

# **Informe de auditoría** de carácter especial sobre la interrelación de los **Programas de Transferencias dirigidos a la población Adulta Mayor**

DFOE-SOC-IF-08-2016  
31 de agosto, 2016



## CONTENIDO

### Página Nro.

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	2
ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	2
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	2
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	2
GENERALIDADES ACERCA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR .....	3
METODOLOGÍA APLICADA .....	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	11
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>12</b>
FRAGMENTACIONES Y DUPLICACIONES EN EL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS QUE ATIENDEN PERSONAS ADULTAS MAYORES EN HOGARES Y CENTROS DIURNOS. ....	12
VACÍOS EN LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN TÉCNICA DEL PROTOCOLO DE COORDINACIÓN EN LAS FUNCIONES DE DISTRIBUCIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS QUE FINANCIAN A LOS HOGARES Y CENTROS DIURNOS. ....	17
TRASLAPES EN EL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, EN MODALIDADES DOMICILIARES. ....	21
COMPLEMENTARIEDADES EN EL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, EN MODALIDADES DOMICILIARES, EN PRESENCIA DE BAJA COBERTURA DE LOS CENTROS DIURNOS.....	25
VACÍOS EN LA FUNCIÓN DE RECTORÍA TÉCNICA DEL CONAPAM AL NO DISPONER DE ESTUDIOS A NIVEL NACIONAL SOBRE LAS LOCALIDADES DONDE SE REQUIEREN SERVICIOS DE ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CONDICIÓN DE POBREZA O RIESGO SOCIAL. ....	28
VACÍOS EN LA FUNCIÓN DE RECTORÍA TÉCNICA DEL CONAPAM POR DEBILIDADES EN LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN CONDICIÓN DE POBREZA O RIESGO SOCIAL. ....	29
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>31</b>

**4. DISPOSICIONES..... 32**

A EMILIO ARIAS RODRÍGUEZ, MINISTRO RECTOR DEL SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL O A QUIEN OCUPE EL CARGO DE RECTOR DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS, Y A LA JUNTA RECTORA DEL CONAPAM, COMO RECTOR TÉCNICO EN MATERIA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ ..... 33

A LA JUNTA RECTORA DEL CONAPAM Y A MARÍA DEL ROCÍO SÁENZ MADRIGAL, PRESIDENTA EJECUTIVA DE LA CCSS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO..... 34

A LA JUNTA RECTORA DEL CONAPAM..... 35

**ANEXO NRO. 1..... 37**

MONTO TOTAL DE RECURSOS OTORGADOS POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y CANTIDAD DE HOGARES Y CENTROS DIURNOS QUE RECIBEN RECURSOS..... 37

**ANEXO NRO. 2..... 39**

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS INTERRELACIONES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR ..... 39

**ANEXO NRO. 3..... 59**

HOGARES Y CENTROS DIURNOS QUE RECIBIERON RECURSOS POR PERSONA QUE SUPERAN EL COSTO DE ESTANCIA MENSUAL ESTIMADO POR CONAPAM..... 59

**ANEXO NRO. 4..... 62**

TEMAS TRATADOS EN LA COMISIÓN TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL EN EL PERIODO 2013-2015..... 62

**ANEXO NRO. 5..... 63**

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS POR DESAF E IMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE CENTROS DIURNOS, SEGÚN PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES EN CONDICIÓN DE POBREZA DEL CANTÓN. 2011-2014 ..... 63

**ANEXO NRO.6..... 64**

CANTIDAD DE PERSONAS ADULTAS MAYORES BENEFICIARIAS DE MODALIDAD DOMICILIAR ..... 64

**DIAGRAMAS**

DIAGRAMA NRO. 1. COSTA RICA. INSTITUCIONES PÚBLICAS CONCEDENTES DE RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES.2015..... 8

DIAGRAMA NRO. 2. CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE LA INTERRELACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS..... 10

## TABLAS

FRAGMENTACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO ESTATAL A ORGANIZACIONES PRIVADAS.....	13
TABLA NRO. 2. DUPLICACIONES PROGRAMÁTICAS Y DE GESTIÓN.....	14
TABLA NRO. 3. VACÍOS DE GESTIÓN DE LA COMISIÓN TÉCNICA.....	18
TABLA NRO. 4. TRASLAPE DE GESTIÓN.....	24
TABLA NRO. 5. COMPLEMENTARIEDADES DE GESTIÓN.....	27
TABLA NRO. 6. VACÍOS DE GESTIÓN DE CONAPAM.....	31

**INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-08-2016**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**¿Qué examinamos?**

*El objetivo de la auditoría fue analizar la relación existente entre programas que ejecutan transferencias a favor de la población adulta mayor para determinar eventuales fragmentaciones, traslapes o duplicaciones que puedan afectar los servicios que se brindan a esta población. El período de examen fueron los años 2014 y 2015.*

**¿Por qué es importante?**

*La Contraloría General ha indicado que las políticas y recursos públicos dirigidos a la superación de la pobreza no han sido canalizados eficaz y eficientemente, pues se opera en forma dispersa, descoordinada y desarticulada, generando duplicidades a nivel institucional e interinstitucional. Por otra parte, estudiar las transferencias en favor de las personas adultas mayores es relevante debido a que la magnitud de recursos públicos invertidos en el 2015 se estima en ₡94.846 millones, equivalente al 0,34% del Producto Interno Bruto. Además, por el envejecimiento poblacional, evidenciado por el hecho de que en el 2015 habitaban en el país 355.637 personas mayores de 64 años, un 7,4% de la población total y se estima que en el 2050 habrán 1.262.311, un 20,7% de la población total.*

**¿Qué encontramos?**

*Una vez concluida la presente auditoría esta Contraloría General determinó que existen fragmentaciones en el financiamiento estatal a las organizaciones privadas que atienden personas adultas mayores en hogares y centros diurnos; pues se brinda a través de 9 instituciones públicas, a las que se les otorgó esa función sin contar de previo con una visión de conjunto, en consecuencia cada una transfiere por sí sola, los dineros a los beneficiarios, a efecto de que puedan financiar sus costos de operación y la ejecución de proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura. Además, las organizaciones, reciben recursos provenientes de las pensiones no contributivas de las personas que residen en ellos, con lo cual, aumentan a 10 las instituciones concedentes.*

*Asimismo, se encontró que hay duplicación programática entre la Junta de Protección Social (JPS), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Instituto Nacional de Seguros (INS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), ya que están involucradas en las mismas actividades de distribución y giro de recursos y proveen los mismos servicios a las mismas organizaciones privadas. A su vez, existe duplicación de gestión, en el caso de la JPS, CONAPAM, INS, MTSS y BCCR, pues coinciden en otorgar recursos a los mismos hogares y centros diurnos para financiar los costos de atención.*

*Las fragmentaciones y duplicaciones identificadas, por esta Contraloría General, tienen como consecuencia la existencia de hogares y centros diurnos que en los años 2014 y 2015 recibieron recursos por persona que superan el costo de estancia mensual estimado por CONAPAM. Así por ejemplo, en el 2014, 11 hogares en un escenario máximo y 19 hogares en un escenario promedio, recibieron un monto de recursos por persona mayor al necesario para sufragar el costo de estancia definido por el CONAPAM, por su parte, en el año 2015, 21 hogares en el escenario máximo y 44 hogares en el escenario promedio, también superaron dicho monto.*

*También, se encontraron vacíos en la gestión de la “Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación” en las funciones de distribución, control y supervisión de los recursos que financian a los hogares y centros diurnos, lo que puede ocasionar que en la distribución no se estén considerando las necesidades de las localidades y personas en extrema pobreza, siendo que durante el periodo 2011-2014 recursos del FODESAF y del IMAS se destinaron al financiamiento de proyectos en cantones en los que no están las mayores concentraciones de personas adultas mayores en condición de pobreza.*

