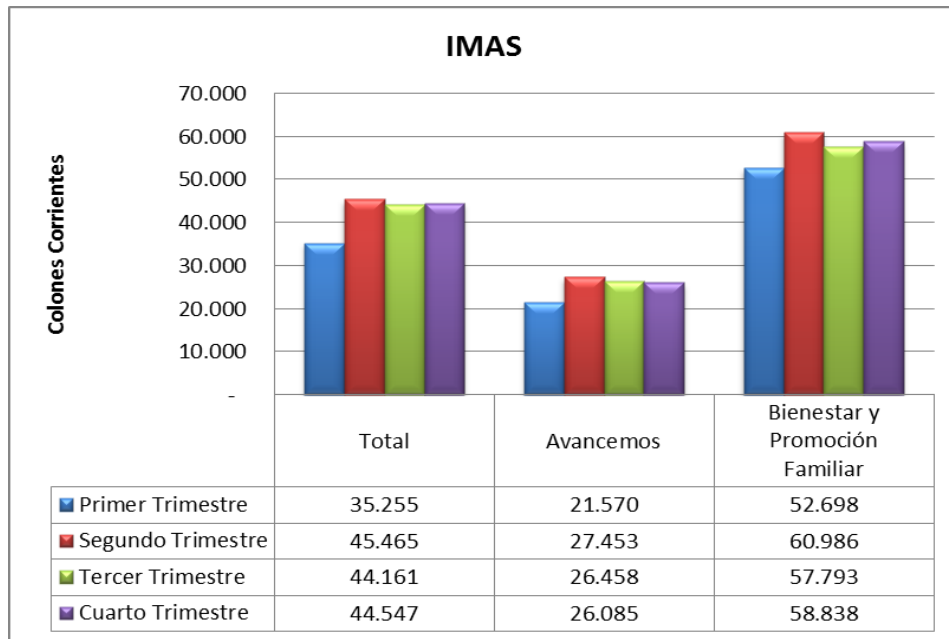
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

De acuerdo a la programación hecha por el IMAS, la inversión mensual promedio por estudiante de Avancemos iba a ser de 30 000 colones; sin embargo, debe recordarse que el subsidio de este beneficio oscila entre 15 000 y 50 000 colones dependiendo del grado que curse el joven, por lo que responde a la demanda del año y al grado donde se ubiquen la mayoría de estos jóvenes. De esta forma, el promedio mensual por persona ejecutado osciló entre 21 570 y 27 453 colones.

Por su parte, para Bienestar y Promoción Familiar se presupuestó un promedio mensual por familia de 80 141 colones y se ejecutó un subsidio promedio que osciló entre 52 698 y 60 986. En ambos beneficios, Avancemos y BPF, el trimestre con mayor gasto promedio fue el segundo y el de menor gasto el primero. Además, en ambos caso el promedio ejecutado fue menor al programado, en todos los trimestres.

Gráfico 63

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Mensual Efectivo por Beneficiario por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En cuanto al giro de recursos, la DESAF no giró el total de lo programado en el primer trimestre, falta de recursos que compensó en los giros del segundo y tercer trimestre. En el cuarto trimestre vuelve a girar menos del 100% de lo programado, lo cual puede deberse a que el IMAS no ejecutó el 100% de lo que se le había adjudicado en giros, en el segundo y tercer trimestre. En el primero y último trimestre del año, el IMAS logra una ejecución total y hasta mayor de los recursos girados, respectivamente. Al finalizar el año la DESAF cumplió con el giro del 97,2% de los recursos que se habían programado para el IMAS, de los cuales el IMAS logró ejecutar el 96,8%, quedando con un pequeño superávit.

Finalmente, el IMAS tanto en Avancemos, BPF y globalmente logra niveles de eficiencia satisfactorios, en el tanto alcanzan el 148,4; 279,1 y 102,3% respectivamente. Sin embargo, se debe tener precaución en el retroceso en cuanto al número de beneficiarios atendidos y el gasto real total ejecutado, para que no se deteriore la cobertura ni la calidad de los subsidios otorgados.

Gráfico 64
Indicadores de Giro de Recursos
Por Trimestre

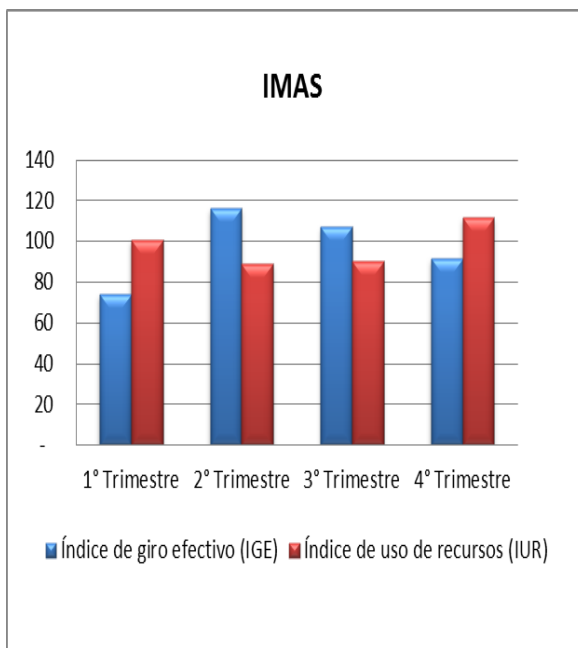
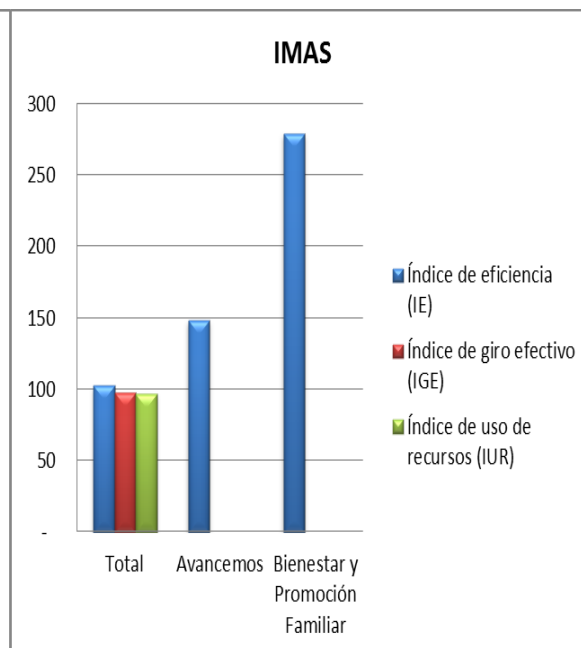


Gráfico 65
Índice de Eficiencia e Indicadores de
Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Becas (FONABE)

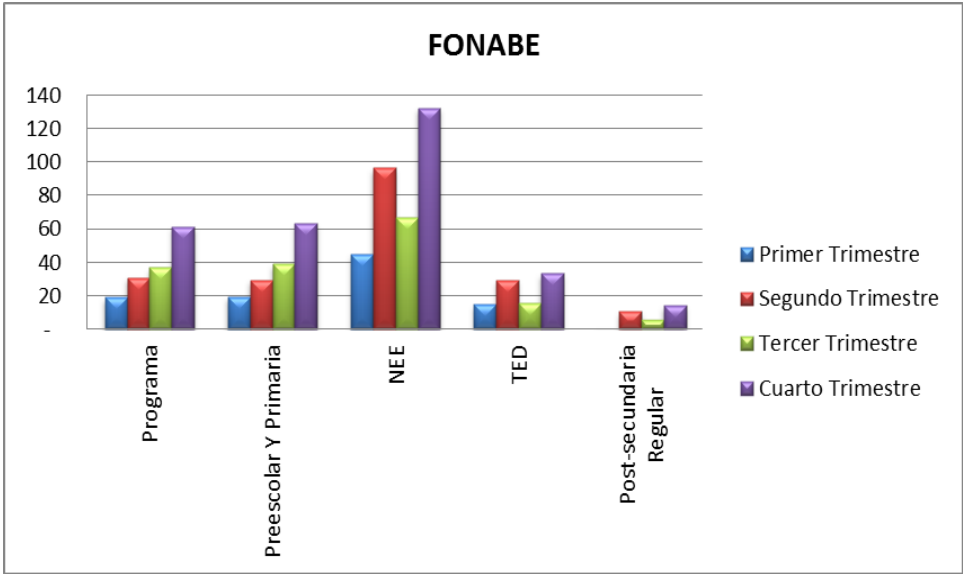
El Fondo Nacional de Becas (FONABE) es el ente encargado de suministrar becas para estudio a la población en condición de pobreza del país. En el 2011 otorgaba becas para estudio bajo las siguientes modalidades: preescolar, primaria, necesidades educativas especiales (NEE), padres y madres adolescentes, post-secundaria, transporte para personas con discapacidad (TED) y Avancemos Más. Esta última modalidad como parte del programa Empléate, desarrollado por el MTSS.

Para todas estas modalidades se estimó la población meta a partir de la ENAHO 2010, excepto para las becas dirigidas a padres y madres adolescentes y las de Avancemos Más. Para preescolar, primaria y especial se tomaron los estudiantes pobres de centros públicos de dichos niveles educativos. Necesidades educativas especiales contempla los estudiantes pobres de primaria y secundaria pública con discapacidad, misma población objetivo de las becas para transporte a estudiantes con discapacidad. Para post-secundaria se incluyen los estudiantes pobres en centros de educación superior públicos o privados.

De esta forma, para el 2011 el FONABE programó atender al 34,5% de los estudiantes con necesidad de una beca para sus estudios en preescolar o primaria, 55,8% de los de necesidades educativas especiales, 25,7% de la población meta de transporte para estudiantes con discapacidad y 11,3% de los que necesitaban beca para estudios de post-secundaria. Sin embargo,

el programa no fue capaz de cumplir con tales metas desde el primer trimestre. Es hasta el cuarto trimestre cuando logra porcentajes mayores de cobertura en cada una de las modalidades, tal como se muestra en el siguiente gráfico. Como se ve más adelante, esta alta cobertura del último trimestre corresponde a subsidios pagados, no a personas diferentes atendidas, por lo que el pago de becas atrasadas influye en los altos niveles del indicador.

Gráfico 66
Indicadores de Cobertura: Cobertura Efectiva por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Tales problemas para cumplir con las metas propuestas, se refleja mejor en los indicadores de efectividad. Donde se compara lo programado de cada trimestre contra lo efectivamente ejecutado, tanto en gasto como en beneficiarios. Para efectos de evaluación se toma como ejecutado aquellas becas efectivamente pagadas en cada trimestre, no así las que son aprobadas por la Junta Directiva pero que no son pagadas en su momento y pasan a ser compromisos por cancelar. Los gráficos siguientes muestran que el programa fue ineficaz en la ejecución en los primeros trimestres y es hasta el tercer o cuarto trimestre cuando logra ejecutar la mayoría de los recursos.

Gráfico 67
Indicadores de Resultado: Índice
Efectividad en Beneficiarios por
Trimestre y Producto

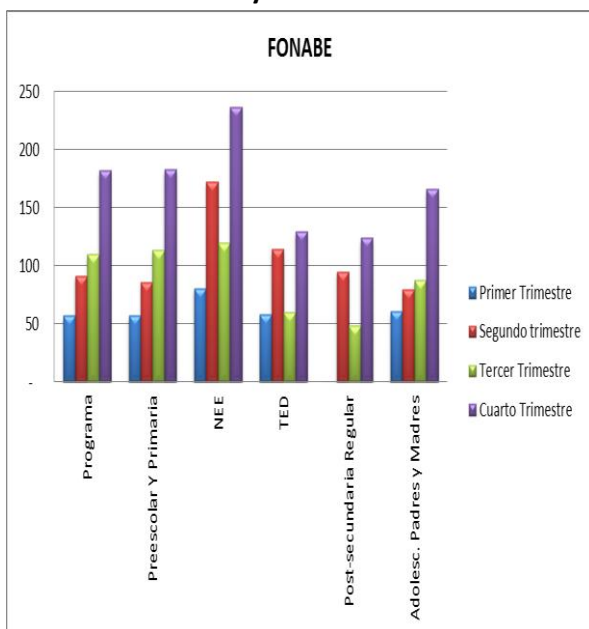
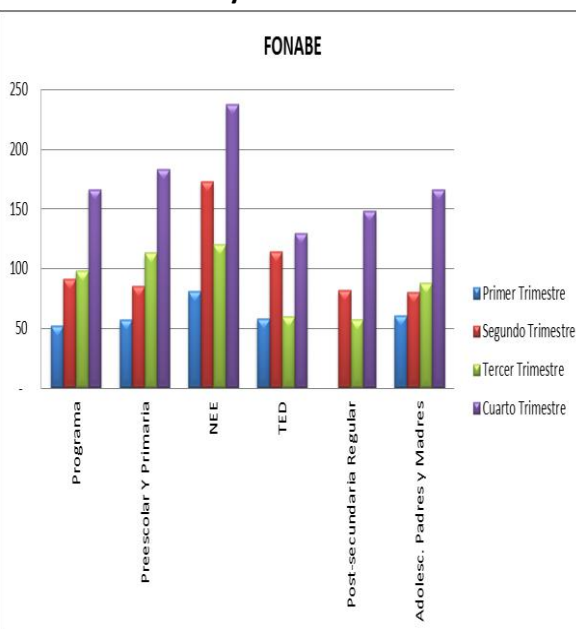


Gráfico 68
Indicadores de Resultado: Índice de
Efectividad en Gasto por Trimestre
y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En el caso de las becas de Avancemos Más, estas se encontraban en la programación, para ejecutarse un total de 400 becas en el año, de las cuales 175 se iban a entregar en el segundo trimestre, 250 en el tercero y 400 beneficiarios en el cuarto trimestre. Para un total de 478 975 000 colones. Sin embargo, tales becas no fueron ejecutadas por el FONABE, como consta en los informes de ejecución trimestrales entregados por la institución.

Cabe destacar además, que fue la institución con la que más dificultades se tuvieron para obtener la información de ejecución en tiempo y forma. Bajo el argumento de la institución de poseer problemas con sus bases de datos y sistema informático. Debido a esto, los indicadores fueron contruidos con la última versión que proporcionaron, en la cual se computa el gasto y los beneficiarios en el momento de pago de la beca, no de su aprobación.

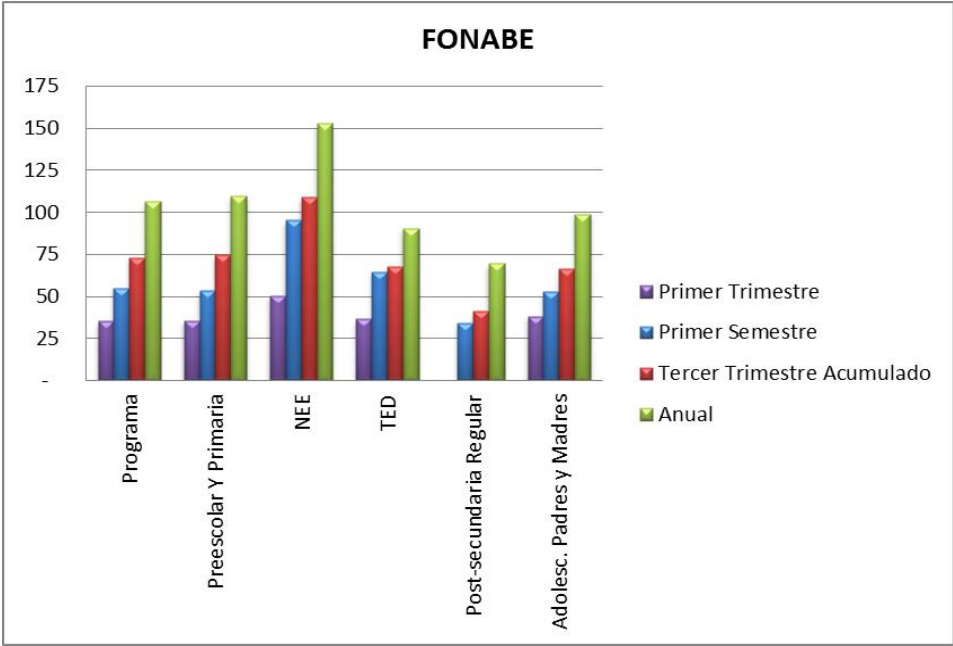
En el caso de FONABE, no hubo modificaciones a su programación original, por lo que los indicadores de avance en beneficiarios y gasto, coinciden con los indicadores de efectividad, en ambos rubros. Sin embargo, el indicador de avance total se muestra a continuación, de forma acumulada, para confirmar que es hasta el tercer trimestre cuando el programa empieza a alcanzar los niveles de avance que se esperaban; es decir, que se aproxima al 75% de ejecución, tal como correspondería al noveno mes. Y en el cuarto trimestre logra el 100% de lo que debía ejecutar.

Sin embargo, a pesar de la ejecución total al finalizar el año, debe recordarse que en este tipo de programas, si bien el gasto debería ejecutarse 25% del anual en cada trimestre, los beneficiarios

deberían llegar al 100% desde el primer trimestre o al menos rondar porcentajes cercanos, situación que no se dio en el 2011. La importancia de la ejecución satisfactoria en beneficiarios desde temprano en el año se debe a que los estudiantes beneficiarios del programa necesitan del subsidio durante todo el año, en forma constante y oportuna.

Gráfico 69

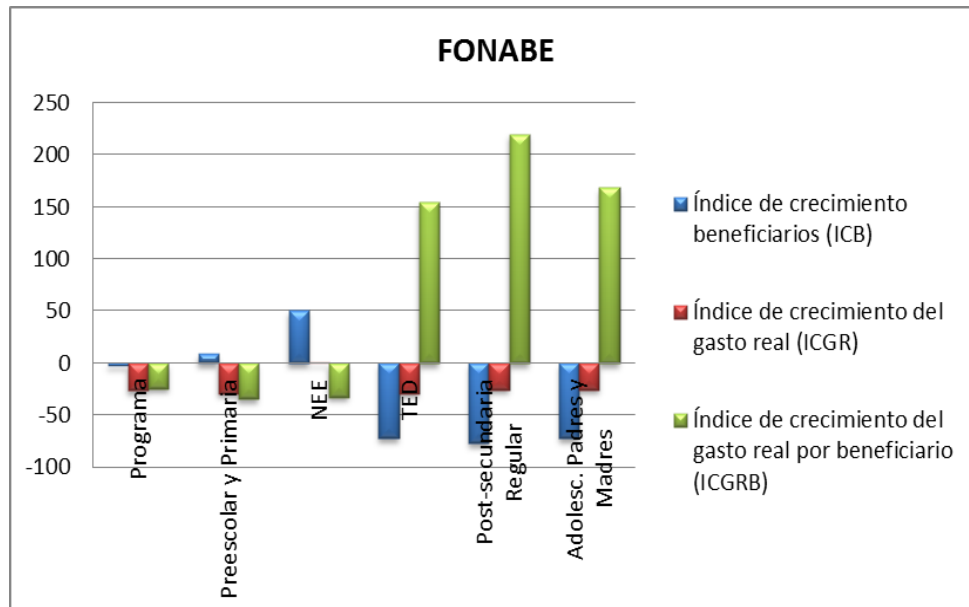
Indicadores de Avance: Índice de Avance Total por Trimestre (Acumulado) y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

El programa, en términos reales, respecto al 2010 presenta un retroceso, globalmente el programa decreció en beneficiarios, gasto real y gasto real por beneficiario. En las modalidades de TED, post-secundaria y adolescentes padres y madres, se atendieron menos estudiantes y se gastó menos dinero en becas. Sin embargo, la caída en beneficiarios fue mayor que la caída en gasto, por lo que el gasto real por beneficiario aumentó. En el caso de las becas de preescolar y primaria, se mantuvieron los mismos montos de los subsidios, pero aumentó levemente la cantidad de beneficiarios, por lo que el gasto real total y unitario decayó. Así mismo, a las becas para NEE no se les destinó mayores recursos reales respecto al año anterior, a pesar del aumento en beneficiarios, por lo que el gasto real por beneficiario también decayó.

Gráfico 70
Indicadores de Expansión



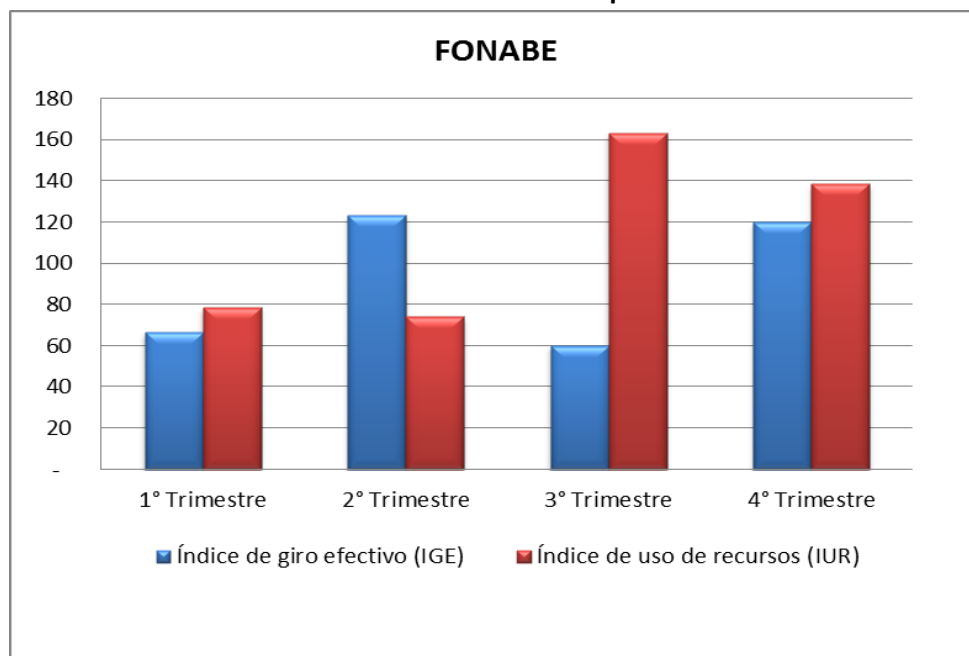
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

En cuanto a los montos de beca otorgados, algunos son montos fijos como los de preescolar y primaria (11 000 colones), necesidades educativas especiales (17 000 colones), transporte de estudiantes con discapacidad (40 000 colones) y adolescentes padres y madres (60 000 colones). En estos casos en monto promedio ejecutado coincidió en todos los casos con el presupuestado. Por otra parte, las becas de post-secundaria y Avancemos Más corresponden a un monto variables, que depende, entre otras cosas, de los costos de las carreras que cursen los estudiantes. Avancemos Más como ya se ha dicho no fue ejecutada, pero se había programado un monto de subsidio que oscila los 208 250 colones. Mientras que para post-secundaria se presupuestó un promedio de 65 000 colones y se ejecutó un promedio que osciló entre 56 157 y 77 527 colones.

Finalmente, respecto al giro y uso de recursos, se encuentra que la DESAF no giró la totalidad de lo programado el primer trimestre, lo cual compensó en el giro del segundo trimestre. Igual situación se da entre los trimestres tres y cuatro. Esto obedece al mayor control que ha tenido la DESAF ante la falta de ejecución de recursos disponibles por parte de FONABE, quienes incluso se atrasaban en la solicitud de recursos a la DESAF y en el envío oportuno de los informes de ejecución para respaldar tales solicitudes.

Tal atraso en la ejecución de los recursos disponibles por parte de FONABE se confirma en el índice de uso de recursos, el cual no alcanzó el 100% durante el primer semestre del año, y es durante los últimos dos semestres del año donde llega a niveles superiores al 100% de ejecución, para compensar la falta en pagos del primer semestre, con lo cual al finalizar el año logra ejecutar el 99,5% de los recursos que se le habían girado del FODESAF.

Gráfico 71
Indicadores de Giro de Recursos por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Por lo tanto, FONABE cierra el año con una ejecución cercana al 100%. Sin embargo, fue ineficaz en la ejecución a tiempo de las becas, por cuanto no las entregó desde que fueron aprobadas por la Junta Directiva, con lo cual no respondió a tiempo a las necesidades de los estudiantes en situación de pobreza, beneficiarios de su programa.

Programa Nacional de Empleo (MTSS)¹¹

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE), perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), tiene como objetivo primordial *“apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en riesgo de pobreza y en pobreza, otorgando una ayuda económica temporal, por su incorporación en proyectos de interés comunal, procesos de capacitación o el apoyo de grupos de personas con ideas o proyectos productivos”*¹²

La población meta del programa, con base en la ENAHO 2010, se estableció a partir de las personas pobres en situación de desempleo. Al analizar la programación que hace el PRONAE no se encuentra una planificación de cobertura de esta población constante a lo largo del año, la cantidad de beneficiarios a atender es muy variada de un trimestre a otro, aunque en casi todos

¹¹ En reunión con el PRONAE el 13/03/2013 se acordó que debían realizar correcciones a la información suministrada, sin embargo, tales correcciones no han sido recibidas al 04/04/2013.

¹² Tomado de la ficha técnica del programa, disponible en www.fodesaf.go.cr

sus beneficios la mayor cobertura se planea para el tercer trimestre. En general, el programa tiene poco alcance, en el tanto para el 2011 solamente logró cubrir el equivalente a 6% de su población meta potencial, con su cobertura trimestral más alta en el tercer trimestre (2,5%) y la más baja en el primer trimestre (2,12%). El beneficio con mayor cobertura fue el de obra comunal y el de menor el de apoyo en capacitaciones.

El beneficio de emergencias es muy variable ya que responde a un beneficio otorgado ante situaciones especiales, “una vez declarado por decreto ejecutivo el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional, el PRONAE podrá otorgar el subsidio temporal de empleo a aquellas personas que como consecuencia del desastre, sufran la pérdida de su empleo o de la fuente habitual de sus ingresos, o estuvieren en condición de desempleados”. Este tipo de beneficio por lo tanto, se debería ejecutar con mayor importancia de manera contracíclica al ciclo económico.

Gráfico 72

Indicadores de Cobertura Potencial: Cobertura Programada por Trimestre y Producto

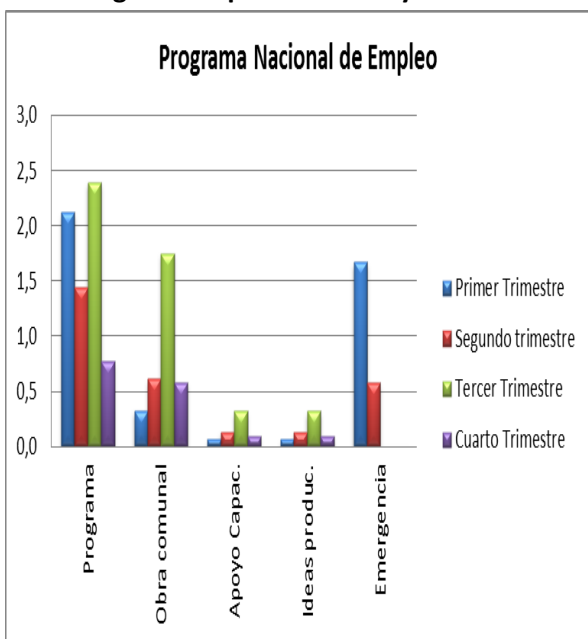
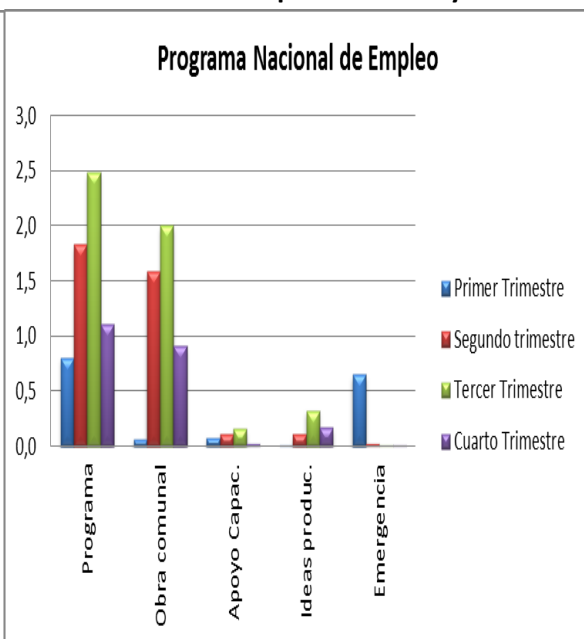


Gráfico 73

Indicadores de Cobertura Potencial: Cobertura Efectiva por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

El resultado anual de efectividad dista mucho del logrado en cada trimestre. Si bien anualmente el programa ejecutó el 81% de los recursos que tenía presupuestado para el equivalente a 93% de los beneficiarios planificados, todos los trimestres mostraron una ejecución muy diferente entre sí¹³. Además, llama la atención que en algunos trimestres donde se da un cambio grande en

¹³ De acuerdo a la DESAF, el comportamiento histórico del PRONAE muestra que siempre existe una programación aproximada mensual y anual como referente, la cual sufre muchos cambios durante la ejecución amparada en la demanda de proyectos en el transcurso del año, en particular en obra comunal.

beneficiarios, respecto al semestre anterior, no corresponde con un cambio de igual magnitud en gasto. Por ejemplo en obra comunal, en el segundo trimestre se ejecuta 260% de los beneficiarios programados para ese período, contra una ejecución de 152% de lo programado en gasto. Situación similar se da en otros trimestres y otras modalidades de beneficios, como se observa en los siguientes gráficos. Más adelante se denota que tales asimetrías se pueden deber a la variedad en montos de subsidios entregados.

