



# Informe de ejecución anual 2016 (DECS-UCS-IGE-16-2017)

## PROGRAMA:

**Construyendo Lazos de Solidaridad  
Consejo Nacional de la Persona Adulta  
(CONAPAM)**

Junio, 2017

San José, Costa Rica





## INDICE

INTRODUCCION .....	5
1. INFORMACION GENERAL DEL PROGRAMA .....	6
2. RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN 2016 .....	7
2.1 Ejecución del presupuesto.....	7
2.2. Ejecución de las metas .....	8
2.3 Modificaciones y presupuestos extraordinarios .....	9
2.4 Indicadores de ejecución .....	9
2.4.1 Indicadores de Cobertura Potencial.....	11
2.4.2 Indicadores de Resultado.....	12
2.4.3 Índice de Transferencia Efectiva del Gasto.....	14
2.4.4 Indicadores de Expansión .....	14
2.4.5 Indicadores de Gasto Medio .....	16
2.4.6 Indicadores de Giro de Recursos.....	18
2.5 Inversión social y beneficiarios por cantón .....	20
2.5.1 Modalidades hogares, albergues y centros diurnos.....	20
2.5.2 Modalidad red de cuidado y abandonados .....	25
2.6 Registro de beneficiarios .....	31
3. LIQUIDACION PRESUPUESTARIA ANUAL.....	33
3.1 Presupuesto de Ingresos .....	33
3.2 Presupuesto de Egresos.....	34
4. CONVENIOS Y ADENDAS .....	36
5. PRINCIPALES HALLAZGOS .....	36



## INTRODUCCION

La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Desaf, es una Dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargada de administrar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Fodesaf, que es el principal instrumento de la política social selectiva del país, en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

El presente informe anual se realiza en cumplimiento a lo establecido en la Ley 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 1974, modificada por la Ley 8783, del 2009, y su Reglamento, que instruye a la Desaf, y en particular a la Unidad de Control y Seguimiento del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, de fiscalizar los recursos del Fodesaf, analizar la ejecución de los mismos y elaborar informes anuales de ejecución.

En ese sentido, este documento tiene como objetivo referirse a la ejecución del 2016 del programa Construyendo Lazos de Solidaridad, al cual se le asignaron recursos por ¢13.630.774.607,70.

El documento consta de cinco apartados, el primero, titulado INFORMACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, contiene los aspectos más relevantes de la "ficha descriptiva" de cada programa, documento que aporta o actualiza cada institución con la presentación del Plan Presupuesto de cada año, en el que se describe la normativa que le da sustento al mismo, sus objetivos y las principales características del mismo, entre otra información.

El segundo apartado, llamado RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN 2016, se divide en cinco partes: Ejecución del presupuesto, Ejecución de las metas, Modificaciones y presupuestos extraordinarios, Indicadores de ejecución, Inversión social y beneficiarios por cantón y Registro de beneficiarios. En lo referente a los Indicadores de ejecución, se describe y analiza la ejecución de los recursos, desde varias ópticas: la cobertura, el resultado, la composición del gasto, la expansión, el gasto medio y el giro de recursos; ello a través de 14 indicadores descritos en dicho capítulo. En la parte referente a Inversión social y beneficiario por cantón, se describe la distribución de los recursos y de los beneficiarios por cantón, del programa social bajo análisis.

El tercer apartado, LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA de este documento alude a la liquidación anual de cada programa y el cuarto CONVENIOS Y ADENDAS a la situación del convenio o la adenda que todos los programas deben tener vigente con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Desaf.

Por último, en el apartado quinto PRINCIPALES HALLAZGOS se destacan los aspectos más relevantes que se encontraron en los capítulos anteriores sobre la ejecución del programa durante el año 2016.

## 1. INFORMACION GENERAL DEL PROGRAMA

Nombre del programa: Construyendo Lazos de Solidaridad

Institución responsable: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

Unidad Ejecutora: Dirección Área Técnica. Unidad de Fiscalización Operativa

Objetivo general : Contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en envejecimiento y adultas mayores, costarricenses o residentes legales, en condición de pobreza y pobreza extrema, mediante el otorgamiento de subsidios para su atención y cuidado según las modalidades de atención que ofrece el programa.

Objetivos específicos:

1. Asignar subsidios económicos a las personas de 60 años y más, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de pobreza, pobreza extrema, en abandono, alta vulnerabilidad física y mental, remitidas por los hospitales de la CCSS, los Juzgados y en callejización, para ser atendidos mediante el abordaje integral bio/psico/socio/legal. Modalidad: Atención Domiciliar y Comunitaria (Abandono).
2. Asignar subsidios económicos a las personas adultas mayores, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de pobreza, pobreza extrema, en riesgo social y abandono, ubicadas en Hogares y Albergues de Ancianos, con el fin de brindar atención y cuidado en consideración a sus necesidades y características específicas, promoviendo su independencia, autonomía y dignidad.
3. Asignar subsidios económicos a las personas adultas mayores, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de pobreza, pobreza extrema, en riesgo social y de abandono, en la modalidad de Centros Diurnos, con el fin de brindar atención y cuidado en consideración a sus necesidades y características específicas, promoviendo su independencia, autonomía y dignidad.
4. Asignar subsidios económicos a las personas adultas mayores, costarricenses o extranjeros residentes legales en el país en condición de pobreza, pobreza extrema, en riesgo social y de abandono, en la modalidad de Atención Domiciliar y Comunitaria, con el fin de brindar atención y cuidado en diversas alternativas residenciales, en consideración a sus necesidades y características específicas, promoviendo su independencia, autonomía y dignidad.

Descripción de la población potencialmente beneficiaria:

Hogares/Albergues: Adulto Mayor de 65 años y más, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza y pobreza extrema y en riesgo social y abandono.

Centros Diurnos: Adulto Mayor de 65 años y más, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza y pobreza extrema y en riesgo social.

Atención Domiciliar y Comunitaria (Red de Cuido): Adulto Mayor de 65 años y más, costarricense o extranjero residente legal en el país, en condición de pobreza o pobreza extrema y en riesgo social.

Atención Domiciliar y Comunitaria (Personas agredidas y/o en condición de abandono): Persona de 60 años y más, costarricenses o extranjeras con residencia legal, en condición de pobreza o pobreza extrema, agredida y en condición de abandono y con dependencia física o mental.

Beneficios que entrega el programa: Subsidio económico

Periodicidad de la entrega del beneficio: Mensual.

Sujeto del beneficio: Persona en envejecimiento y adulto mayor

Recursos Disponibles: La Desaf asigna y aprueba el monto total de ¢13.630.774.607,70, según la siguiente distribución por tipo de presupuesto:

Presupuesto Ordinario 2016, mediante oficio DMT 611-2015 se asigna el monto de ¢12.382.871.200,00, de los cuales la unidad ejecutora no programa un 1.398.676 colones y programa distribuir a sus beneficiarios ¢12.381.472.524,00 en las siguientes modalidades de atención.

Hogares y Albergues:	3.376.902.660,00
Centros Diurnos:	930.702.864,00
Atención Domiciliar (Red de Cuido):	6.873.867.000,00
Atención Domiciliar (Abandonados):	1.200.000.000,00

Presupuesto Extraordinario 001-2016. Se autoriza el uso del superávit 2015 por ¢172.326.700,70 según oficio de solicitud DE263-O-2016.

Presupuesto Extraordinario 002-2016. Mediante oficio DSG 380-2016 la Desaf asigna recursos adicionales por ¢1.075.576.707,00.

Los cronogramas de metas e inversión correspondientes a los presupuestos extraordinarios no fueron incorporados al sistema de indicadores en razón de que el Conapam no devuelve a la Desaf los nuevos cronogramas subsanando las inconsistencias identificadas por la Unidad de Control y Seguimiento de la Desaf.

## **2. RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN 2016**

A continuación se realiza una descripción y análisis de los principales resultados obtenidos por el Programa durante la ejecución 2016, de la información que registra el sistema de indicadores remitida por la Unidad Ejecutora.

### **2.1 Ejecución del presupuesto**

En el siguiente cuadro se detalla la información trimestral y acumulada al periodo presupuestario 2016, contiene los recursos programados y la ejecución por trimestre y acumulado anual por modalidad.

**Cuadro 1**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Gasto programado y ejecutado por trimestre y acumulado anual, según modalidad de atención. 2016**  
**(colones)**

PRODUCTOS	trimestre 1		trimestre 2		trimestre 3		trimestre 4		ACUMULADO	
	Programación	Ejecución	Programación	Ejecución	Programación	Ejecución	Programación	Ejecución	Programación	Ejecución
Hogares	844.225.665,00	735.736.815,00	844.225.665,00	844.598.187,00	844.225.665,00	777.559.263,00	844.225.665,00	797.855.451,00	3.376.902.660,00	3.155.749.716,00
Centros Diurnos	232.675.716,00	202.590.882,00	232.675.716,00	204.189.960,00	232.675.716,00	252.373.095,00	232.675.716,00	234.288.954,00	930.702.864,00	893.442.891,00
Atención Domiciliar (Red de Cuido)	1.718.466.750,00	1.495.657.250,00	1.718.466.750,00	1.614.556.125,00	1.718.466.750,00	1.745.723.279,00	1.718.466.750,00	2.963.601.015,00	6.873.867.000,00	7.819.537.669,00
Atención Domiciliar (abandonado)	300.000.000,00	38.000.000,00	300.000.000,00	198.000.000,00	300.000.000,00	315.675.282,00	300.000.000,00	648.324.718,00	1.200.000.000,00	1.200.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.095.368.131,00</b>	<b>2.471.984.947,00</b>	<b>3.095.368.131,00</b>	<b>2.861.344.272,00</b>	<b>3.095.368.131,00</b>	<b>3.091.330.919,00</b>	<b>3.095.368.131,00</b>	<b>4.644.070.138,00</b>	<b>12.381.472.524,00</b>	<b>13.068.730.276,00</b>

**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

En general en el período, se ejecutan más recursos de los programados, situación que se genera por la ejecución de más recursos que los programados en la modalidad de atención domiciliar (Red de Cuido), no así para las modalidades de atención domiciliar (abandonados) en la que se ejecutan los recursos programados y para Hogares y Centros Diurnos se ejecutan menos recursos que los programados. Todo lo anterior, según cronograma presentado para el presupuesto ordinario, ya que como se indicó no se incluye la programación de los presupuestos extraordinarios, de lo contrario, la sub ejecución hubiese sido en todas las modalidades mayor a los resultados expuestos en este informe.

## 2.2. Ejecución de las metas

En el siguiente cuadro se detalla la información de las metas programadas y ejecutadas por trimestre y el acumulado anual, por modalidad de atención para el periodo presupuestario 2016.

**Cuadro 2**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Beneficiarios programados y atendidos por trimestre y acumulado anual, según modalidad de atención.**  
**2016**

PRODUCTOS	trimestre 1		trimestre 2		trimestre 3		trimestre 4		ACUMULADO	
	Programado	Ejecución	Programado	Ejecución	Programado	Ejecución	Programado	Ejecución	Programado	Ejecución
Hogares	1849	1595	1849	1826	1849	1686	1849	1732	1849	1710
Centros Diurnos	1274	1098	1274	1107	1274	1212	1274	1158	1274	1144
Atención Domiciliar (Red de Cuido)	2398	2087	2398	10643	2398	11239	2398	13312	2398	9320
Atención Domiciliar (abandonado)	250	22	250	265	250	202	250	583	250	268
<b>TOTAL</b>	<b>5771</b>	<b>4802</b>	<b>5771</b>	<b>13841</b>	<b>5771</b>	<b>14339</b>	<b>5771</b>	<b>16785</b>	<b>5771</b>	<b>12442</b>

**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016



Conforme a los datos presentados se observa que en el total del programa, se atendieron 6671 beneficiarios más de los programados; diferencia que responde a la atención de más que se brinda en Atención Domiciliar (Red de Cuido) y Atención Domiciliar (Abandonados).