*Además, se identificó la existencia de un traslape no administrado entre las prestaciones que ofrece la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores y las pensiones no contributivas que otorga el Régimen No Contributivo de Pensiones (RCNP), no garantizando el mejor uso de los recursos disponibles. A su vez, se determinaron complementariedades en los servicios a la persona adulta mayor en modalidades domiciliarias (RCNP y Red de Cuido) con la modalidad de centros diurnos, las cuales requieren ser gestionadas, para ampliar la cobertura y suministrar una atención más integral a esa población.*

*Finalmente, se determinaron vacíos en la función de rectoría técnica del CONAPAM al no disponer de estudios a nivel nacional sobre la ubicación de las necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social y presentar debilidades en la definición de una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la atención de dichas necesidades.*

*En conclusión, es criterio de esta Contraloría General que, las debilidades encontradas con el desarrollo de la presente auditoría, se constituyen en importantes oportunidades de mejora, de cara a que los recursos públicos asignados a la población adulta mayor, se utilicen de la mejor forma posible. Desafío que resulta fundamental para las distintas autoridades e instituciones vinculadas con este particular, máxime teniendo en consideración el crecimiento proyectado de la población adulta mayor mencionado anteriormente.*

### ***¿Qué sigue?***

*Se emiten disposiciones dirigidas al Ministro Rector del Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social, a la Junta Rectora del CONAPAM y a la Presidenta Ejecutiva de la CCSS, orientadas, entre otras, a que se reorganice el proceso de asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención de personas adultas mayores en hogares y centros diurnos. Además, se establezcan los mecanismos que articulen las prestaciones que otorgan las redes locales de cuidado con la pensión no contributiva, se implemente un protocolo de complementariedad entre las modalidades RCNP y centro diurno, se definan y ejecuten acciones para la operación de los centros diurnos financiados por las municipalidades y áreas regionales del IMAS, se establezcan e implementen criterios y procedimientos para priorizar el otorgamiento de los beneficios de la red de cuidado; y finalmente, se aborden los vacíos de rectoría técnica del CONAPAM mediante la identificación de las localidades donde se requieren los servicios de atención de las necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social y la emisión oficial de los compromisos de las instituciones con la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021.*

**INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-08-2016**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE  
LA INTERRELACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE  
TRANSFERENCIAS DIRIGIDOS A LA  
POBLACIÓN ADULTA MAYOR**

**1. INTRODUCCIÓN**

**ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. Esta Contraloría General ha indicado que el sector social del país es complejo, con gran cantidad de instituciones y programas, creados sin visión de conjunto y en forma atomizada, además, con diversidad de estatus legales y capacidad de ejecución del presupuesto<sup>1</sup>. Asimismo, se ha señalado que si bien los planes nacionales de desarrollo han establecido como prioridad y eje medular una política dirigida a la superación de la pobreza, también es cierto que las políticas y recursos públicos no han sido canalizados eficaz y eficientemente, pues dichas políticas “...operan en forma dispersa, descoordinada y desarticulada, generando duplicidades...”, a nivel institucional e interinstitucional.”<sup>2</sup>
- 1.2. Por lo anterior y en el contexto de la cantidad y diversidad de programas que ha creado el Estado costarricense, resulta importante analizar las interrelaciones entre los programas para determinar la existencia de fragmentaciones, traslapes, duplicaciones y vacíos, sus causas y sus efectos, con el fin de que se valoren las acciones que permitan que el Estado sea más eficiente y logre mayor cobertura de la población objetivo.
- 1.3. Por otra parte, mediante un análisis de riesgos se determinó que el estudio de las interrelaciones entre los programas debía centrarse en los programas de transferencias dirigidos a la población adulta mayor, por la magnitud de recursos públicos invertidos que para el 2015 se estima en 0,34% del Producto Interno Bruto, además, por el envejecimiento poblacional que vive el país producto de la transición demográfica. Sobre el particular, en el 2015 habitaban en el país 355.637 personas mayores de 64 años, un 7,4% de la población total y se estima que en el 2050 habrán 1.262.311, un 20,7% de la población total<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Memorias anuales, 2005 (pág.171) y 2009 (pág.51).

<sup>2</sup> Memoria Anual 2010, pág. 290.

<sup>3</sup> INEC. Proyecciones de Población 2011-2050 al 25 de mayo, 2016.

<http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>

#### **OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

- 1.4. Esta auditoría tiene como propósito analizar la relación existente entre los diversos programas que ejecutan transferencias a favor de la población adulta mayor, para determinar eventuales fragmentaciones, traslapes o duplicaciones que puedan afectar los servicios que se brindan a esta población.

#### **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

- 1.5. El estudio abarcó el tipo de relaciones existentes entre los programas de transferencias dirigidos a la población adulta mayor en el período 2014 y 2015.
- 1.6. Se incluyeron en el análisis las siguientes instituciones en razón de que otorgan transferencias monetarias o pensiones no contributivas dirigidas a la población adulta mayor: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Junta de Protección Social (JPS), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (Dirección Financiera), Instituto Nacional de Seguros (INS), Banco Central de Costa Rica (BCCR).
- 1.7. Adicionalmente, se analizaron instituciones que, según demanda, pueden decidir otorgar recursos para el financiamiento de proyectos de organizaciones privadas que se dedican a la atención de personas adultas mayores: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), municipalidades, Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR).

#### **ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

- 1.8. Durante el desarrollo de la auditoría se realizaron a las distintas instituciones varios requerimientos de información documental y de bases de datos, así como, solicitudes de reuniones, los cuales siempre fueron atendidos oportunamente.

#### **LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

- 1.9. La presente auditoría tuvo dentro de su alcance la estimación del costo de la estructura administrativa establecida en la JPS, el CONAPAM y el IMAS, para la asignación, giro, control y supervisión de los recursos transferidos a las organizaciones privadas. No obstante, pese a una estimación inicial, el CONAPAM no pudo atender un requerimiento adicional referido a replantear la estimación para hacerla con datos anuales del 2015 y no de un solo mes, incluir los costos en que incurren la Asesoría Jurídica, Desarrollo Estratégico Institucional e Informática y preparar un cuadro del presupuesto ejecutado para ese año con las estimaciones realizadas. La razón dada por el Consejo fue que en ese momento el CONAPAM no contaba con la cantidad de personal necesaria para realizar el estudio requerido, según las variables solicitadas.

### **GENERALIDADES ACERCA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR**

- 1.10. En el aparato estatal costarricense existen instituciones que otorgan, regularmente, transferencias monetarias y pensiones no contributivas a las personas adultas mayores y también hay instituciones que, según demanda, pueden decidir otorgar recursos para el financiamiento de proyectos de organizaciones privadas que se dedican a la atención de este grupo poblacional.
- 1.11. Entre las primeras se encuentran CONAPAM, JPS, CCSS, MTSS, INS y BCCR. A continuación se describen los orígenes y en qué consisten las transferencias monetarias y pensiones.
- 1.12. El CONAPAM se creó mediante el artículo 32 de la Ley nro. 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, del 25 de octubre de 1999, como un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Presidencia de la República; además es la institución pública rectora en materia de envejecimiento<sup>4</sup>. Sus fines principales son, propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo; impulsar la atención de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas; y proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores establecidos en las diferentes leyes (artículo 34).
- 1.13. Las funciones del CONAPAM se establecen en el artículo 35 y las de interés para los efectos de la presente auditoria son: inciso g) Determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores. Inciso ñ) La atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes. Inciso o) La atención de las personas adultas mayores en su domicilio o comunidad mediante programas de atención y cuidado integral de personas adultas mayores en Costa Rica. Inciso r) Controlar y fiscalizar la correcta utilización de los recursos materiales y monetarios que asigne a entidades públicas y privadas.
- 1.14. El CONAPAM tiene dos fuentes de financiamiento, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), del cual le corresponde un 2%<sup>5</sup> y el impuesto sobre licores, cervezas y cigarrillos<sup>6</sup>, que establece recursos para los

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica nro. OJ-157-2001 del 26 de octubre de 2001.