Gráfico 74
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Trimestre y Producto

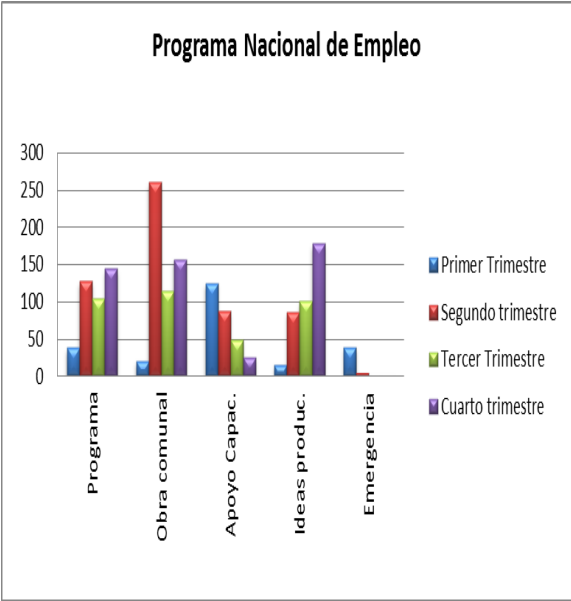
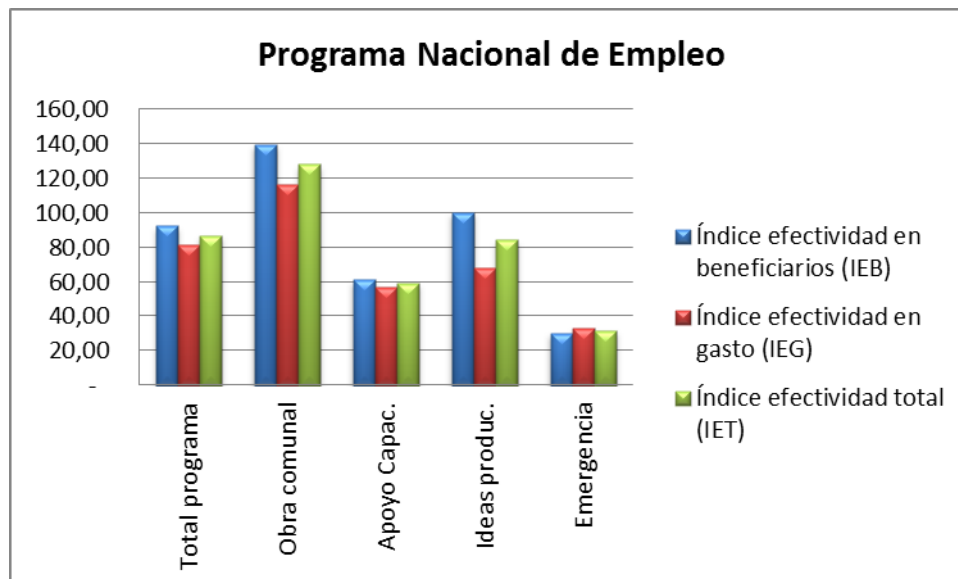


Gráfico 75
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 76
Indicadores de Resultado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En el escenario en que el programa no realiza cambios a sus metas de beneficiarios y gasto, los indicadores de avance y ejecución arrojan el mismo resultado anualmente. Sin embargo, PRONAE realizó dos modificaciones de este tipo durante el 2011. Una de ellas rige a partir del tercer trimestre, la cual se toma en cuenta para efectos de evaluación, en donde aumentan las metas de beneficiarios y de gasto del año. La otra de ellas se solicitó en agosto, para cambiar las metas correspondientes al primer semestre del año por lo que no se tomó en cuenta para estos indicadores. Ese tipo de modificaciones a lo ya ejecutado no se toman en cuenta para evaluación, a pesar de que son utilizadas por el departamento de evaluación de la DESAF para giro de recursos.

Esto explica por qué en los indicadores de avance parece haber un retroceso entre el primer semestre y el tercer trimestre acumulado, en algunas modalidades, ya que la base (meta anual) sobre la que se calculó el avance es diferente en el primer y segundo semestre, respondiendo a la diferente meta anual que rige en cada uno de ellos. En general, el programa avanzó al pasar los trimestres, en cuanto a la cantidad de beneficiarios atendidos de acuerdo a lo programado en el año, sin llegar al 100% de lo planeado para el año en su modificación de metas. Caso diferente se da con el gasto, el programa globalmente avanza el 100% de lo planeado en su modificación, sin embargo, no es el mismo panorama en todas las modalidades de beneficio. Obra comunal y emergencias sobrepasan el 100%, mientras que el apoyo en capacitaciones y las ideas productivas se quedan cortos en ejecución de acuerdo a lo programado.

Gráfico 77
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Trimestre (Acumulado) y Producto

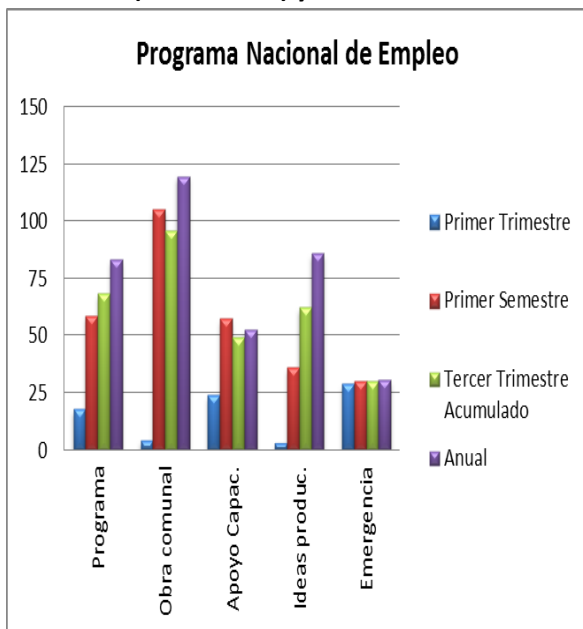
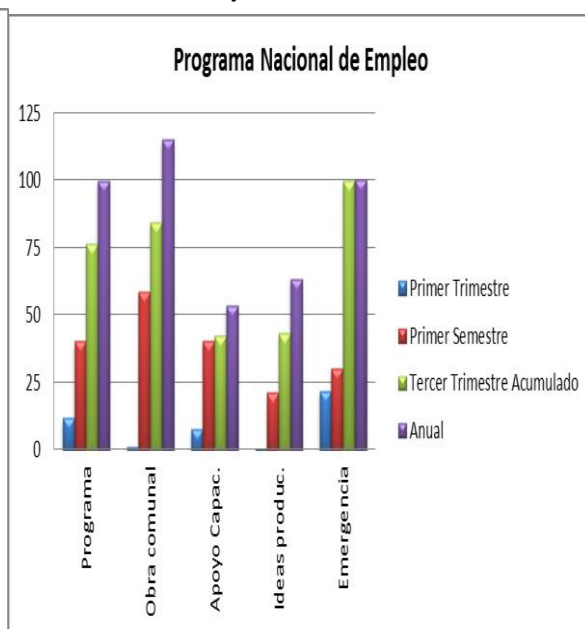


Gráfico 78
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Trimestre (Acumulado) y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En el caso del PRONAE, todas las modalidades de subsidio se tratan de transferencias corrientes a las personas pobres desempleadas. Transferencia que para todas las modalidades está fijada en 170 000 colones para la persona que dedique tiempo completo a la actividad correspondiente, o bien lo equivalente al tiempo que le dedique, ya sea $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ o $\frac{1}{4}$ de tiempo. De esta forma, el índice de transferencia efectiva del gasto señala que el 100% de los recursos utilizados por el PRONAE se transfieren directamente a las personas, sin utilizar los recursos del FODESAF para gasto administrativos o de otra índole.

Dada la varianza en el monto del subsidio a entregar, como se dijo antes, dependiendo del tiempo que el beneficiario le dedique a la actividad, la programación del gasto en subsidios no corresponde exactamente a 170 000 colones por persona por mes. De esta forma, el programa planificó un subsidio promedio mensual desde los 110 000 colones en el primer trimestre, hasta los 324 000 colones en el cuarto. Con cierta varianza además, no solo entre trimestres, sino también entre modalidades de beneficio. Tal como se muestra en el gráfico 69. La ejecución por beneficiario sigue un comportamiento similar, mientras que el gasto promedio por subsidio entregado se apega un poco más a los montos de subsidio que se establecen en los lineamientos del programa. Esto responde a que no todos los beneficiarios reciben un solo subsidio en el mes, por lo que el monto de subsidios entregados (o pagos realizados) puede ser mayor o menor a la

cantidad de beneficiarios suscritos al programa, respondiendo a atrasos, adelantos o pago de compromisos en el pago del mes¹⁴.

Gráfico 79
Indicadores de Gasto Medio: Gasto Mensual Programado por Beneficiario Y Producto

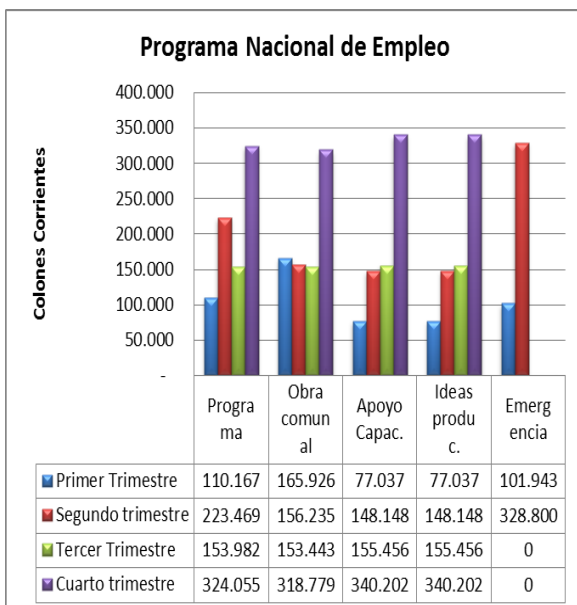
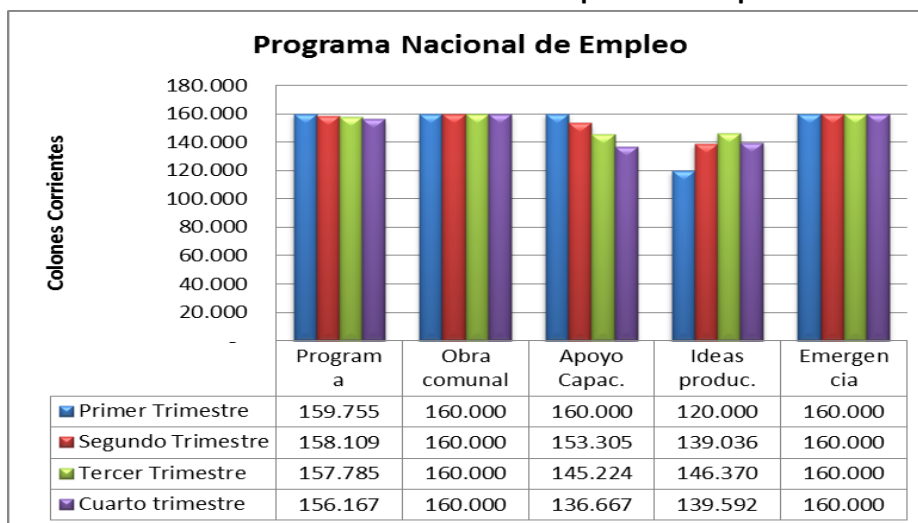


Gráfico 80
Indicadores de Gasto Medio: Gasto Efectivo Mensual por Beneficiario y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 81
Indicadores de Gasto Medio: Gasto Efectivo por Subsidio por Producto



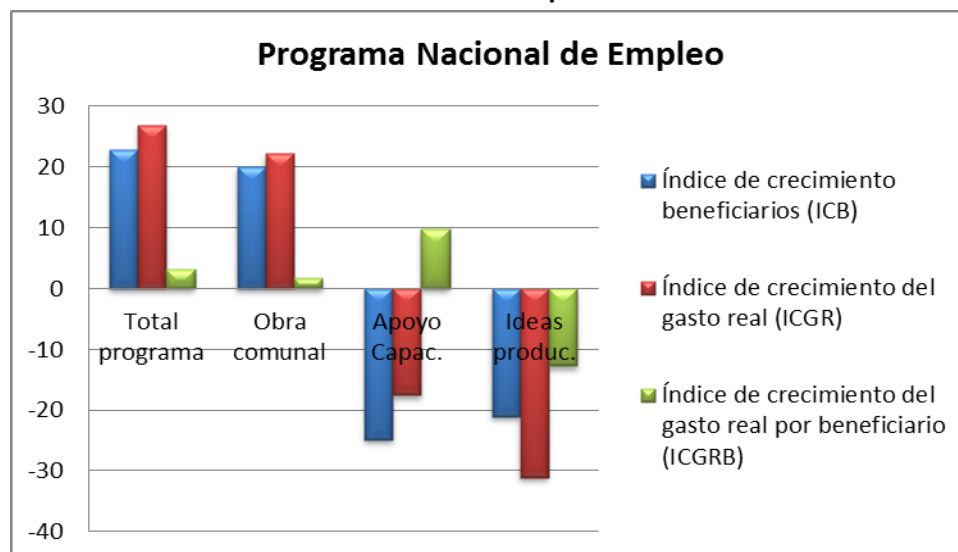
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

¹⁴ Además, debe recordarse que se trata de un subsidio mínimo de tres meses que se puede prolongar dependiendo del proyecto y también de las horas trabajadas.

En comparación con el 2010, el PRONAE no mostró crecimiento en su cantidad de beneficiados ni el gasto real destinado a ellos, excepto en el cuarto trimestre, cuando ambos indicadores muestran un crecimiento significativo. Razón por la cual anualmente, para el total del programa, los índices de crecimiento muestran valores positivos, como se muestra en el gráfico 72. Sin embargo, el crecimiento se generó principalmente en la modalidad de obra comunal, no así en la de apoyo en capacitación ni ideas productivas¹⁵. Del subsidio de emergencia no se tenían datos en el 2010, por lo que no fue posible comparar su evolución. Así mismo, en el cuarto trimestre del 2010 no se ejecutó nada en ideas productivas, caso contrario en el mismo trimestre del 2011, en estos casos los indicadores de crecimiento no pueden calcularse.

Gráfico 82

Indicadores de Expansión



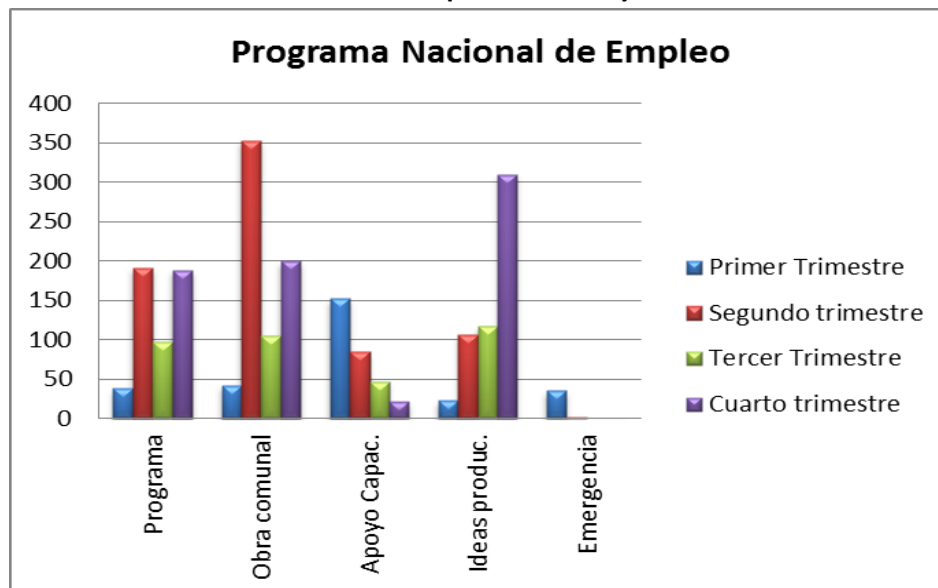
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

En el índice de eficiencia el PRONAE no muestra un comportamiento constante ni con cierta tendencia definida. Esta varía dependiendo de la modalidad de que se trate. Por ejemplo, el apoyo a capacitaciones disminuye su eficiencia al avanzar de los trimestres, mientras que la tendencia contraria se da en la modalidad de ideas productivas. El comportamiento de la eficiencia en apoyo comunal es muy variado entre un trimestre y otro. Tendencias que responden al comportamiento de la efectividad en beneficiarios y gasto, que se mostró anteriormente, y no a un cambio sustancial en los costos promedios por persona o subsidio.

¹⁵ De acuerdo a la DESAF, existe un decrecimiento histórico de capacitación e ideas productivas razón por la cual se han ido disminuyendo los recursos del FODESAF en los últimos años a estas modalidades. Con una tendencia a desaparecer en el 2013 por el fortalecimiento de Empléate. El subsidio de emergencia solo se dio durante el año 2011.

Gráfico 83

Índice de Eficiencia por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En cuanto al giro de recursos, PRONAE no recibió recursos de DESAF en el primer trimestre¹⁶, debido a ciertos inconvenientes con la firma del convenio y la solicitud de los recursos. Sin embargo, el PRONAE notifica ejecución en ese periodo, prueba de que no están reportando el gasto efectivo en el momento efectuado realmente¹⁷. Por esta razón no se presentan indicadores de giro de recursos y uso efectivo de los mismos para el primer trimestre del año. Además, de acuerdo a los informes trimestrales presentados por el programa y los giros de recursos proporcionados por el área de presupuesto de la DESAF, se encuentra que cada uno de los trimestres el programa fue deficitario, sin tener información aún de donde provienen los recursos utilizados y reportados como gasto efectivo.

En los primeros tres trimestres del 2011 DESAF no giró la totalidad de los recursos que se habían programado para cada período, mientras que PRONAE si ejecutó lo girado y montos mayores a ello. En el cuarto trimestre se revierte la situación, girándosele al PRONAE el doble de lo programado y este ejecutando la mitad de lo recibido aproximadamente. Sin embargo, tal giro no compensa el gasto total efectuado de más en los trimestres anteriores, tal como se vislumbra en los indicadores de giro de recursos anual, que se muestra gráficamente a continuación.

¹⁶ De acuerdo a la DESAF, respecto al giro se presentaron varios problemas. Primero, no se aprobó el giro de recursos de enero ¢44.160.000 en la fecha solicitada (febrero) porque no se había firmado el Convenio, el de marzo se aprobó por ¢86.440.000, luego el siguiente fue hasta julio, que fue retroactivo de abril, mayo y junio por ¢425.720.000 porque se cambio la coordinadora del Programa 732 por la Oficial Mayor MTSS antes era el Director de la DESAF, lo cual se demoró tres meses.

¹⁷ Este problema ya se les ha pedido al PRONAE que lo resuelvan y a la fecha (04/04/2013) se siguen esperando tales correcciones.

Gráfico 84
Indicadores de Giro de Recursos
Por Trimestre

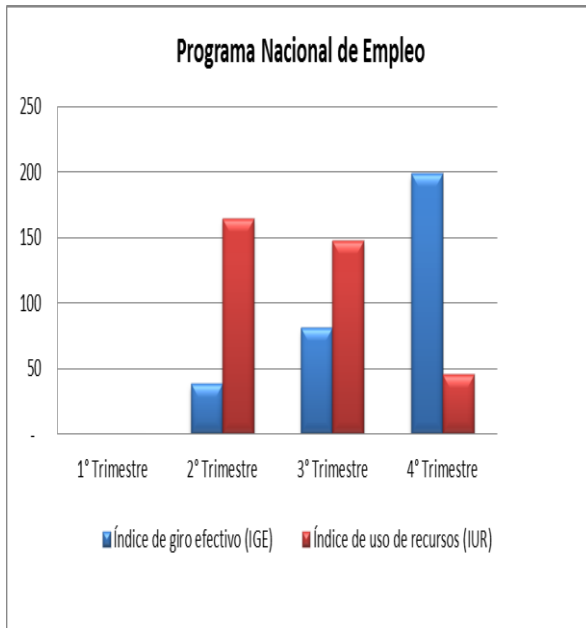


Gráfico 85
Indicadores de Giro de Recursos
Anual



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Una vez se tengan datos de varios años, el análisis permitirá determinar si el PRONAE, como programa de empleo, tiene un comportamiento contracíclico con la economía, como es de esperar en este tipo de programas de auxilio económico para desempleados.

Entrega de Servicios

Esta sección se compone de los programas financiados por el FODESAF que llegan a la población pobre del país a través de la entrega de servicios específicos y no de transferencias corrientes como en la sección anterior, es decir, se trata de ayudas en especie para las personas en condición de pobreza del país. Entre ellas se encuentran los servicios de entrega de comidas, tanto en los comedores escolares (PANEA) como en los CEN CINAI (con su ayuda intramuros y extramuros con la entrega de paquetes de leche). Así como la atención integral brindada a sectores vulnerables de la sociedad, como los jóvenes que se encuentran en problemas de adicción (IAFA) o las personas pobres con alguna discapacidad (CNREE) a quienes se les brinda atención en centros especializados.

Se incluyen también algunos programas e instituciones especiales como Ciudad de los Niños, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Instituto Costarricense del Deporte y Recreación (ICODER) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Ciudad de los Niños es un caso particular dentro del FODESAF, ya que no se trata de un programa selectivo de combate a la pobreza nacional, por el contrario, es un colegio tipo internado con una capacidad instalada para jóvenes varones en condición de pobreza y administrado por frailes, siendo la única unidad ejecutora no gubernamental que recibe recursos del Fondo directamente.

Por su parte, el INAMU, PANI e ICODER son instituciones cuyo financiamiento está asignado por ley, con porcentaje específico, dentro del FODESAF, pero que no son en sí mismos programas selectivos de combate a la pobreza, aunque se consideren parte del sector social. Además, se les permite financiar sus instituciones completas, incluyendo gastos administrativos y otros.

Atención a Mujeres (INAMU)

El caso del INAMU constituye un caso particular dentro del FODESAF. Primeramente, la ley le faculta no solo destinar de los recursos del Fondo para gastos administrativos, sino que va más allá al permitirle financiar la totalidad de la institución y con ello sus actividades de gestión cotidianas. Como tal, no constituye exclusivamente un programa selectivo de lucha contra la pobreza. El único programa de su institución que se enmarca en esta realidad es el llamado Avanzamos Mujeres.

En el 2011 el INAMU recibió del FODESAF un total de 7 887 775 315 colones, de los cuales ejecutó 5 299 449 407 colones. Del monto ejecutado, 55% fue usado para remuneraciones. En el programa Avanzamos Mujeres se atendieron 10 360 mujeres que representaron una inversión social de 379 688 964 colones en el año.

En años posteriores será posible darle seguimiento a la programación y al gasto de la institución; así como a las beneficiarias y su respectiva inversión social del programa Avanzamos Mujeres. Sin embargo, mientras se financie la totalidad de la institución a través del FODESAF constituirá una excepción a la norma de los programas sociales selectivos de combate a la pobreza que son la razón de ser del Fondo.

Promoción del Deporte y la Recreación (ICODER)

El ICODER ha reportado, a partir del 2011, el destino de los recursos que recibe del Fondo a la DESAF. A través de cuatro modalidades de beneficios: promoción recreativa regional, apoyo al deporte nacional, gestión de instalaciones deportivas y olimpiadas especiales. Sin embargo, estos beneficios son dirigidos a toda la población nacional, independientemente de su condición económica. Además, al ser programas masivos, el conteo de beneficiarios no solo es una tarea difícil sino inútil para considerarlos como beneficiarios de programas selectivos del FODESAF, porque no lo son bajo el formato que están siendo beneficiados.

De esta manera, el ICODER constituye otra de esas instituciones cuyo financiamiento completo ha sido puesto bajo el financiamiento del FODESAF y bajo la tutela de la DESAF, pero que no representan en sí mismos un programa social selectivo de combate a la pobreza. Por esta razón, la tarea de la DESAF se ha concentrado en darle seguimiento al gasto ejecutado y el rubro en el cual se ha gastado.

De esta forma, en el 2011 el movimiento de los recursos anual es el que se detalla en el siguiente cuadro. Allí se vislumbra que el ICODER inició el año con un superávit, que sumado a los ingresos recibidos del FODESAF no lograron abarcar todos los gastos ejecutados, que posiblemente fueron financiados con otras fuentes propias pero reportados por la institución dentro de los informes que brinda a la DESAF¹⁸.

Cuadro 1

Cuadro
ICODER: Reporte de ingresos efectivos girados
por el Fondo de Desarrollo Social y
Asignaciones Familiares
Unidad: Colones

Rubro por objeto de gasto	Anual
1. Saldo en caja inicial	86 419 956,61
2. Ingresos efectivos recibidos	2 458 590 269,24
3. Recursos disponibles	2 545 010 225,85
4. Egresos efectivos pagados	2 890 120 512,55
5. Saldo en caja final	-345 110 286,70

Fuente: ICODER

¹⁸ De acuerdo con la última reunión llevada a cabo con el ICODER, para presentar los resultados de este informe, este dato debe ser corregido por ellos, ya que corresponde a un error contable, sin embargo, al 04/04/2013 no se han recibido tales correcciones.

Comedores Escolares (MEP)

El Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA), cuyo objetivo es *“proporcionar una alimentación complementaria nutritiva a los estudiantes de los Centros Educativos Públicos de todo el país, provenientes de familias en condición de pobreza o pobreza extrema y desarrollar una cultura alimentaria – nutricional que promueva la práctica de estilos de vida saludables en la comunidad educativa”*, trabaja a través de las juntas de educación del país, a las cuales les transfiere el presupuesto necesario para la compra de alimentos, equipo y el pago de servidoras, en algunos casos el pago de comidas servidas o ya preparadas.

El programa es selectivo por centro educativo y no por estudiante, por esta razón se ha convertido prácticamente en una política universal, con su población meta definida como todos los centros públicos del país. El financiamiento del comedor de cada centro educativo puede ser total o parcial, dependiendo del nivel de pobreza promedio del centro educativo como tal. Además, tal financiamiento se da con base en la matrícula que reporta el centro educativo, la cual suele darse en mínimo dos ocasiones al año, al inicio y a la mitad del ciclo lectivo. Sin embargo, los directores pueden reportar cambios en su matrícula en más ocasiones, si así lo consideran conveniente.

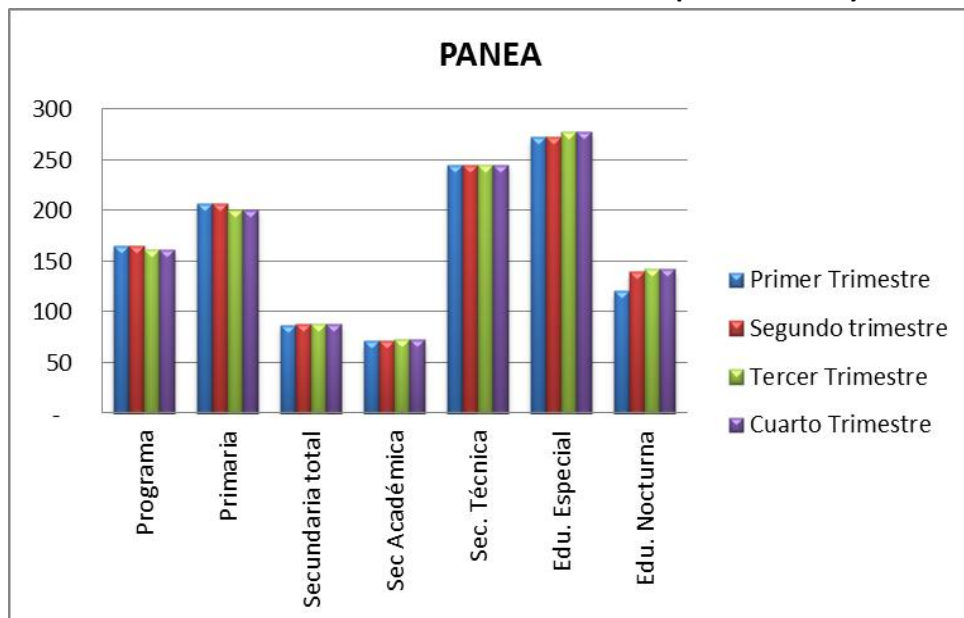
Bajo los parámetros del Fondo, destinado a las personas en condición de pobreza o pobreza extrema, se establece la población meta para cada una de las modalidades de servicio, que en este caso coinciden con las modalidades académicas: preescolar y primaria, secundaria académica, secundaria técnica, educación especial y educación abierta. No fue posible estimar la de educación nocturna. La estimación se hace con base en la ENAHO 2010.

Dado el sistema de operación del programa, la planeación de beneficiarios y gasto es bastante constante a lo largo del año, así como su ejecución. Por esta razón, en los indicadores de cobertura existe muy poca variación entre la cobertura potencial programada y la potencial efectiva. A continuación se muestra gráficamente la segunda. En cuatro de las seis modalidades, el programa beneficia a una cantidad de estudiantes mayor que la población pobre establecida a través de la ENAHO para las mismas modalidades de estudio. Esto significa que el programa tiene capacidad para atender al equivalente de los estudiantes pobres de esas modalidades más otro porcentaje no estrictamente pobre.

Sin embargo, en secundaria la cobertura potencial no llega al 100%, principalmente por efecto de la secundaria académica que ronda el 70% de cobertura. Esto plantea la disyuntiva de si los recursos deberían destinarse por estudiante pobre y no por centro educativo, y con ello limitar la cobertura extra en escuelas para satisfacer la falta de cobertura en secundaria.

Gráfico 86

Indicadores de Cobertura Potencial: Cobertura Efectiva por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

En cuanto a la ejecución de lo planificado, en beneficiarios y gasto, cada trimestre y el año transcurre muy de la mano a lo planeado, gracias a la forma de operar del programa. Ya que se considera como ejecución lo que el programa transfiere a las juntas de educación y estas trasladan a los estudiantes a través del servicio de comedor. En cuanto a beneficiarios, prácticamente se logra el 100% de lo planeado en todas las modalidades y un porcentaje mayor en los últimos trimestres de educación nocturna. El gasto también rondó el 100% de lo planificado, con leves niveles inferiores en el primer y último trimestre, y mayor en el segundo trimestre.