### **2.3 Modificaciones y presupuestos extraordinarios**

La Dirección aprueba dos modificaciones programáticas según presupuestos extraordinarios 001 y 002-2016, pero no se reciben los cronogramas modificando las inconsistencias determinadas por la Unidad de Control y Seguimiento del Departamento de Evaluación, por tanto no se incluyen en el sistema de indicadores, quedando únicamente la programación del presupuesto ordinario.

### **2.4 Indicadores de ejecución**

El siguiente cuadro resume los indicadores correspondientes al periodo 2016, mismos que serán comentados seguidamente. La sección correspondiente a cada subgrupo de indicadores comienza por una descripción estándar de esos indicadores, luego se presentan en gráficos. Estos indicadores se calcularon sobre la base de la programación del presupuesto ordinario por las razones antes indicadas.

**Cuadro 3**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicadores 2016**

Indicadores aplicados a CONAPAM 2016					
Indicador	Productos				
	Total programa	Hogares	Centros Diurnos	Red Cuido	Personas en abandono
<b>Insumos</b>					
<b>Beneficiarios</b>					
Efectivos 2015	5.349	1.738	1.098	2.448	65
Programados 2016	5.771	1.849	1.274	2.398	250
Efectivos 2016	12.442	1.710	1.144	9.320	268
Programados año 2016	5.771	1.849	1.274	2.398	250
<b>Gasto FODESAF</b>					
Efectivos 2015	11.788.254.436	3.261.861.859	804.235.775	6.974.122.085	748.034.718
Programados 2016	12.381.472.524	3.376.902.660	930.702.864	6.873.867.000	1.200.000.000
Efectivos 2016	13.068.730.276	3.155.749.716	893.442.891	7.819.537.669	1.200.000.000
Programados año 2016	12.381.472.524	3.376.902.660	930.702.864	6.873.867.000	1.200.000.000
En transferencias 2016	13.068.730.276	3.155.749.716	893.442.891	7.819.537.669	1.200.000.000
<b>Ingresos FODESAF</b>					
Programados 2016	12.381.472.524				
Efectivos 2016	13.037.305.540				
<b>Otros insumos</b>					
IPC ( 2015)	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
IPC ( 2016)	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Población objetivo	127.629				
<b>Cálculos intermedios</b>					
Gasto efectivo real 2015	11.907.327.713	3.294.809.958	812.359.368	7.044.567.762	755.590.624
Gasto efectivo real 2016	13.200.737.652	3.187.625.976	902.467.567	7.898.522.897	1.212.121.212
Gasto efectivo real por beneficiario 2015	2.226.050	1.895.748	740.078	2.877.193	11.624.471
Gasto efectivo real por beneficiario 2016	1.061.010	1.864.381	788.985	847.473	4.522.840
<b>Indicadores</b>					
<b>De Cobertura Potencial</b>					
Cobertura Programada	4,5				
Cobertura Efectiva	9,7				
<b>De resultado</b>					
Índice efectividad en beneficiarios (IEB)	215,6	92,5	89,8	388,7	107,2
Índice efectividad en gasto (IEG)	105,6	93,5	96,0	113,8	100,0
Índice efectividad total (IET)	160,6	93,0	92,9	251,2	103,6
<b>De avance</b>					
Índice avance beneficiarios (IAB)	215,6	92,5	89,8	388,7	107,2
Índice avance gasto (IAG)	105,6	93,5	96,0	113,8	100,0
Índice avance total (IAT)	160,6	93,0	92,9	251,2	103,6
<b>De composición</b>					
Índice transferencia efectiva del gasto (ITG)	100,0				
<b>De expansión</b>					
Índice de crecimiento beneficiarios (ICB)	132,6	-1,6	4,2	280,7	312,3
Índice de crecimiento del gasto real (ICGR)	10,9	-3,3	11,1	12,1	60,4
Índice de crecimiento del gasto real por beneficiario (ICGRB)	-52,3	-1,7	6,6	-70,5	-61,1
<b>De gasto medio</b>					
Gasto mensual programado por beneficiario (GPB)	178.789	152.195	60.878	238.875	400.000
Gasto mensual efectivo por beneficiario (GEB)	87.533	153.811	65.091	69.917	373.134
Índice de eficiencia (IE)	328,0	92,0	86,9	858,3	111,1
Gasto anual programado por beneficiario (GPB)	2.145.464	1.826.340	730.536	2.866.500	4.800.000
Gasto anual efectivo por beneficiario (GEB)	1.050.400	1.845.738	781.095	838.999	4.477.612
<b>De giro de recursos</b>					
Índice de giro efectivo (IGE)	105,3				
Índice de uso de recursos (IUR)	100,2				
<b>Fuentes:</b>					
Informes trimestrales 2015 y 2016, CONAPAM					
Metas y modificaciones 2016, DESAF.					
Población Objetivo estimada a partir de la ENAHO 2015					
<b>Notas:</b>					
La mayoría de los beneficiarios son los mismos todos los meses, por ello se utiliza el promedio de personas atendidas en el período.					
Fecha de actualización: 23/01/2016					

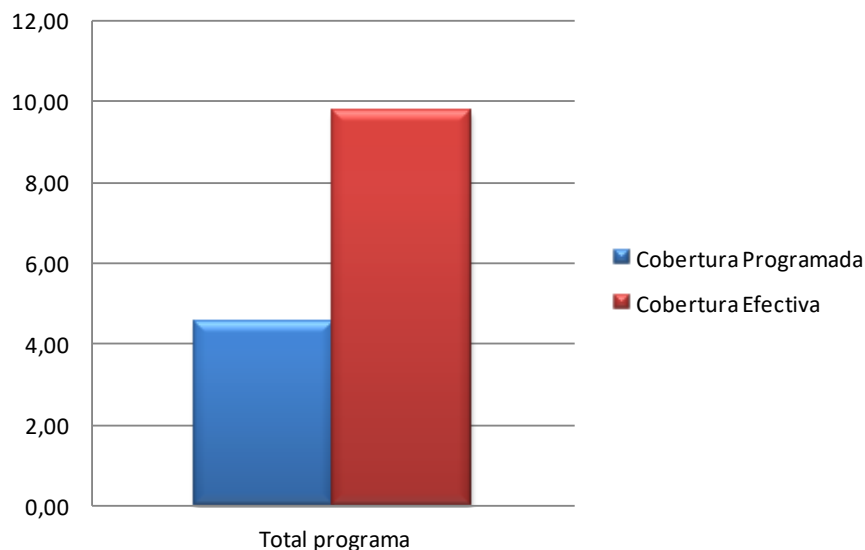
**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

### 2.4.1 Indicadores de Cobertura Potencial

Dan una idea del tamaño relativo del programa en relación con la población objetivo, según la población programada y la población efectivamente beneficiaria por el programa. Se incluyen dos indicadores:

- Índice de 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).
- Índice de Cobertura Efectividad Potencial (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 1**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicadores de cobertura potencial 2016**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

La población objetivo definida para el Programa, según la Encuesta Nacional de Hogares es de 127.629 personas adultas mayores (65 años y más) en pobreza, esta población presenta un 4% de deducción con respecto a la población objetivo establecida para el período anterior estimada en 132.851 personas adultas mayores.

Se programa atender para el período 2016 un total de 5.771 beneficiarios de los cuales 5.521 son adultos mayores y 250 son personas de 60 años y más (no se tiene certeza para este último cuántas personas son de menos de 65 años) registrando a partir de estos datos, un 4.5% en el índice de Cobertura Programada y un 9.7% en Cobertura Efectiva.

No obstante lo anterior considerando solo la población que considera el Inec, siendo solo las personas adultas mayores o sea de 65 años y más, con exactitud podemos decir que de las tres modalidades que atienden al adulto mayor el índice de Cobertura Programada es del 4,3% y el índice de Cobertura efectiva es del 9,5% porque en realidad solo personas adultas mayores se programan 5.521 y se atienden 12.174.

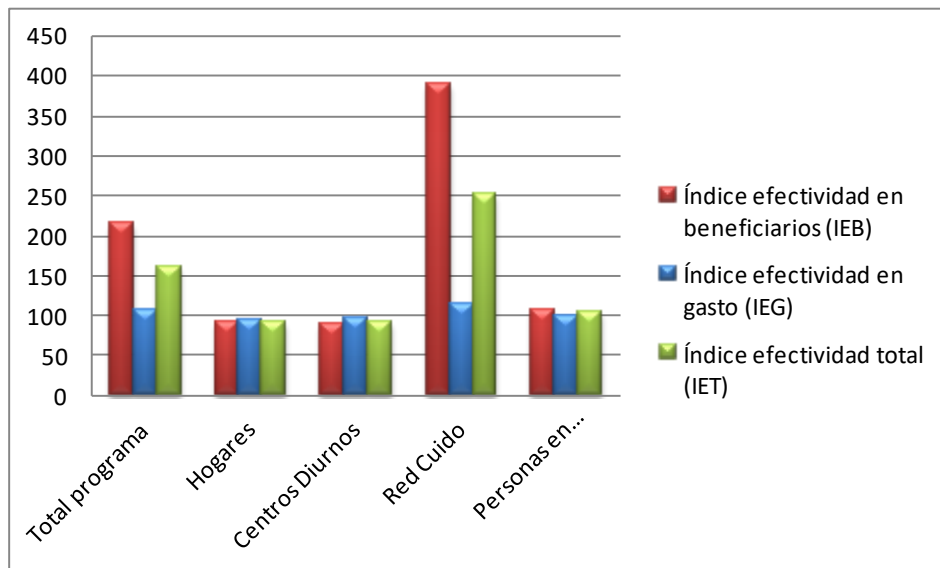
Tanto el índice de cobertura programada como de efectiva evidencian porcentajes bajos con respecto a la población objetivo del programa, manteniendo el comportamiento de períodos anteriores.

## 2.4.2 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 sub-ejecución en el otro componente, por lo que debe analizarse en conjunto con los dos indicadores anteriores.

**Gráfico 2**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicadores de Resultado 2016**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

El índice de efectividad en beneficiarios para el total del programa es del 215,6%, que corresponde a la atención de 6.671 personas más de las programadas.

El aumento se presenta en la modalidad de Red de Cuido con un porcentaje de efectividad del 388,7% y que responde a la atención de 6.922 beneficiarios más de los 2.398 adultos programados, o sea; se atendieron 4.524 personas más y en la modalidad de abandonados el 107,2% que corresponde a la atención de 18 beneficiarios más de los 250 personas adultas programadas. En las modalidades de atención Hogares y Centros Diurnos el índice de efectividad presenta porcentajes de 92,5% y 89,8% respectivamente, lo que significa que no se atendieron 139 y 130 personas respectivamente.

El índice de efectividad total en gasto es de un 105,6%, porcentaje que está conformado por cada uno de los índices de efectividad en gasto de cada una de las modalidades de atención, las cuales son coincidentes con las tendencias que se presentan en cuanto a sub o sobre ejecución en la atención de personas programadas, o sea; para Hogares el 93,5%, Centros Diurnos el 96,0%, Red de Cuido 113,8% y Personas en abandono en 100,0%, solo la modalidad de Red de cuidado presenta un gasto mayor al programado.