<sup>5</sup> Ley nro. 5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, artículo 3 inciso o).

<sup>6</sup> Ley nro. 7972 del 22 de diciembre de 1999, Ley de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.

hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia, y para programas de organización, promoción, educación y capacitación.

- 1.15. Estos recursos son utilizados por CONAPAM en el programa Construyendo Lazos de Solidaridad, que otorga subsidios a organizaciones privadas para la atención y cuidado mediante diversas modalidades: Hogares y Albergues, Centros Diurnos y Atención Domiciliar y Comunitaria (conocida como Red de Cuido<sup>7</sup>). En esta última modalidad, la atención se realiza en el domicilio de la persona adulta mayor, proveyéndole los bienes y servicios que requiere<sup>8</sup>.
- 1.16. La Junta de Protección Social (JPS) es un ente descentralizado del sector público, posee personalidad jurídica y patrimonios propios, así como autonomía administrativa y funcional para el desempeño de sus funciones que comprenden la creación, administración, venta y comercialización de todas las loterías<sup>9</sup>. En el artículo 8 incisos ñ), o) p) y t) de la Ley nro. 8718 se define el financiamiento de programas destinados a atender y proteger a las personas adultas mayores y a promover una vejez digna, activa y participativa, tal como se resume a continuación: Inciso ñ) De 24,8% a 25,7% para entidades y programas dedicados a atender y proteger a las personas adultas mayores. Inciso o) 0,30% para las entidades dedicadas a la capacitación, organización y dirección de asociaciones, fundaciones y grupos de personas dedicadas a atender y proteger a las personas adultas mayores. Inciso p) De 7% a 7,5% para centros diurnos sin fines de lucro para personas adultas mayores. Inciso t) 1,5% para la Asociación Gerontológica Costarricense, para programas orientados a la promoción de una vejez digna, activa y participativa.
- 1.17. No obstante, es importante considerar que la JPS tiene sus orígenes en el año de 1845 y desde antes de la Ley nro. 8718 destinaba por disposición legal recursos para, entre otros destinos, la operación y el mantenimiento de hogares y centros diurnos para personas adultas mayores.

---

<sup>7</sup> En el 2011 el Gobierno de la República declaró de interés público la conformación y desarrollo de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica y designó al CONAPAM como órgano coordinador de las acciones para su implementación (Decreto Ejecutivo nro. 36607 del 13 de mayo de 2011).

<sup>8</sup> A la persona adulta mayor, seleccionada en cada red local, se le pueden brindar alimentos, artículos de uso personal e higiene, pago de citas médicas, medicamentos no suministrados por la Caja Costarricense de Seguro Social, ayudas técnicas, mejoras habitacionales, pago de transporte y servicios de un asistente domiciliar o cuidador. También se les puede ofrecer la atención y el cuidado en una familia solidaria, una vivienda u hogar comunitario o bien en los tradicionales hogares de larga estancia y centros diurnos.

<sup>9</sup> Ley nro. 8718 del 17 de febrero de 2009.

- 1.18. La CCSS administra el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP), el cual se creó en 1974 mediante la Ley nro.5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares<sup>10</sup>, como complemento al Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y desde entonces se aseguró su financiamiento con recursos del FODESAF, que por esa ley se creó. Los beneficios que otorga este programa están constituidos por prestaciones económicas mensuales y el pago de un décimo tercer mes en el mes de diciembre, así como el aseguramiento, en calidad de pensionado en el seguro de salud que administra la Caja<sup>11</sup>. En la reglamentación de este Régimen se posibilita que la pensión de la persona adulta mayor pueda ser endosada al hogar en que este reside, lo que constituye una fuente adicional de recursos para la organización que lo administra.
- 1.19. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) le gira recursos económicos a la Asociación Hogar Carlos María Ulloa por concepto de “pago de sueldos para cargos fijos”, lo cual se incluye en cada Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República. Para el ejercicio económico del 2015 es la Ley nro. 9289 del 01 de diciembre del 2014.
- 1.20. Esta transferencia la fundamenta el MTSS en los artículos del 12 al 15 inciso c) de la Ley nro.7935 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, así como también, en el artículo 51 de la Carta Magna. No obstante, este Órgano Contralor no localizó ninguna norma jurídica que en forma explícita establezca que el MTSS deba girarle recursos a esta Asociación en específico.
- 1.21. Al Instituto Nacional de Seguros (INS), como recaudador del aporte anual por vehículo de mil setecientos colones (¢1.700,00), establecido en el artículo 9, inciso n) de la Ley nro. 7088 del 30 de noviembre de 1987<sup>12</sup>, le corresponde otorgar un 10% de lo recaudado anualmente al Centro Diurno de Atención al Ciudadano en la Tercera Edad (ASCATE) y un 4% a la Asociación Hogar de Ancianos de Pérez Zeledón.
- 1.22. Por su parte, al Banco Central de Costa Rica (BCCR) le corresponde recaudar y distribuir el impuesto de 5% sobre las ventas de cemento producido en Cartago, San José y Guanacaste, según Ley nro. 6849 del 18 de febrero de 1983, la cual en su artículo 3 inciso h) establece que el 3% de este impuesto corresponde a la Asociación Asilo de Ancianos Claudio María Volio.
- 1.23. En relación con las instituciones que financian únicamente proyectos, según demanda (IMAS, DESAF, municipalidades y JUDESUR), a continuación se describen:

---

<sup>10</sup> Del 23 de diciembre de 1974. Esta ley fue reformada sustancialmente mediante la Ley nro. 8783 del 13 de octubre de 2009.

<sup>11</sup> Artículo 8 del Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (Aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, en el art. 14º, sesión nro. 8278, celebrada el 28 -08-2008).

<sup>12</sup> Impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves.

- 1.24. El IMAS cuenta con el Área de Acción Social y Administración de Instituciones (AASAI), la cual asumió las funciones de la antigua Oficina de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social de la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo<sup>13</sup>. Esto ocurrió porque la citada Dirección fue trasladada para crear al IMAS en 1971<sup>14</sup>. Las funciones de esa Oficina se encuentran definidas en los artículos 125 a 129 de la Ley nro.1860, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y comprenden, entre otros, dirección técnica, coordinación, supervisión y fiscalización económica de las instituciones y servicios de bienestar social, subvencionadas por el Estado; aprobación o improbación de sus reglamentos y programas y su fiscalización; autorización de su creación y funcionamiento; y organización de un archivo de las instituciones de bienestar social de la República.
- 1.25. Adicionalmente, el IMAS tiene la potestad de otorgar recursos a este tipo de entidades, pues el artículo 34 de su Ley indica que podrá financiar, promover o participar en la ejecución de programas destinados a combatir la pobreza que sean propuestos por organizaciones privadas o públicas sin fines de lucro. Esta potestad se ejerce por medio de transferencias de AASAI y de las Áreas Regionales de Desarrollo Social del Instituto.
- 1.26. Por su parte, la DESAF tiene facultad para otorgar recursos del FODESAF como ayuda complementaria a cualquier otro programa de asistencia social realizado por instancias públicas, cuyos beneficiarios se encuentren dentro de la población objetivo de ese Fondo, como han sido las municipalidades, de acuerdo con el párrafo final del artículo 3 de la Ley nro. 5662.
- 1.27. Las municipalidades en general, asignan, mediante partidas específicas, recursos para mejoras en infraestructura a hogares y centros diurnos administrados por organizaciones privadas. La Ley nro. 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998 en el artículo 62 les brinda esta facultad, al establecer que la municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de Contratación Administrativa, nro.7494 del 2 de mayo de 1995, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines, y en particular, cuando establece que las municipalidades podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo.