Gráfico 87

Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad por Trimestre y Producto

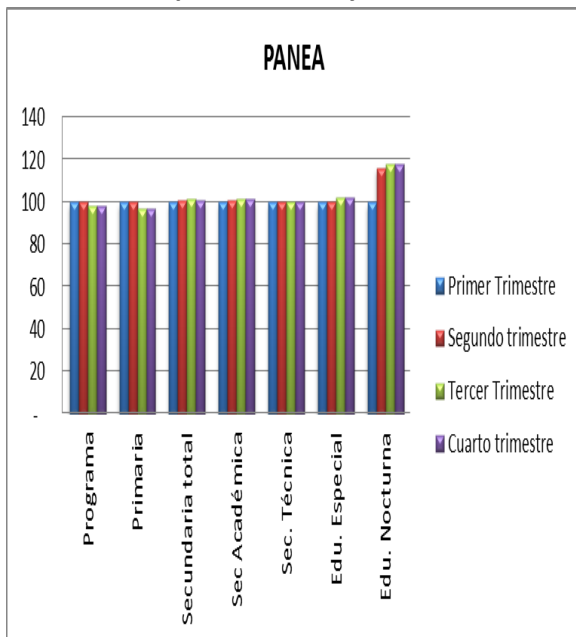
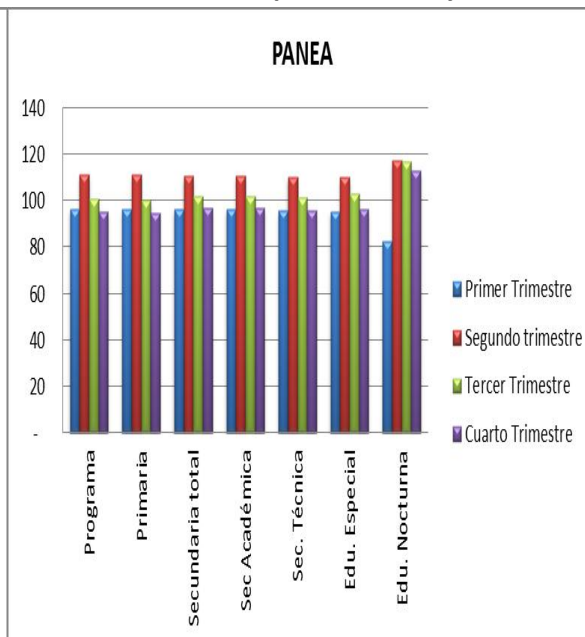


Gráfico 88

Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Dado que en este programa no se dieron modificaciones de metas ni de presupuesto, los indicadores de avance coinciden con los de resultado anualmente. Y trimestralmente, alcanzan el 100% de lo planeado en beneficiarios con el 25% de los recursos del año, como es de esperar en una ejecución homogénea a lo largo del año, que debe alcanzar el total de sus beneficiarios desde el primer trimestre y procurar mantenerlos hasta el último, al tratarse de un subsidio con cobertura anual.

El crecimiento del programa respecto al 2010 es muy variable entre modalidades. La cantidad de beneficiarios creció de forma limitada en primaria y secundaria técnica, y en mayor proporción en educación nocturna. Mientras que decreció en secundaria académica y educación especial. El programa globalmente atendió menos beneficiarios en el 2011 respecto a los atendidos en el 2010. Además, en gasto real, el programa decreció justamente en las modalidades que aumentaron su cantidad de beneficiados, excepto en educación nocturna. De esta forma, el crecimiento en gasto real por beneficiario en ciertas modalidades se debe más a una disminución de los beneficiarios que un mayor gasto real en cada modalidad.

Gráfico 89
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Beneficiarios por Trimestre y Producto

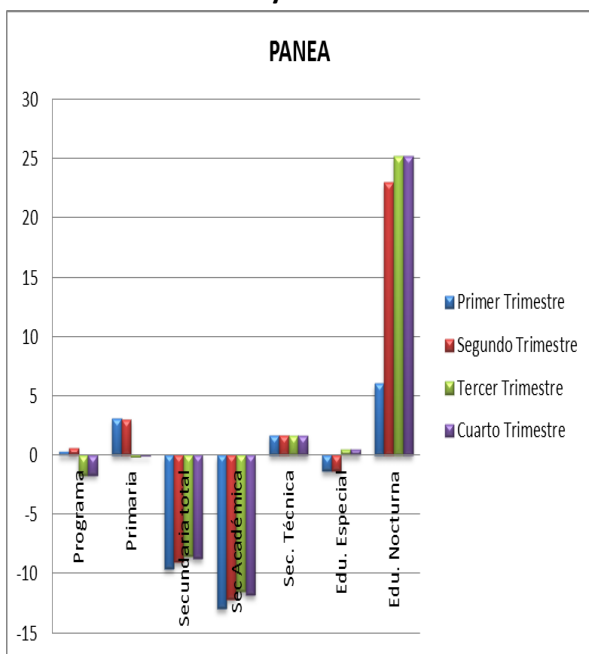
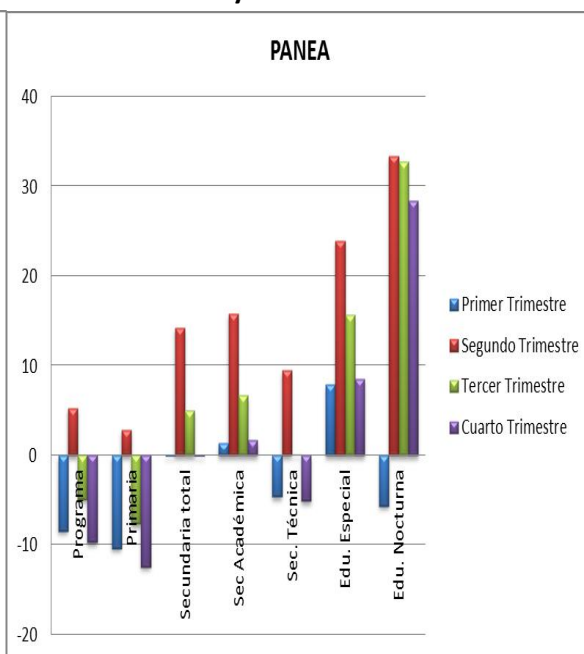
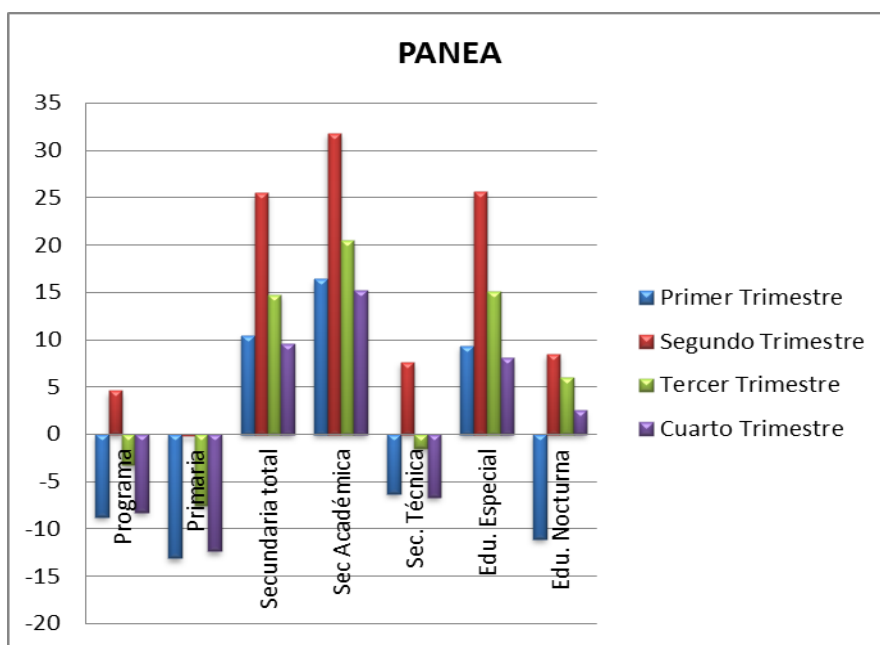


Gráfico 90
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Gasto Real por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Gráfico 91
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Gasto Real por Beneficiario por Trimestre y Producto

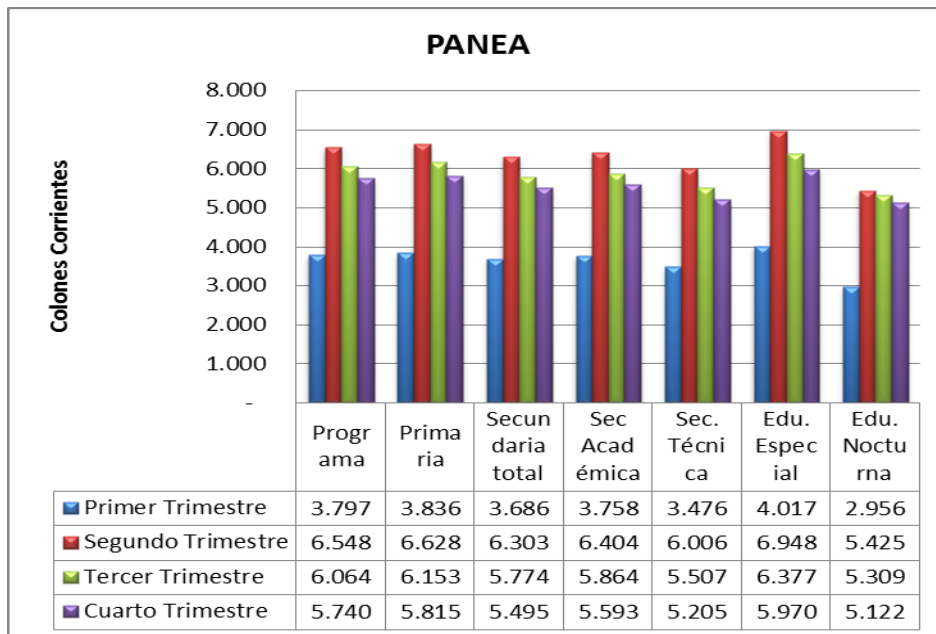


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

En general, el gasto medio programado se planificó alrededor de los cinco mil colones por mes por beneficiario en todas las modalidades, excepto en la de educación especial que ascendía a seis mil colones. En el primer trimestre el gasto planeado y ejecutado en todas las modalidades es menor debido a que las clases inician en febrero, por lo que no se paga el subsidio de enero. Los montos mensuales promedio se ubicaron alrededor de los planificados en prácticamente todo el año y todas las modalidades, los resultados se muestran en el siguiente gráfico.

Gráfico 92

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Efectivo por Beneficiario por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En el caso del PANEA, aunque todos los recursos que recibe del FODESAF son trasladados a las juntas de educación, no es el beneficiario quien recibe una transferencia corriente de parte del programa, sino un servicio que le brinda la junta de educación con el dinero del Fondo. Por esta razón, el indicador de transferencia efectiva del gasto no se construye para este programa.

En cuanto al indicador de eficiencia, que combina tanto el nivel de ejecución en beneficiarios y gasto, como el promedio para realizarlo, señala un buen nivel de eficiencia del programa. En general, todo el programa y cada una de sus modalidades alcanzan el 100% o niveles muy cercanos a ello.

Finalmente, en cuanto al giro de recursos, el PANEA recibe recursos del FODESAF y del MEP para atender las necesidades de los comedores. La unidad ejecutora ha manifestado en reiteradas ocasiones la imposibilidad de diferenciar la fuente de los recursos en los informes que remite a la DESAF, por lo que ha reportado la totalidad de los beneficiarios y la totalidad de sus gastos. Mientras que gracias al área de presupuesto de la DESAF se tiene como ingreso del PANEA los giros de recursos del FODESAF que le hace la dirección al MEP.

Esto explica, porqué en el 2011 el PANEA ejecutó el 107% de los recursos que recibió del FODESAF. Ya que se está incluyendo el gasto efectuado con presupuesto propio del MEP. Que según los datos trimestrales, parece haber financiado en gran medida el primer trimestre, cuando la DESAF solamente giró el 33% de lo que se tenía programado para ese período. Para los siguientes tres trimestres la DESAF giró lo planificado y el PANEA gastó alrededor del 100% de lo recibido.

Gráfico 93
Indicadores de Giro de Recursos
Por Trimestre

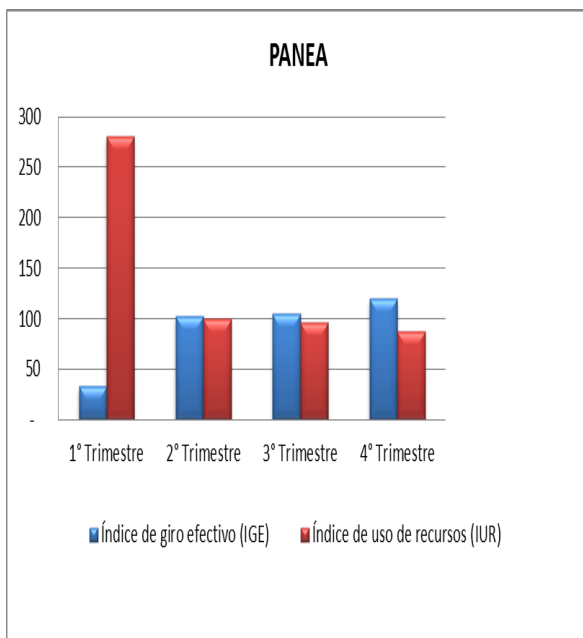
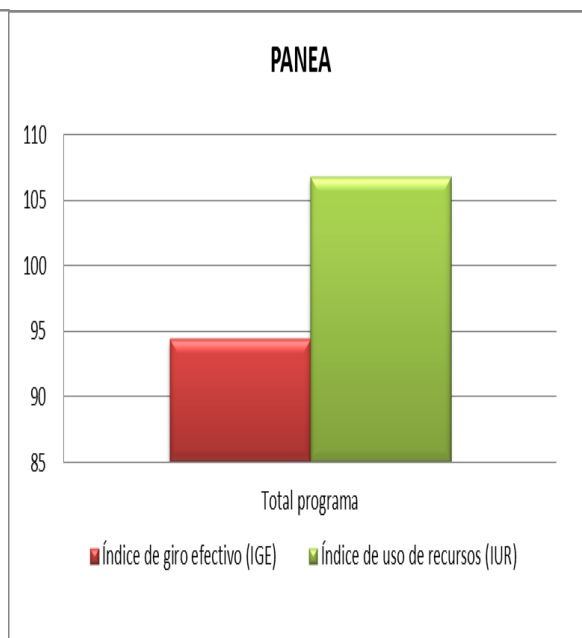


Gráfico 94
Indicadores de Giro de Recursos
Anual



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Nutrición y Desarrollo Integral (MS)

Los Centros de Educación y Nutrición y Centros de Nutrición y Atención Integral (CEN CINA) atienden a niños y niñas de 0 a 13 años de edad, que se encuentren en condiciones de pobreza, malnutrición o vulnerabilidad social o de salud. Los atiende en diferentes modalidades, con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas, mediante los servicios de nutrición preventiva, atención y protección infantil, y promoción del crecimiento y desarrollo¹⁹.

Para efectos de los informes trimestrales que la unidad ejecutora entrega a la DESAF, se ha dividido el programa en tres beneficios: comidas servidas (intramuros y extramuros), entrega de leche (de 1600 y 700/800 gramos) y distribución de alimentos a familias (DAF).

¹⁹ Ficha técnica del programa disponible en www.fodesaf.go.cr

En comidas servidas intramuros se brinda *“diariamente en el establecimiento CEN-CINAI un desayuno, un almuerzo y una merienda; sirviendo en una de éstas preparaciones un vaso de leche, correspondiente a 700 gramos de leche mensual por niños para contribuir en el cumplimiento de los requerimientos nutricionales de los clientes”*

En comidas servidas extramuros se ofrece *“una sesión educativa periódica, a niños (as) y a sus padres y madres, para promover el crecimiento y desarrollo de los clientes de los servicios de distribución de leche y/o de alimentos a familias; durante la sesión se sirve un almuerzo a los participantes”*

Además, se entregan paquetes de leche íntegra de 1600, 800 o 700 gramos de acuerdo a la necesidad de los niños, para que la consuman en el hogar. Así como también a madres en período de gestación o lactancia. En el caso de la leche de 700 gramos, esta se entrega al niño junto a los alimentos de comidas servidas.

Por último, la distribución de alimentos a familias es una *“entrega mensual de un paquete de alimentos y 1,6 kg de leche íntegra en polvo a las familias con niños que presentan malnutrición”*.

De esta forma, un mismo niño puede ser beneficiario de los distintos productos descritos anteriormente. Para evitar doble contabilización, se ha analizado cada producto por aparte y se ha totalizado a los beneficiarios del programa como los niños que reciben comida servida intramuros más aquellos que reciben paquete de leche de 1600 gramos (extramuros). Y se estableció la población meta del programa como los niños de 2 a 6 años pobres sin atención del MEP o privada. Esto por cuanto es el rango de edad del cual la unidad ejecutora brinda mayor información y porque después de los 7 años los niños también reciben atención en los centros educativos del MEP, a través de programas como PANEA.

Para el 2011 el programa tenía una cobertura potencial programada mayor al 100%, especialmente por la entrega de leche extramuros. E igual comportamiento sufrió la cobertura potencial efectiva, con muy poca variación entre trimestres. Lo cual demuestra que el programa tiene capacidad para atender más allá de solamente los niños de 2 a 6 años en condición de pobreza, atendiendo también parte de los vulnerables. Sin embargo, tal atención está siendo solamente ambulatoria, por cuanto se basa en la atención extramuros principalmente. Menor cobertura se encuentra en la atención intramuros, que podría acercarse más a un tipo de atención integral para niños en condición de pobreza, cuya cobertura potencial no supera el 30%.

Gráfico 95
Indicadores de Cobertura

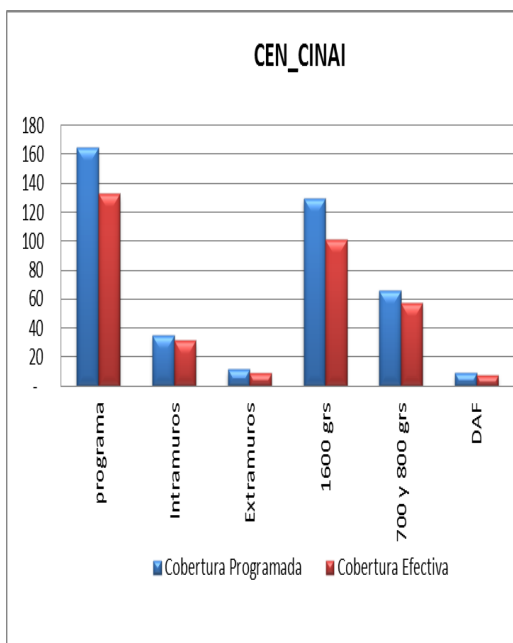
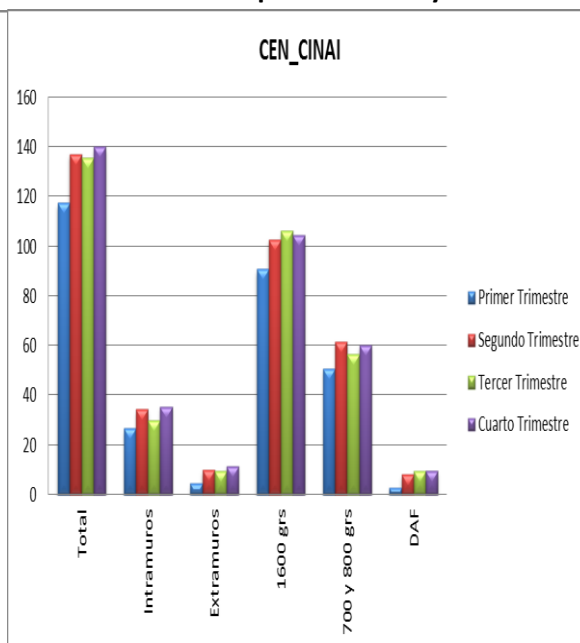


Gráfico 96
Indicadores de Cobertura Potencial:
Cobertura Efectiva por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Los indicadores de efectividad han sido calculados sobre el total de población atendida por los CEN CINAI, no solamente sobre los de 2 a 6 años como en los de cobertura. Tanto la planificación como la ejecución contemplan la totalidad de población atendida, sin importar el rango de edad. Sin embargo, el nivel de detalle en la información es diferente entre la parte de beneficiarios y la parte presupuestaria. Presupuestariamente solo se puede medir el gasto total en comidas servidas, entrega de leche y DAF; sin detallar en la subdivisión dentro de cada uno de estos rubros, como si es posible en la contabilización de beneficiarios. Por esta razón, los indicadores siguientes se medirán sobre estos tres grandes rubros: comidas servidas, entrega de leche y DAF, en los casos de índices para gasto y total; mientras que en los índices de beneficiarios se desagrega más.

En cuanto a beneficiarios, el programa alcanza alrededor de 94% de efectividad en todos los trimestres. Algunos beneficios como comida servida extramuros y DAF presentan mayor retraso en el primer trimestre, el cual se va resolviendo con el pasar de los trimestres hasta alcanzar el 100% de efectividad en beneficiarios en el cuarto trimestre. Mismo porcentaje que alcanza el beneficio de comida servida intramuros en el mismo período. Aunque los demás beneficios no logran la efectividad total, rondan porcentajes nada despreciables por encima del 90%.

En cuanto al gasto, es necesario mencionar que dado que los CEN CINAI adquirieren existencias bajo la premisa de una cierta cantidad de clientes, cuando no existe suficiente demanda del servicio, pueden quedar con existencias en bodega, por esta razón, pueden empezar el primer trimestre ejecutando sin tener que realizar un primer gasto. Además, dado el seguimiento que le ha dado la DESAF históricamente al programa, el flujo de tales existencias ha determinado los

giros y por ende las compras del programa. Es decir, se le gira al programa de forma tal que siempre pueda tener el 100% de las existencias necesarias para atender a sus beneficiarios, ya sea con inventario existente o con nuevas compras²⁰.

Sin embargo, llama la atención el alto gasto efectuado en el cuarto trimestre contra lo que se había planificado. Si bien el gasto también puede variar debido a cambios en los precios de los bienes de consumo que adquiere el programa para ofrecer sus servicios, estos cambios no son altamente cuantiosos en general. Pero podrían explicar cierto grado de efectividad en gasto menor al 100%, aunado al tema de los bienes en existencias, por ejemplo DAF en el primer trimestre, con beneficiarios sin gasto asociado.

Gráfico 97
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Producto por Trimestre

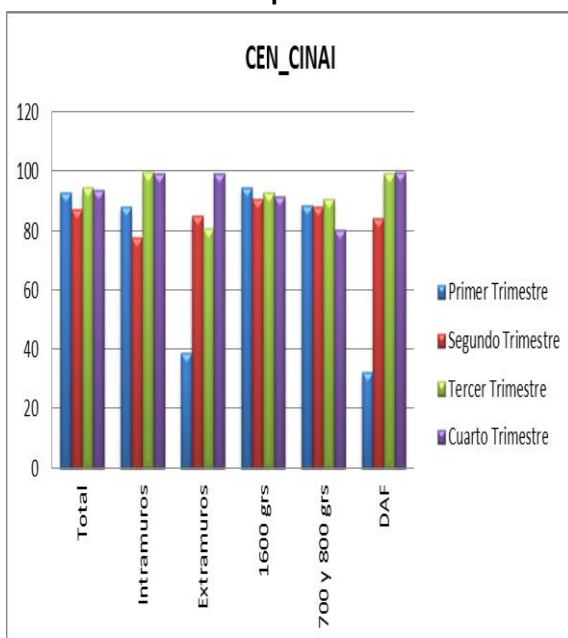
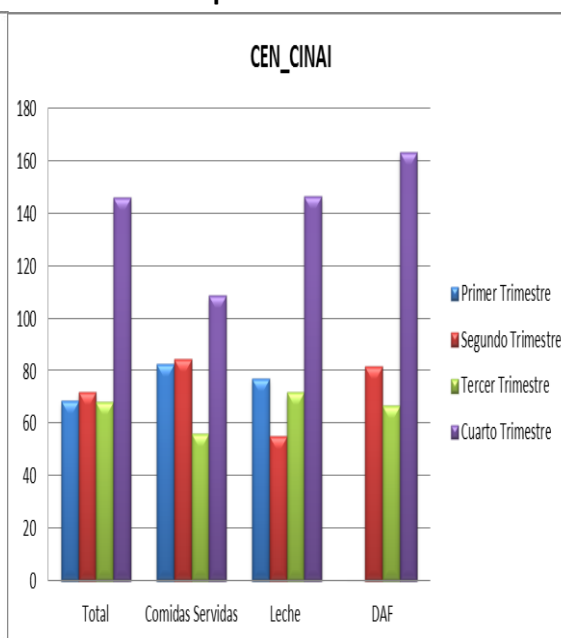


Gráfico 98
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Producto por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Los indicadores de avance serían los mismos que de efectividad bajo el escenario en que no se realicen modificaciones de metas o de presupuesto durante el año. Sin embargo, en el caso de CEN CINAI se efectuó una modificación, aplicable a partir del tercer trimestre, que modificó la cantidad de beneficiarios y su gasto programado. Como se indica, tal modificación para efectos de evaluación se contempla en el segundo semestre, el primero es evaluado bajo la meta original.

²⁰ Es importante destacar que tal tipo de seguimiento era viable cuando la DESAF debía evaluar pocos programas y pocos recursos, con la reforma del 2009 y las nuevas competencias otorgadas a la DESAF, tal evaluación minuciosa no es viable para el total de los programas y recursos a vigilar. Si bien la evaluación debe ser rigurosa, no necesariamente debe llegarse a altos grados de detalle para conseguirla.

Un programa de este tipo requiere alcanzar el 100% de sus beneficiarios desde el primer trimestre y garantizarles el beneficio el resto del año. Si bien CEN CINAI no logró tal cosa, si alcanzó desde inicios de año niveles altos, alrededor del 80% de los beneficiarios planificados para recibir el beneficio durante el año, principalmente en la entrega de leche. Más rezagados se encontraron las modalidades de atención en comidas servidas intra y extramuros, así como DAF. Al final del año, logran repuntar un poco más pero sin llegar nunca a su meta, aún con la meta modificada. La entrega de leche y las comidas servidas intramuros se acercan más a cumplir la meta del 100%.

En gasto la situación es diferente, es de esperar que el gasto de cada trimestre ronde el 25% del total del año. Aún así, dadas las particularidades del programa mencionadas anteriormente, pueden ejecutar menor gasto sin afectar con ello las raciones de los beneficiarios. Al llegar el tercer trimestre el programa había invertido cerca del 50% de los recursos que tenía planificado para el año, contrario al 75% que era de esperar, lo que auguraba un año de bajo costo. Sin embargo, llegado el cuarto trimestre el programa dispara el gasto, comparado con lo que venía ejecutando y termina ejecutando alrededor del 90% de los recursos programados para el año, como promedio de las dos metas establecidas, la original y la modificada. Sin embargo, bajo la meta modificada el índice de efectividad ya había determinado que el gasto del cuarto trimestre fue mayor al planificado para ese período.

Gráfico 99
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Producto Por Trimestre Acumulado

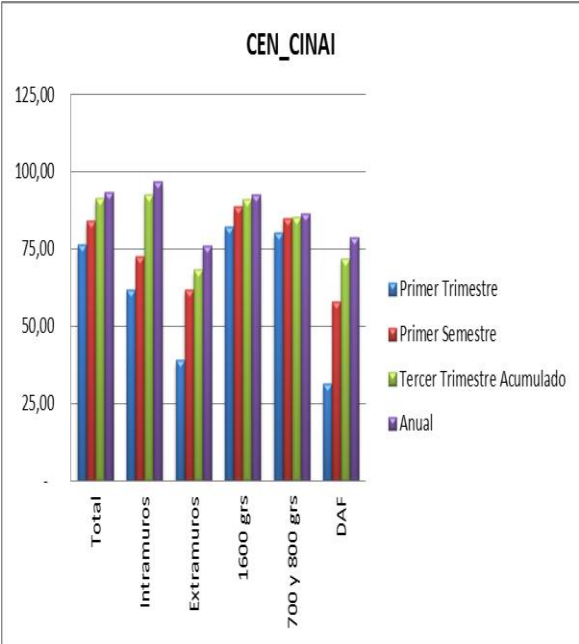
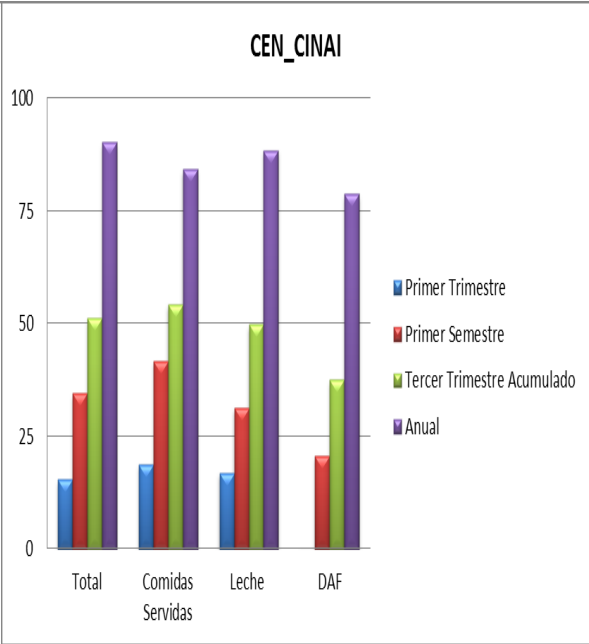


Gráfico 100
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Producto por Trimestre Acumulado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Respecto al año anterior, se encuentra una expansión en beneficiarios, muy diversa entre modalidades de beneficio. Las de mayor expansión son la entrega de leche (de 700 y 800 gramos) y la DAF. La atención intramuros y entrega de leche de 1600 gramos solo se expandieron en el primer trimestre, mientras que la extramuros solo se contrajo en el tercer trimestre. El total del programa tuvo entonces un crecimiento moderado en beneficiarios, que además no fue constante a lo largo del año, lo que puede evidenciar problemas para mantener a los niños recibiendo el beneficio en todos los trimestres.