A continuación se presenta en términos absolutos la diferencia entre lo programado y ejecutado por modalidad de atención:

**Cuadro 4**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Recursos programados, ejecutados y diferencia según modalidad de atención. 2016**

PRODUCTOS	Programación		Ejecución		Diferencias	
	Personas	Recursos	Personas	Recursos	Personas	Recursos
Hogares	1849	3.376.902.660,00	1710	3.155.749.716,00	139	221.152.944,00
Centros Diurnos	1274	930.702.864,00	1144	893.442.891,00	130	37.259.973,00
Atención Domiciliar (Red de Cuido)	2398	6.873.867.000,00	9320	7.819.537.669,00	-6922	- 945.670.669,00
Atención Domiciliar (abandonado)	250	1.200.000.000,00	268	1.200.000.000,00	-18	-
<b>TOTAL</b>	<b>5771</b>	<b>12.381.472.524,00</b>	<b>12442</b>	<b>13.068.730.276,00</b>	<b>-6671</b>	<b>- 687.257.752,00</b>

**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

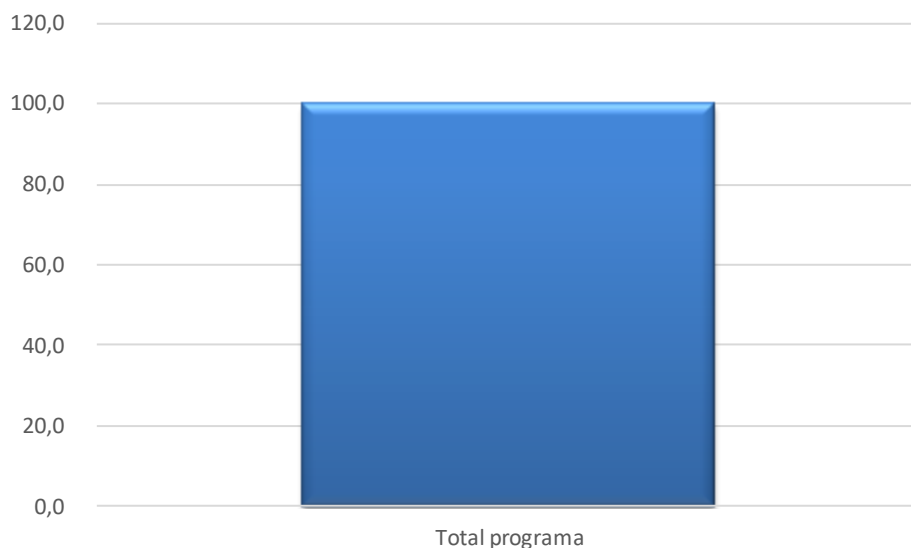
Destacan dos situaciones; en atención domiciliar (red de cuidado) donde se atendieron en promedio a 6.922 personas más con ¢945.670.669,00 de más. Estos recursos de más, corresponden a los recursos girados de los presupuestos extraordinarios aprobados. En la modalidad de envejecimiento (abandonados/agredidos) se atienden a 18 personas más de las programadas con los mismos recursos programados del presupuesto ordinario.

### 2.4.3 Índice de Transferencia Efectiva del Gasto

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

Valor igual a 100 indica que el programa consiste exclusivamente en gastos de transferencias en dinero a las personas.

**Gráfico 3**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Índice de transferencia efectiva del gasto 2016**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

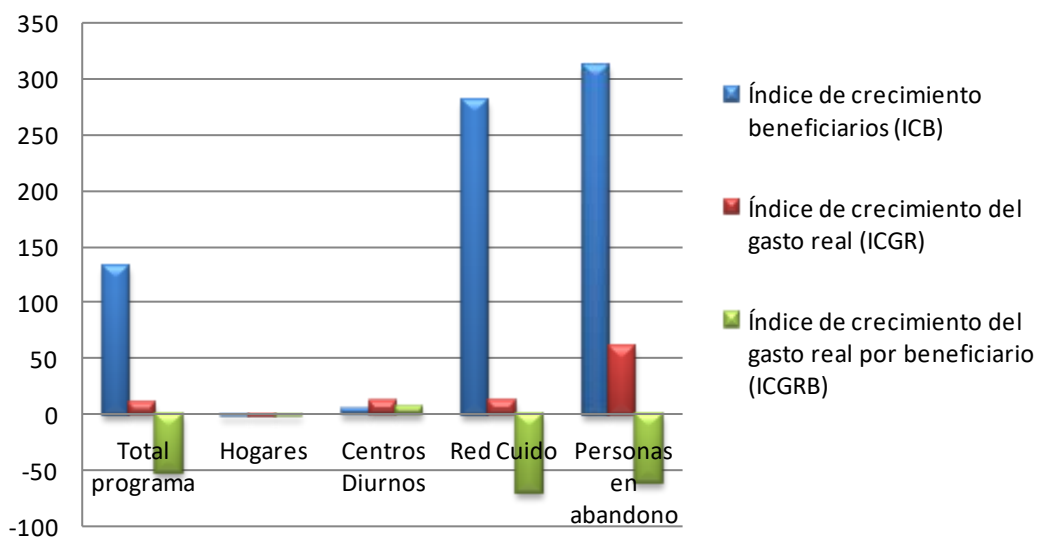
En las cuatro modalidades de atención se destina el 100% de los recursos como transferencia a los beneficiarios y no se incurren en gastos administrativos o de operación.

### 2.4.4 Indicadores de Expansión

Comparar el crecimiento relativo en cuanto a las metas físicas y financieras con respecto al mismo trimestre del año anterior. Permite conocer si el programa está expandiendo su capacidad de atención, se encuentra estancado o está contrayéndose. Se incluyen tres indicadores:

- Índice de Crecimiento de Beneficiarios (ICB): Valor igual a 0 indica el programa no creció o sea que atiende el mismo número de beneficiarios que el período anterior.
- Índice de Crecimiento Gasto Real (ICGR): Valor igual a 0 indica el gasto real del programa no creció o sea que dispone de los mismos recursos reales que el período previo.
- Índice de Crecimiento del Gasto Real por Beneficiario (ICGRB): Valor igual a 0 indica el gasto real por beneficiario del programa no varió o sea que se está gastando los mismos recursos reales por beneficiario que el período equivalente previo (año en este caso).

**Gráfico 4**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicadores de expansión 2016**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

- **Índice de Crecimiento de Beneficiarios (ICB):**

El índice de crecimiento en beneficiarios a nivel general del programa representa el 32,6% con respecto al período anterior, en el 2015 se había atendido un total de 5.349 beneficiarios y para el 2016, 12.442 personas.

Este crecimiento se debe al aumento en la atención de más personas en el 2016 con respecto al 2015 según cada modalidad de atención; en red de cuidado para el 2015 reporta la atención de 2.448 y en el 2016 de 9.320 representando el 180,7% de crecimiento. Abandonados, para el 2015 atiende a 65 personas y en el 2016 a 268 lo que representa el 212,3% de crecimiento. Centros Diurnos, en el 2015 atención de 1.098 y 2016 a 1.144 beneficiarios con un índice de crecimiento del 4,2%. En Hogares, no hay crecimiento, el índice es de -1,6%, se atienden en el 2015 a 1.738 beneficiarios y en el 2016 a 1.710, o sea; 28 personas menos.

- **Índice de Crecimiento Gasto Real (ICGR):**

Observando el gráfico y considerando el gasto real reportado para el total del programa para el 2016 por ₡13.200.737.652,00, este crece en un 10,9% con respecto al gasto real del período 2015 por ₡11.907.327.713,00.

El gasto real muestra un índice de crecimiento del 11,1% en Centros Diurnos, considerando el gasto real reportado para el 2015 por ₡812.359.368,00 con respecto al reportado como gasto efectivo 2016 por ₡902.467.567,00.

La modalidad de Red de Cuido presenta el 12,1% de crecimiento porque su gasto real para el 2015 fue de ¢7.044.567.762,00, en tanto el reportado para el 2016 fue de ¢7.898.522.897,00.

La modalidad de Abandonados presenta el 60,4% de crecimiento porque su gasto real para el 2016 fue de ¢1.212.121.212,00, en tanto el reportado para el 2015 fue de 755.590.624,00.

La modalidad de Hogares, la única que no evidencia crecimiento, con un -3,3% porque el gasto real reportado para el 2015 por ¢3.294.809.958,00 fue mayor que el reportado para el 2016 por ¢3.187.625.976,00.

En general el crecimiento se da por la atención de más personas que las atendidas en el 2015 y por la ejecución de más recursos, y no por inflación pues esta no tuvo ningún cambio con respecto al 2015.

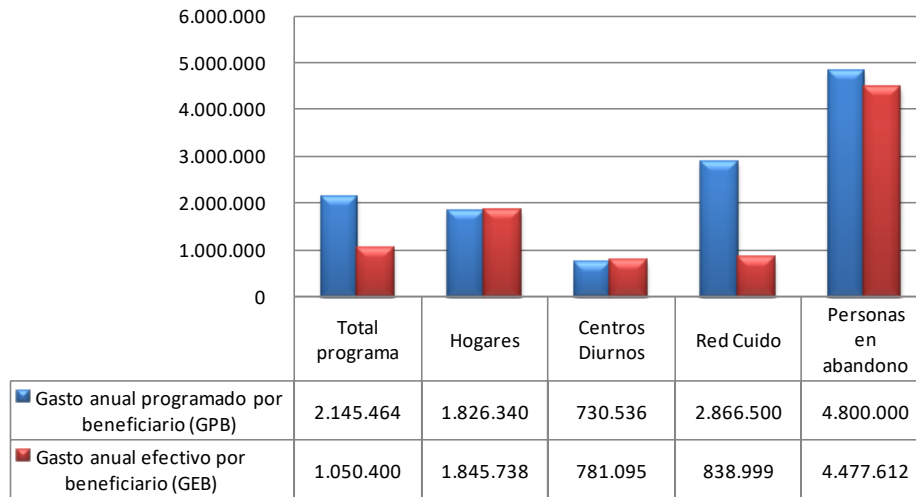
#### **2.4.5 Indicadores de Gasto Medio**

Dan 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 incluyen 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).



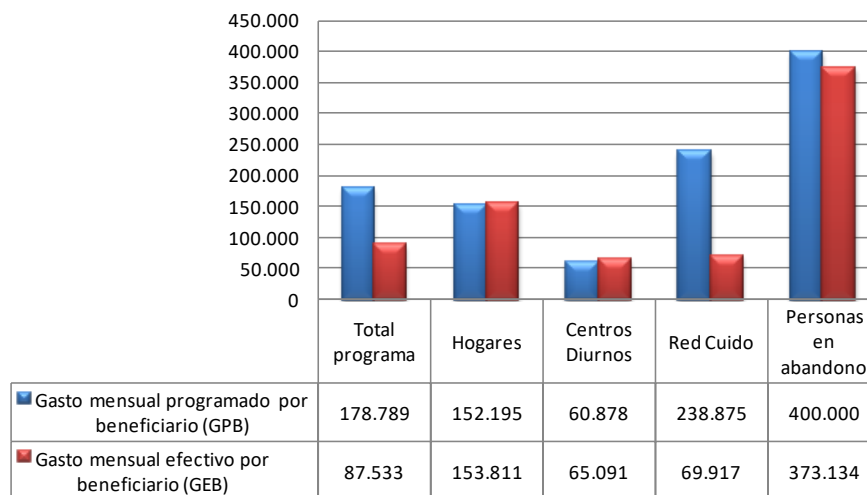
**Gráfico 5**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicadores de gasto medio anual por beneficiario 2016**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

De acuerdo al gasto anual programado por beneficiario y el gasto efectivo, se observan diferencias en todas las modalidades de atención, donde el monto de los subsidios fue ligeramente mayor en hogares y centros diurnos, no así en las demás modalidades. El total del programa fue menos de la mitad de lo programado.