---

<sup>13</sup> Mediante el artículo 2 de la Ley nro. 3095 de 18 de febrero de 1963 se reformó la Ley nro. 1860 del 21 de abril de 1955, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, agregándole cuatro Títulos (Sétimo a Décimo) para organizar y establecer funciones a la Dirección General de Bienestar Social, a la cual pertenecía la Oficina de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social.

<sup>14</sup> Artículo 26 de la Ley de creación del IMAS, Ley nro. 4760 del 4 de mayo de 1971.

- 1.28. La Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR) fue creada en 1997<sup>15</sup>, para el desarrollo socioeconómico integral de la zona Sur de la provincia de Puntarenas, así como la administración y operación del depósito libre comercial de Golfito<sup>16</sup>. La Ley nro.7012 de creación del Depósito Libre Comercial de Golfito, en el artículo 11 otorga recursos a las Organizaciones de Bienestar Social de la Zona, al establecer que la totalidad del impuesto generado será para el financiamiento de proyectos de desarrollo regional y local, presentados por organizaciones constituidas y con personería jurídica debidamente inscrita, incluidas las municipalidades de los cantones de Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus y Buenos Aires. Asimismo, establece que los recursos se utilizarán para financiar proyectos productivos y de servicios, para ejecutar obras de infraestructura, programas de salud, educación, capacitación técnica y proyectos de interés social a favor de los grupos más vulnerables de los cantones de Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus y Buenos Aires.
- 1.29. El diagrama nro.1 que se muestra a continuación constituye la representación gráfica de las instituciones involucradas en materia de transferencias y pensiones no contributivas para las necesidades básicas<sup>17</sup> de las personas adultas mayores, al año 2015.

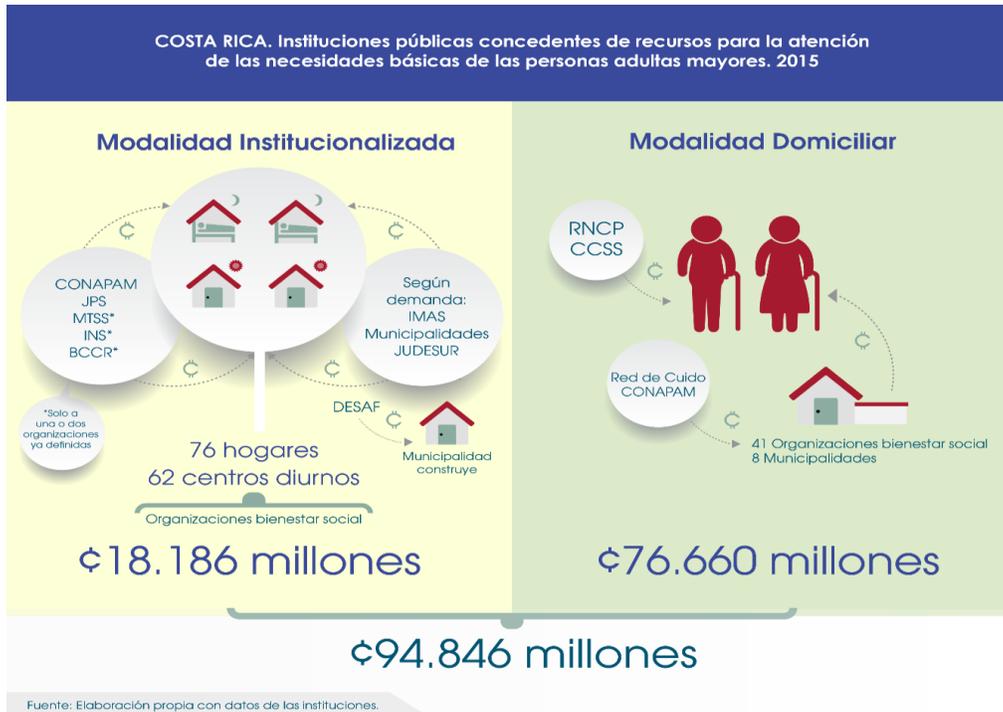
---

<sup>15</sup> Mediante la Ley nro. 7730 del 20 de diciembre de 1997, que reformó la Ley nro. 7012 del 4 de enero de 1985 de creación del Depósito Libre Comercial de Golfito.

<sup>16</sup> Artículo 10 de la Ley nro. 7012 del 4 de noviembre de 1985.

<sup>17</sup> Se entiende por necesidades básicas aquellas que son el primer pilar o la base de una atención integral de la persona adulta mayor. De acuerdo con la Ley nro. 7935, la atención integral comprende la satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, productivas y espirituales de las personas adultas mayores, para facilitarles una vejez plena y sana, considerando sus hábitos, capacidades funcionales y preferencias. Las necesidades básicas comprenden, para efectos del presente estudio, las físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales y espirituales.

Diagrama nro. 1



1.30. En relación con el monto de recursos involucrado, en el Anexo nro. 1, en los cuadros 1 y 2 se muestran los montos de recursos otorgados en el año 2015 por las instituciones públicas a hogares y centros diurnos, llamada modalidad institucionalizada y también a personas adultas mayores en la modalidad domiciliar, respectivamente. Se cuantificó un total de ₡94.846 millones en el 2015. En la modalidad institucionalizada, se determinó que el financiador mayoritario es la JPS quien otorgó el 53,5% de los recursos que reciben los hogares y centros diurnos, le sigue CONAPAM con el 33,3%, en tercer lugar está el RNCP de la CCSS con el 7,8% y el resto de fuentes representan el 5,4%. Se aclara que el RNCP, según como se observa en el diagrama nro. 1, es una modalidad domiciliar, pero hay hogares que reciben las pensiones de personas por el hecho de que el adulto mayor beneficiario reside en ellos,. En la modalidad domiciliar, el financiador mayoritario es el RNCP de la CCSS con un 91,4% seguido por la modalidad Red de Cuido de CONAPAM con el 8,6%.

#### METODOLOGÍA APLICADA

1.31. Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos de la Auditoría estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Asimismo, se observó, en lo atinente, el

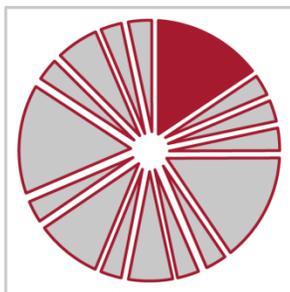
Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.

- 1.32. Para la definición de los criterios de auditoría referidos a los tipos de interrelaciones entre programas públicos se utilizaron y se adaptaron los conceptos fragmentación, traslape y duplicación propuestos por la General Accounting Office (GAO) de Estados Unidos, en el documento *“2015 Annual Report: Additional opportunities to reduce fragmentation, overlap, and duplication and achieve other financial benefits”* (GAO-15-404SP, April 2015). Como complemento se utilizaron los conceptos duplicación y complementariedad propuestos por Carlos Sojo Obando (qdep) en el documento *“Duplicidad y complementariedad en las políticas sociales selectivas”*, del 28 de enero de 2010. Con estos insumos, este Órgano Contralor definió los conceptos que se expresan en el diagrama nro. 2.

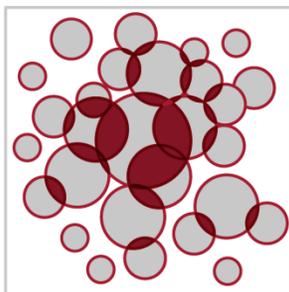
Diagrama nro. 2

Conceptualización sobre la interrelación de programas públicos.