El gasto real por su parte, creció respecto al 2010, con algunas excepciones, principalmente en el tercer trimestre. El caso de DAF en el primer trimestre es particular, como se ha explicado antes, porque gastaron existencias en atender a los beneficiarios del 2011 con bienes comprados en el 2010, por eso aparece como si el gasto real hubiese caído estrepitosamente. El cuarto trimestre, destaca no solo por su alto gasto respecto a los demás trimestres del 2011, sino también por su alto crecimiento en gasto real respecto al cuarto trimestre del 2010. Habrá que esperar a los informes del 2012 para verificar si tales recursos fueron utilizados en el primer trimestre del año.

Gráfico 101
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Beneficiarios por Producto por Trimestre

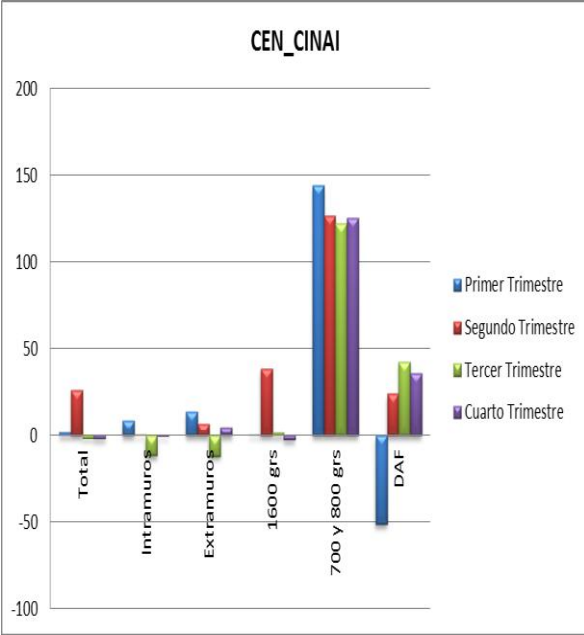
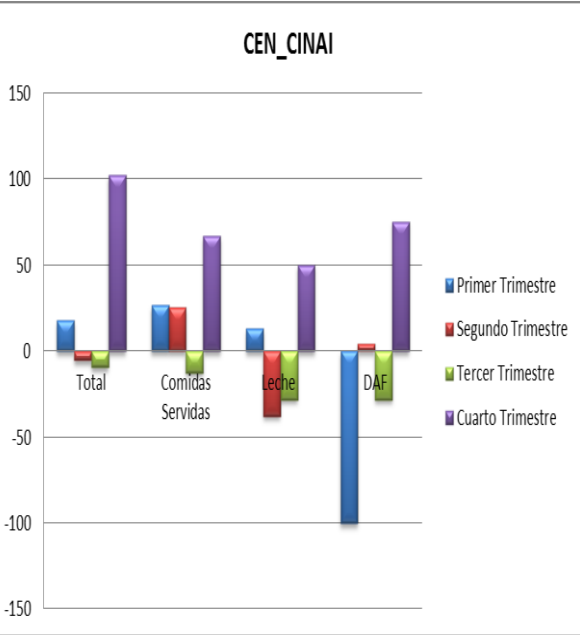


Gráfico 102
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario por Producto por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Dado el crecimiento en gasto real, aunado a un menor crecimiento en beneficiarios, el gasto real por beneficiario creció en prácticamente todas las modalidades. Si bien existió cierta variancia en ese crecimiento entre trimestres, anualmente la inversión total por beneficiario creció en términos reales respecto al año anterior. Esto puede explicarse en el tanto los beneficios que otorga CEN CINA I resultan de la compra de productos de mercado, leche y alimentos, cuyos precios responden

rápidamente a la inflación, y por ende, el gasto que debe efectuar el programa en sus órdenes de compra responde al aumento general de los precios de los bienes de consumo como mínimo. Pero además indica que el programa invirtió más, no solo para cubrir la inflación, sino que realizó un gasto mayor por beneficiario respecto al año anterior.

Gráfico 103
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario por Producto y Trimestre

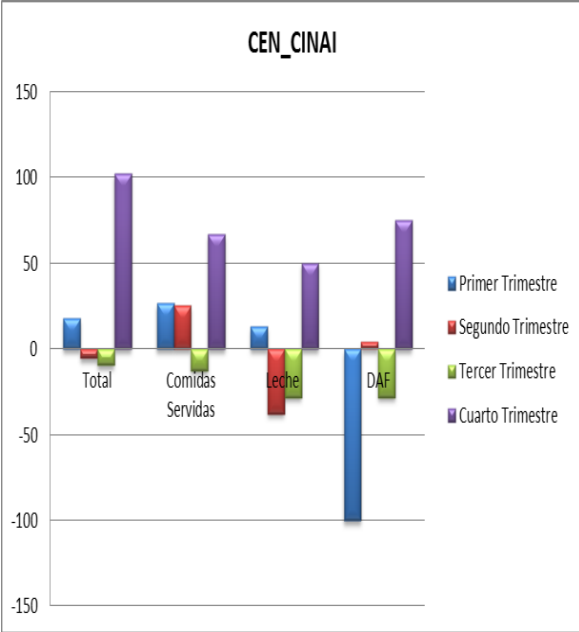
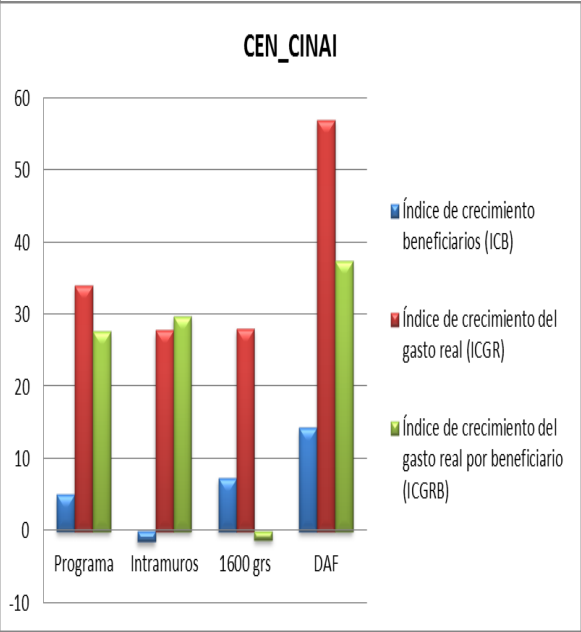


Gráfico 104
Indicadores de Expansión

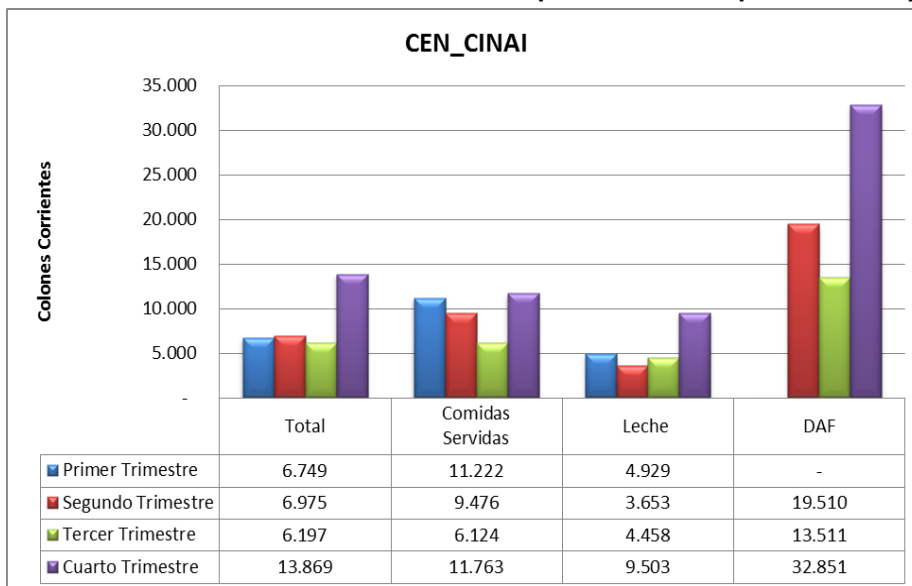


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Nominalmente, el siguiente cuadro muestra el gasto promedio mensual por beneficiario atendido en cada trimestre, bajo las diferentes modalidades. En general, el programa logró ejecutarse con costos medios menores a los programados, excepto en el cuarto trimestre. Y entre modalidades, fue el de comidas servidas la que representó mayor costo promedio respecto al programado.

Gráfico 105

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Mensual Efectivo por Beneficiario por Producto y Trimestre

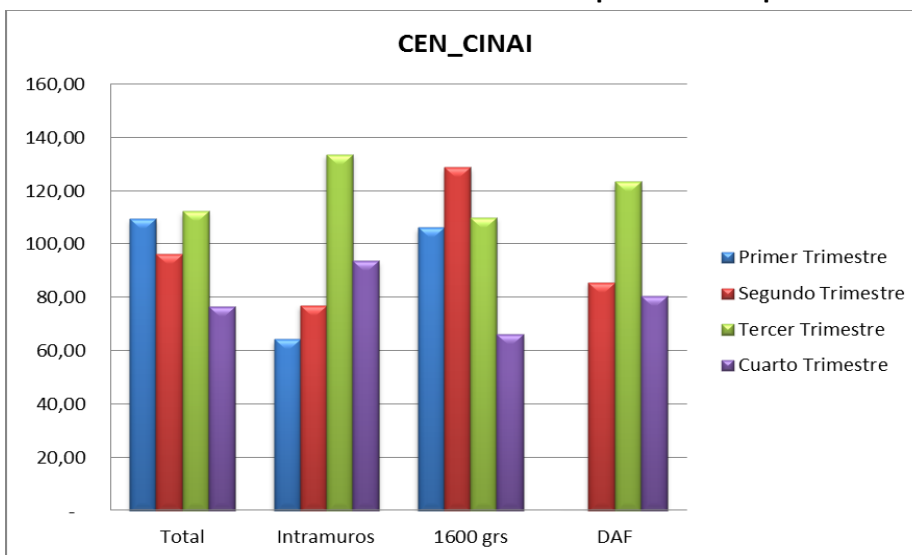


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

El índice de eficiencia, que combina la eficacia del programa para cumplir con las metas propuestas, en cantidad y tiempo, junto a los costos medios para llevar a cabo tales metas, se muestra en el siguiente gráfico. CEN CINAI ronda el 100% de eficiencia en todos los trimestres, a excepción del cuarto.

Gráfico 106

Indicadores de Gasto Medio: Índice de Eficiencia por Producto por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Finalmente, la DESAF giró el 94% de los recursos que se habían programado, y los CEN CINAI ejecutaron el 96% de los recursos que recibieron, incluyendo el gasto y los recursos destinados para construcciones. Sin embargo, el mayor giro de dinero se hizo hasta el cuarto trimestre, girando casi el 160% de los recursos que se habían programado para ese período. En el segundo y tercer trimestre, el programa ejecutó exactamente el monto recibido o un poco más, mientras que en el primer y último trimestre ejecutó menos de lo recibido en ese momento.

Gráfico 107
Indicadores de Giro de Recursos

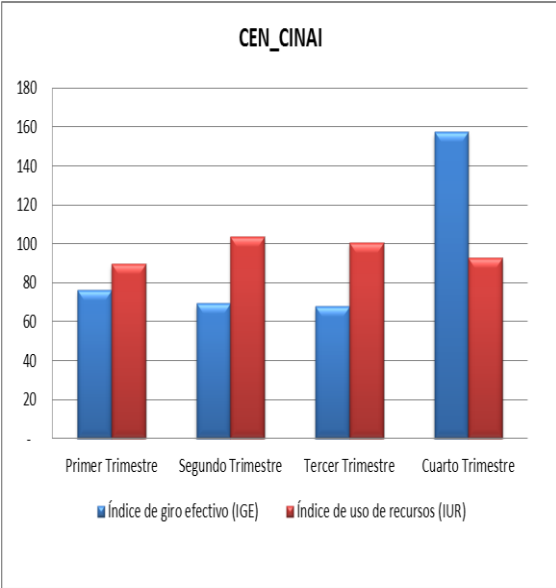
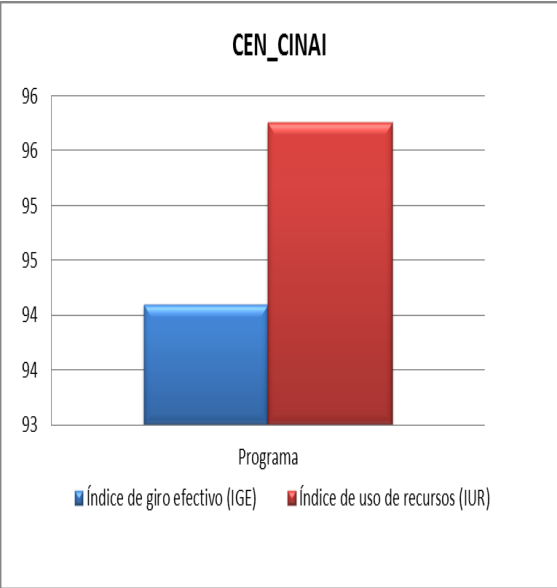


Gráfico 108
Índice de Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Atención a la Persona con Discapacidad (CNREE)

El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) atiende a personas con discapacidad menores de 65 años, en condición de pobreza, estado de abandono, exclusión o riesgo social, costarricenses, (a excepción de los menores de 18 años) y los extranjeros con estatus migratorio regular; con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en condición de pobreza y en estado o riesgo de abandono, a través de un aporte de recursos para el acceso a servicios, apoyos diversos y recursos para la satisfacción de necesidades básicas y las derivadas de la discapacidad.

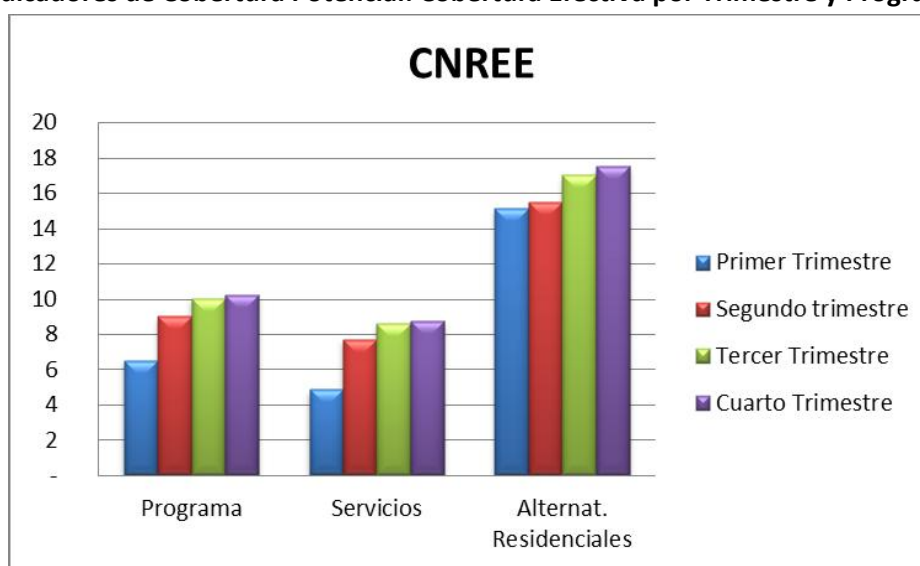
Para los indicadores de evaluación y seguimiento del programa, se toman en cuenta tres beneficios: los servicios, las ayudas técnicas y las alternativas residenciales. Para las ayudas técnicas no fue posible tener una estimación de su población objetivo. En el caso del acceso a servicios se contemplan las personas pobres de 18 a 64 años con alguna discapacidad permanente no mental. Para las personas en abandono, a quienes se les debería brindar alternativas

residenciales, se consideran las personas pobres de 18 a 64 años con discapacidad severa no mental, de acuerdo a la ENAHO 2010.

La cobertura potencial programada era escalonada, en el tanto se planeó ir aumentando la cantidad de beneficiarios al pasar de los trimestres. En el caso de acceso a servicios se planeaba cubrir a 5% de la población objetivo en el primer trimestre, hasta llegar a 9% en el cuarto. Para alternativas residenciales, empezar con 15% de cobertura hasta llegar al 18% al final del año. Con lo cual el programa pasaba de cubrir a 6% de su población objetivo, bajo alguna de sus modalidades, a 10% en el cuarto trimestre.

En la ejecución, los trimestres tuvieron una tendencia creciente en cuanto cobertura, tanto en acceso a servicios como en alternativas residenciales, con lo cual la cobertura del programa global presentó la misma tendencia. Los puntos más altos de cobertura se ejecutaron en el tercer trimestre, 9% en acceso a servicios, 17% en alternativas residenciales, para un total de 10% en el programa.

Gráfico 109
Indicadores de Cobertura Potencial: Cobertura Efectiva por Trimestre y Programa



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Para los indicadores de resultado, se contemplan dos modificaciones que el programa solicitó y que la DESAF aprobó. La primera de ellas se aplica a partir del segundo trimestre y la segunda, a partir del cuarto trimestre. Es importante destacar que para efectos de evaluación no se contemplan modificaciones de tipo retroactivas, es decir, aquellas que pretenden modificar metas de períodos que ya fueron ejecutados. Por lo tanto, para los indicadores de resultado, la ejecución de cada trimestre es comparada con la meta que rige para ese período.

Se encuentra que el programa fue efectivo en cumplir sus metas, tanto de beneficiarios como de gasto, con algunas excepciones. En ayudas técnicas no se programó ni ejecutó gasto o

beneficiarios en el primer trimestre, mientras que en los siguientes trimestres se atendió a más del 100% de los beneficiarios planificados para esos períodos, por su parte el gasto no fue constante, sobrepasó de forma importante lo programado para el segundo trimestre. En el tercer trimestre, se ejecutó gasto a pesar de que no se había programado.

Los beneficios de acceso a servicios y alternativas residenciales, fueron más constantes en el gasto efectuado contra el programado, ejecutando muy cerca del 100% en casi todos los trimestres. A excepción de las alternativas residenciales en el segundo trimestre, que apenas llegó al 61% de lo programado.

Gráfico 110
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Trimestre y Producto

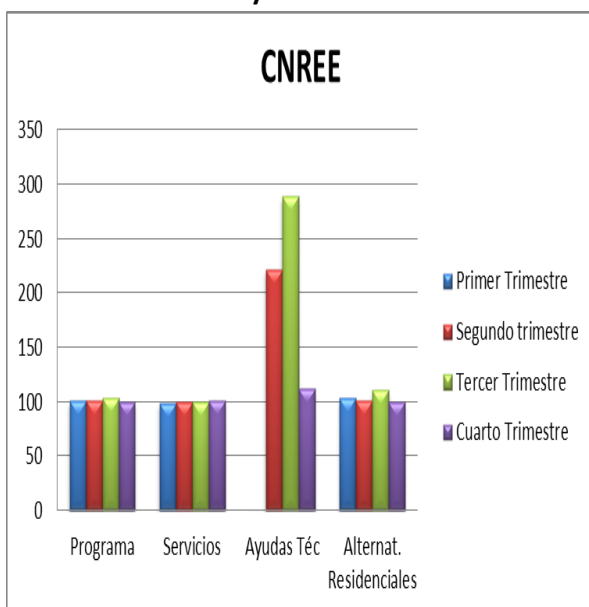
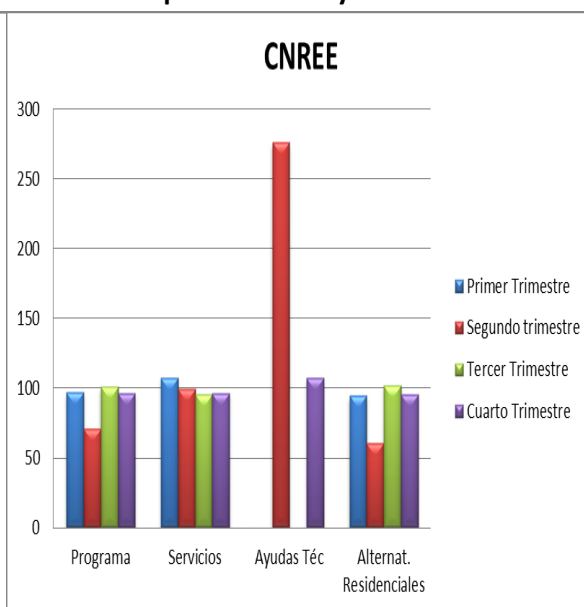


Gráfico 111
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

La misma situación se ve reflejada en los indicadores de avance, en donde el primer trimestre es el que presenta mayor retraso en el cumplimiento de las metas propuestas, tanto en beneficiarios como en gasto. Solamente el beneficio de alternativas residenciales logra la total cobertura de sus beneficiarios programados desde el primer trimestre, como es de esperar en un programa que busca dar el beneficio a una misma persona durante todo el año. El gasto por su parte logra los niveles esperados de avance en alternativas residenciales, en ayudas técnicas a partir del segundo trimestre, pero no en acceso en servicios que va guardando un poco más de rezago.

Gráfico 112
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Trimestre (Acumulado) y Producto

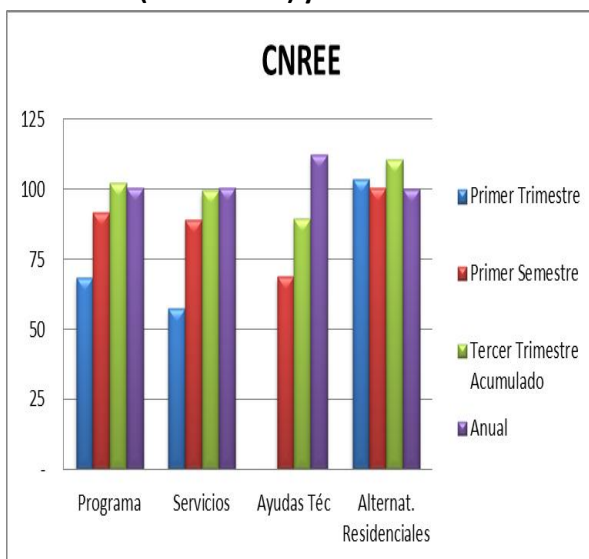
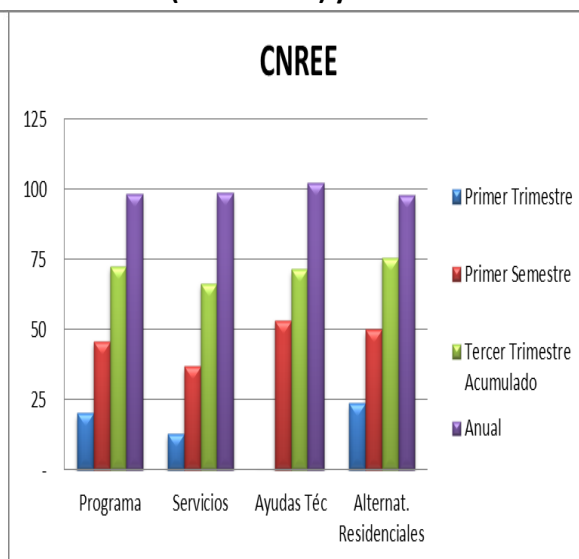


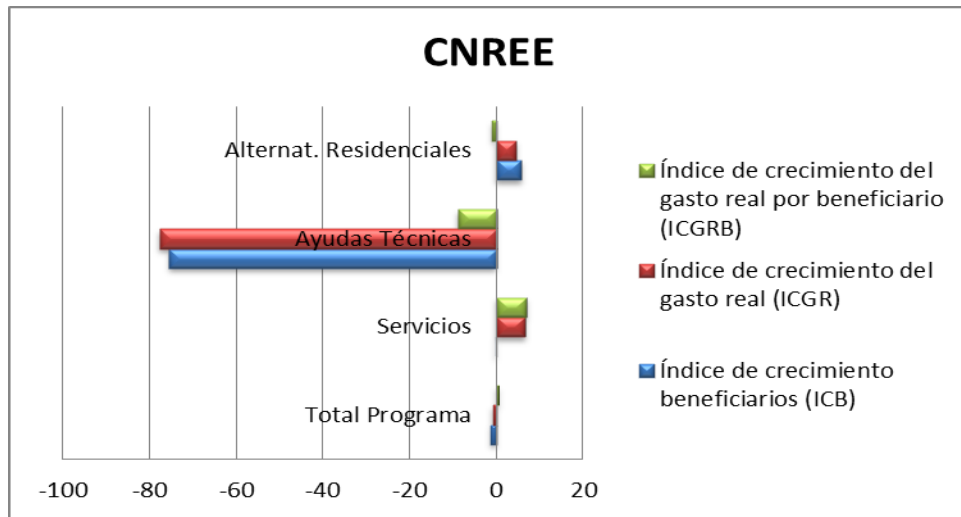
Gráfico 113
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Trimestre (Acumulado) y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Respecto al año 2010, el programa no aumentó el total de beneficiarios atendidos. Solamente en alternativas residenciales se atendieron más personas respecto al año anterior, en las demás modalidades la cantidad de beneficiarios decreció. El gasto real global del programa tampoco creció, cayendo principalmente en ayudas técnicas, en alternativas residenciales y acceso a servicios creció solamente de forma limitada. Por lo tanto, el gasto real por beneficiario solamente creció en la modalidad de acceso a servicios, pero de forma limitada. En alternativas residenciales y ayudas técnicas el gasto real por beneficiario decreció.

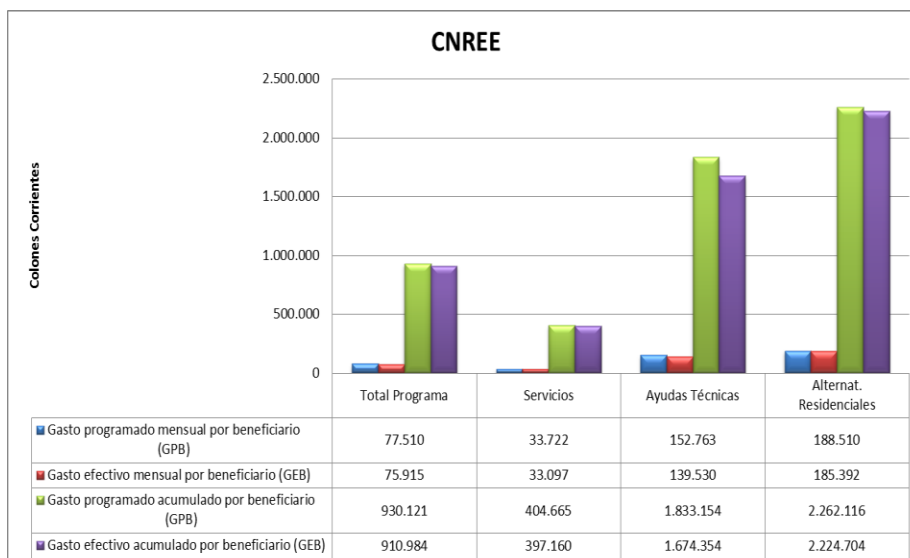
Gráfico 114
Indicadores de Expansión



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Dado que el gasto medio resultó ser muy variable entre trimestres, se toma el medio anual, tanto mensual como acumulado. De esta forma, se encuentra que se gastó alrededor de 33 000 colones por persona por mes en acceso a servicios, 140 000 colones en ayudas técnicas y 185 000 en alternativas residenciales. Los montos mensuales y anuales, programados y efectivos, por beneficiario se muestran en el siguiente gráfico.

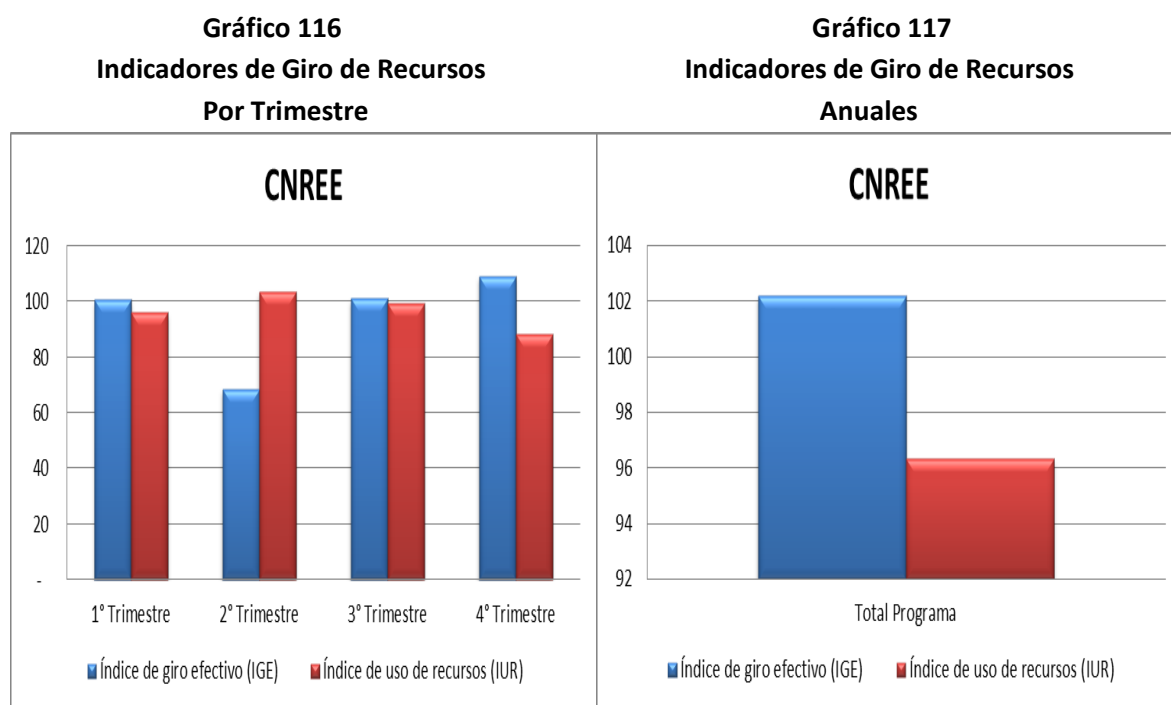
Gráfico 115
Indicadores de Gasto Medio



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Finalmente, en cuanto al giro de recursos, la DESAF giró la totalidad de lo planificado en todos los trimestres, excepto en el segundo. Cuyo faltante de recursos se compensa en los giros siguientes,

tal como se muestra en el indicador anual, donde se vislumbra que la DESAF giró el 102% de los recursos que se habían programado. De los cuales, el CNREE ejecutó el 96%, siendo el cuarto trimestre el período donde menos ejecutó de los recursos disponibles.