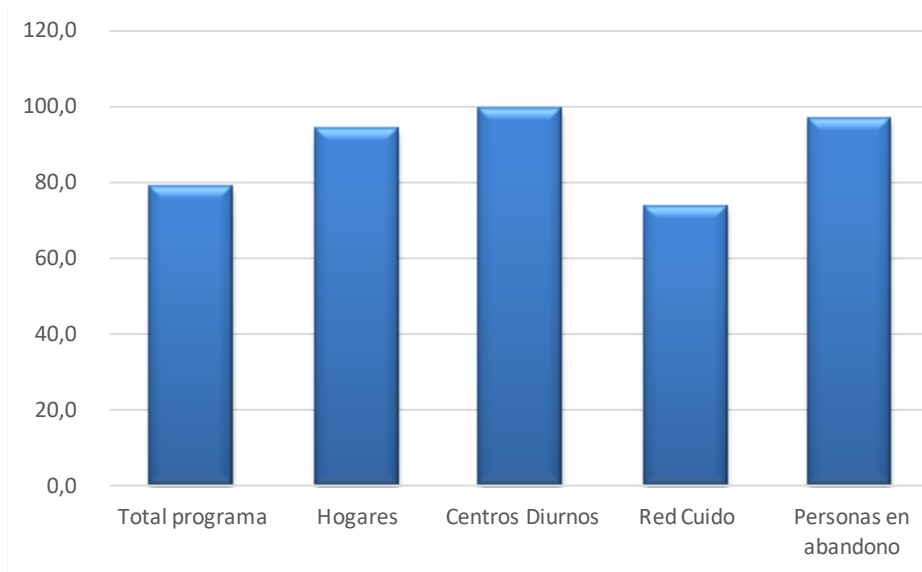
**Gráfico 6**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicadores de gasto medio mensual por beneficiario 2016**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

Con respecto al gasto mensual programado y efectivo presenta el mismo comportamiento que el anual. Sin embargo, se observa las grandes diferencias entre lo programado y lo recibido por el beneficiario para su atención, sobre todo en red de cuidado, lo que hace pensar que estas son las razones de que se atendieran a 6.922 personas más con tan pocos recursos de más.

**Gráfico 7**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicador de gasto medio '- Índice de eficiencia**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

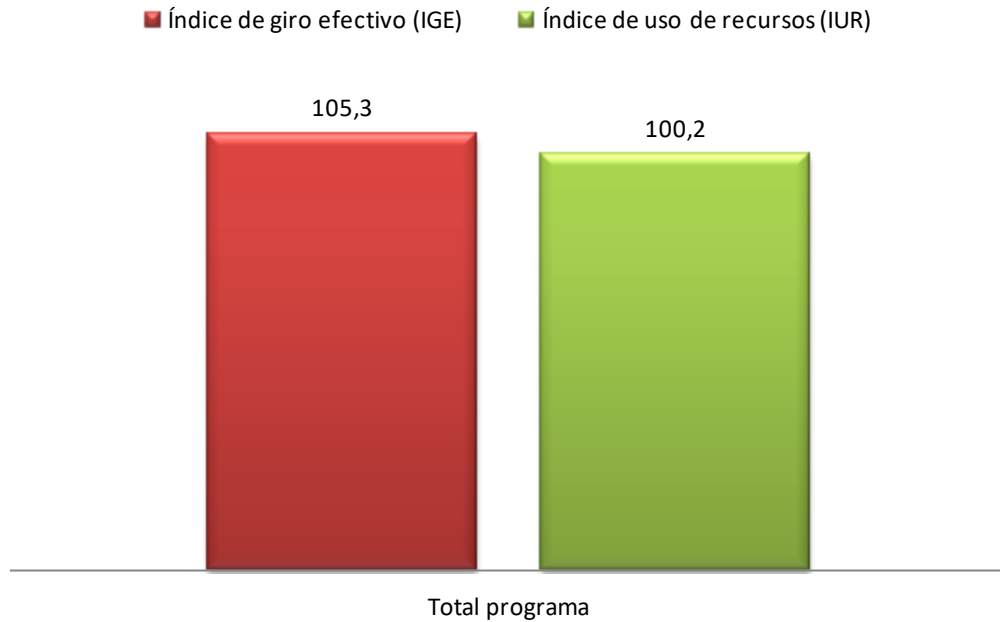
En términos de eficiencia el programa presenta en general un 328,0%, situación que significa que el programa no está siendo eficiente en lo que respecta a la relación del costo programado por beneficiario. Observando los datos que componen este índice se observa que el mismo está siendo afectado mayormente por el comportamiento que se presente en la modalidad de Red de cuidado con un índice de eficiencia del 858,3% seguido por la modalidad de Abandonados con un 111,1%

#### 2.4.6 Indicadores de Giro de Recursos

Con este indicador se busca medir si las unidades ejecutoras cuentan a tiempo con los recursos que requieren para desarrollar el programa y además, por otro lado medir el grado de utilización de los recursos girados por la DESAF. Se incluyen dos indicadores:

- Índice de Giro Efectivo (IGE): Igual a 0 significa que no se han girado recursos en el trimestre.
- Índice de Uso de Recursos (IUR): Si se gastó lo que entró, el indicador es 100 lo que muestra un uso eficiente de los recursos girados.

**Gráfico 8**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Indicadores de giro de recursos 2016**



**Fuente:** Desaf, Sistema de control y seguimiento, 2016

- Índice de Giro Efectivo (IGE): Igual a 0 significa que no se han girado recursos en el período.

La Desaf gira a la unidad ejecutora ₡13.037.305.540,00 lo que representa el 5,3% de más con respecto a los recursos programados en el presupuesto ordinario por ₡12.381.472.524,00.

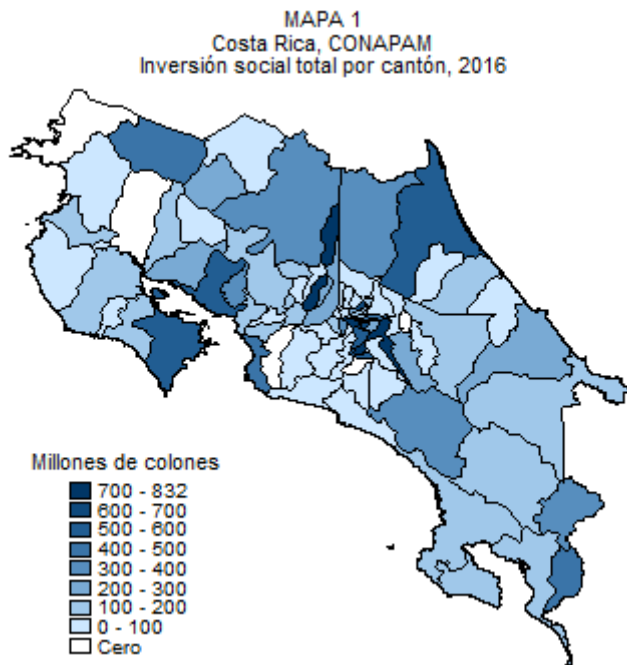
No obstante ese giro de más con respecto a lo programado no cubre el gasto reportado por la unidad ejecutora por ₡13.068.730.276,00 considerando el dato que se desprende del índice de uso de los recursos, el cual evidencia un 0,2% de más, generando un déficit de efectivo por ₡31.424.736,00. No obstante, este déficit no es tal, ya que el Conapam tenía los recursos del superávit 2015, por lo que ₡13.037.305.540,00 girado de manera efectiva en el periodo + los recursos del superávit 2015 por ₡172.326.700,70= 13.209.632.240,70.

Por tanto, no existe déficit y el superávit del periodo es de ₡140.901.964,70.

## 2.5 Inversión social y beneficiarios por cantón

A continuación se presentan los resultados de la ejecución de la inversión social y de beneficiarios a nivel cantonal de las cuatro modalidades de atención<sup>1</sup>: Hogares y Albergues, Centro Diurnos, Atención Domiciliar y Comunitaria (Red de Cuido) y Atención Domiciliar y Comunitaria (Personas en abandono).

El mapa 1 muestra la distribución geográfica de la inversión social del programa en el 2016. Se encuentra que el programa tiene presencia para casi todo el país, que hay una gran concentración de los recursos en la zona central del país; sin embargo, esta situación cambia mucho según modalidad de atención.



### 2.5.1 Modalidades hogares, albergues y centros diurnos

Los resultados de la ejecución del período en estudio, correspondiente a las modalidades de Hogares -Albergues y de Centros Diurnos se indican a continuación.

El cuadro 5 muestra que San José y Alajuela son las provincias con la mayor cantidad de recursos ejecutados y de igual forma representan la mayor cantidad de beneficiarios. San José lidera la inversión social en Hogares mientras que Alajuela en Centros Diurnos, superando significativamente el resto de provincias del país. La ejecución de recursos FODESAF sumó en total entre las dos modalidades un monto de 4.049,19 millones de colones, con un total de 2.854 beneficiarios en todo el país. Los detalles se explicitan en el siguiente cuadro.

---

<sup>1</sup> Se aclara que si bien en la Ficha Técnica del Programa se consignan las cuatro modalidades indicadas, en el informe cantonal se anotan dos grupos de estas modalidades: Necesidades básicas (incluye las modalidades denominadas "hogares" y "centros diurnos" en el archivo de Excel recibido) y Red de cuidado (que incluye las modalidades denominadas, en el archivo de excel recibido, "red de cuidado" y abandonados).