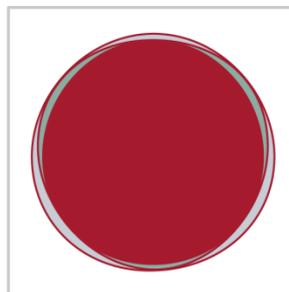
**Fragmentación:** ocurre cuando más de una agencia está involucrada en la misma área de necesidad nacional, pero ninguna tiene la experticia y autoridad para abarcar todo el alcance de las actividades requeridas. Puede causar falta de claridad del rol de cada entidad participante en el área específica y brechas en la prestación del servicio.



**Traslape:** ocurre cuando múltiples agencias o programas tienen metas similares, están involucradas en actividades o estrategias similares para alcanzarlas, o se enfocan en beneficiarios similares. Ocurre cuando varios programas brindan un servicio igual o similar a un grupo de beneficiarios en el que potencialmente pueden coincidir.



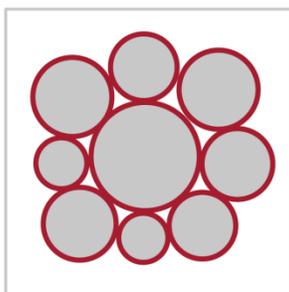
**Duplicación programática:** ocurre cuando dos o más agencias o programas están involucrados en las mismas actividades y proveen los mismos servicios a una misma población objetivo para el mismo fin. Existe superposición en la oferta programática de las agencias y presencia de áreas de confluencia e intersección entre sus prestaciones o servicios.



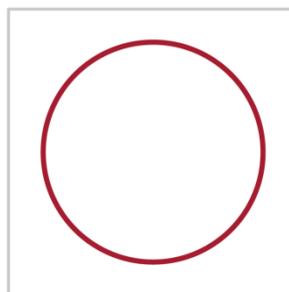
**Duplicación de gestión:** ocurre cuando un mismo beneficiario (individuo, familia, grupo, comunidad) logra acceso a prestaciones asignadas por más de una agencia o programa para el mismo fin, descartando que dichas prestaciones sean complementarias.



**Complementariedad:** ocurre cuando un mismo beneficiario (individuo, familia, grupo, comunidad) recibe varias prestaciones diferentes (en razón de carencias múltiples sustentadas en derechos exigibles) que juntas le proporcionan capacidad de inclusión social.



**Vacío:** ocurre cuando ninguna agencia o programa está involucrado en un área de necesidad nacional y por ende no se realizan las actividades requeridas ni se presta el servicio correspondiente para satisfacer la necesidad.



Elaboración propia con base en GAO-15-404SP, 2015 Annual Report, página 2 y Sojo Obando (2010) "Duplicidad y complementariedad en las políticas sociales selectivas".

- 1.33. Como fuentes de información para el análisis se utilizaron los informes anteriores elaborados por este Órgano Contralor, las leyes que originan los diferentes financiamientos, consultas directas y entrevistas a los funcionarios pertinentes de las instituciones CONAPAM, JPS, IMAS, DESAF, MTSS y CCSS, así como bases de datos de beneficiarios (organizaciones como personas) y documentos varios referidos a las regulaciones de los programas. Además, se utilizó información de las transferencias a organizaciones privadas que atienden personas adultas mayores, registradas en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) administrado por este Órgano Contralor y en el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) administrado por el Ministerio de Hacienda.

#### **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

- 1.34. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 13 de julio de 2016 en el aula 5 del Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República, con la presencia de los siguientes funcionarios: Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social: Ana Josefina Güel Durán, Viceministra de Desarrollo Humano. IMAS: Edgardo Herrera Ramírez, Auditor Interno, Anabelle Hernández Cañas, Jefe de AASSAI, José Miguel Jiménez Araya, Asesor Subgerencia de Desarrollo Social, Dinia Rojas Salazar, Coordinadora del Área de Desarrollo Socio-productivo, Silvia Pizarro Araya, funcionaria de Presidencia Ejecutiva. JPS: Julio Canales Guillén, Gerente de Desarrollo Social, Xinia Miranda Ruiz, Jefe Gestión Social, Grettel Arias Alfaro, Gestión Social. CONAPAM: Zulema Villalta Bolaños, Presidenta de la Junta Rectora, Emiliana Rivera Meza, Directora Ejecutiva, Katya Alfaro Espinoza, Auditora Interna. Katty Monge Morales, funcionaria. MTSS: Alfredo Hasbum Camacho, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Juan Cancio Quesada Picado, Subdirector de la DESAF, Javier González Castro, Auditor Interno. CCSS: Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, Ubaldo Carrillo Cubillo, Director Administración de Pensiones, Ivania Aguilar Salazar, funcionario RNCP, Herminia Jerez Rojas, Jefe Trabajo Social Gerencia de Pensiones, Juan Luis Bermúdez Madriz, Asesor Presidencia Ejecutiva, Olger Sánchez Carrillo, Subauditor Interno. La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio de los oficios números 08854(DFOE-SOC-0698), 8858(DFOE-SOC-0699), 8861(DFOE-SOC-0700), 8863(DFOE-SOC-0702) y 8867(DFOE-SOC-0703) del 7 de julio de 2016.
- 1.35. El borrador del presente informe se entregó en versión digital, al MSc. Carlos Alvarado Quesada, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a la Dra. María del Rocío Sáenz Madrigal, Presidenta Ejecutiva de la CCSS, a la Licenciada Zulema Villalta Bolaños, Presidenta Junta Rectora del CONAPAM, al Lic. Julio Canales Guillén, Gerente de Desarrollo Social de la Junta de Protección Social, y al MSc. Emilio Arias Rodríguez, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, mediante los oficios números 9743 (DFOE-SOC-0760), 9745 (DFOE-SOC-0761), 9746 (DFOE-SOC-0762), 9747 (DFOE-SOC-0763), 9748 (DFOE-SOC-0764); todos del 21 de julio de 2016, con el propósito de

que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido.

- 1.36. Mediante los oficios número MDHIS-065-07-2016 del 28 de julio de 2016, suscrito por MSc. Emilio Arias Rodríguez, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, número PE-2361-2016 del 3 de agosto de 2016, suscrito Lic. Juan Luis Bermúdez Madriz, Asesor de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS; y número CONAPAM-DE-844-O-2016, suscrito por Edgar Muñoz Salazar, Director Técnico del CONAPAM, se presentaron observaciones al borrador del Informe, las cuales se analizaron con detalle en el Anexo nro. 2 a este documento, incorporándose los ajustes correspondientes. Además, mediante el oficio número GDS-282-2016 del 4 de agosto de 2016, suscrito por el Lic. Julio Canales Guillén, Gerente de Desarrollo Social de la JPS, se indicó no tener observaciones al documento.