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Promoción, Defensa, Atención y Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (PANI)

El PANI es la tercera de las instituciones a las que no se les restringe el gasto a programas sociales selectivos de combate a la pobreza. A pesar de que FODESAF no es su única fuente de financiamiento, la institución puede utilizar los recursos del Fondo para las actividades normales de su institución, bajo la premisa de que constituyen gastos asociados a la atención de los menores de edad.

En el 2011, la institución reportaba las siguientes modalidades de beneficios o productos: alternativas de protección en Organizaciones no Gubernamentales Residenciales, Hogares Solidarios y Organizaciones no Gubernamentales Centros de Alimentación y Centros de Atención Diurno, Albergues Institucionales, Procesos atencionales Oficinas Locales, Prevención y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia.

A pesar de que los informes trimestrales de ejecución fueron presentados por la institución, se encontró en ellos ciertas incongruencias en el gasto reportado entre unos y otros cuadros del mismo informe. Por esta razón, se les ha solicitado en reiteradas ocasiones la corrección de tales incongruencias, corrección que aun se está a la espera de recibir.

Sin embargo, de acuerdo a gruesos cálculos de acuerdo a la información suministrada por la institución, cerca del 73% de los recursos que el FODESAF gira al PANI son utilizados en remuneraciones.

Ciudad de los Niños

La Ciudad de los Niños es la única unidad ejecutora no gubernamental que tiene asignación de recursos del FODESAF por ley, *“un cero coma trece por ciento (0,13%) a la atención de menores de edad residentes de la Ciudad de los Niños, ubicada en Cartago”*. El servicio brindado por esta institución no es de carácter nacional o masivo, por cuanto su capacidad instalada solo les permite atender alrededor de 400 jóvenes. Es un colegio tipo internado, administrado por frailes, y destinado solamente para jóvenes varones, que son seleccionados de acuerdo a su condición de pobreza o pobreza extrema y en situación de riesgo social, con prioridad a jóvenes de zonas rurales. Cuentan además con apoyo del PANI y de las parroquias en el proceso de identificación de los beneficiarios.

Dadas las características de este programa, no es posible establecer una población objetivo, ya que aunque atiende a jóvenes pobres de 12 a 18 años, no tiene la capacidad ni es su objetivo el atender a toda la población nacional en esta condición. Por esta razón, no se le calculan los indicadores de cobertura potencial.

En cuanto a su ejecución, es importante destacar que como los demás colegios del país, brinda sus servicios de febrero a diciembre de cada año. Sin embargo, una vez que los estudiantes inician el ciclo lectivo en febrero pueden abandonar el internado pero no pueden ingresar nuevos. Por esta razón, se inicia ocupando toda su capacidad instalada y se termina el año con menor cantidad de beneficiarios, dada la deserción intra anual.

En cuanto a la ejecución del gasto programado, al finalizar el año la Ciudad de los Niños había ejecutado el 80% de los recursos programados para su ejercicio en el 2011, principalmente porque no se ejecutó el total de lo presupuestado para obras de construcción. Caso contrario en el dinero destinado al subsidio de atención directa, que se ejecutó casi en su totalidad (96%), así como el de equipamiento (96%).

Trimestralmente, el subsidio en atención directa ejecutado fue muy similar al programado, excepto en el primer trimestre, en donde se programa el mismo monto que para los demás trimestres, a pesar de que en enero no se ejecuta. Para el cuarto trimestre no se tenía programado gasto en construcción, pero se ejecutó una suma considerable en ese rubro y por ello la ejecución de gasto total del programa resulta tan alta. El gasto en equipamiento se concentró en el primer y tercer trimestre del año. De esta forma, el índice de efectividad total es cercana al 100% en el primer trimestre, menor en segundo y tercer, y mucho mayor en el cuarto trimestre.

Gráfico 118
Indicadores de Resultado: índice de Efectividad en Beneficiarios por Trimestre

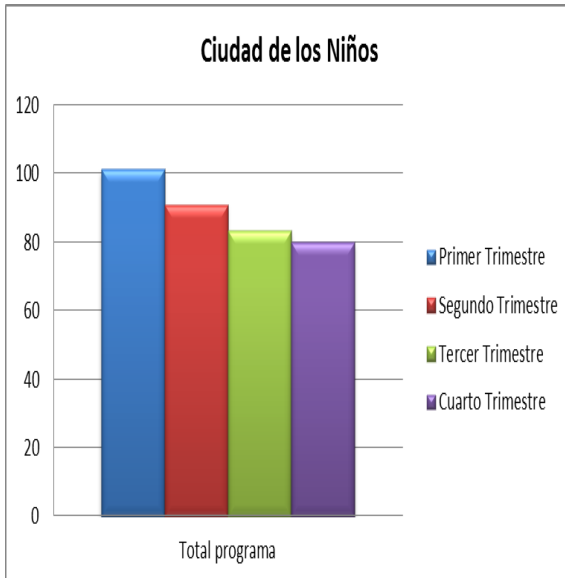
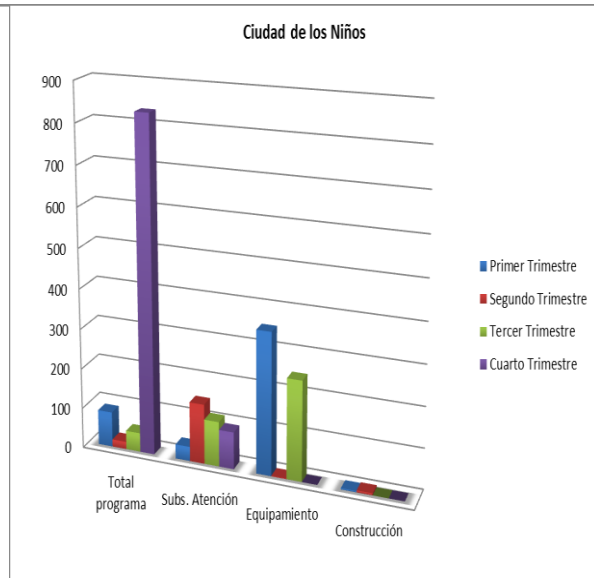
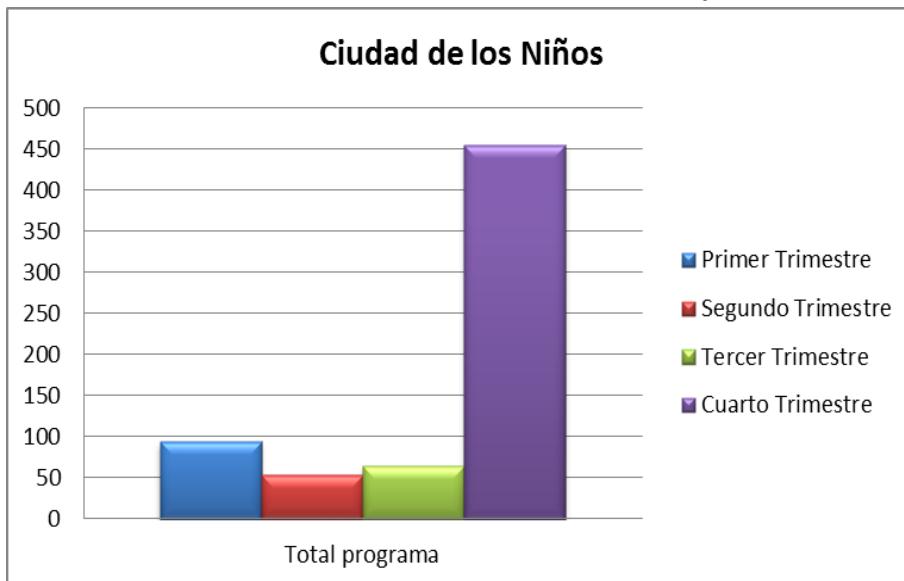


Gráfico 119
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Producto por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 120
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad Total por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En cuanto a los indicadores de avance, como se mencionó anteriormente, el programa inicia el año atendiendo al total de los beneficiarios programados, en cuyo caso el avance respecto a la meta anual es del 100%, sin embargo, si los jóvenes desertan no es posible llenar esos cupos de nuevo,

por lo que la cobertura o bien avance en beneficiarios puede ir disminuyendo, si se contabiliza como los estudiantes atendidos en el último período. Si se considera para avance en beneficiarios la cantidad de jóvenes que fueron atendidos al menos un mes, el avance es del 100% a partir del primer trimestre²¹.

En cuanto a gasto, el referente al subsidio directo estuvo cerca del avance esperado excepto en el primer trimestre, debido a que se programa lo equivalente a tres meses a pesar de que en enero no se ejecuta por la modalidad del programa. Se incluyen dos modificaciones de presupuesto, una aplicaba al segundo trimestre y otra con rige a partir del tercer trimestre. En ambos, la modificación contemplaba cambios a lo proyectado para construcción y equipamiento, no tanto en el subsidio de atención directa a los jóvenes, justamente el rubro de gasto en equipamiento es el que presenta mayor avance respecto a lo programado para el año bajo cada uno de los tres presupuestos formulados en algún momento. El gasto en construcción fue el que presentó mayor retroceso, respecto a las metas anuales, ejecutándose mayormente hasta el cuarto trimestre.

Globalmente, a través del índice de avance total, hasta el primer semestre se habían alcanzado niveles de avance superiores a los niveles de una ejecución homogénea. Sin embargo, en la segunda mitad del año no se tuvo tal nivel de avance esperado.

Gráfico 121

Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Producto y Trimestre Acumulado

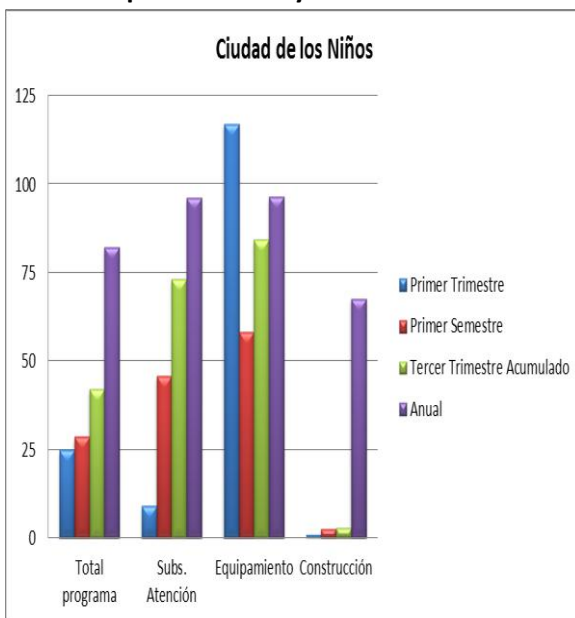
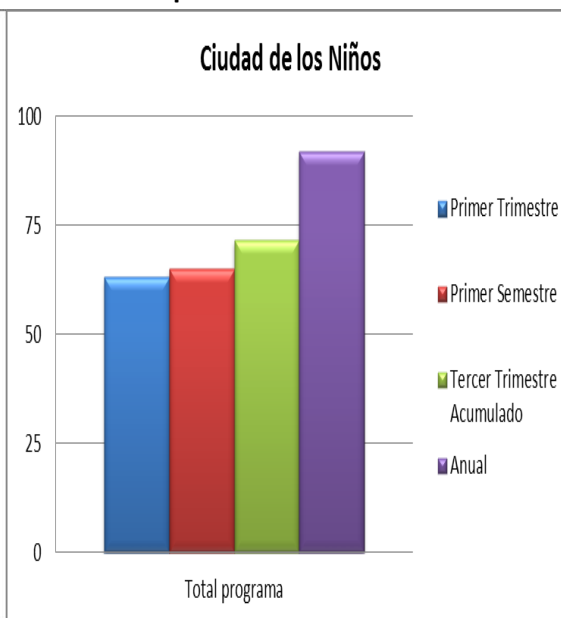


Gráfico 122

Indicadores de Avance: Índice de Avance Total por Trimestre Acumulado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

²¹ A pesar de esta situación particular, de acuerdo a la DESAF, al programa se le sigue girando recursos conforme el total de beneficiarios programados inicialmente, a pesar de que se da una deserción de estudiantes conforme avanza el año.

Respecto al año 2010, el programa creció en todas sus aristas. Tanto en beneficiarios, gasto real como en gasto real por beneficiario se dio un aumento respecto a lo ejecutado un año antes. Principalmente en los componentes de gasto real. En cuanto a beneficiarios, se pasó de atender 320 jóvenes a atender 405 jóvenes en el 2011. No es posible determinar el crecimiento real del subsidio de atención directa por joven, debido a que no se pudo contar con el dato de gasto desglosado por rubro en el 2010. Solamente se calcula el crecimiento del gasto global del programa de un año al otro²².

Gráfico 123
Indicadores de Expansión



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

A diferencia del 2010, en el 2011 fue posible determinar el costo del programa total, el costo asociado a los subsidios de atención directa y los referentes a equipamiento y construcción. De esta forma, es posible calcular el costo promedio por beneficiario, mensual y acumulado, contemplando los tres rubros de gasto o solamente el referente al subsidio de atención directa. Tales montos de costos promedio se muestran en los siguientes gráficos. En los cuales se denota que el costo del subsidio representa solo una pequeña parte del costo total del programa, siendo mayor el gasto en equipamiento y construcción.

²² Debe tomarse en cuenta que este es un programa que depende de la capacidad instalada, alrededor de 400 estudiantes, y no hay posibilidades de expansión a corto plazo.

Gráfico 124
Indicadores de Gasto Medio: Gasto
(Total) Efectivo por Beneficiario
Por Trimestre

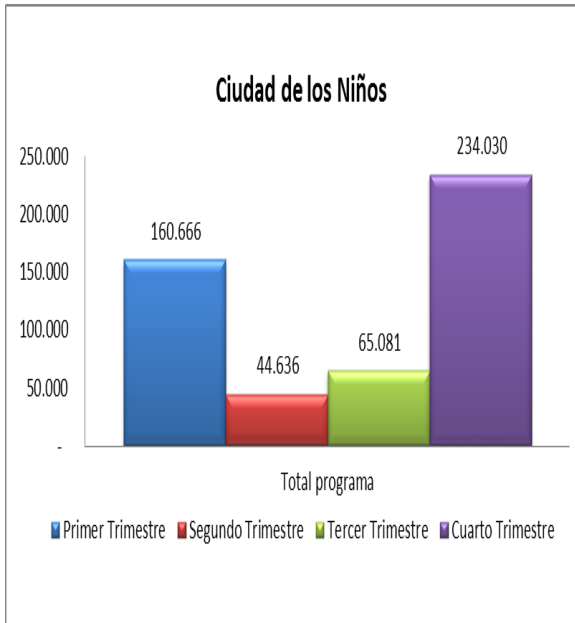


Gráfico 125
Indicadores de Gasto Medio: Gasto Efectivo
por Beneficiario por Trimestre
Acumulado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 126
Gasto Efectivo Mensual en Subsidio de
Atención Directa por Beneficiario

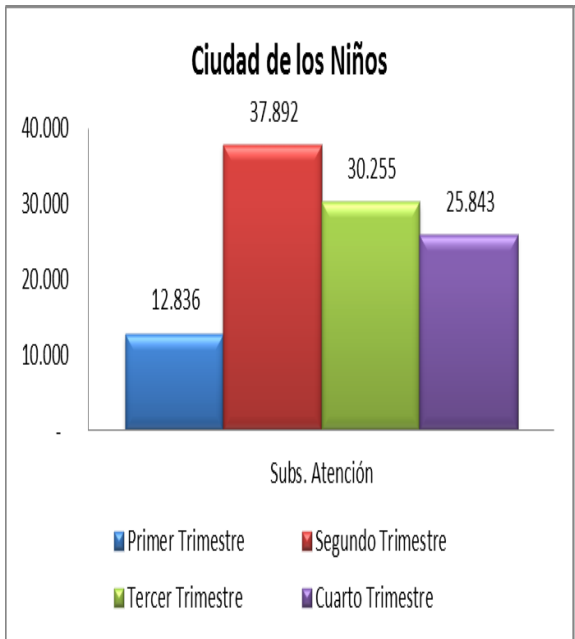
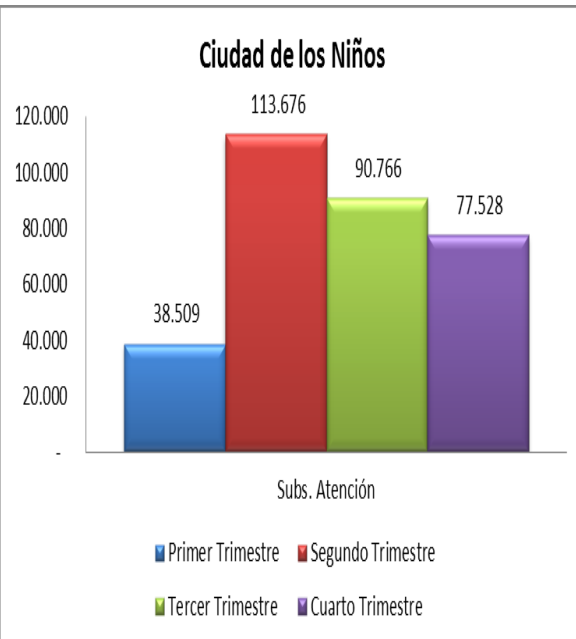
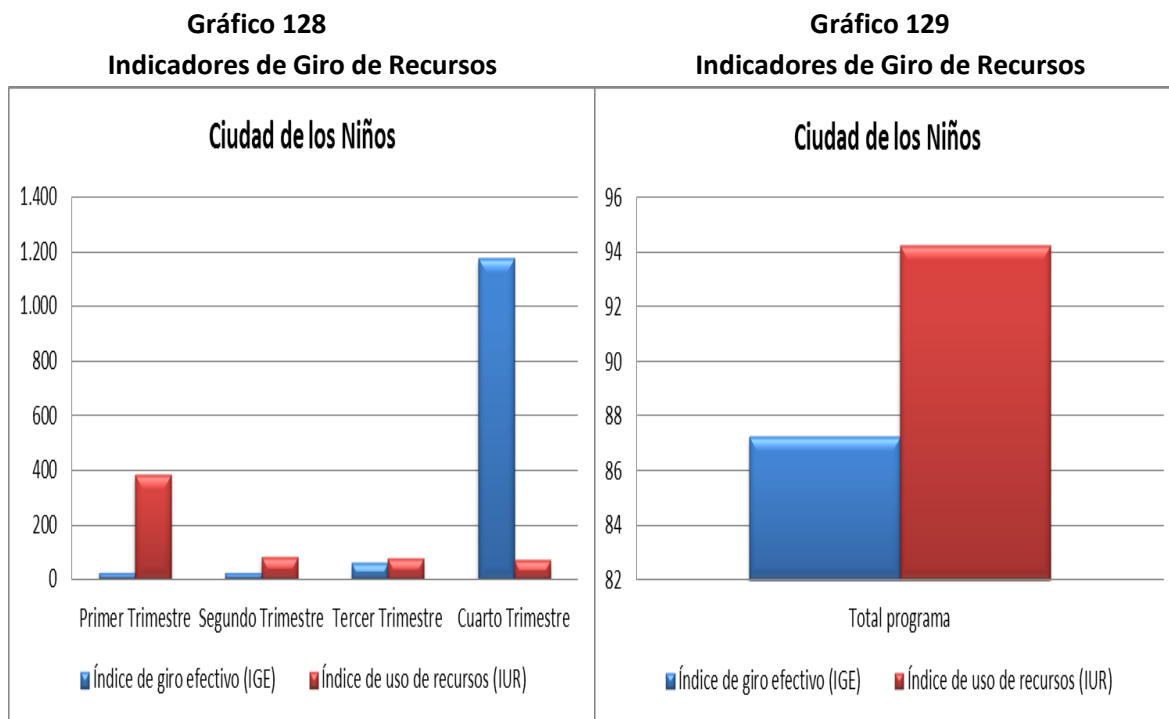


Gráfico 127
Gasto Efectivo trimestral en Subsidio de
Atención Directa por Beneficiario



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Finalmente, respecto al giro de recursos, la Ciudad de los Niños recibió el 87% que se habían programado²³, de los cuales ejecutó el 94%. En el cuarto trimestre es cuando la DESAF giró la mayoría de los recursos, mientras que el primer trimestre fue cuando el programa gastó más recursos. Debe tomarse en cuenta que la Ciudad de los Niños había iniciado el 2011 con un superávit de 100 531 760 colones y finaliza el año con 128 775 094 colones como saldo.



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Clínica de Atención de Menores (IAFA)²⁴

El IAFA posee dos pilares fundamentales de trabajo, la atención de adicciones a menores de edad y la prevención para el consumo de drogas. Cada uno de ellos incluye dos beneficios, el subsidio para la atención integral a menores con adicciones y el subsidio para seguimiento, para los jóvenes internados en el centro de menores. Para la prevención, se trabaja con servicios en capacitación socioeducativa y en campañas de divulgación.

Por lo tanto, la población meta para el IAFA, en el servicio del centro de menores son los “Niños, niñas y adolescentes de 12 a menos de 18 años, con trastornos de dependencia a sustancias psicoactivas, principalmente en condición de callejización o iniciando procesos de calle, quienes fueron tratados previamente en el Programa Nuevos Horizontes, en los casos que ameritan la fase

²³ De acuerdo a la última modificación de presupuesto aprobada.

²⁴ Está pendiente una revisión conjunta de la información por parte de DESAF e IAFA, solicitada por la institución, pero que no se ha podido realizar por contratiempos en las agendas.

de desintoxicación”²⁵. Población meta que no es posible estimar a partir de la ENAHO como en los otros programas. Por esta razón no se calculan indicadores de cobertura potencial.

Dada la estructura de los servicios que brinda el IAFA, es conveniente repasarla para comprender mejor los indicadores que se presentarán, por esta razón el siguiente cuadro muestra el organigrama del total del IAFA, con sus correspondientes beneficios. En los indicadores que contemplen gasto, se incluirá el total del IAFA así como sus beneficios. Sin embargo, en los indicadores que involucran el conteo de beneficiarios, se omitirá la parte de prevención, debido a su carácter masivo contrario al de la atención a adicciones en el centro de menores, que distorsiona los resultados.

Total IAFA							
Atención Adicciones a Menores				Prevención para el consumo de Drogas			
Atención Integral			Seguimiento	Campaña		Capacitación Socioeducativa	
Internamiento	Educación y Terapia	Esparcimiento					

Además, en el segundo trimestre se tomó en cuenta el cambio de presupuesto que no varió la meta de beneficiarios. También, se toma en cuenta la modificación de presupuesto y metas que rige a partir del tercer trimestre del año, que cambiaba las metas originales para incluir el gasto y los beneficiarios correspondientes al beneficio de prevención. Para evaluación trimestral no se tomaron en cuenta modificaciones retroactivas, que si fueron contempladas en la evaluación anual.

Debe tomarse en cuenta además, que todos los internados en el centro de menores reciben los tres beneficios de atención integral: el internamiento, la educación y terapia, y el esparcimiento. Este beneficio presentó mayores niveles de ejecución en el primer y último trimestre del año, y menor en los dos trimestres restantes. El beneficio de seguimiento solo fue ejecutado en el cuarto trimestre, lo que influyó en los bajos niveles de efectividad en beneficiarios de la atención a adicciones.

Por su parte, el gasto del IAFA solo alcanzó el 100% de ejecución en el cuarto trimestre, gracias a que el gasto en atención integral (influido por el alto gasto en internamiento) y en prevención fue mayor al 100% de lo programado, compensando el gasto menor a la programación de las demás modalidades. Justamente es hasta el tercer y cuarto trimestre cuando se ejecuta gasto alguno en campaña, al igual que en educación y terapia. En el caso de seguimiento, solo se ejecutó en el último trimestre.

Por lo tanto, dejando de lado por un momento el beneficio de la prevención, el IAFA no logró niveles de efectividad total cercanos al 100% en ninguno de los trimestres, por el contrario, los

²⁵ Información disponible en la ficha técnica del programa en www.fodesaf.go.cr

primeros trimestres fueron de baja efectividad en la atención a adicciones, aumentando en los trimestres consecuentes, hasta lograr 80% en el cuarto trimestre. Esto denota que el centro no logró nunca utilizar toda su capacidad instalada, que de acuerdo a la programación es de 24 personas.

Gráfico 130
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Producto Por Trimestre

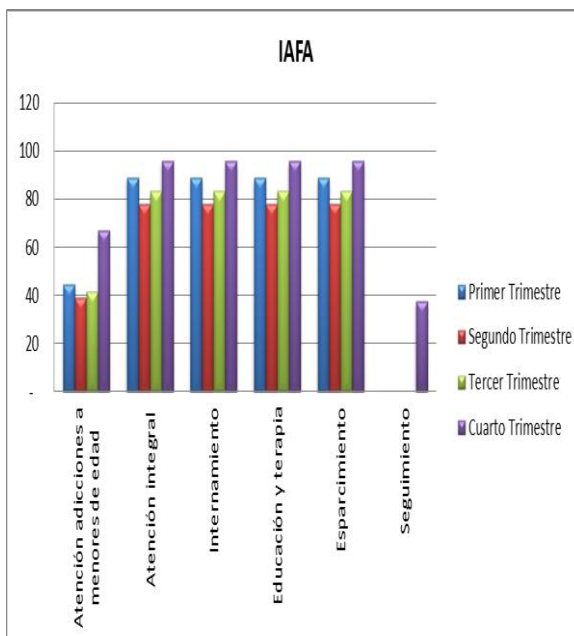
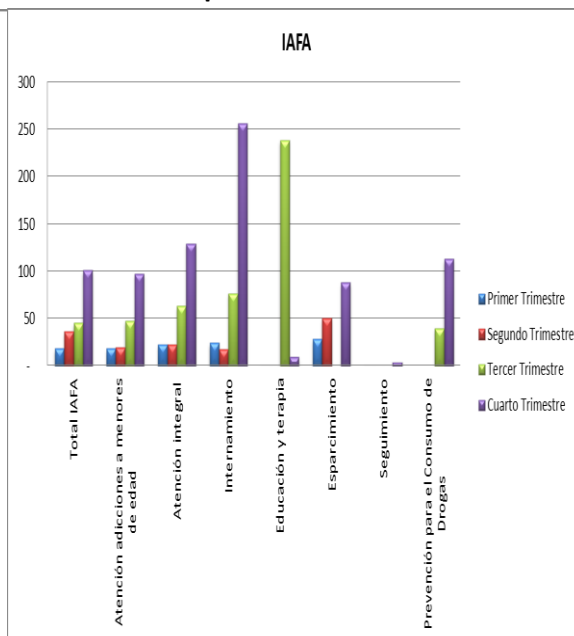


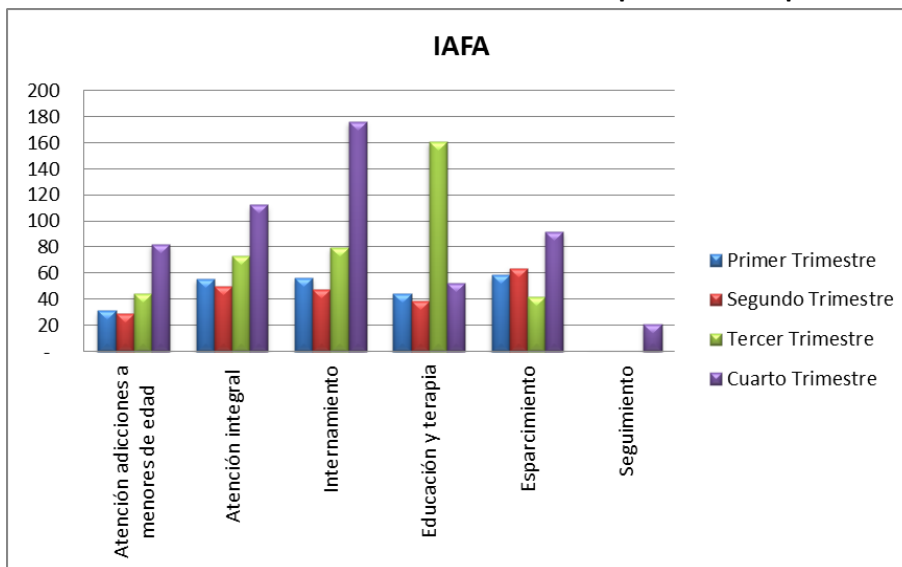
Gráfico 131
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Producto por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 132

Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad Total por Producto por Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Tales problemas con la ejecución se ven reflejados también en los indicadores de avance. En este programa es de esperar una ejecución uniforme, 25% en cada trimestre, tanto en beneficiarios como en gasto. Sin embargo, no fue este el comportamiento del avance del programa en ninguno de los dos rubros, como se muestra en los siguientes gráficos.