**Cuadro 5**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Beneficiarios e inversión social de la modalidad de hogares, albergues y centros diurnos, según**  
**provincia y cantón, 2016**

Provincia/Cantón	Beneficiarios (absoluto)			Inversión social (en millones)		
	Centro Diurno	Hogar – Albergues	Total	Centro Diurno	Hogar- Albergues	Total
<b>Total</b>	<b>1.144</b>	<b>1.710</b>	<b>2.854</b>	<b>893,44</b>	<b>3.155,75</b>	<b>4.049,19</b>
<b>San José</b>	<b>318</b>	<b>451</b>	<b>769</b>	<b>248,79</b>	<b>831,37</b>	<b>1.080,17</b>
Central	164	29	193	128,55	53,35	181,9
Goicochea	44	66	110	34,47	122,08	156,55
Pérez Zeledón	0	78	78	0	144,23	144,23
Desamparados	31	44	75	24,1	80,42	104,51
Curridabat	5	34	39	4,03	62,73	66,77
Puriscal	0	33	33	0	61,81	61,81
Tarrazú	0	32	32	0	58,89	58,89
Aserrí	0	28	28	0	50,89	50,89
Acosta	0	24	24	0	44,28	44,28
Escazú	0	20	20	0	37,06	37,06
Santa Ana	30	7	37	23,69	13,22	36,91
Moravia	0	18	18	0	32,6	32,6
Montes de Oca	0	15	15	0	27,83	27,83
Dota	0	11	11	0	20,3	20,3
Mora	8	6	14	6,27	10,76	17,03
Alajuelita	6	6	12	4,75	10,92	15,67
Vásquez de Coronado	15	0	15	11,68	0	11,68
Tibás	14	0	14	11,25	0	11,25
<b>Alajuela</b>	<b>238</b>	<b>461</b>	<b>699</b>	<b>185,29</b>	<b>849,52</b>	<b>1.034,81</b>
Grecia	58	54	112	44,8	100,25	145,05
Central	8	74	81	6,11	135,92	142,03
San Carlos	14	61	75	10,74	111,63	122,37
Palmares	27	45	72	21,03	82,57	103,59
Atenas	0	52	52	0	96,1	96,1
San Ramón	0	35	35	0	64,58	64,58
Upala	0	35	35	0	63,96	63,96
Naranjo	0	33	33	0	60,43	60,43
Orotina	0	30	30	0	56,12	56,12

**Cuadro 5**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Beneficiarios e inversión social de la modalidad de hogares, albergues y centros diurnos, según**  
**provincia y cantón, 2016**

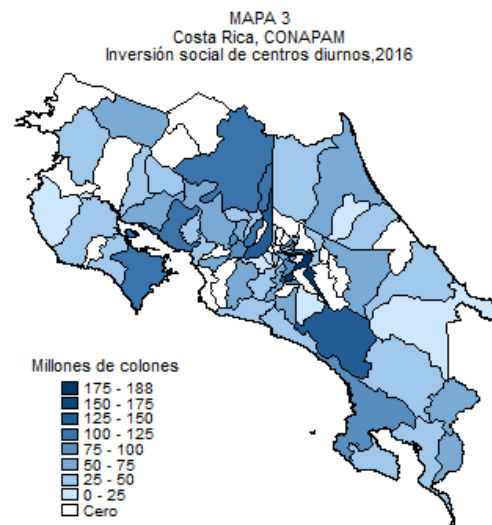
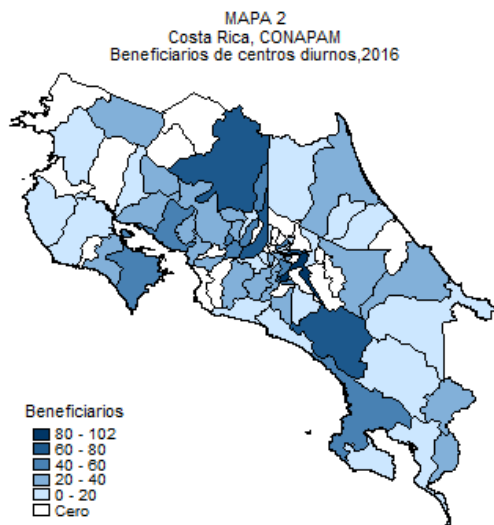
Provincia/Cantón	Beneficiarios (absoluto)			Inversión social (en millones)		
	Centro Diurno	Hogar – Albergues	Total	Centro Diurno	Hogar- Albergues	Total
Poás	71	0	71	55,7	0	55,7
Alfaro Ruiz	0	26	26	0	47,82	47,82
Guatuso	44	0	44	34,02	0	34,02
Valverde Vega	0	16	16	0	30,14	30,14
Los Chiles	17	0	17	12,91	0	12,91
<b>Cartago</b>	<b>215</b>	<b>160</b>	<b>376</b>	<b>168,71</b>	<b>295,83</b>	<b>464,54</b>
Central	69	102	171	53,55	187,74	241,29
Turrialba	0	40	40	0	73,04	73,04
Oreamuno	18	19	37	14,73	35,06	49,79
El Guarco	45	0	45	34,92	0	34,92
La Unión	35	0	35	27,25	0	27,25
Jiménez	32	0	32	25,2	0	25,2
Paraíso	17	0	17	13,05	0	13,05
<b>Heredia</b>	<b>160</b>	<b>135</b>	<b>295</b>	<b>125</b>	<b>248,63</b>	<b>373,63</b>
San Pablo	0	48	48	0	88,1	88,1
San Isidro	0	45	45	0	83,64	83,64
Santo Domingo	31	17	48	24,37	31,67	56,04
Heredia	57	0	57	44,86	0	44,86
Sarapiquí	0	16	16	0	29,37	29,37
Santa Bárbara	13	9	22	10,16	15,84	26
Barva	22	0	22	17,13	0	17,13
Belén	18	0	18	13,96	0	13,96
San Rafael	11	0	11	8,79	0	8,79
Flores	7	0	7	5,74	0	5,74
<b>Puntarenas</b>	<b>113</b>	<b>271</b>	<b>384</b>	<b>88,26</b>	<b>500,18</b>	<b>588,44</b>
Central	28	55	83	21,74	101,33	123,07
Osa	0	43	43	0	78,57	78,57
Golfito	40	18	58	31,48	33,21	64,69
Corredores	0	32	32	0	59,5	59,5
Coto Brus	0	30	30	0	56,12	56,12
Montes de Oro	0	25	25	0	44,9	44,9

**Cuadro 5**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Beneficiarios e inversión social de la modalidad de hogares, albergues y centros diurnos, según**  
**provincia y cantón, 2016**

Provincia/Cantón	Beneficiarios (absoluto)			Inversión social (en millones)		
	Centro Diurno	Hogar – Albergues	Total	Centro Diurno	Hogar- Albergues	Total
Esparza	0	23	23	0	42,28	42,28
Garabito	45	0	45	35,04	0	35,04
Aguirre	0	16	16	0	29,37	29,37
Parrita	0	15	15	0	27,52	27,52
Buenos Aires	0	15	15	0	27,37	27,37
<b>Guanacaste</b>	<b>80</b>	<b>134</b>	<b>213</b>	<b>62,3</b>	<b>248,17</b>	<b>310,46</b>
Abangares	0	28	28	0	51,66	51,66
Cañas	0	26	26	0	47,97	47,97
Carrillo	53	0	53	41,39	0	41,39
Hojancha	0	20	20	0	38,75	38,75
Liberia	0	20	20	0	37,06	37,06
Nandayure	0	16	16	0	29,52	29,52
Nicoya	0	14	14	0	25,52	25,52
Santa Cruz	9	10	19	7,01	17,68	24,69
Tilarán	18	0	18	13,89	0	13,89
<b>Limón</b>	<b>20</b>	<b>98</b>	<b>118</b>	<b>15,08</b>	<b>182,05</b>	<b>197,13</b>
Pococí	0	35	35	0	66,27	66,27
Central	3	24	27	2,21	43,82	46,04
Guácimo	17	13	30	12,87	24,29	37,16
Siquirres	0	16	16	0	29,21	29,21
Talamanca	0	10	10	0	18,45	18,45

**Fuente:** Desaf, sistema de control y seguimiento, 2016.

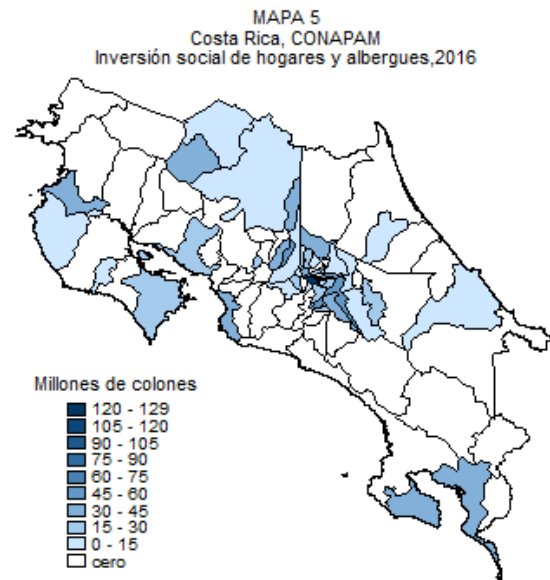
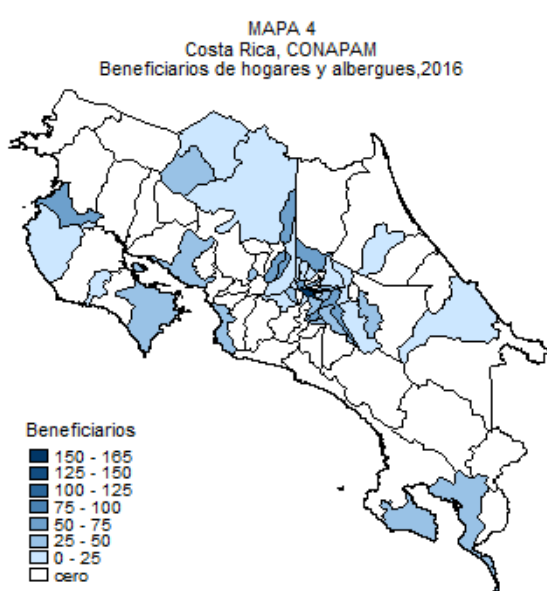
Los mapas 2 y 3 muestran gráficamente la distribución cantonal de los beneficiarios y de la inversión social de la modalidad de servicio *Centros Diurnos*, respectivamente. Se observa que esta modalidad no cubre la totalidad de los cantones y que la mayor presencia se refleja en el cantón Central de San José, seguido por el Cantón Central de Cartago.



Fuente: Desaf, sistema de control y seguimiento, 2016

La modalidad de *Hogares –Albergues*, presenta la mayor concentración de inversión social y de beneficiarios en la zona central del país y con poca presencia en las zonas periféricas, excepto la zona noroeste del país.

El cantón central de Cartago es el que refleja más inversión social y cantidad de beneficiarios, los detalles se muestran en los mapas 4 y 5.



Fuente: Desaf, sistema de control y seguimiento, 2016



## 2.5.2 Modalidad red de cuidado y abandonados

De estas dos modalidades, los resultados del período demuestran que la Red de Cuido es la que tiene presencia en todo el país tanto en beneficiarios como en inversión social. Asimismo, en esta modalidad la provincia de Alajuela, es la que representa el porcentaje mayor del total en beneficiarios (28%), sin embargo, la de mayor inversión social es para la provincia de Puntarenas alcanzando un 25% del total de la inversión, pero un número menor de beneficiarios. San José alcanza el tercer lugar y Limón el cuarto. El cantón con mejores resultados es el de Grecia, en beneficiarios e inversión social.