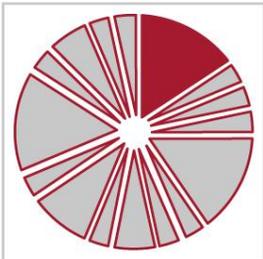
## 2. RESULTADOS

### **FRAGMENTACIONES Y DUPLICACIONES EN EL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS QUE ATIENDEN PERSONAS ADULTAS MAYORES EN HOGARES Y CENTROS DIURNOS.**

- 2.1. Existe fragmentación en el financiamiento estatal que se otorga a las organizaciones privadas que atienden personas adultas mayores en hogares y centros diurnos, pues se brinda a través de 9 instituciones públicas, sin que una sola de ellas tenga las competencias y funciones para abarcar todo el alcance de esta área de necesidad nacional, que le permitan asumir de manera integral el conceder los recursos que requieren esos hogares y centros, para que puedan financiar sus costos de operación y la ejecución de proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura. Además, las organizaciones también reciben recursos provenientes de las pensiones no contributivas de las personas que residen en ellos, con lo cual, aumentan a 10 las instituciones concedentes de recursos públicos. Ver concepto de fragmentación en diagrama nro. 2., así como, los párrafos nros. 1.29 y 1.30 y los cuadros del Anexo nro. 1.
- 2.2. Durante el año 2015 las organizaciones privadas recibieron ¢18.186 millones, de los cuales el 81% se asignó a hogares y 19% a centros diurnos (ver cuadro nro. 1 del Anexo nro.1). En el 2014 ese monto ascendió a ¢16.558 millones. Estos recursos provienen de fuentes permanentes para financiar costos de operación (costos de atención) por parte de las siguientes instituciones, que en importancia del monto entregado son: Junta de Protección Social (JPS), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) a través del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) según el hogar donde resida el pensionado, Instituto Nacional de Seguros (INS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Banco Central de Costa Rica (BCCR). Asimismo, ese monto incluye recursos no permanentes y según demanda, para proyectos, provenientes en orden de importancia del monto de: JPS,

municipalidades y Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR). Cabe mencionar que en años anteriores al 2015 el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) aportó recursos para financiar proyectos, así como también, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) del MTSS, financió a varias municipalidades la construcción de centros diurnos. En la tabla nro. 1 se resume esta situación de fragmentación.

**Tabla nro. 1**  
**Fragmentación en el financiamiento estatal a organizaciones privadas**

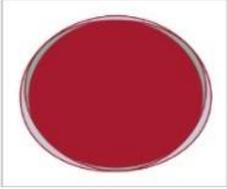
	<b>Instituciones</b>	<b>Por qué</b>
	JPS CONAPAM RNCP-CCSS INS MTSS BCCR Municipalidades JUDESUR IMAS DESAF	El financiamiento estatal a las organizaciones privadas se brinda a través de 9 instituciones públicas, sin que una sola de ellas tenga las competencias y funciones que le permitan asumir de manera integral el conceder los recursos que requieren los hogares y centros diurnos; además, las organizaciones reciben recursos provenientes de las pensiones no contributivas de las personas que residen en ellos, con lo cual, se trata de 10 instituciones concedentes de recursos para la atención de la persona adulta mayor.

Fuente: Elaboración propia.

- 2.3. Asimismo, esas instituciones públicas presentan duplicaciones en la prestación de servicios, cuya definición se muestra en el diagrama nro. 2, dado que se trata de situaciones en las que el Estado otorga por medio de diversas instituciones el mismo servicio – una transferencia monetaria- a las mismas organizaciones que atienden adultos mayores y con el mismo fin –satisfacer necesidades básicas-. Lo anterior, a pesar de que los montos transferidos puedan ser para una organización fuentes complementarias para la atención de personas adultas mayores.
- 2.4. Se presenta una duplicación programática y de gestión entre la JPS y el CONAPAM. A nivel programático ambas instituciones están involucradas en las mismas actividades de distribución de recursos y proveen los mismos servicios a los mismos beneficiarios. A nivel de gestión, coinciden en otorgar recursos a los mismos hogares y centros diurnos para financiar los costos de atención de las personas adultas mayores. Además, tanto la JPS como el CONAPAM poseen estructuras organizativas independientes para realizar las funciones de asignación, giro, control y fiscalización de los recursos que transfieren cada año a las mismas organizaciones privadas, lo que implica una duplicación de funciones y de costos administrativos.

- 2.5. Otras duplicaciones programáticas y de gestión son generadas, en virtud de que el MTSS, el BCCR y el INS giran recursos a cuatro organizaciones que ya reciben fondos de la JPS y del CONAPAM para costo de atención.
- 2.6. La duplicación de gestión se muestra en el cuadro nro. 3 del Anexo nro. 1, cuando se analiza el financiamiento del costo de atención a las organizaciones, por parte de las 5 instituciones ya mencionadas que lo financian y se incluye al RNCP como fuente adicional a la que acceden las organizaciones. Del análisis de los datos se determinó que de un total de 76 hogares en 2014 y 2015, 60 percibieron recursos de 3 instituciones y 3 recibieron de 4 instituciones; en la modalidad de centro diurno, 57 organizaciones de un total de 60 en el 2014 y de 62 en el 2015, recibieron recursos de 2 instituciones y 1 organización recibió de 3 instituciones. En la tabla nro. 2 se resumen estas situaciones de duplicación.

**Tabla nro. 2**  
**Duplicaciones programáticas y de gestión**

	<b>Instituciones</b>	<b>Por qué</b>
	JPS CONAPAM INS MTSS BCCR	A nivel programático estas instituciones están involucradas en las mismas actividades de distribución y giro de recursos y proveen los mismos servicios a los mismos beneficiarios.
	JPS CONAPAM INS MTSS BCCR	A nivel de gestión, coinciden en otorgar recursos a los mismos hogares y centros diurnos para financiar los costos de atención.
En 2015: 60 de 76 hogares percibieron recursos de 3 instituciones y 3 recibieron de 4 instituciones. 57 de 62 centros diurnos recibieron recursos de 2 instituciones y 1 recibió de 3 instituciones. 21 hogares en un escenario y 44 hogares en otro escenario, recibieron un monto mayor de recursos al necesario para sufragar el costo de estancia (¢431.136 mensual por persona). 7 centros diurnos recibieron recursos por un monto superior al costo de estancia (¢172.454 por mes por persona).		

Fuente: Elaboración propia.

- 2.7. Estas relaciones fragmentadas y duplicadas, no cumplen con el principio de gestión financiera establecido en el artículo 5, inciso b) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos<sup>18</sup>, el cual establece que “la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley”. Adicionalmente, no se cumplen los enunciados rectores de eficiencia y austeridad, establecidos en las directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados y funcionarios públicos en general<sup>19</sup>, que en resumen indican que los negocios públicos deben maximizar los resultados ante la escasez de fondos y recursos; los objetivos de trabajo deben cumplirse al menor costo posible; y la inversión de los recursos y fondos públicos deben orientarse a la satisfacción plena del interés público, según el mandato del Estado Social de Derecho, pero con un uso racional. En cuyo caso cabe indicar que, el no cumplimiento señalado no se atribuye a las instituciones involucradas en forma individual, ni tampoco a que éstas no cumplan con las normas que les rigen para la transferencia de fondos, sino, el no cumplimiento deviene por la cantidad de actores a los que la legislación designó para realizar funciones de financiamiento para los mismos fines.
- 2.8. En relación con las causas de las fragmentaciones y duplicaciones citadas, cabe destacar que se debe a la creación, sin visión de conjunto, de instituciones concedentes de recursos para el adulto mayor a lo largo del tiempo. Es así como las leyes existentes que regulan a la JPS, al IMAS, al CONAPAM, a las municipalidades, a JUDESUR, al MTSS y la relativa a dos impuestos que administran el BCCR y el INS, les han generado facultades legales para transferir, por sí solas, recursos monetarios a organizaciones privadas que atienden a las personas adultas mayores en sus necesidades básicas. Por su parte, la DESAF tiene facultad legal para financiar proyectos a instituciones públicas como las municipalidades, orientados a la población en condición de pobreza. Además, en la reglamentación del RNCP que ejecuta la CCSS se posibilita que la pensión de la persona adulta mayor pueda ser endosada al hogar en que este reside, lo que constituye una fuente adicional de recursos para la organización que lo administra.
- 2.9. En el pasado este Órgano Contralor ha realizado auditorías acerca de las transferencias a organizaciones privadas que atienden adultos mayores y sobre la gestión del CONAPAM, sin que a la fecha se hayan solucionado las debilidades estructurales, de organización y de gestión apuntadas en torno a la dispersión de estructuras administrativas, falta de mecanismos de seguimiento, control y distribución de los recursos dirigidos a la población adulta mayor. Lo indicado se detalla de seguido.