Gráfico 133

Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Producto por Trimestre Acumulado

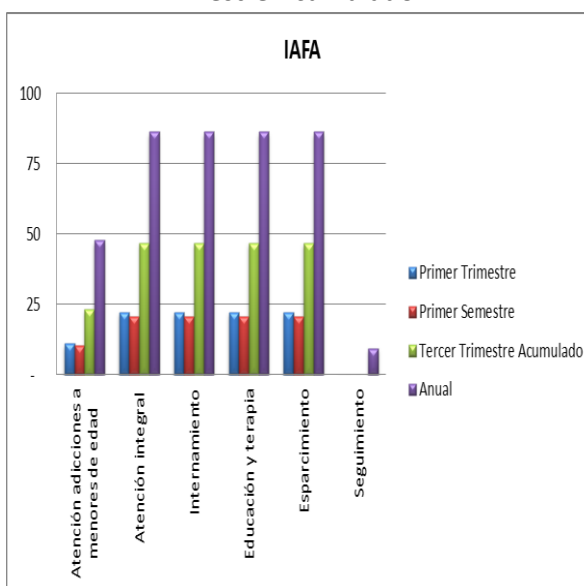
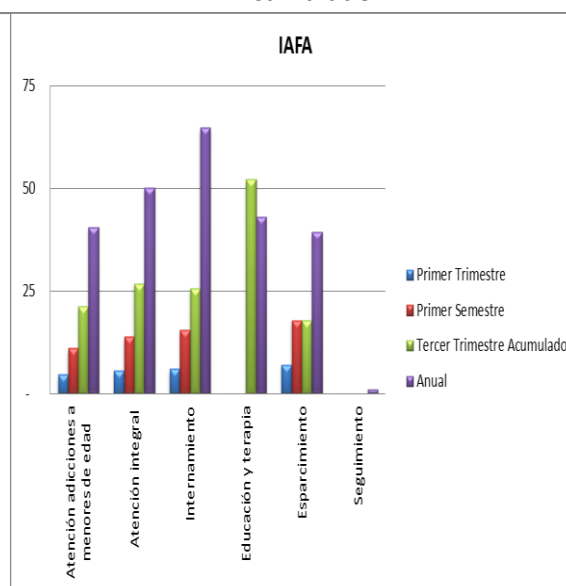


Gráfico 134

Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Producto por Trimestre Acumulado



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Respecto al 2010, no es posible evaluar la evolución del programa en los beneficios de seguimiento y de prevención, el primero dado que se trata de un beneficio nuevo y el segundo por falta de la información respectiva. Para los demás beneficios se mide el crecimiento en beneficiarios, en gasto real y en gasto real por beneficiario. En general, el programa presenta un aumento en estos tres rubros y en cada uno de los trimestres. Excepto, en el caso del beneficio de educación y terapia, que a pesar de crecer en beneficiarios, no creció su gasto en términos reales y por ende también se contrajo el gasto real por beneficiario.

Gráfico 135
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Beneficiarios por Producto y Trimestre

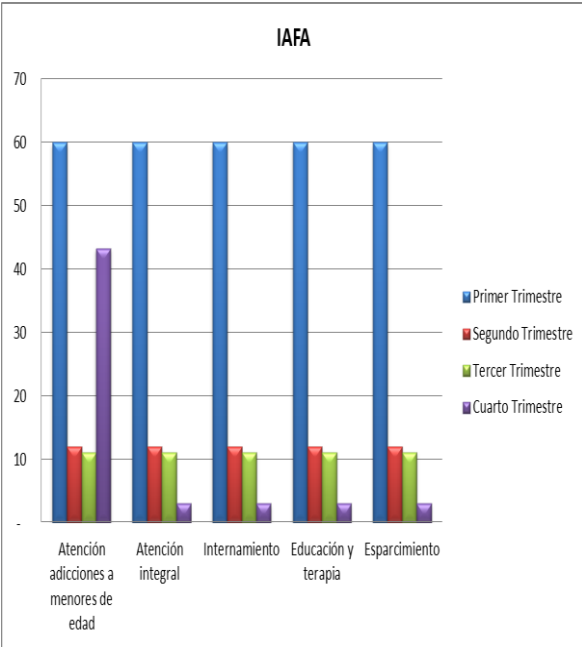
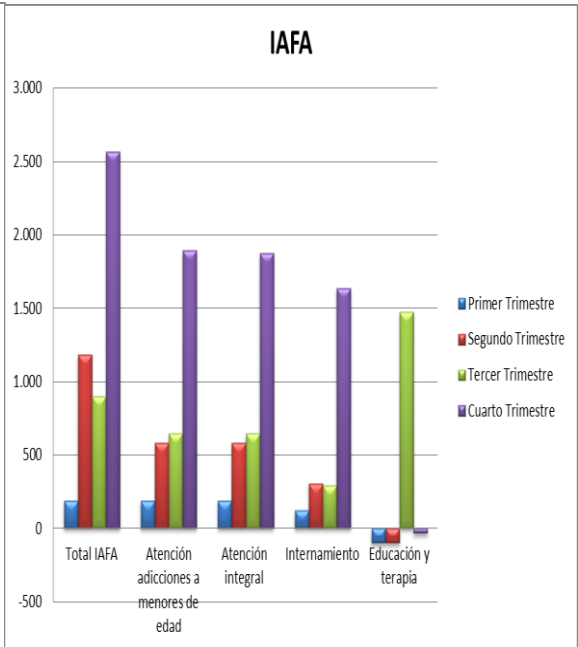


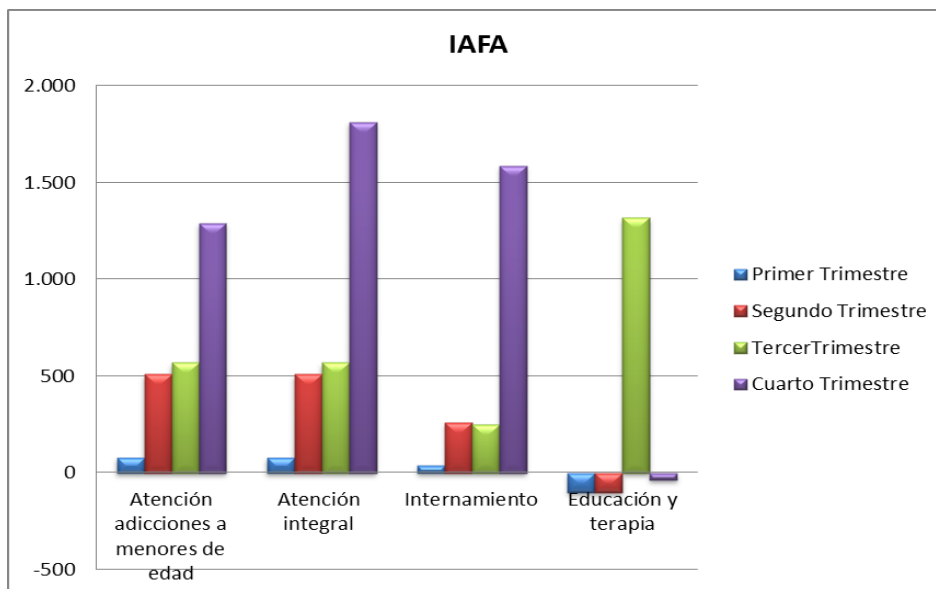
Gráfico 136
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto real por Producto y Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Gráfico 137

Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario por Producto y Trimestre



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Los montos promedio de subsidio se presentan a continuación, para los beneficios de atención integral y seguimiento, así como sus componentes.

Gráfico 138

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Efectivo Mensual por Beneficiario Por Producto

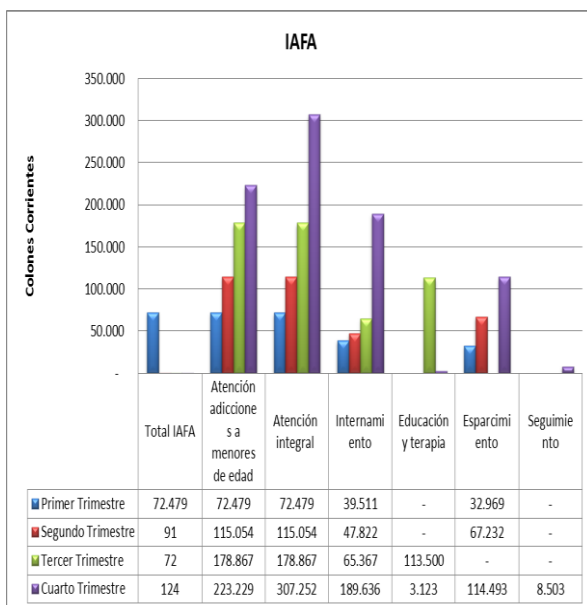
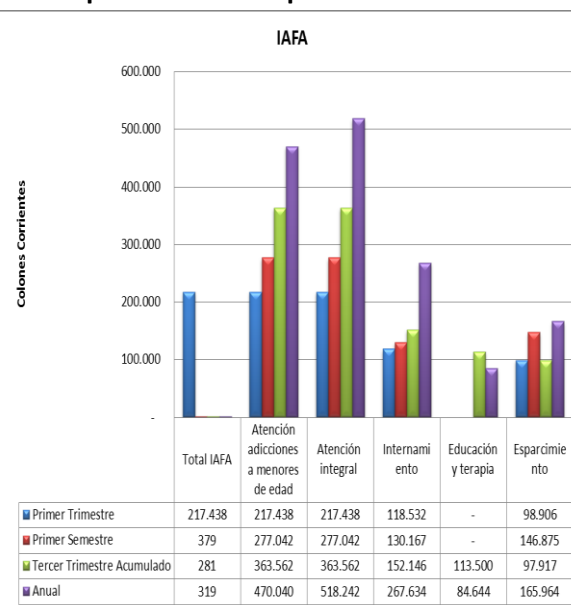


Gráfico 139

Indicadores de Gasto Medio: Gasto Efectivo por Trimestre Acumulado por Beneficiario por Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Finalmente, para los indicadores de giro de recursos debe tomarse en cuenta que el IAFA inició el 2011 con dos superávits, 6 399 863,73 colones para la campaña de prevención y 13 331 239 para dedicar al centro de internamiento de menores. Al finalizar el año la DESAF les había girado el 53% de los recursos programados y el IAFA ejecutó el 95% de esos recursos recibidos. Por modalidades, recibió 50% de lo que se había programado para la atención a adicciones y el 75% de lo programado para campaña, ejecutando el 84 y 143% de esos recursos.

El mayor porcentaje ejecutado en campaña responde al uso de los recursos provenientes del superávit. De igual forma, la ejecución del primer trimestre, a pesar de no tener giro alguno por parte de la DESAF, fue posible gracias al superávit también. Al finalizar el año, el IAFA posee un saldo de 7 994 707 colones de los recursos para la atención a adicciones y 1 432 293 de los correspondientes a campaña.

Gráfico 140
Indicadores de Giro de Recursos
Por Trimestre

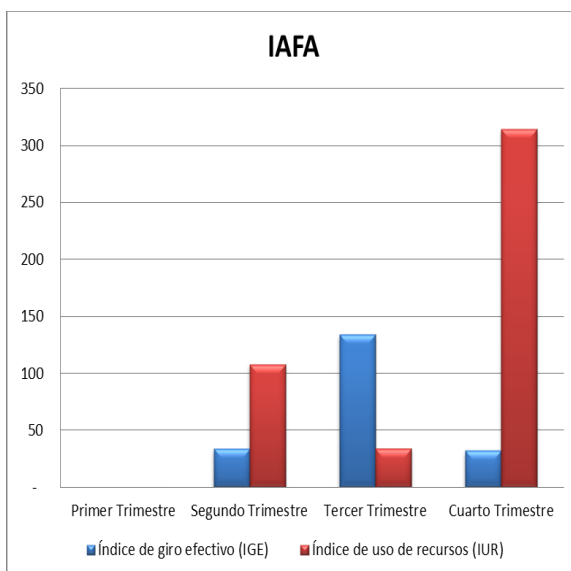
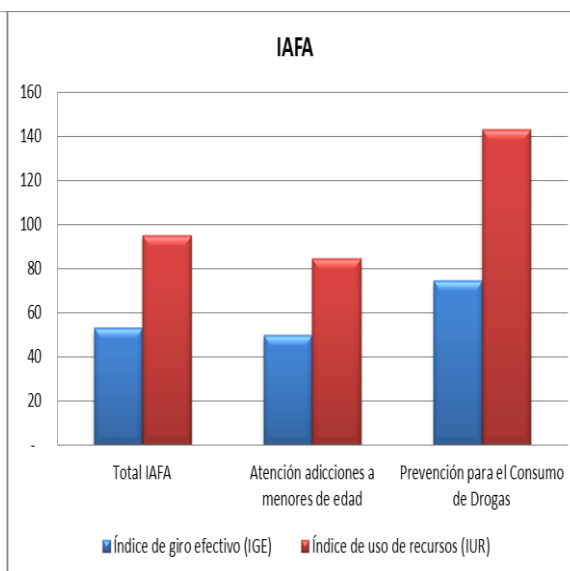


Gráfico 141
Indicadores de Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Inversiones

A continuación se analizan aquellos programas que atienden la pobreza, a través de recursos del FODESAF, mediante inversiones de largo plazo. Tales como construcciones necesarias para un adecuado sistema de eliminación de excretas (Saneamiento Básico Rural), construcciones de acueductos en las zonas rurales del país, así como el mejoramiento de los ya existentes (AyA) y finalmente, la inversión en creación de infraestructura para el tendido eléctrico de la zona norte del país, a cargo de la Municipalidad de San Carlos.

Saneamiento Básico Rural (MS)

El programa de Saneamiento Básico Rural (SANEBAR), a cargo del Ministerio de Salud, se encarga de *“dotar a las familias costarricenses y extranjeros residentes legales del país que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de sistemas sanitarios para el tratamiento de excretas humanas, con el propósito de mejorar el ambiente y la salud de la población”*.

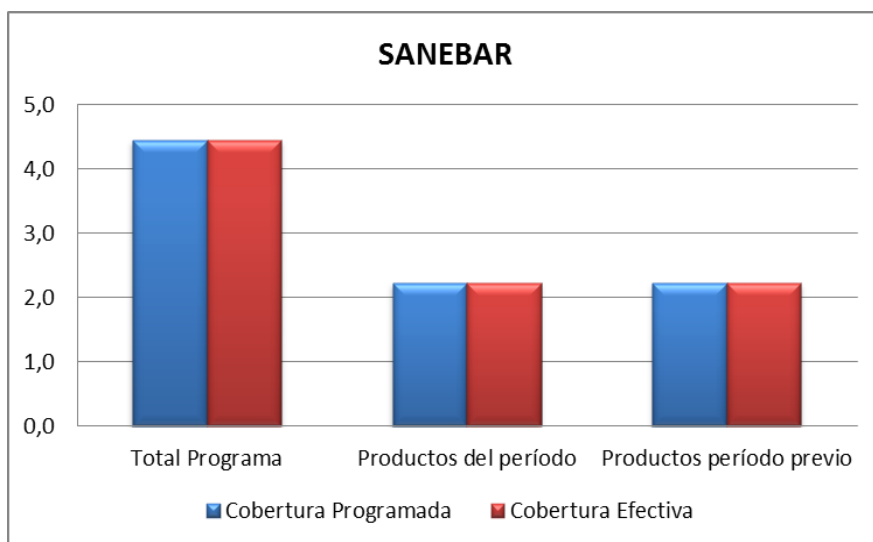
El programa trabaja principalmente dentro de la zona rural dispersa del país, con ayuda de otras entidades del Ministerio de Salud logra identificar los beneficiarios potenciales. Los cuales, para efectos de los indicadores, se miden a través de la cantidad de sistemas instalados, ya que se entrega un sistema por cada familia, todas diferentes.

Para los indicadores de cobertura potencial, se toma como población objetivo aquellos hogares que, de acuerdo a la ENAHO 2010, no poseen sistema de eliminación de excretas, que sean pobres y de zonas rurales.

En el 2011, SANEBAR tenía aún pendiente de instalar equipos que había adquirido con presupuesto del 2010. Por esta razón, los indicadores se subdividen en la ejecución del período 2011 y la del período anterior, 2010. Del total de sistemas, 525 fueron adquiridos con fondos del año 2010 y 525 sistemas con presupuesto del año 2011.

La cobertura potencial del programa, contemplando los sistemas de ambos años, llega al 4,4% de la población objetivo estimada. Con 2,2% de cobertura en “cada uno de los períodos”. Tanto la cobertura programada como la efectiva toman los mismos valores, lo que denota que llegaron a toda la población que tenían programado beneficiar.

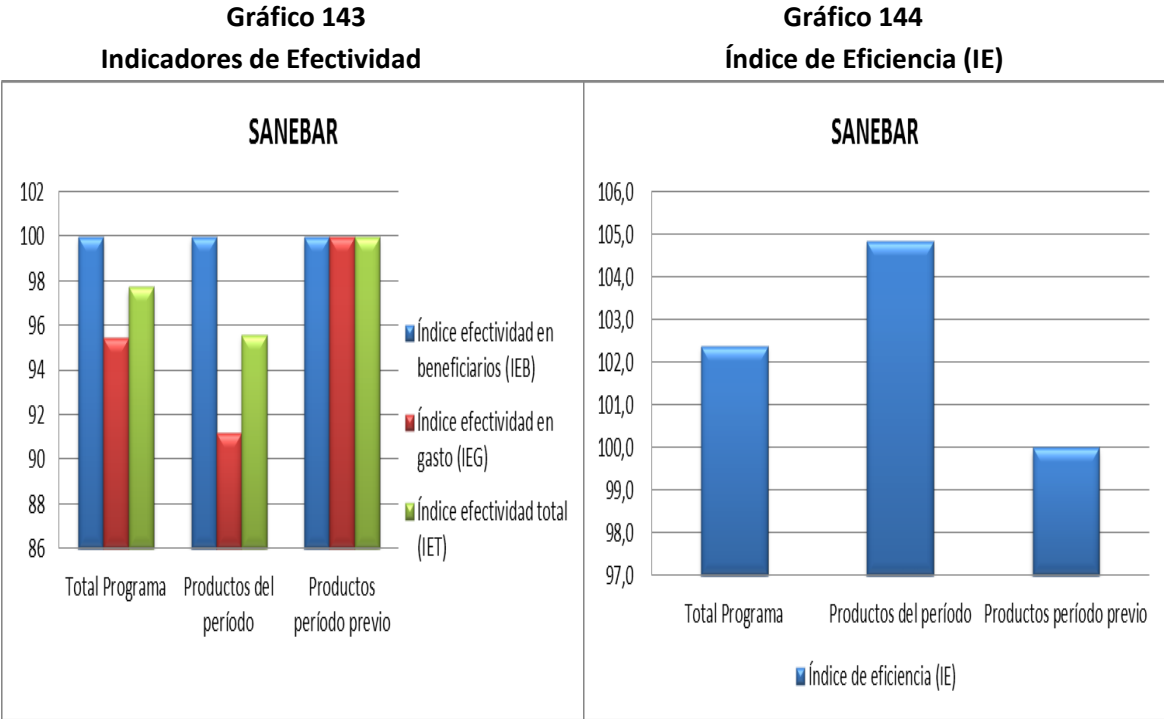
Gráfico 142
Indicadores de Cobertura



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Esa coincidencia entre lo programado y efectivo, en beneficiarios, se reafirma en los indicadores de efectividad en beneficiarios, donde logran el 100% de efectividad. No así en gasto, gracias a la baja en precios de compra en el 2011. En estos casos de compra de bienes materiales, se programa un precio pero al momento de la compra puede variar, tanto para arriba como para abajo. En el caso del año 2011, se pudo comprar todos los equipos con un menor gasto asociado. Específicamente, se gastó el 91% de lo que se tenía programado.

Por lo tanto, aunque se gastó menos se ejecutó el total de lo programado. El programa fue efectivo, a pesar de que los indicadores parecen indicar que no fue del todo así. Sin embargo, los indicadores de eficiencia muestran mejor, que no solo fue eficaz sino también eficiente, al lograr el total de su meta a un menor costo.



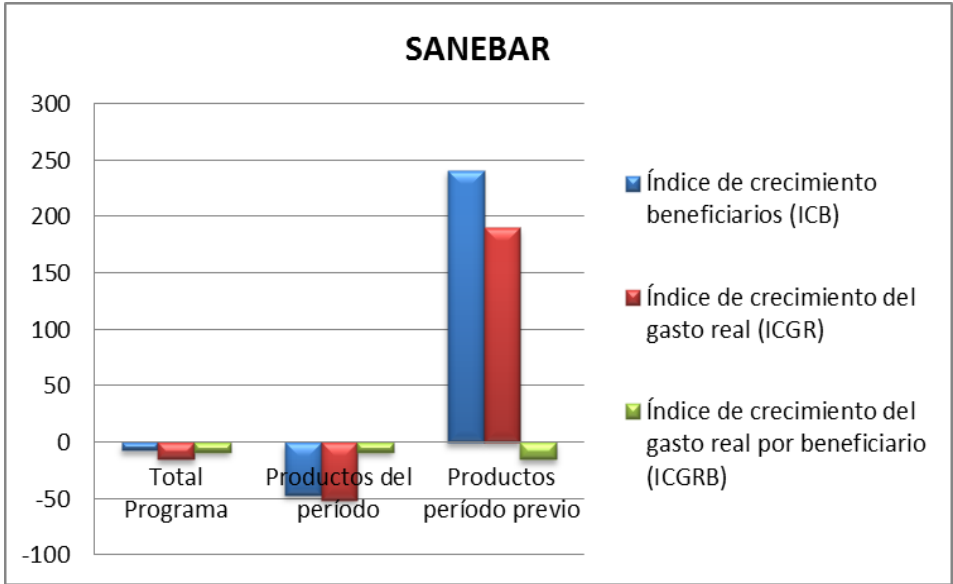
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Para comparar la ejecución del programa del período de estudio respecto al año anterior, es necesario tomar en cuenta a que período (presupuestariamente) correspondían los sistemas que se instalaron. En el 2010 se instalaron sistemas adquiridos en el 2009, así como en el 2011 se instalaron equipos adquiridos en el 2010. Por lo tanto, los productos del período (2011) se comparan con los instalados en el 2010 con presupuesto 2010. Los productos del 2011 con presupuesto 2010 (denominados productos del período previo), se comparan con los instalados en el 2010 con presupuesto 2009.

De esta manera, en el 2011 no hubo crecimiento respecto al 2010, ni en gasto ni en sistemas instalados (beneficiarios). Mientras que la instalación de los correspondientes al 2010, si fue mayor a la del 2009 instalada un año después. En el caso del 2011 sería razonable tener menor

gasto, dado la baja en precios. Sin embargo, no en la cantidad de beneficiarios. Es decir, si aumenta la cantidad de sistemas instalados sin aumentar el gasto, podría ser por efecto precio; sin embargo, en este caso es menor tanto el gasto como la cantidad de sistemas instalados.

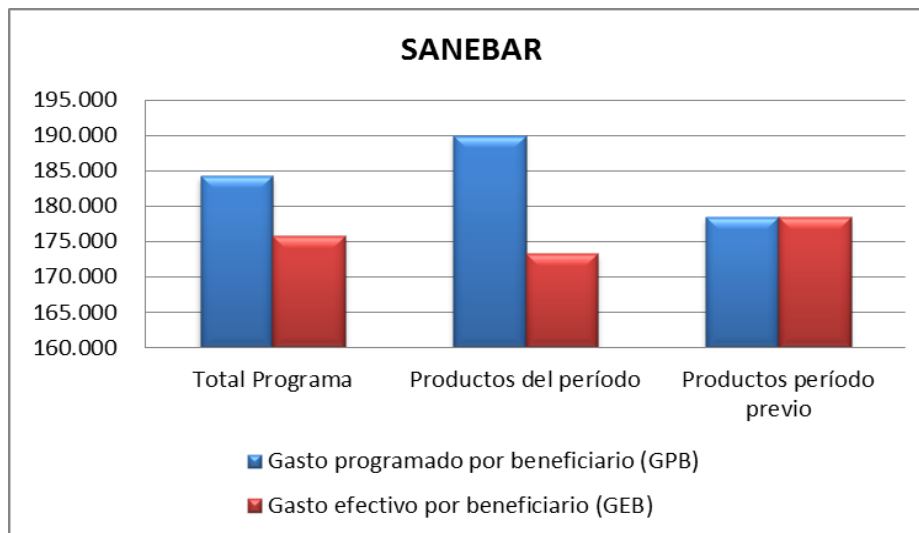
Gráfico 145
Indicadores de Expansión



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

En cuanto al gasto medio por beneficiario, este corresponde con el costo de los equipos instalados. Dado que algunos equipos habían sido adquiridos en el 2010, su programación y ejecución corresponde al mismo monto promedio (178 448 colones por equipo). Para los equipos que debían comprarse en el 2011, se había presupuestado un costo promedio de 190 000 colones por equipo; sin embargo, fue posible adquirirlos a un precio menor (173 250 colones).

Gráfico 146
Indicadores de Gasto Medio

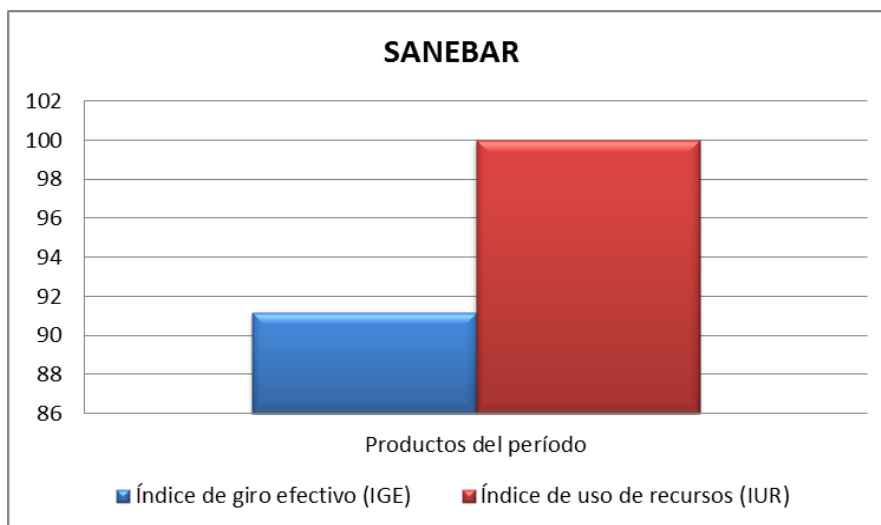


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Dadas las características del programa, no se hacen compras constantes a lo largo del año. Se hace una sola compra anual y generalmente se empieza la instalación de equipos en el segundo semestre del año. De allí que los indicadores para este programa se han presentado solamente de forma anual, y de allí también que no hayan múltiples giros de recursos, uso constante de ellos ni se mantengan recursos en caja por parte de SANEBAR.

De los recursos que se habían programado, se giró el 91%, justamente porque la factura de compra era menor a lo programado, gracias a la baja en el precio de compra antes mencionado. Y de esos recursos, el programa ejecutó el 100%.

Gráfico 147
Indicadores de Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Por lo tanto, SANEBAR no solo logró ejecutar el total de lo programado para el 2011, y a un menor costo. Si no también logró terminar de instalar el saldo del 2010 que estaba pendiente de instalación.

Abastecimiento de Agua Potable a Sistemas Rurales (AyA)

El programa de abastecimiento de agua potable a comunidades rurales, a cargo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), tiene por objetivo primordial *“dotar de agua potable a las comunidades rurales del país en condición de pobreza, mediante la ampliación, mejoras y construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable, con el propósito de contribuir a mejorar la salud de la población beneficiada”*²⁶

A través del FODESAF se financian básicamente tres beneficios: la construcción de acueductos rurales, las ampliaciones o mejoras de acueductos ya existentes, y la compra e instalación de equipos de desinfección.

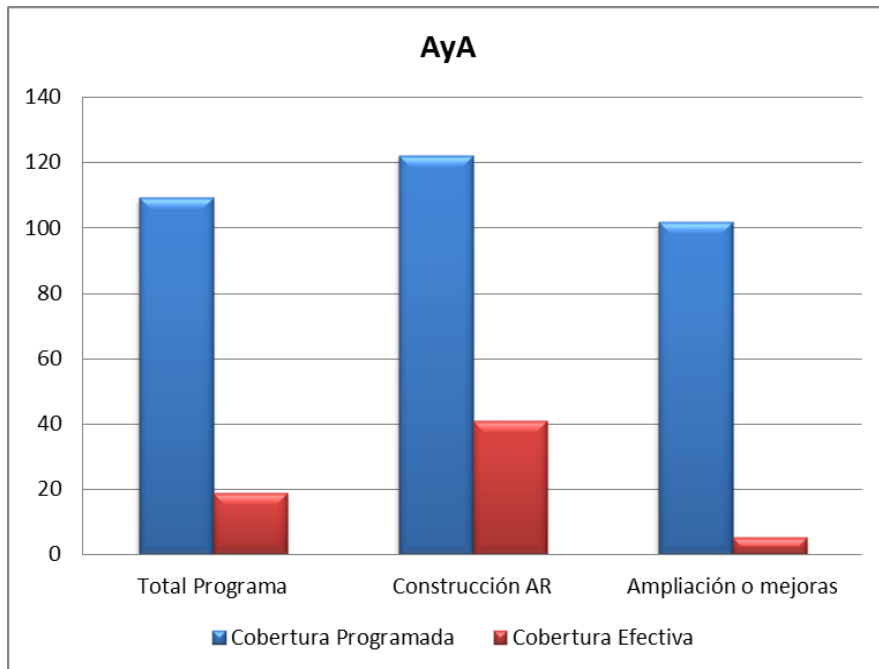
Debido a que lo que el ICAA ejecuta son obras de construcción, son beneficios de largo plazo que además requieren períodos de ejecución mayores al promedio de los demás beneficios financiados por el Fondo con otras instituciones. La construcción de una obra puede conllevar incluso varios años. Por esta razón, las metas no se plantean de forma mensual y trimestral como en los demás programas. Solo se cuenta con una meta anual, de presupuesto y de obras. Por lo tanto, los indicadores se presentan solamente de forma anual. Se toma como ejecución la finalización completa de las obras.

Para los indicadores de cobertura potencial, se definió como población meta de la construcción de acueductos rurales, aquella población rural pobre sin agua domiciliar, en término de personas. Así mismo, la población rural pobre servida con acueducto rural como la población meta del beneficio de mejoras a acueductos ya existentes. Ambas poblaciones se estiman a partir de la ENAHO 2010. Para los beneficios de compra e instalación de equipos de desinfección o cloración, no fue posible estimar población meta alguna.