La modalidad de abandonados presenta menos cantidad de beneficiarios e inversión a nivel de todo el país y la mayor concentración se da en las provincias del Gran Área Metropolitana (GAM). A pesar de esto Limón refleja resultados mejores que Heredia, Alajuela y Cartago; en tanto que en Puntarenas y Guanacaste no se observa inversión social. Y los cantones con presencia se encuentran ubicados en la provincia de San José. Estos datos y otros no comentados aparecen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 6**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Beneficiarios (absoluto) e inversión social (en millones) de modalidad de Red de cuidado y abandonados,**  
**según provincia y cantón, 2016**

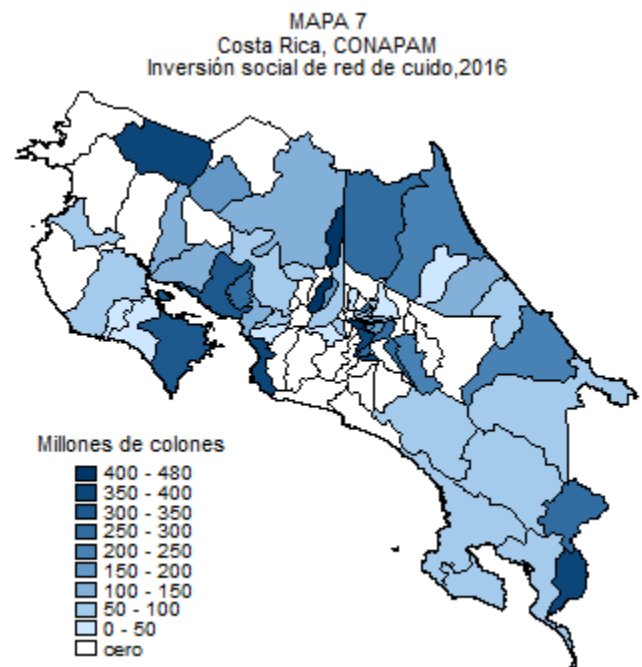
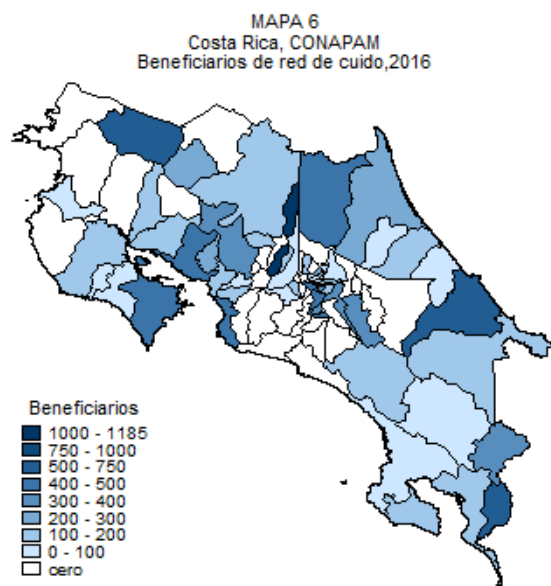
Provincia/ Cantón	Beneficiarios			Inversión social		
	Red de cuidado	Abandonados	Total	Red de cuidado	Abandonados	Total
<b>Total</b>	<b>11.290</b>	<b>267</b>	<b>11.556</b>	<b>7.819,54</b>	<b>1.200,00</b>	<b>9.019,54</b>
<b>San José</b>	<b>1.986</b>	<b>142</b>	<b>2.128</b>	<b>1.540,96</b>	<b>625,5</b>	<b>2.166,46</b>
Central	428	16	445	430,3	106,85	537,15
Curridabat	327	62	389	188,01	208,65	396,66
Desamparados	442	0	442	385,14	0	385,14
Escazú	0	34	34	0	243,6	243,6
Goicoechea	106	30	136	100,33	58,4	158,73
Pérez Zeledón	152	0	152	83,61	8	91,61
Moravia	95	0	95	86	0	86
Santa Ana	132	0	132	77,4	0	77,4
Montes de Oca	114	0	114	65,93	0	65,93
Tibás	82	0	82	44,67	0	44,67
Mora	61	0	61	41,58	0	41,58
Coronado	46	0	46	38	0	38
<b>Alajuela</b>	<b>3.123</b>	<b>25</b>	<b>3.148</b>	<b>1.647,79</b>	<b>59,2</b>	<b>1.706,99</b>
Grecia	1.185	25	1.210	479,72	59,2	538,92
Upala	540	0	540	357,23	0	357,23
Guatuso	298	0	298	168,23	0	168,23
Poás	197	0	197	159,74	0	159,74
San Carlos	113	0	113	130,29	0	130,29
San Ramón	326	0	326	88,86	0	88,86
Alfaro Ruiz	158	0	158	86	0	86

Provincia/ Cantón	Beneficiarios			Inversión social		
	Red de cuido	Abandonados	Total	Red de cuido	Abandonados	Total
Central	94	0	94	77,4	0	77,4
San Mateo	75	0	75	54,46	0	54,46
Orotina	138	0	138	45,86	0	45,86
<b>Cartago</b>	<b>814</b>	<b>13</b>	<b>827</b>	<b>650,73</b>	<b>96</b>	<b>746,73</b>
Central	376	13	389	289,52	96	385,52
Paraíso	300	0	300	200,69	0	200,69
La Unión	138	0	138	160,52	0	160,52
<b>Heredia</b>	<b>952</b>	<b>55</b>	<b>1006</b>	<b>760,27</b>	<b>242,45</b>	<b>1.002,72</b>
San Isidro	270	35	305	298,12	198,45	496,57
Sarapiquí	450	0	450	262,01	0	262,01
San Pablo	53	19	72	84,05	44	128,05
Santo Domingo	57	0	57	70,23	0	70,23
Barva	122	0	122	45,86	0	45,86
<b>Puntarenas</b>	<b>2.535</b>	<b>0</b>	<b>2.535</b>	<b>1.976,18</b>	<b>0</b>	<b>1.976,18</b>
Garabito	442	0	442	390,32	0	390,32
Corredores	568	0	568	360,2	0	360,2
Central	446	0	446	320,69	0	320,69
Coto Brus	399	0	399	289,17	0	289,17
Montes de Oro	262	0	262	265,55	0	265,55
Esparza	180	0	180	114,66	0	114,66
Golfito	149	0	149	86	0	86
Buenos Aires	62	0	62	78,7	0	78,7
Osa	27	0	27	70,88	0	70,88
<b>Guanacaste</b>	<b>648</b>	<b>0</b>	<b>648</b>	<b>466,01</b>	<b>0</b>	<b>466,01</b>
Abangares	176	0	176	128,4	0	128,4
Cañas	189	0	189	110,24	0	110,24
Nicoya	104	0	104	79,67	0	79,67
Carrillo	62	0	62	61,7	0	61,7
Nandayure	86	0	86	45,86	0	45,86
Hojancha	32	0	32	40,13	0	40,13
<b>Limón</b>	<b>1.233</b>	<b>32</b>	<b>1.265</b>	<b>777,6</b>	<b>176,85</b>	<b>954,45</b>
Pococí	225	32	257	236,69	176,85	413,54
Central	642	0	642	202,61	0	202,61
Siquirres	162	0	162	100,33	0	100,33
Talamanca	194	0	194	99,75	0	99,75

Provincia/ Cantón	Beneficiarios			Inversión social		
	Red de cuidado	Abandonados	Total	Red de cuidado	Abandonados	Total
Matina	9	0	9	99,75	0	99,75
Guácimo	1	0	1	38,47	0	38,47

Fuente: DESAF, sistema de control y seguimiento, 2016

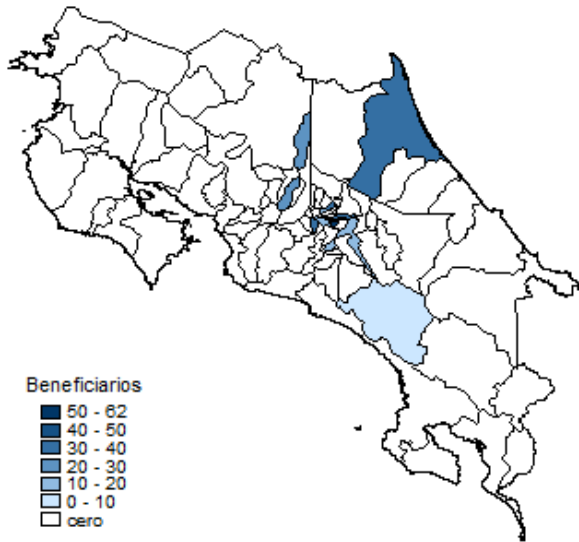
Los mapas 6 y 7 muestran la situación de la modalidad *Red de cuidado*, el cual es el servicio de atención más representativo a nivel de beneficiarios y de la inversión social del programa. Como se mencionó el cantón de Grecia resalta con una gran cantidad de beneficiarios (1.185) con una inversión social de 538 millones de colones; este es seguido por el cantón de San Isidro de Heredia, que cuenta con únicamente 270 beneficiarios y más de la mitad de recursos que Grecia, por lo cual representa un costo promedio considerable.



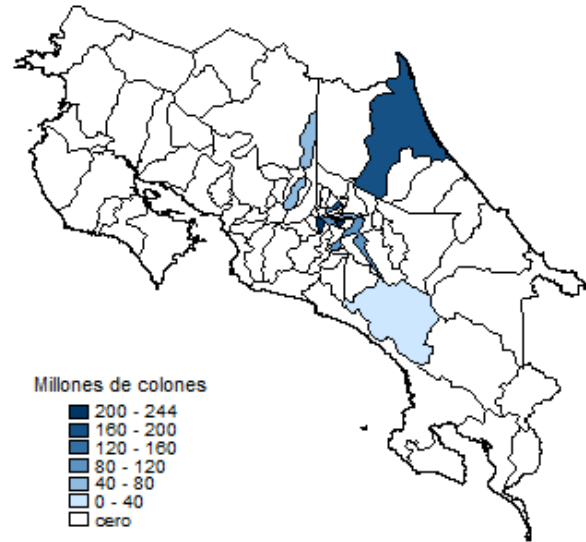
Fuente: Desaf, sistema de control y seguimiento, 2016

La situación de la modalidad *Abandonados* se presenta en los mapas 8 y 9, se puede observar que no tiene presencia significativa a nivel nacional, tan solo nueve cantones y de ellos entre 5 y 6 cantones ubicados en la zona central del país.

MAPA 8  
Costa Rica, CONAPAM  
Beneficiarios de abandonados,2016



MAPA 9  
Costa Rica, CONAPAM  
Inversión social de abandonados,2016



**Fuente:** DESAF, sistema de control y seguimiento, 2016

Seguidamente, en el cuadro 7 se presenta la distribución de la inversión social y cantidad de beneficiarios por modalidades de atención, con el propósito de mostrar los resultados del período considerando el total de beneficiarios, inversión social e inversión promedio por modalidad; así como la distribución por sexo y zona de residencia.

**Cuadro 7**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Beneficiarios, inversión social e inversión social promedio (en colones), según modalidad, por sexo y**  
**zona de residencia, 2016**

Distribución de beneficiarios e inversión	Totales	Modalidades de atención			
		Hogar y albergues	Centro diurno	Red de cuidado	abandonados
<b>Totales <sup>1/</sup></b>					
Beneficiarios	16.516	1.994	1.363	13.057	332
Inversión social	10.481.617.977,0	3.155.749.470,0	893.443.233,0	6.432.425.274,0	ND
Inversión por beneficiario		1.582.622,6	655.497,6	492.641,9	
<b>Por Sexo</b>					
<b>Hombres</b>	6.789	1.141	315	5.226	209
Inversión social	4.500.757.072,0	1.781.930.613,0	202.963.209,0	2.515.863.250,0	ND
Inversión por beneficiario		1.561.727,0	644.327,6	481.412,8	
<b>Mujeres</b>	9.727	853	1.048	7.831	123
Inversión social	5.980.860.905,0	1.373.818.857,0	690.480.024,0	3.916.562.024,0	ND
Inversión por beneficiario	614.872,1	1.610.573,1	658.854,9	500.135,6	
<b>Zona del distrito de residencia <sup>2/</sup></b>					
<b>Urbano</b>					
Beneficiarios	3.896	280	320	3.349	60
Inversión social	2.576.691.414,0	450.947.181,0	203.837.653,0	1.921.906.580,0	ND
Inversión por beneficiario	661.368,43	1.610.525,65	636.992,67	573.874,76	
<b>Rural</b>					
Beneficiarios	3.559	1.686	984	647	256
Inversión social	3.599.037.103,0	2.679.808.969,0	649.957.172,0	269.270.962,0	ND
Inversión por beneficiario	101.1249.537,0	1589447,787	660525,5813	416183,8673	
<b>Urbana y Rural</b>					
Beneficiarios	9.060	28	59	9.060	16
Inversión social	4.305.309.635,00	24.993.320,00	39.648.408,00	4.240.667.907,0	ND
Inversión por beneficiario	475.199,74	892.618,57	672.006,92	468.064,89	

<sup>1/</sup> La columna de beneficiarios no cuentan duplicados, es decir, si una persona recibió ambos beneficios, sólo se cuenta una vez.