<sup>18</sup> Ley nro.8131 del 18 de setiembre de 2001.

<sup>19</sup> Resolución nro. D-2-2004-CO del 12 de noviembre de 2004.

- 2.10. En el 2006<sup>20</sup> se determinó que la relación del Estado con las organizaciones privadas se realizaba mediante varios programas, cada uno con sus estructuras organizativas de distribución y control, lo que genera mayores costos de operación, para las instituciones y para las organizaciones beneficiarias, y concluyó que se requería definir los medios para la integración de esa función en una sola estructura operativa y el fortalecimiento del control y evaluación de esas transferencias.
- 2.11. En el 2007<sup>21</sup> se determinó que CONAPAM no realizaba buena parte de las funciones de rectoría técnica, por no haber establecido mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan las organizaciones públicas y privadas, ni había formulado políticas, lineamientos y planes suficientes a efecto de coordinar todos los esfuerzos públicos y privados.
- 2.12. En el 2009<sup>22</sup> se determinaron debilidades en el proceso de planificación de la asignación de recursos públicos a las organizaciones privadas y carencia de mecanismos efectivos de coordinación y direccionamiento de los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes, en particular, que CONAPAM no disponía de información oportuna sobre los programas de otras instituciones públicas con la participación del sector privado, así como, la cantidad de recursos que se otorgan para ese fin, que permitiera orientar de una manera eficiente la inversión pública, analizar la verdadera necesidad de financiamiento y el monto que podría asignar el CONAPAM.
- 2.13. En dicho informe del 2009 se dispuso al CONAPAM la implementación de protocolos de coordinación entre los diferentes órganos públicos concedentes, producto de lo cual, se emitió el Protocolo de Coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas que atienden a personas adultas mayores, el cual creó la Comisión Técnica. No obstante, con el desarrollo de la presente auditoría, esta Contraloría General determinó que persisten la mayoría de las debilidades de gestión que fueron identificadas, según se comenta, con más detalle, en los párrafos 2.16 a 2.32.
- 2.14. Las fragmentaciones y duplicaciones identificadas tienen como consecuencia el riesgo de que el Estado no esté minimizando los costos y por ende maximizando el uso de los recursos destinados a la población adulta mayor, y procurando mayor equidad en su distribución, ya sea, para atender más cantidad de población, con mayor calidad o para destinarlo a otros fines sociales del Estado. Así por ejemplo,

<sup>20</sup> Informe DFOE-SO-30-2006 del 31 de agosto de 2006. Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración.

<sup>21</sup> Informe DFOE-SOC-5-2007 del 12 de febrero de 2007. Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), en relación con el cumplimiento de sus fines y funciones.

<sup>22</sup> Informe DFOE-SOC-IF-114-2009 del 17 de diciembre de 2009. Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en relación con las transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro.

se documentó que hay hogares y centros diurnos que al sumar los montos que recibieron de la JPS, CONAPAM y RNCP y al considerar la cantidad de beneficiarios que atendieron, en dos escenarios, recibieron recursos por persona que superan el costo de estancia mensual estimado por CONAPAM<sup>23</sup>:

- 2.15. En el 2014, 11 hogares en un escenario máximo<sup>24</sup> y 19 hogares en un escenario promedio<sup>25</sup>, recibieron un monto de recursos por persona mayor al necesario para sufragar el costo de estancia definido por el CONAPAM para ese año, sea mayor a ₡414.554 mensual por persona<sup>26</sup>. En el 2015 se tiene que 21 hogares en el escenario máximo y 44 hogares en el escenario promedio, percibieron montos mayores al costo de estancia definido por el CONAPAM de ₡431.136 mensual por persona<sup>27</sup>. En el 2015 se estima que 7 centros diurnos recibieron recursos por un monto superior al costo de estancia definido por el CONAPAM, sea ₡172.454 por mes por persona<sup>28</sup>. En el cuadro nro. 1 del Anexo nro. 3 se presenta la cantidad y porcentaje de hogares y centros diurnos que recibieron recursos cuyo monto total superó el costo de estancia estimado por CONAPAM. En el cuadro nro. 2 de ese Anexo se presenta el listado de hogares en esa condición para el 2015 y en el cuadro nro. 3 el listado de centros diurnos.

**VACÍOS EN LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN TÉCNICA DEL PROTOCOLO DE COORDINACIÓN EN LAS FUNCIONES DE DISTRIBUCIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS QUE FINANCIAN A LOS HOGARES Y CENTROS DIURNOS.**

- 2.16. La Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación creada con el fin de definir acciones que permitan una coordinación sistemática y oportuna, entre los diferentes órganos públicos concedentes de recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro y en la que participan funcionarios de las instituciones CONAPAM, JPS, IMAS y MINSA, no ha logrado que se valore en su seno todas las necesidades para establecer prioridades y asignar los recursos disponibles de la totalidad de las fuentes, en función a ellas, además, no está

---

<sup>23</sup>Protocolo de Coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores. Aprobado por la Junta Rectora del CONAPAM en la Sesión Ordinaria nro. 239 celebrada el 27 de abril de 2010. Artículo 23, señala que CONAPAM anualmente determinará el costo de estancia en hogares y centros diurnos.

<sup>24</sup> El escenario máximo se calcula sumando todos los recursos recibidos por la organización y luego esa suma se divide entre el número máximo de beneficiarios reportados por las fuentes.

<sup>25</sup> El escenario promedio se calcula sumando todos los recursos recibidos por la organización y luego esa suma se divide entre el número promedio de beneficiarios reportados por las fuentes.

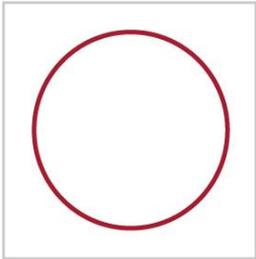
<sup>26</sup> Acuerdo nro. 8 de la Sesión Extraordinaria nro. 325 celebrada el 24 de abril de 2014 por la Junta Rectora de CONAPAM.

<sup>27</sup> Acuerdo nro. 6 de la Sesión Extraordinaria nro. 347 celebrada el 18 de mayo de 2015 por la Junta Rectora del CONAPAM.

<sup>28</sup> Acuerdo nro. 6 de la Sesión Extraordinaria nro. 347 celebrada el 18 de mayo de 2015 por la Junta Rectora del CONAPAM.

involucrada en la coordinación interinstitucional del control y de la supervisión, por lo que, estas son áreas de necesidad nacional que no están siendo atendidas por ninguna entidad, representando vacíos de gestión de esa Comisión (ver concepto de vacío en diagrama nro. 2). Al respecto, la tabla nro. 3 resume las situaciones donde se presentan los vacíos, los cuales se comentan en detalle de seguido:

**Tabla nro. 3**  
**Vacíos de gestión de la Comisión Técnica**

	Instituciones	Por qué
	Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación (integrada por CONAPAM, JPS, IMAS y MINSAs)	<p>No se analiza la distribución de los recursos del CONAPAM y la JPS para financiar el costo de atención a los hogares y centros diurnos. Tampoco conoce los recursos girados por MTSS, BCCR, INS y RNCP- CCSS.</p> <p>No conoció de previo las solicitudes de recursos para la construcción y equipamiento de infraestructura, de las municipalidades ante la DESAF, tampoco 11 de 18 proyectos de las Áreas Regionales del IMAS ni los financiados por las municipalidades y JUDESUR.</p> <p>No se coordina, sistemáticamente, para realizar controles y visitas conjuntas entre CONAPAM, JPS e IMAS.</p> <p>No se realizan, sistemáticamente, en forma conjunta, o coordinada y distribuida, procedimientos de fiscalización de los servicios y de supervisión del uso de los recursos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

- 2.17. En primer lugar, sobre la función de distribución de los recursos para financiar el costo de atención de los hogares y centros diurnos, se determinó que no se analiza la distribución de los recursos que otorgan el CONAPAM y la JPS para financiar dicho costo, cuyo monto ascendió a ¢12.116 millones en 2014 y a ¢13.847 millones en 2015. Tampoco tiene conocimiento de los recursos que conceden de forma permanente el MTSS, el BCCR y el INS a organizaciones privadas, por un monto de ¢628 millones en 2015. A su vez, no tiene conocimiento del monto que el RNCP gira a los hogares en razón de que hay beneficiarios de pensión que residen en ellos, cuyo monto fue de ¢1.420 millones en 2015.