De esta forma, la cobertura potencial que el programa se había planteado para el 2011 para los beneficios de construcción y ampliación de acueductos rurales, rondaba el equivalente al 100% de las personas que según la ENAHO del 2010 necesitaban estos beneficios. Sin embargo, la cobertura efectiva no alcanzó tales niveles. Llegó al 41% en el caso de construcciones de acueductos rurales y a 5% en ampliación o mejoras de acueductos ya existentes.

²⁶ Ver ficha técnica del programa en www.fodesaf.go.cr

Gráfico 148
Indicadores de Cobertura Potencial

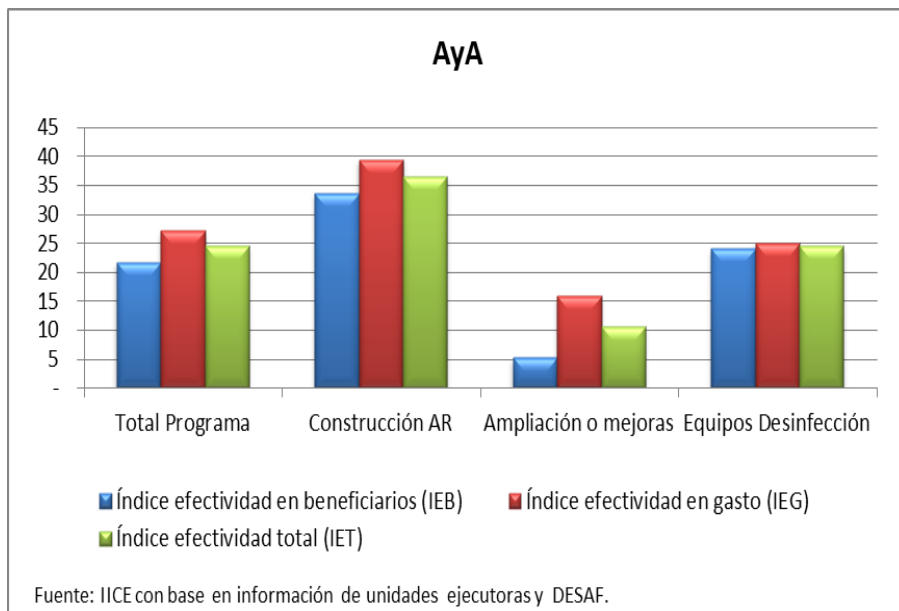


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Los indicadores de resultado permiten ver el comportamiento de la ejecución frente a la programación, en cada uno de los beneficios del programa. En todos los casos la efectividad en gasto fue mayor que la efectividad en beneficiarios. Esto se puede explicar por la forma de operar del programa, cada proyecto puede representar una inversión inicial grande, que se ve reflejada en el gasto del periodo, pero las obras que se finalizan en el periodo no corresponden necesariamente a la inversión monetaria del momento.

Globalmente, el programa tuvo una efectividad de 22% en beneficiarios, 27% en gasto y 24% como promedio de los dos anteriores. El beneficio de mayor efectividad fue la construcción de acueductos rurales, seguido de la compra e instalación de equipos de desinfección y de último, la ampliación o mejoras de acueductos ya existentes.

Gráfico 149
Indicadores de Resultado



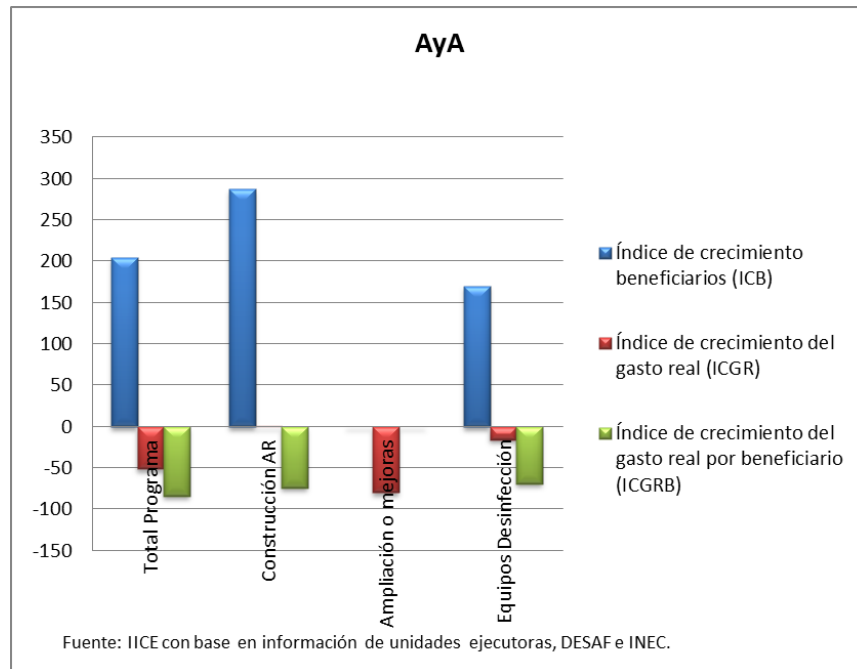
Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Por lo tanto, la construcción de acueductos rurales fue el beneficio con mayor ejecución de acuerdo a lo planificado. Ninguno de los beneficios alcanzó el 100% de ejecución, en gasto o en beneficiarios. Sin embargo, como se mencionó antes, la ejecución de este tipo de productos puede sobrepasar el año. Por lo que las obras concluidas pueden no pertenecer al presupuesto de este año, y con el presupuesto de este año bien se pudieron iniciar muchas obras que se finalizarán en el siguiente año o posteriormente.

Comparando el programa, respecto a su ejecución en el 2010, se denota un crecimiento en beneficiarios, principalmente por los nuevos acueductos rurales construidos. Mientras que el crecimiento de gasto real en construcción de acueductos fue de 1%. Además, en el 2010 hubo gasto en ampliación y mejoras, pero no beneficiarios asociados. Por esa razón, hay indicador de expansión del gasto pero no de expansión en beneficiarios ni en gasto por beneficiario en el caso del beneficio de ampliación o mejoras de acueductos existentes.

De igual forma, el beneficio de equipos de desinfección llegó a más personas que en el 2010, pero se invirtió menos recursos en dicha modalidad, respecto al mismo año. En términos globales, el programa del ICAA benefició a más personas, pero invirtió menos. Lo cual podrá verse en el 2012 si tuvo consecuencias en limitar la cantidad de beneficiarios esperados, cuando se finalicen las obras iniciadas en el 2011, o si bien con la inversión del 2012 se compensa la diferencia.

Gráfico 150
Indicadores de Expansión



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Por otra parte, el gasto medio por beneficiario fue menor en la programación que en la ejecución. Siendo mayor en la modalidad de ampliación o mejoras que en la de construcción de acueductos rurales. Y mucho menor en la instalación de equipos de desinfección. Lo cual puede responder, o bien a la gran cantidad de beneficiarios por cada colón invertido, o al bajo costo de los equipos de desinfección. Mientras que la construcción, ampliación o mejoramiento de acueductos rurales son obras de mayor costo económico.

El costo promedio por beneficiario de las construcciones de acueductos fue de alrededor de 30 000 colones y de 60 000 colones en ampliaciones o mejoras. Mientras que, los equipos de desinfección costaron alrededor de 1 600 colones por persona beneficiada. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que esto es una gruesa aproximación, por cuanto el gasto de un año no necesariamente coincide en su totalidad con las obras finalizadas en ese mismo período. Globalmente, el programa gastó alrededor de 11 000 colones por persona para beneficiar a un total 52 265 personas.

Además, se puede calcular el costo promedio de cada obra realizada, dentro de cada modalidad de beneficio. Siendo las de ampliación y mejoras las de mayor costo, con un promedio de 97 millones de colones por cada obra concluida. Para la construcción de acueductos rurales se invirtió alrededor de 28 millones de colones, monto inferior al que se había programado por obra. Finalmente, cada equipo de desinfección comprado e instalado costó alrededor de 2 millones de colones.

Gráfico 151
Indicadores de Gasto Medio

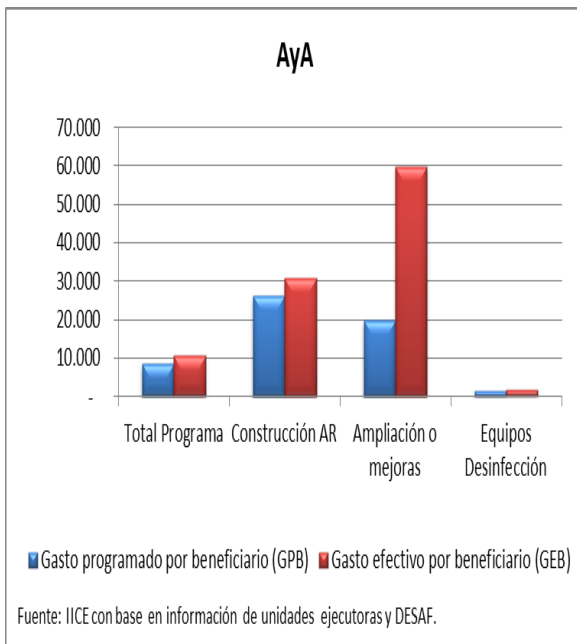
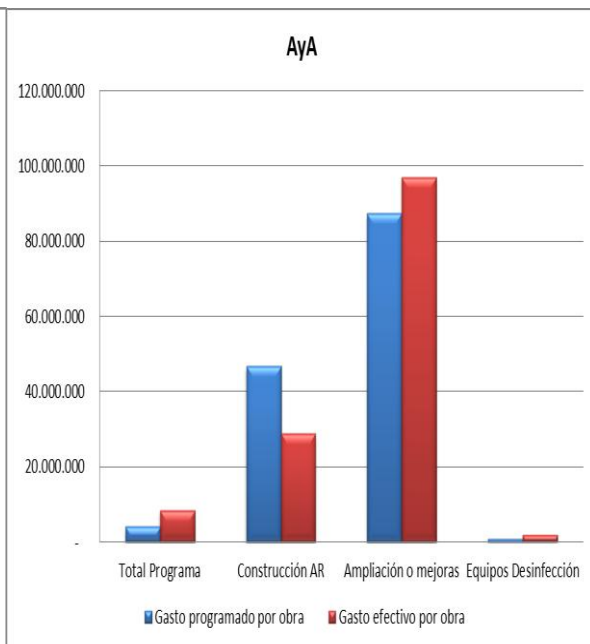


Gráfico 152
Indicadores de Gasto Medio por Obra

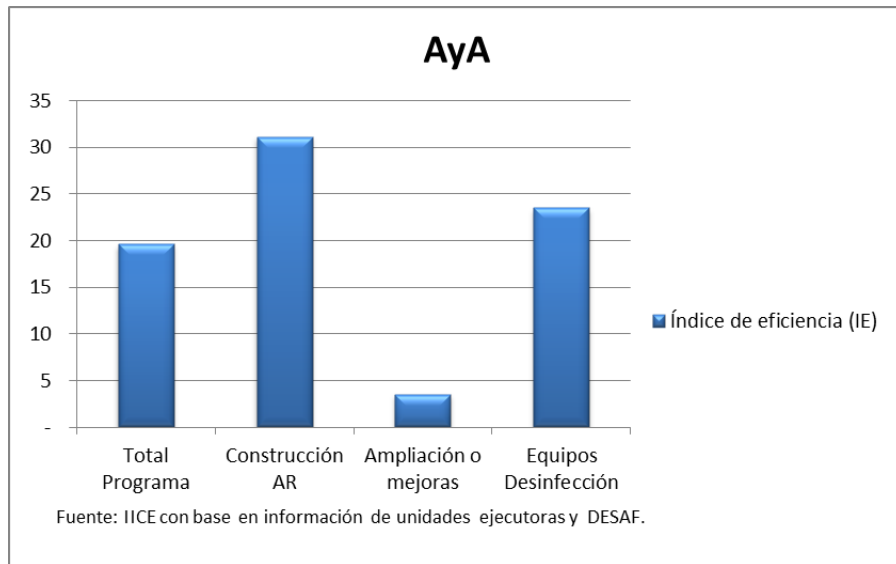


Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Por otra parte, el índice de eficiencia 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. Bajo el supuesto que la calidad del servicio brindado no disminuye, en detrimento del beneficiario.

En el caso del programa de acueductos rurales, la eficiencia anual llega a 20%. Con 31% de eficiencia en la modalidad de construcción de acueductos rurales, 3,5% en la de ampliación o mejoras de acueductos existentes y 24% en la compra e instalación de equipos de desinfección. Resultados influidos principalmente por la baja ejecución, según los indicadores de efectividad antes descritos, y por el gasto promedio mayor al programado.

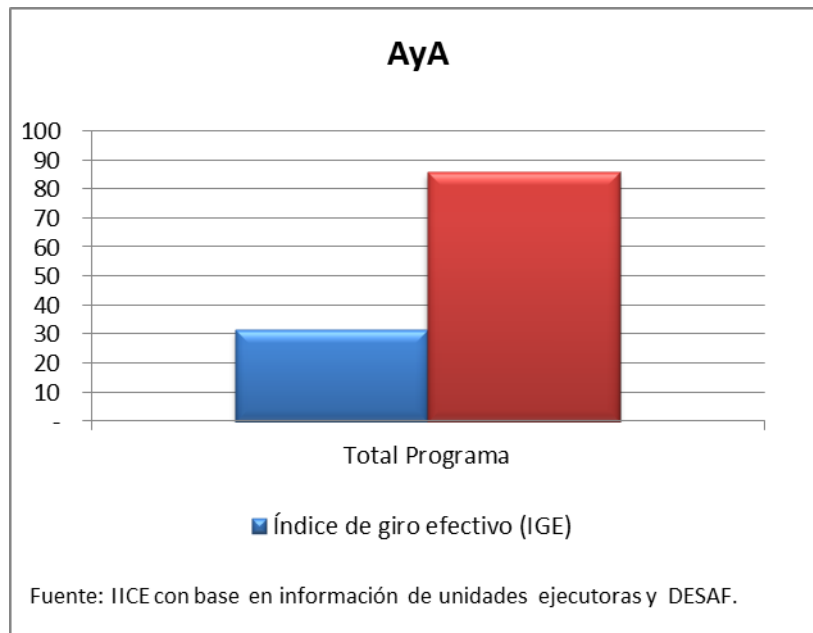
Gráfico 153
Índice de Eficiencia (IE)



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Finalmente, en cuanto a giro y uso de los recursos recibidos. El ICAA recibió por parte de DESAF el 31,56% de los recursos que se habían programado (según la última modificación solicitada por el ICAA). Y de estos recursos efectivamente recibidos, logró ejecutar el 85,89%.

Gráfico 154
Indicadores de Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Programa de Electrificación de la Zona Norte (Municipalidad de San Carlos)

De acuerdo a información brindada por la Municipalidad de San Carlos²⁷, el programa de electrificación de la zona norte tiene como fin primordial la construcción de líneas de distribución eléctrica para brindar el servicio de electricidad en la zona fronteriza norte del país que no cuenta con dicho servicio. En aras de atender a las comunidades en condición de pobreza, establecidas como comunidades prioritarias en el plan de desarrollo del país. Por lo tanto, son 20 comunidades rurales de las 68 comunidades con bajo índice de desarrollo social.

El producto entregado por este programa consiste en una línea monofásica de distribución a 14 400 voltios con postes de madera y todos los herrajes necesarios, incluyendo la transformación de 120 a 240 voltios e incluyendo el alumbrado público. Además, *“el programa tendrá una duración indefinida hasta lograr que se alcance el 100% de cobertura eléctrica en la zona norte de este país”*.

En el 2011, la Municipalidad de San Carlos ejecutó 704 millones de colones en este proyecto, beneficiando con ello a 1 168 personas. El siguiente cuadro muestra el costo de las obras, agrupadas de acuerdo a las etapas en que se desarrolló el proyecto. La ejecución coincidió con lo programado.

Cuadro 2

Programa Prestación del Servicio de Electrificación en Comunidades de la Zona Norte del País

Programación			Ejecución		
Obras	Personas	Inversión	Obras	Personas	Inversión
9		113.100.487,76	9	211	113.100.487,76
12		280.016.685,17	12	456	280.016.685,17
8		310.882.827,07	8	501	310.882.827,07
29	0	704.000.000,00	29	1168	704.000.000,00

Fuente: Desaf

La distribución cantonal de la inversión, por beneficiarios y costo total, se muestra en el siguiente cuadro.

²⁷ Ver ficha técnica del programa en www.fodesaf.go.cr

Cuadro 3

Programa Prestación del Servicio de Electrificación en Comunidades de la Zona Norte del País
Fuente de Financiamiento: FODESAF

Provincia	Cantón	Nombres de los productos	
		Proyectos de extensión de redes eléctricas	
		Beneficiarios	Monto Ejecutado
Alajuela	Los Chiles	49	30.005.490,20
Alajuela	San Carlos	417	214.611.164,60
Alajuela	San Ramón	25	49.452.502,45
Heredia	La Virgen	496	359.255.858,78
Heredia	Puerto Viejo	181	50.674.983,97
		1168	704.000.000,00

Créditos y Capacitación

Si bien la mayoría de programas de combate a la pobreza en Costa Rica se concentran en donar recursos e inversiones de capital a las personas, existe un programa a cargo del MTSS, encargado de atender a la población pobre del país en aras de apoyar el emprendedurismo y crear las capacidades empresariales necesarias para que este sector de la población salga de la pobreza. Mediante préstamos de dinero y generación de capacidades empresariales, el PRONAMYPE busca eliminar una parte de la pobreza en Costa Rica.

Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (MTSS)

El Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), a cargo de una unidad ejecutora perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) busca *“impulsar procesos hacia la movilidad social que desarrollen capacidades empresariales a los sectores más vulnerables, en riesgo y excluidos de las oportunidades de la sociedad costarricense y que les permita mejorar su calidad de vida y la de sus respectivas familias”*²⁸.

Para cumplir su objetivo, ofrece a su población objetivo tres beneficios: los microcréditos (de hasta 5 millones de colones), las capacitaciones y las ayudas técnicas. A través de los préstamos de dinero pretende *“promover la oferta de microcréditos con condiciones blandas, competitivas y procedimientos ágiles de acceso, con el fin de brindar oportunidades reales de desarrollo de proyectos productivos a emprendedores de escasos recursos económicos”*.

El programa además busca acompañar a los microempresarios que necesiten algún tipo de capacitación específica, la cual se lleva a cabo mediante la contratación de alguna empresa o profesional en el área que un grupo de microempresarios necesiten asesoría. O bien brinda ayuda

²⁸ Información disponible en la ficha técnica del programa en www.fodesaf.go.cr

técnica a los empresarios que necesiten un acompañamiento más personalizado para llevar a cabo sus proyectos, ya sean proyectos en marcha o propuestas productivas.

Es importante destacar que el PRONAMYPE posee una diferencia básica respecto a los demás programas sociales financiados por el FODESAF. En particular, no se trata de una donación de recursos para la población en pobreza, sino de un préstamo de dinero principalmente. Por esta razón, puede ser de mayor dificultad su colocación, por cuanto la población en condición de pobreza puede ser más renuente a adquirir deudas, a pesar de las condiciones blandas de crédito que se le ofrezcan. Además, a diferencia del otro programa del MTSS (PRONAE) su ejecución puede variar de forma directa con el ciclo económico.

El PRONAMYPE recibe recursos del FODESAF a través de convenio, pero también a través de las recuperaciones de cada año del fideicomiso, que proceden de los recursos prestados a través del dinero otorgado por el Fondo. Por esta razón, ambos recursos son considerados como recursos a vigilar por parte de la DESAF.

La población meta de este programa se definió como los microempresarios (empleadores de microempresas y trabajadores por cuenta propia) informales en situación de pobreza, a partir de la ENAHO 2010. De esta forma, se encuentra que la capacidad del programa en atender a esta población meta potencial es bastante limitada y llega a lo sumo al 1% de cobertura potencial efectiva en el tercer trimestre. Anualmente, ronda el 2% de cobertura, principalmente por la cobertura en capacitación, no así en créditos. Las ayudas técnicas no se brindaron en el 2011²⁹. Así mismo, fue mayor la cobertura proveniente de créditos de la transferencia que los brindados con recursos del fideicomiso.

²⁹ De acuerdo a PRONAMYPE la ayuda técnica, como componente, no existe. Se han otorgado asistencias técnicas de manera limitada, aprobadas por Comité Especial, pues los únicos componentes autorizados por DESAF, son el Crédito y la Capacitación Técnica.

Gráfico 155
Indicadores de Cobertura Potencial:
Cobertura Programada por Trimestre
y Producto

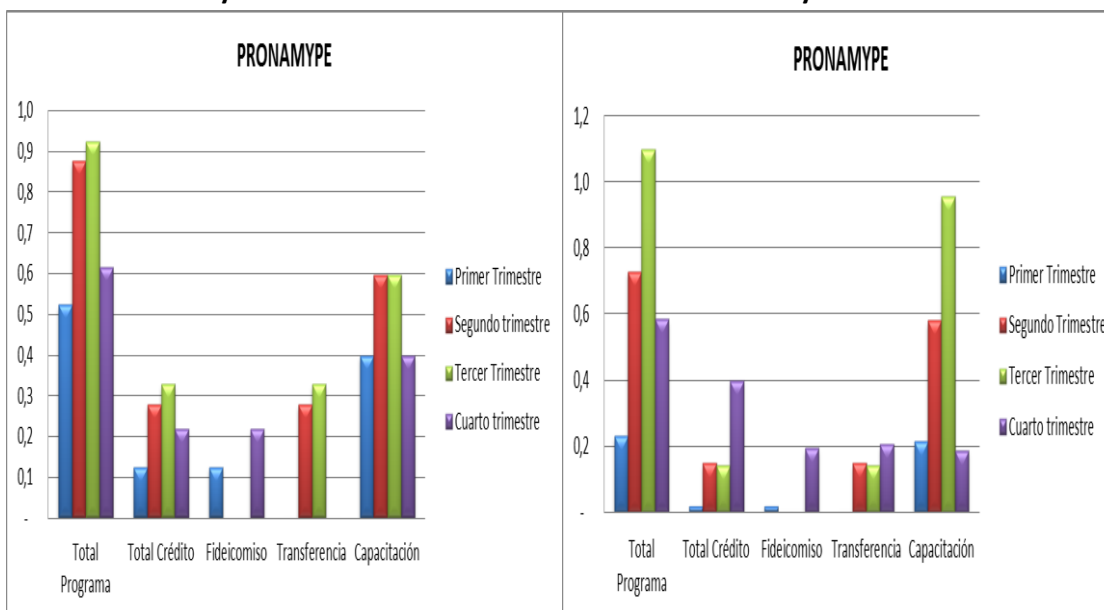
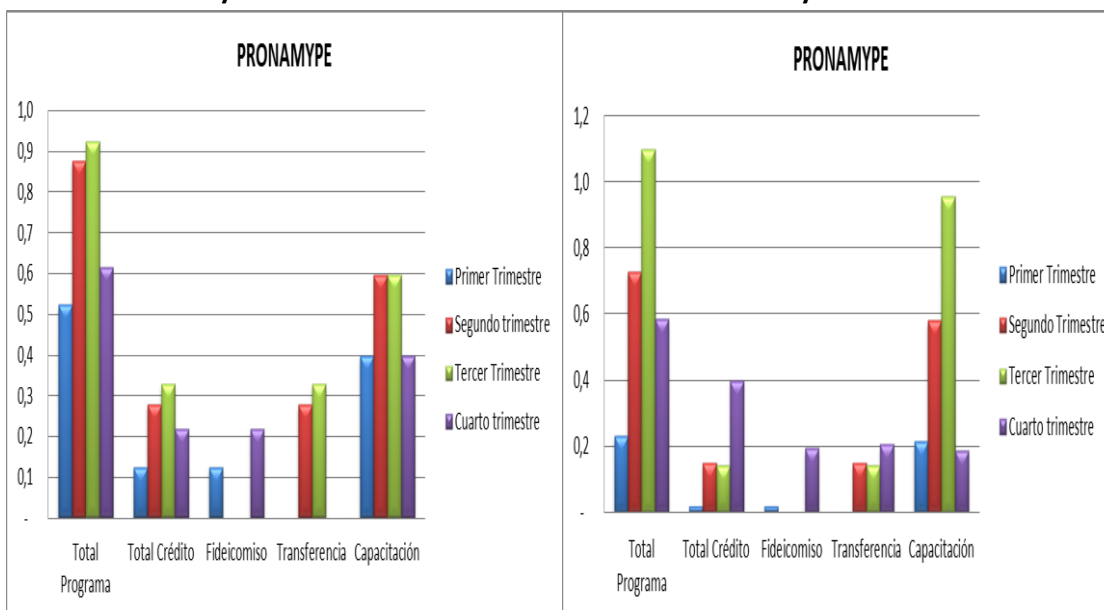
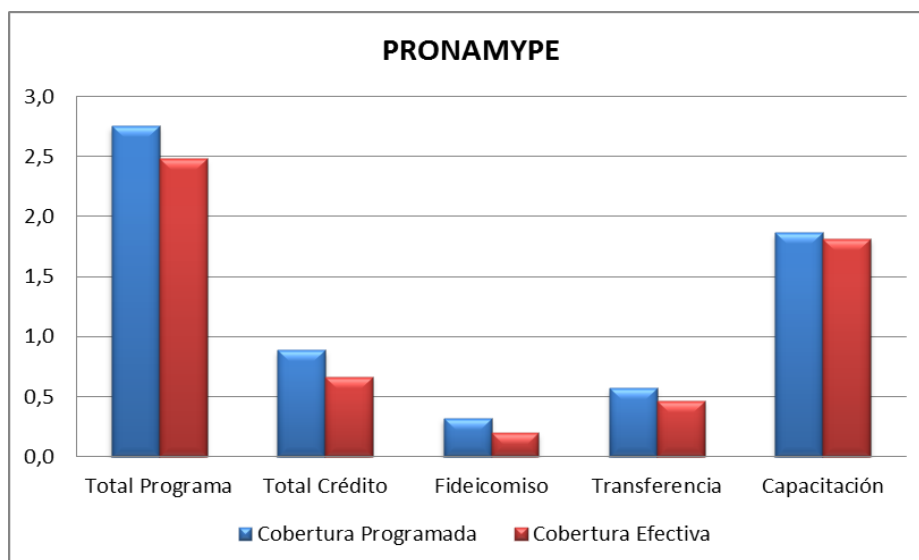


Gráfico 156
Indicadores de Cobertura Potencial:
Cobertura Efectiva por Trimestre
y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Gráfico 157
Indicadores de Cobertura Potencial



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Respecto a lo que programó PRONAMYPE efectuar en cada trimestre, no logró realizarlo al 100%, excepto en el tercer trimestre, gracias a la sobrejecución en capacitaciones. En beneficiarios ejecutó el 160% de lo que se había programado, pero utilizando el 100% de los recursos programados para tal efecto. Además, destaca el cuarto trimestre por su alta ejecución en

créditos, tanto en cantidad de beneficiarios como en el monto ejecutado, mientras que en el primer trimestre no se entregó dinero por este beneficio.

Anualmente, ejecutaron el 101% de los recursos programados, atendiendo al 90% de los beneficiarios planificados. De esta manera, PRONAMYPE logró un índice de ejecución total de 96%. El mayor gasto se dio gracias a la ejecución de recursos del fideicomiso mayores a los planeados.

Gráfico 158
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Beneficiarios por Trimestre y Producto

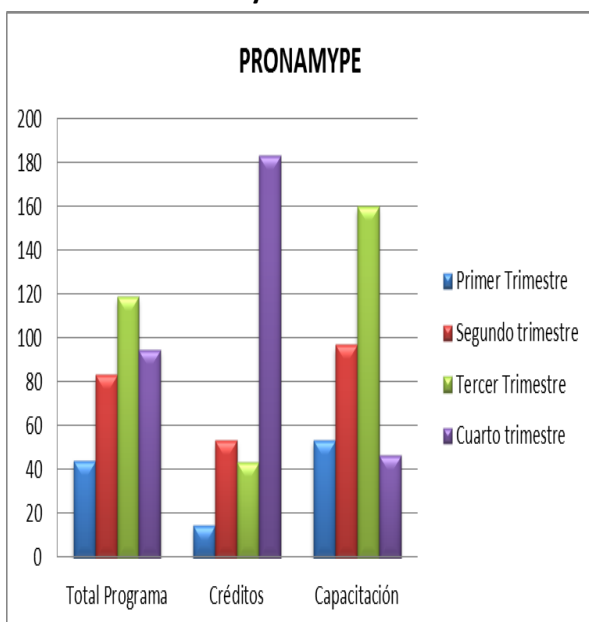
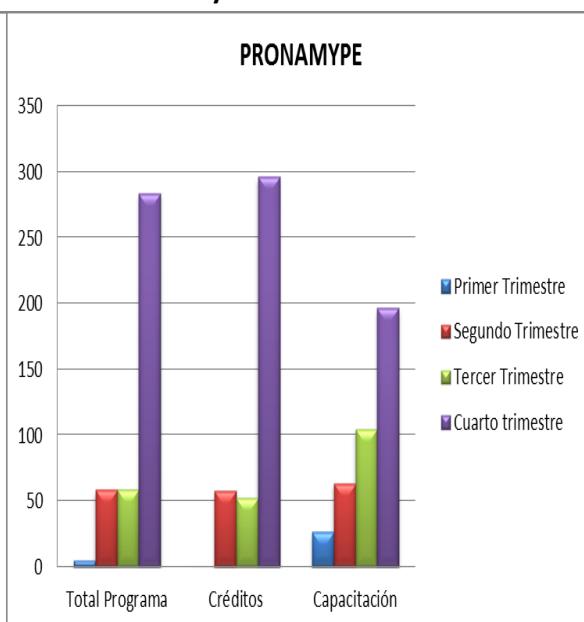
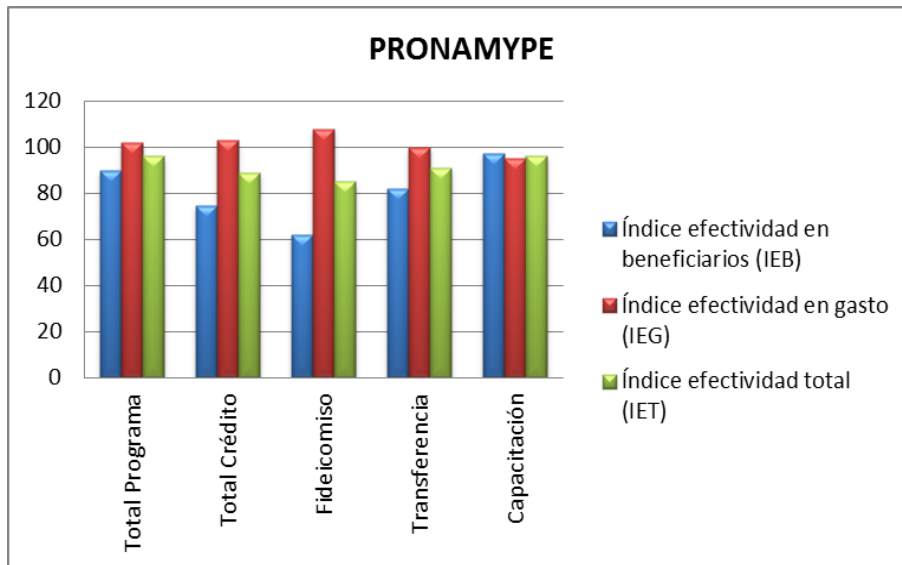


Gráfico 159
Indicadores de Resultado: Índice de Efectividad en Gasto por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Gráfico 160
Indicadores de Efectividad



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

Tal ejecución tardía se denota en los indicadores de avance, en donde no se logra el 25% de avance trimestral, como es de esperar en una ejecución homogénea a lo largo del año. A los 9 meses no se había logrado el 75% de los beneficiarios y mucho menos del gasto. Sin embargo, a los 12 meses ejecutan el total del presupuesto anual sin llegar al 100% de los beneficiarios planeados. En este programa no se dieron modificaciones de presupuesta o metas, por lo que los indicadores de avance anuales deben coincidir con los de resultado.