<sup>2/</sup> De los datos reportados para una persona el Conapam (Dpto. de Informática) no anotó zona de residencia. Por tanto se presenta una diferencia de ₡579.825 entre lo que suman las zonas y la suma de totales en la inversión social.

<sup>3/</sup> ND: no disponible

**Fuente:** Desaf, sistema de control y seguimiento, 2016

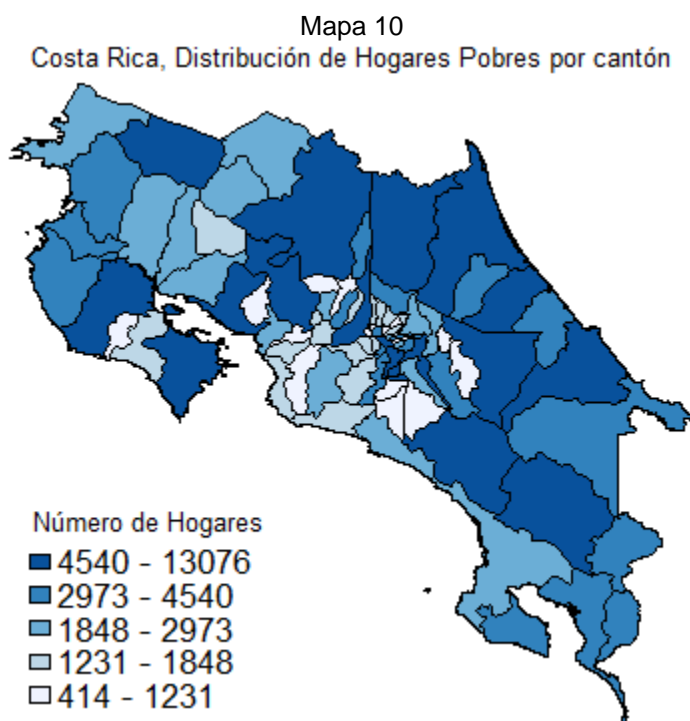
La red de cuidado es la modalidad con mayor cantidad de beneficiarios, casi un 80% del total de beneficiarios del programa. Para el resto de las modalidades, este porcentaje varía entre un 76% y 85% de los beneficiarios para cada modalidad. La única excepción es para las personas residentes en zonas rurales, donde sólo un 18% de los beneficiarios de esta zona reciben este beneficio.

Esto sugiere que esta modalidad de atención en particular presenta limitantes importantes por parte de la institución para hacer llegar la atención a residentes de zonas rurales en el país. Esta idea se refuerza con otros dos hechos que se extraen del cuadro. Primero, se observa que para las demás modalidades, la mayoría de sus beneficiarios son residentes de zonas rurales del país. Y segundo, un 69.3% de los beneficiarios totales de la red de cuidado son de distritos con zonas urbanas y rurales.

En relación con la distribución de beneficiarios y recursos por sexo, aunque las mujeres son un 58.8% de los beneficiarios totales, estas reciben un 57,06% de los recursos totales de la institución. De tal manera que la inversión social es muy proporcional a la distribución por sexo.

Por último, pareciera, a pesar de que no deberían existir beneficiarios que sean atendidos en más de una modalidad, considerando el modelo de gestión del programa, se encontró que hay 227 personas que fueron atendidas en más de una modalidad. De esa cifra 224 personas han recibido dos servicios y 3 han obtenido tres servicios. Existen personas que recibieron todos los tipos de combinaciones. Y las 3 combinaciones de tres modalidades encontradas son diferentes. Las combinaciones entre los servicios recibidos sugieren que este duplicado o triplicado de beneficios otorgados según el registro de beneficiarios no se debe a un error sistemático en la generación de la información, sino a que en efecto existen beneficiarios con múltiples beneficios.

Seguidamente se presenta el Mapa 10, que refleja la distribución cantonal de las personas pobres, según el Censo del 2011, para poder facilitar la comparación con la distribución del programa.



## 2.6 Registro de beneficiarios

CONAPAM siempre ha tenido grandes dificultades para enviar la información pertinente del registro de beneficiarios. Por un lado, el envío de la información no sigue el formato requerido por el manual de registro de beneficiarios. El mayor problema es que los beneficios incluidos en el manual de envío de información del registro de beneficiarios no corresponden a los beneficios enviados por la institución.

Lo anterior, genera dos grandes problemas. Primero, dificulta la comparación entre los resultados del análisis del registro de beneficiarios con el análisis del informe cantonal. Y segundo, este problema persistió a pesar de que desde octubre del 2016 se había enviado diversas versiones del manual del registro de beneficiarios para que cada institución indicara si era necesario hacer ajustes. Esto sugiere que los encargados de la información de CONAPAM no revisaron el manual de envío de información, hicieron caso omiso del mismo o no reportaron discrepancias.

Además, de estos problemas del envío de la información, se encontraron problemas menores como la duplicidad de observaciones, mismas que otros no tenían sexo y otros montos de beneficio de 0.01 colones<sup>2</sup>.

Por otra parte, al realizar una comparación entre las bases de registro de beneficiarios e informe cantonal se encontraron diferencias importantes en la cantidad de beneficiarios, inversión social y los cantones en los que el programa tiene presencia. Destaca sin embargo, como en la información oficial de beneficiarios, CONAPAM reporta números de beneficiarios con decimales.

**Cuadro 8**  
**Costa Rica, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Diferencias de beneficiarios, inversión social y cantones reportados con recursos FODESAF por fuente de información, según modalidad de atención, 2016**

Beneficiarios, cantones reportados e inversión social	Fuente de Información		Diferencia
	Registro de beneficiarios	Informe cantonal	
<b>Beneficiarios</b>			
Hogares y Albergues	1.994	1.709	284
Centros diurnos	1.363	1.143	219
Red de cuidado	13.057	11.289	1.767
Abandonados	332	266	65
<b>Cantones reportados</b>			
Total de la institución	79	76	3
Hogares y Albergues	60	57	3
Centros diurnos	42	37	5
Red de cuidado	70	50	20
Abandonados	22	10	12
<b>Inversión social (en colones)</b>			
Total de la institución	10.481.617.977,0	15.505.457.271,0	-5.023.839.294,0
Hogares y Albergues	3.155.749.470,0	3.155.749.716,0	-246,0
Centros diurnos	893.443.233,0	893.442.891,0	342,0

<sup>2</sup> Esto se aclaró posteriormente con los encargados de la información. Sin embargo, la base de datos no justifica estos montos ni hace uso de la columna de "adicionales". La cual según el manual de envío de información del registro de beneficiarios, fue creada para justificar montos y transacciones que no son evidentes por si mismas a partir de la base de datos.

Red de cuidado	6.432.425.274,0	7.819.537.669,0	-1.387.112.394,0
Abandonados	ND	1.200.000.000,0	ND

<sup>1/</sup> ND: no disponible

**Fuente:** Desaf, sistema de control y seguimiento, 2016

Para todas las modalidades se encontró que el registro de beneficiarios reporta entre 12% y 24% de beneficiarios más que lo que reporta el informe cantonal. Similarmente, el registro de beneficiarios reporta para todos las modalidades estar presente en más cantones que los reportados en el informe cantonal.

Al considerar todas las modalidades, el registro de beneficiarios indica que el programa tiene presencia en los cantones de Alvarado, Bagaces y Turruabares, mientras que el informe cantonal indica que no se otorgan beneficios en ninguno de estos tres cantones. En relación con las discrepancias sobre los demás cantones, estas varían drásticamente entre las modalidades del programa. Estas diferencias se detallan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 9**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Cantones con presencia del programa, por fuentes de información, según modalidades, 2016**

Cantones con presencia del programa	
Registro de beneficiarios	Informe cantonal
Hogares y albergues	
Vásquez de Coronado, La Unión y Garabito	
Centros Diurnos	
Moravia, Aserri, San Ramón, Nandayure, Parrita, Siquirres	El Guarco
Red de cuidado	
Acosta, Aserri, Alajuelita, Escazú, Puriscal, Turruabares, Naranjo, Valverde Vega, Los Chiles, Alvarado, El Guarco, Jiménez, Oreamuno, Turrialba, Heredia, Bagaces Parrita San Rafael, Santa Bárbara, Belén, Flores.	Guácimo
Abandonados	
Aserri, Desamparados, Los Chiles, Jiménez, Paraíso, Santo Domingo, Barva, Heredia, Santa Bárbara, Puntarenas, Corredores, Limón.	

**Fuente:** Desaf, sistema de control y seguimiento, 2016

Por último, en relación con la inversión social, hay diferencias muy importantes en el total reportado para el registro de beneficiarios y el total reportado por el informe cantonal. No obstante, esta diferencia se atribuye a las diferencias de inversión social reportada en las modalidades de *Hogares-Albergues* y *Abandonados*. Lamentablemente, en el registro de beneficiarios no se registran los montos entregados a cada beneficiario para el beneficio de *Abandonados*, por lo que no se puede saber con exactitud en qué medida cada uno de estos dos beneficios contribuye a la diferencia total del programa.



### 3. LIQUIDACION PRESUPUESTARIA ANUAL

Mediante oficio DG N°003-2017 del 02 de enero del 2017 se le solicita al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), la liquidación presupuestaria amparada a lo establecido en el artículo 46 del Reglamento a la Ley, Decreto N°35873-MTSS, que establece:

***“...todas las instituciones que reciban recursos del FODESAF deberán presentar informes de liquidación anual presupuestaria y programática, a más tardar el día 25 de enero de cada año.”***

El informe corresponde a la liquidación del período comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre del 2016.

Para dar cumplimiento a las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos, establecidos por la Contraloría General de la República sobre la Liquidación Presupuestaria, se analizan los ingresos y egresos (gastos) y así determinar la existencia de superávit o déficit.

#### 3.1 Presupuesto de Ingresos

Para el ejercicio económico 2016, el FODESAF le asignó recursos al CONAPAM para el Programa Construyendo Lazos de Solidaridad por ¢12.382.871.200.00, los mismos fueron incorporados en el Presupuesto Ordinario del FODESAF 2016, el cual fue aprobado por la Contraloría General de la República mediante oficio N°18495 DFOE-SOC-1098 del 15 de diciembre del 2015. Por su parte el CONAPAM para el Programa Construyendo Lazos de Solidaridad incorpora estos recursos mediante presupuesto ordinario Aprobado por el Ente Contralor mediante oficio N° 18984 (DFOE-SOC-1186) del 18 de diciembre de 2015.

Por otra parte, mediante Presupuesto Extraordinario N°001-2016 el CONAPAM incorpora recursos por el orden de ¢172.326.700.70, correspondiente al Superávit específico del año 2015. Dicho Presupuesto Extraordinario fue aprobado por la Contraloría General de la República mediante oficio 03512 (DFOE-SOC-0336) del 11 de marzo del 2016.

Del presupuesto extraordinario N°001-2016, la totalidad de estos recursos, se trasladaron como Transferencias Corrientes a Asociaciones, específicamente para Centros Diurnos y Abandono.

Además, mediante Presupuesto Extraordinario N°002-2015 el CONAPAM incorpora recursos por ¢1.075.576.707.00, los cuales ¢375.576.707.00 corresponden para el Programa Construyendo Lazos de Solidaridad en la Modalidad Atención domiciliar y comunitaria (Red Nacional de Cuido) Y ¢700.000.000.00 adicionales, para atender a la población identificada mediante el Programa Puente al Desarrollo. Dicho presupuesto fue aprobado por la Contraloría General de la República mediante oficio 13704 (DFOE-SOC-0976) del 07 de Octubre del 2016.

Así las cosas, el total de recursos presupuestados por el CONAPAM en el ejercicio económico del año 2016 han sido por el orden de ¢13.630.774.607.70.

Los ingresos reales que muestra el CONAPAM de acuerdo con el informe de Liquidación presupuestaria que remite mediante oficio CONAPAM-DE-53-O-2017 del 10 de febrero del 2017, se indica que al 31 de diciembre el Consejo muestra ingresos por ¢13.212.899.968.56 según el siguiente desglose:

Reintegros períodos anter. FODESAF	¢	3.267.727.86
Superávit 2015	¢	172.326.700.70
Recursos Girados FODESAF	¢	<u>13.037.305.540.00</u>

Total Ingresos  $\text{¢}13.212.899.968.56$

De acuerdo con lo anterior de los ingresos totales el 98.67% corresponde a lo girado por el FODESAF al CONAPAM en el ejercicio económico 2016, el 0.03% corresponde a reintegro de la Asociaciones y el 1.30% al superávit del 2015.

### 3.2 Presupuesto de Egresos

El presupuesto de Egresos fue por la suma de  $\text{¢}13.630.774.607.70$ , tal y como se muestra el CONAPAM en el informe de liquidación presentada.

Asimismo, en referencia a los Egresos Reales del ejercicio 2016 el CONAPAM muestra una ejecución de egresos reales por  $\text{¢}13.068.730.275.51$ , tal y como se presenta en el siguiente detalle.

**Cuadro 10**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Ejecución egresos reales, 2016**

Cod.	Subpartida Presupuestaria	Ejecución Al 31-12-2016	% De Ejec.
<b>6.</b>	<b>Transferencias Corrientes</b>	<b>13.068.730.275.51</b>	
6.01.04	Transf. Ctes a Gobiernos Locales	550.200.000.00	4.21%
6.04.01	Transf. Ctes a Asociaciones	12.157.884.523.27	93.03%
6.04.02	Transf. Ctes a Fundaciones	360.645.752.24	2.76%

Fuente: Desaf, Departamento de Presupuesto , 2016

Realizado el análisis de la liquidación presupuestaria presentada por el CONAPAM, se determina que los ingresos efectivos del Programa Lazos de Solidaridad fueron por un monto de  $\text{¢}13.212.899.968.56$  y los egresos reales por el orden de  $\text{¢}13.068.730.275.51$ . Así las cosas, se concilia el superávit determinado para el año 2016 por  $\text{¢}144.169.693.05$ , el cual el CONAPAM lo refleja como un superávit específico.

Los ingresos efectivos asignados al CONAPAM y girados al Programa Lazos de Solidaridad, fueron por el orden de  $\text{¢}13.212.899.968.56$ , de los cuales el CONAPAM muestra en el ejercicio 2016 una erogación por  $\text{¢}13.068.730.275.51$  que corresponde a un de 98.91%, y se refleja un superávit por  $\text{¢}144.169.693.05$  que equivale al 1.09%, del cual el CONAPAM en su informe menciona que el mismo quedo reflejado como un superávit específico 2016.

El Superávit específico reflejado por el CONAPAN, debe incorporarse a su Presupuesto 2017. Por lo que tiene que elaborar un Presupuesto Extraordinario y remitirlo para su respectiva aprobación a la Contraloría General de la República y a la DESAF.

**Cuadro 11**  
**COSTA RICA, CONAPAM: Programa Construyendo Lazos de Solidaridad**  
**Liquidación al 31 de diciembre del 2016**  
**Superávit o déficit acumulado**

DETALLE	PARCIALES	TOTALES
<b>1- <u>INGRESOS</u></b>		
<b>1-1 PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>		<b>13.630.774.607,70</b>
-PRESUPUESTO ORDINARIO	12.382.871.200,00	
-PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Nº 1-2016	172.326.700,70	
-PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Nº 2-2016	1.075.576.707,00	
<b>1-2 INGRESOS REALES</b>		<b><u>13.212.899.968,56</u></b>
-DEL EJERCICIO 2016	13.037.305.540,00	
-SUPERAVIT 2015	172.326.700,70	
-REINTEGROS IBS	3.267.727,86	
<b>SUPERAVIT DE INGRESOS</b>		<b>417.874.639,14</b>
<b>2- <u>EGRESOS</u></b>		
<b>2-1 PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>		<b>13.630.774.607,70</b>
-PRESUPUESTO ORDINARIO	12.382.871.200,00	
-PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Nº 1-2016	172.326.700,70	
-PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Nº 2-2016	1.075.576.707,00	
<b>2-2 EGRESOS REALES</b>		<b><u>13.068.730.275,51</u></b>
6,04,01 Transf. Ctes a Asociaciones	12.157.884.523,27	
6,04,02 Transf. Ctes a Fundaciones	360.645.752,24	

6,01,04	Transf. Ctes. Gobierno Locales	550.200.000,00	
	<b>SUPERAVIT DE EGRESOS</b>		<b>562.044.332,19</b>
<b>3-</b>	<b>SUPERAVIT EFECTIVO 2016</b>		<b>144.169.693,05</b>

Fuente: Desaf, Departamento de Presupuesto , 2016

#### 4. CONVENIOS Y ADENDAS

El Convenio de Cooperación y Aporte Financiero suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Desaf y el Conapam, número DAL-CV-00006-2015, se suscribió el 10 de febrero de 2015, con vigencia para los periodos presupuestarios 2015 y 2016.

Sobre las Adendas firmadas en el año 2016:

- Mediante Adenda número DAL-CV-00084-2015, se suscribió adenda 1-2016, referente a la aprobación presupuestaria del periodo Ordinario 2016.
- Mediante Adenda número DAL-CV-00051-2016, se firmó adenda 2-2016, sobre aprobación del presupuesto extraordinario 001-2016. Así mismo, en esta adenda se amplía la vigencia del Convenio hasta febrero de 2017.

El día 01 de marzo de 2017, se suscribió nuevo convenio con Conapam, el cual tendrá vigencia para los periodos presupuestario 2017 al 2021.

#### 5. PRINCIPALES HALLAZGOS

No se reciben los cronogramas de metas de los presupuestos extraordinarios modificados subsanando las inconsistencias identificadas en los mismos, razón por la cual el resultado de los indicadores se calcularon considerando únicamente el cronograma de metas del presupuesto ordinario.

Se gira en el periodo de manera efectiva ¢13.037.305.540,00 y el gasto efectivo por ¢13.068.730.276,00 fue mayor que la cantidad girada. Sin embargo, considerando el monto por concepto de superávit 2015 por ¢172.326.700,70, los recursos disponibles para la ejecución del programa fue por ¢13.209.632.240,70.

Se programó la atención de 5.771 beneficiarios y se atendieron a 12.442 personas.

Se transfiere el 100% de los recursos a los beneficiarios atendidos, por lo que no se gasta en otros rubros como gastos administrativos, tal y como lo establece la Ley #8783.

El programa en general tuvo un crecimiento en beneficiarios y gasto real con respecto al período 2015 y un decrecimiento específicamente en la modalidad de hogares.

El gasto anual y mensual por beneficiario fue mayor al programado en las modalidades de hogares y centros diurnos, pero menor en las modalidades de red de cuidado y abandonados.

La eficiencia del programa fue de un 328%, no se logra el 100% en los resultados en beneficiarios y gasto. Pareciera que el monto de los subsidios programados no es un buen indicador para el logro de la eficiencia. Se es eficiente cuando se logra el 100% de la programación tanto en beneficiarios como en recursos.

El indicador de uso de los recursos girados supera el 100%, lo que indica que hubo un gasto ¢31.424.736,00 de más, sin embargo considerando el monto por concepto de superávit del 2015 por ¢172.326.700,70, los recursos disponibles para la ejecución del programa es por ¢13.209.632.240,70, presentando un superávit real por ¢140.901.964,70.

De los recursos asignados y aprobados a la unidad ejecutora por un total de ¢13.629.375.940,70 la DESAF gira el monto de ¢13.037.305.540,00 generando un saldo presupuestario de ¢592.070.400,70. Considerando el monto girado y el monto reportado como superávit 2015 por ¢172.326.700,70, los recursos disponibles suman un total de ¢13.209.632.240,70, generando un superávit por ¢140.901.964,70.

CONAPAM tiene grandes problemas en la generación de información. Esto no sólo se refleja en las inconsistencias en las bases de datos, sino en el reporte de los mismos. En particular destaca que el número de beneficiarios consignados en el informe cantonal tenían decimales. Esto muestra que los datos no fueron revisados previo al envío a la DESAF ni que el manejo de los mismos fue hecho con cautela.

Se presenta la información en el archivo cantonal con una nomenclatura diferente a la indicada en la ficha técnica oficial, lo que puede inducir a imprecisiones en los análisis. Es decir no se tiene un manejo homogéneo de los nombres de las modalidades; ejemplo de ello es que en el informe cantonal la información reportada la presentaron en dos agrupaciones: Necesidades básicas (incluye las modalidades recibidas en el archivo denominadas "hogares" y "centros diurnos") y Red de cuidado (que incluye las modalidades denominadas en el archivo recibido "red de cuidado" y abandonados"); mientras que la ficha técnica del programa define cuatro modalidades de atención a los beneficiarios: Hogares y Albergues, Centros Diurnos, Atención Domiciliaria y Comunitaria (Red de Cuido) y Atención Domiciliaria y Comunitaria (Personas agredidas o en condición de abandono.

Se identificó la existencia de personas que recibieron más de un beneficio. Hay 227 personas que fueron atendidas en más de una modalidad. De esa cifra 224 personas han recibido dos servicios y 3 han obtenido tres servicios. Existen personas que recibieron todos los tipos de combinaciones. Las combinaciones entre los servicios recibidos sugieren que este duplicado o triplicado de beneficios otorgados según el registro de beneficiarios no se debe a un error sistemático en la generación de la información, sino a que en efecto existen beneficiarios con múltiples servicios de atención.

Los mapas de inversión social y beneficiarios muestran que la presencia del programa no presenta un patrón geográficamente sistemático entre modalidades, no se expande a todo el país.

Se identificaron inconsistencias de información entre los datos de beneficiarios de los informes del sistema de indicadores, registro de beneficiarios y cantonal.

Los ingresos efectivos asignados al CONAPAM y girados al Programa Lazos de Solidaridad, fueron por el orden de ¢13.212.899.968.56, de los cuales el CONAPAM muestra en el ejercicio 2016 una erogación por ¢13.068.730.275.51 que corresponde a un 98.91%, y se refleja un superávit por ¢144.169.693.05 que equivale al 1.09%, del cual el CONAPAM en su informe menciona que el mismo quedó reflejado como un superávit específico 2016.

El Superávit específico reflejado por el CONAPAN, debe incorporarse a su Presupuesto 2017. Por lo que tiene que elaborar un Presupuesto Extraordinario y remitirlo para su respectiva aprobación a la Contraloría General de la República y a la DESAF.