Gráfico 161
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Beneficiarios por Trimestre (Acumulado) y Producto

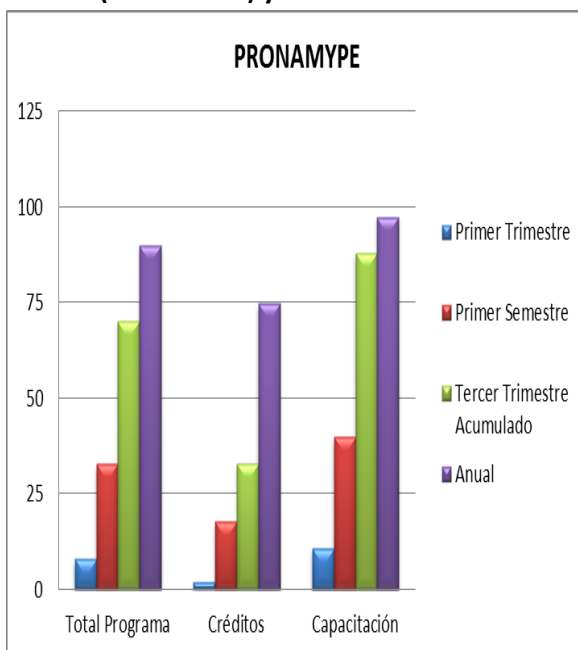
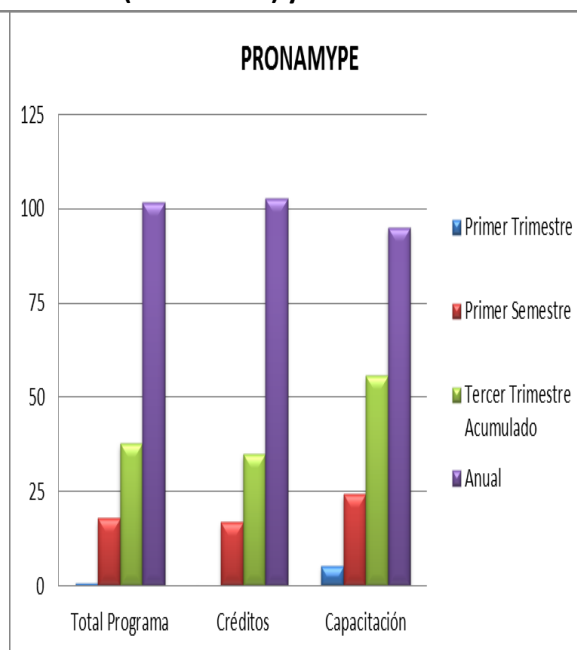


Gráfico 162
Indicadores de Avance: Índice de Avance en Gasto por Trimestre (Acumulado) y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

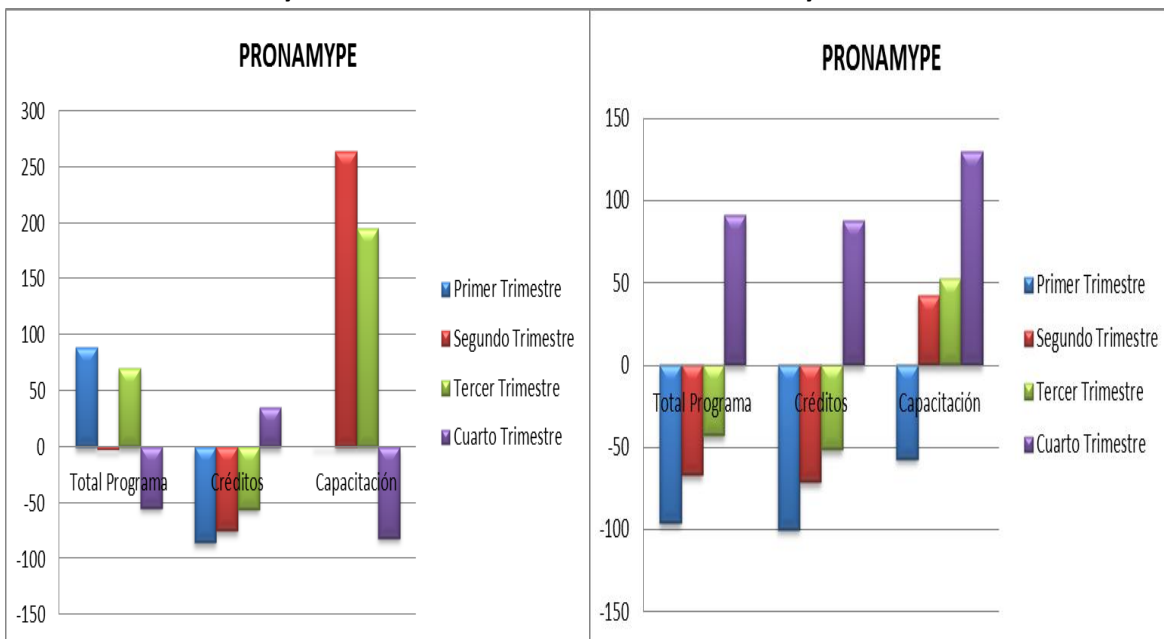
Respecto al 2010, el programa globalmente no creció en beneficiarios, en gasto real ni en gasto real por beneficiario. En el caso de los créditos, cayó la cantidad de beneficiarios como el monto otorgado, sin embargo, al ser mayor la caída en beneficiarios, si se entregó un mayor monto real por persona. En las capacitaciones, se impartieron a mayor cantidad de personas y el costo por cada una de ellas fue mayor respecto al año anterior en términos reales.

Los resultados para estos mismos rubros, pero de forma trimestral, son más variables. Es el cuarto trimestre el que representó mayor gasto, tanto en créditos como en capacitación. Aumento que fue acompañado de más beneficiarios en préstamos pero no así en capacitaciones³⁰.

En el primer trimestre no hay índice de crecimiento en beneficiarios, porque un año antes no había finalizado el proceso ningún participante. Además, en créditos reportan 16 casos, a pesar de no reportar gasto en el mismo rubro.

³⁰ De acuerdo a PRONAMYPE, en cuanto a la capacitación, los procesos de contratación pública para capacitadores, pueden no coincidir siempre con el desarrollo de los cursos dentro de los trimestres. La información que genera el Programa, puede identificarse como procesos en curso, pero muchas veces, no aparecerán procesos terminados y por lo mismo, no se registran como ejecutados.

Gráfico 163
Indicadores de Expansión: índice de Crecimiento en Beneficiarios por Trimestre y Producto



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Gráfico 164
Indicadores de Expansión: Índice de Crecimiento en Gasto Real por Trimestre y Producto

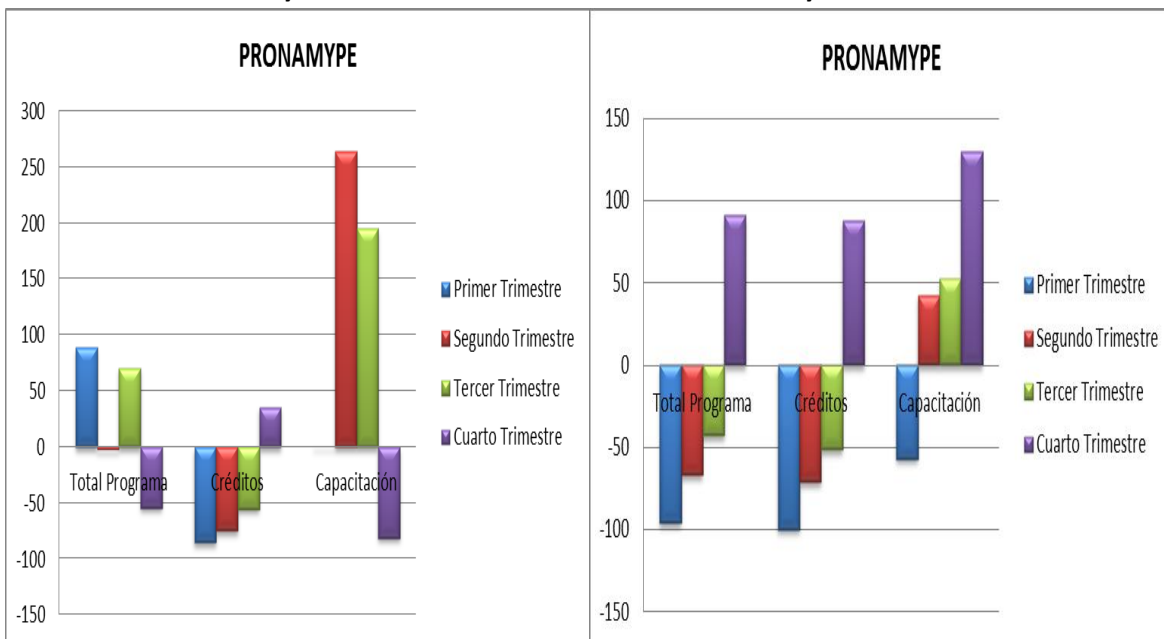


Gráfico 165
Indicadores de Expansión: Índice De Crecimiento en Gasto Real por beneficiario Por Trimestre y Producto

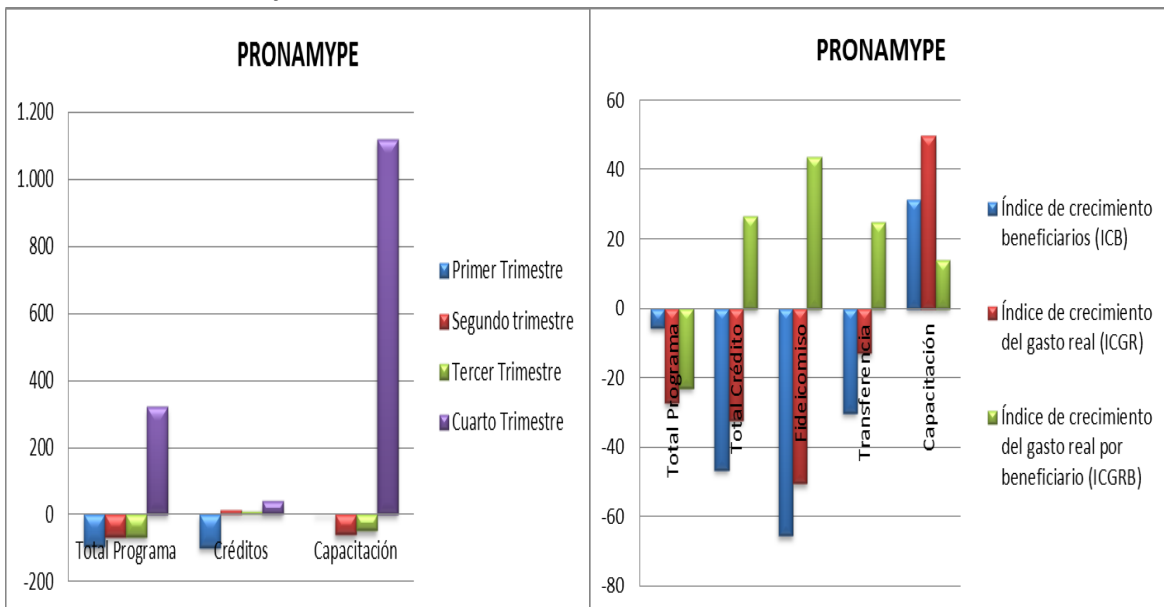
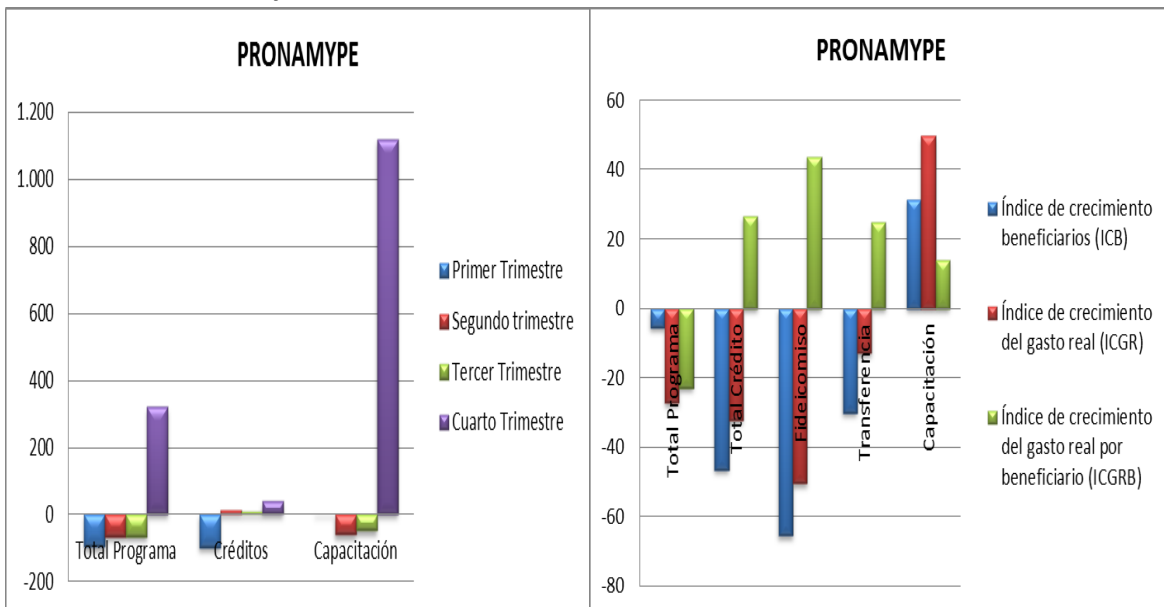


Gráfico 166
Indicadores de Expansión



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras, DESAF e INEC.

Programáticamente se contempló invertir alrededor de 1 500 000 colones por persona por préstamo, y alrededor 114 000 colones por persona por capacitación (contemplando tres meses de capacitación en promedio). Anualmente, los montos ejecutados en ambas modalidades están muy de cerca con lo programado. Dos millones en promedio por préstamo otorgado y 111 000 por persona capacitada. Sin embargo, trimestralmente hay mayor variación. Destaca el cuarto trimestre por mayor gasto en comparación con los tres trimestres anteriores, especialmente en la modalidad de capacitación.

Gráfico 167
Gasto Efectivo Trimestral

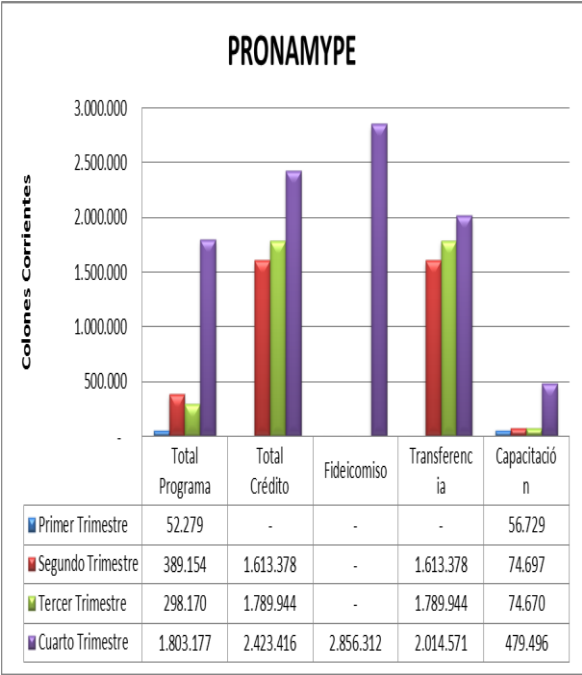
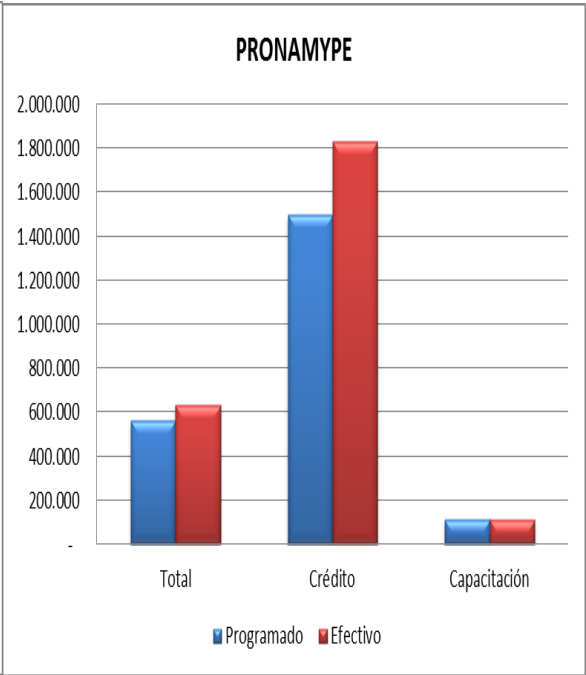


Gráfico 168
Gasto Anual por Beneficiario



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

En cuanto al giro de recursos, se totaliza el programa pero se separa también lo correspondiente a transferencia y a fideicomiso. De esta forma, el giro de lo correspondiente al convenio con DESAF se giró en todos los trimestres de acuerdo a lo programado. En el caso del fideicomiso, las recuperaciones del primer trimestre fueron mayores a las planeadas (o al menos al gasto planeado a partir de esta fuente), en los dos trimestres del medio hubo recuperaciones de fondos pero no uso de los mismo y el último trimestre del año fue de acuerdo a lo programado en ingresos.

En cuanto a uso de recursos, también destaca el cuarto trimestre por sobreejecución de los recursos del período. Respondiendo al uso de los recursos que habían recuperado en los primeros tres trimestres pero que no habían utilizado hasta entonces. Con los recursos de la transferencia se da una situación similar, a pesar de recibir a tiempo por parte de la DESAF los recursos que se tenían programados, estos no fueron ejecutados al 100% en el mismo momento. Hasta el cuarto trimestre se utilizan la mayoría de estos recursos.

Anualmente, el PRONAMYPE recibió por parte de DESAF el 100% de los recursos programados y de ellos ejecutó el 99%, con las características de tiempo y forma antes descritas. De los recursos del fideicomiso recuperaron el 490% de lo que tenían programado obtener y ejecutar, y de ese monto obtenido finalmente ejecutaron tan solo el 22% al cierre del 2011.³¹

Gráfico 169
Índice de Giro Efectivo

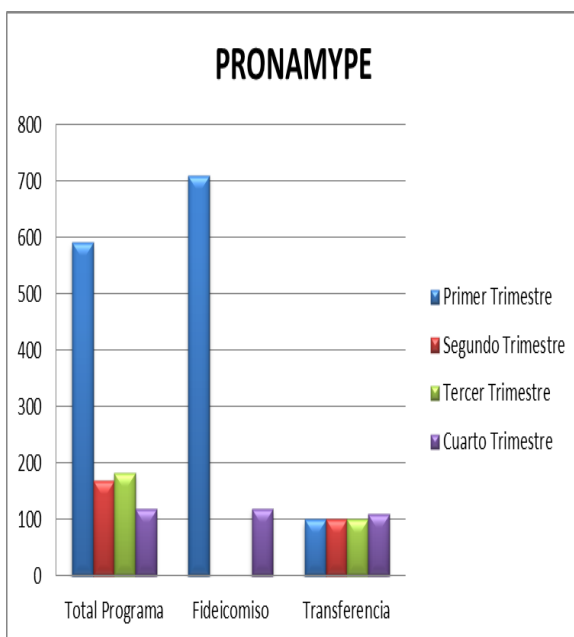
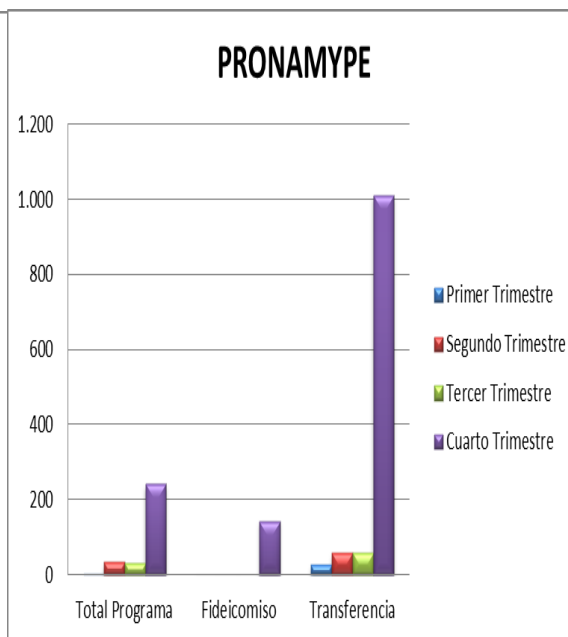


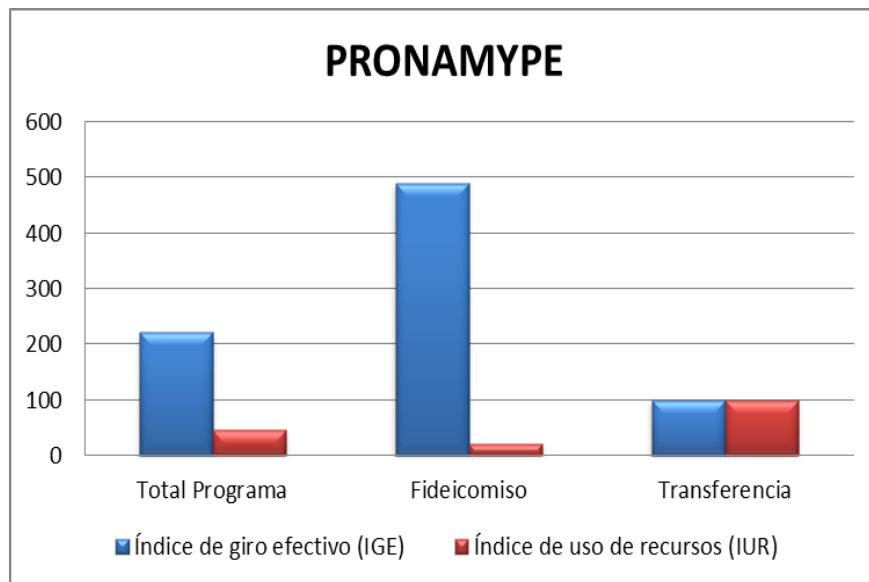
Gráfico 170
Índice de Uso de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

³¹ Según PRONAMYPE, a partir del 2010 la recuperación comenzó a elevarse sin posibilidad de ejecución. Por lo tanto, a partir de esta situación, el Comité Especial decide no solicitar recursos para Crédito a la DESAF en años venideros y de esta manera, ejecutar los recursos propios o bien llamados de recuperación.

Gráfico 171
Indicadores de Giro de Recursos



Fuente: IICE con base en información de Unidades Ejecutoras y DESAF.

CONCLUSIONES

- El FODESAF financia programas muy disímiles en cuanto a la magnitud de los recursos que se le asignan, no necesariamente de los beneficiarios. Se financian cuatro programas grandes, que en conjunto absorben el 81% de los recursos del Fondo en el 2011 y donde cada uno recibe por encima de un décimo del Fondo. Estos son: las pensiones no contributivas (RNC), el bono familiar de la vivienda (BFV), el programa de Bienestar y Promoción Familiar (BPF), que engloba el accionar del IMAS incluyendo al programa Avancemos, y los comedores escolares (Comedores). Además, se financian seis programas adicionales considerados medianos. Ellos tienen asignaciones por encima del 1% del Fondo pero no superan individualmente el 5% y en conjunto reciben el 16% de los recursos, de manera que junto a los primeros, estos diez programas absorben el 97% de los recursos del FODESAF. Los programas medianos son: becas de estudio, niñez en riesgo social (PANI), CEN –CINAI, atención mujeres (INAMU), apoyo a los adultos mayores (CONAPAM) y a los que sufren alguna discapacidad (CNREE). Los restantes diez programas, la mitad de los financiados por el Fondo durante el 2011, se consideran pequeños, pues ninguno alcanza a captar ni el 1% de los recursos del Fondo, aunque los recursos que manejan no dejan de ser apreciables.
- Los indicadores de cobertura potencial no pudieron ser estimados para programas como Ciudad de los Niños (CDN) e IAFA, debido a la imposibilidad de aproximar su población objetivo. Los demás programas, a los cuales se les estimó muestran resultados de cobertura potencial bastante limitada, en casos que no llegan ni al 20% de la población objetivo (BFV, CONAPAM, CNREE, PRONAE, PRONAMYPE, AyA, SANEBAR). En el caso de Comedores Escolares se denota su criterio de beneficio casi universal, por cuanto supera su población meta pobre. Mientras que CEN CINAI logra niveles de cobertura superiores al 100% gracias a la entrega de leche, pero no a la atención integral de su población meta como sería deseable.
- La mayoría de programas logran cumplir sus metas de beneficiarios y gasto al finalizar el año; sin embargo, no logran una ejecución uniforme de las mismas a lo largo del año. Atrasando la efectiva atención de la población meta del programa. Ejemplo de esta situación FONABE. Otros programas como PFT, IAFA y AyA no lograron las metas siquiera al cierre del año. Destacando PFT por no lograr atender a su población meta pero si ejecutar todo el gasto presupuestado del año, al utilizar los recursos hacia el final del año en publicidad.
- El 2011 presenta una situación particular para el Fondo, por cuanto no crece respecto al 2010 en términos reales. Tal situación tiene consecuencias del mismo tipo para los programas. Por esta razón, la mayoría de los programas no presentaron índices de expansión del gasto real positivos. Excepto CDN e IAFA, por cuanto es el año que empiezan a recibir muchos más recursos gracias a la reforma a la ley del Fondo.
- El gasto medio es muy variable entre programas, por cuanto los subsidios son de naturalezas muy distintas. Desde subsidios de montos millonarios, como el BFV por tratarse de una inversión de largo plazo para las familias, hasta montos muy pequeños

como la cuota para comedores escolares por cada niño o niña atendida. Destaca la situación del subsidio de PFT, cuyo monto promedio denota que quienes se están acogiendo a este beneficio no son trabajadores asalariados de “bajos recursos”, por el contrario, el promedio denota que son personas con salarios relativamente altos quienes se acogen a este beneficio. Situación que debe ser valorada por la DESAF, por cuanto los recursos del FODESAF deben ir destinados a personas en situación de pobreza.

- La mayoría de programas logran niveles de eficiencia cercanas al 100%, excepto AyA, IAFA y PFT. Los primeros dos debido a su baja efectividad. Mientras que en el caso de PFT influye no solo la baja ejecución, sino también el alto costo promedio asociado. Muestra de esta situación de PFT que finaliza el 2011 con baja ejecución en beneficiarios pero gastando todo su presupuesto, al gastar en publicidad una parte importante.
- El giro de recursos varía dependiendo de si el programa posee solamente convenio o si se trata de un programa con una asignación fija por ley. En este último caso los giros son automáticos de acuerdo a los ingresos reales del Fondo, por lo que se apegan mucho a lo presupuestado y por ende el índice de giro de recursos es bastante cercano o igual al 100%. Sin embargo, los programas que solo poseen convenio con la DESAF, deben hacer primero una solicitud formal de recursos a la DESAF y posteriormente esta les gira los recursos correspondientes. Así bien, la mayoría de programas lograron buenos niveles en los indicadores de giro de recursos. Con las excepciones de AyA e IAFA, que no solicitaron (no recibieron) la totalidad de los recursos programados, y de los que efectivamente recibieron no ejecutaron su totalidad ni estuvieron cerca de hacerlo.
- Es necesario seguir ajustando al sistema de evaluación de la DESAF a programas que difieren sustancialmente de las características promedio de los programas financiados por el FODESAF, como lo son el PANI, el INAMU y el ICODER. Así como los programas que ejecutan obras de construcción que pueden superar el año para terminar cada una de sus obras, como es el caso del AyA.