- 2.18. En segundo lugar, acerca de la función de distribución de los recursos para financiar los proyectos de los hogares y centros diurnos, se tiene que durante el periodo 2011-2014, la Comisión Técnica ni el CONAPAM opinaron en la resolución de solicitudes de asignación de recursos para la construcción y equipamiento de infraestructura para la atención de las personas adultas mayores por parte de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) del MTSS, por un monto de ₡2.715 millones; y tampoco en 11 de 18 proyectos de las Áreas Regionales de Desarrollo Social del IMAS por un monto de ₡1.060 millones.
- 2.19. Además, la Comisión y el CONAPAM no tienen conocimiento de las transferencias de recursos a las organizaciones privadas que atienden personas adultas mayores realizadas por parte de instituciones que no integran la Comisión de Protocolo, como son los casos de JUDESUR y las municipalidades, que durante el año 2015 destinaron recursos a proyectos de los hogares y centros diurnos por un monto de ₡348.0 millones. En la Comisión de Protocolo solamente se conoce la distribución de recursos que propone la JPS y los del Área de Acción Social y Administración de Instituciones (ASSAI) del IMAS, para financiar proyectos específicos, según consta en las actas del periodo 2013-2015.
- 2.20. En tercer lugar, respecto de la función de control sobre el uso de los recursos transferidos a las organizaciones privadas, se identificó que no existe coordinación sistemática entre CONAPAM, JPS e IMAS, para realizar controles y visitas conjuntas, sino cada institución realiza las propias. Solamente se han coordinado actividades específicas conjuntas, que consistieron en visitas a hogares y centros diurnos para realizar valoraciones puntuales según situaciones particulares. La JPS indicó que a partir del año 2012 se estableció el Sistema Integrado de Beneficiarios (SIAB) para que las organizaciones sociales incluyan todos los gastos, tanto los de CONAPAM, como los de la JPS, con el fin de lograr detectar que no haya duplicidad de gastos. Sobre este particular, pese a que el SIAB se estableció en el 2012, no se informó, a esta Contraloría General, cuándo entrará en funcionamiento.
- 2.21. En cuarto lugar, acerca de la función de supervisión de los servicios que prestan las organizaciones, se determinó que no se realizan procedimientos sistemáticos y continuos de fiscalización de los servicios prestados, así como de supervisión del uso de los recursos públicos, en forma conjunta, o en su defecto, coordinada y distribuida entre el CONAPAM, la JPS y el IMAS. Así las cosas, lo que esta Contraloría General determinó en cuanto a este particular, fueron solo esfuerzos puntuales.
- 2.22. Las situaciones comentadas no cumplen con los artículos 3, 5, 6 inciso b) y 20 del Protocolo de Coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores, el cual, como se comentó en párrafos atrás, se emitió en atención de una disposición de este Órgano Contralor y fue aprobado por la Junta Rectora del CONAPAM en la Sesión Ordinaria nro. 239 celebrada el 27 de abril de 2010.

- 2.23. El artículo 3 establece que el CONAPAM programará, organizará y presidirá las reuniones técnicas necesarias, con la participación de los diferentes órganos públicos concedentes de recursos económicos a organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores, con el fin de determinar las fuentes de financiamiento existentes y priorizará y direccionará los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes de la población adulta mayor. Por su parte, el artículo 5 indica que la Comisión podrá convocar a otros (as) funcionarios (as) de las distintas instituciones públicas concedentes de recursos económicos para la atención de las personas adultas mayores, con el fin de analizar propuestas de presupuesto y planes de trabajo presentados por las organizaciones privadas sin fines de lucro. El inciso b) del artículo 6 indica que los integrantes de la Comisión deben brindar un informe en las reuniones en el que se identifique el monto total a distribuir, las fuentes de financiamiento, su relación con el costo de estancia y una valoración de los proyectos de presupuestos y planes de trabajo presentados por las organizaciones privadas sin fines de lucro.
- 2.24. Finalmente, en relación con el control y la fiscalización, el artículo 20 se llama coordinación para la fiscalización y supervisión y establece que las instituciones concedentes de recursos económicos, coordinarán entre ellas, la revisión total de las liquidaciones presentadas por las organizaciones privadas sin fines de lucro. Aunado a lo anterior, los vacíos comentados no resultan acordes con el principio de gestión financiera y con los enunciados rectores de eficiencia y austeridad ya mencionados.
- 2.25. Sobre el particular, la Directora Ejecutiva de CONAPAM indicó que "...con base en lo que establece la Ley nro. 7935, se procederá a solicitar, en forma anual, a cada de las instituciones, se comunique al CONAPAM, los rubros asignados a las organizaciones de bienestar social que atienden a personas adultas mayores. Esta información será analizada en la Comisión de Protocolo."
- 2.26. Las causas de los vacíos evidenciados radican en las siguientes situaciones, que en nuestro criterio, son una muestra de las debilidades en el ejercicio del rol del CONAPAM como ente rector en materia de envejecimiento y vejez.
- 2.27. En primer lugar, el seno de la Comisión Técnica no está siendo utilizado como espacio para la coordinación y articulación de la asignación de recursos, el control y la supervisión. De acuerdo con las actas suministradas por CONAPAM correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015, en la Comisión solamente se conoce de la asignación de recursos para proyectos específicos que demandan las organizaciones, en particular, se conoce la distribución presentada por la JPS y los proyectos puntuales que en ocasiones financia el AASAI del IMAS.
- 2.28. En segundo lugar, en relación con el control y la supervisión, de acuerdo con las actas citadas, en la Comisión se conocen algunos informes sobre organizaciones particulares elaborados por miembros de la Comisión y las denuncias presentadas contra organizaciones, sobre las que se programan visitas u otras acciones según la gravedad del caso. Lo anterior, no evidencia que se trate de un proceso de

control y supervisión sistemáticos. En el Anexo nro. 4 se presentan los temas tratados en la Comisión Técnica en el período 2013-2015.

- 2.29. En tercer lugar, el CONAPAM, como coordinador de la Comisión, no ha invitado a participar a las municipalidades, JUDESUR, MTSS, BCCR, INS y al RNCP con el fin de determinar las fuentes de financiamiento existentes y priorizar y direccionar los recursos, ni tampoco ha coordinado ni realizado gestiones ante ellas.
- 2.30. Es así como los recursos públicos no se están asignando justificados en estudios que orienten la priorización de los proyectos, según las necesidades y demanda de las personas adultas mayores, lo que tiene como efecto el riesgo de que no se estén atendiendo las localidades y personas con mayores carencias, que se encuentran en pobreza extrema y se generen inequidades entre las organizaciones privadas subvencionadas por el Estado.
- 2.31. Durante el periodo 2011-2014 recursos del FODESAF y el IMAS se destinaron para financiar obras de infraestructura y equipamiento en cantones en los que no están las mayores concentraciones de personas adultas mayores en condición de pobreza, siendo que el 52,9% de los recursos se asignó a organizaciones que atienden en cantones en los que el porcentaje de personas adultas mayores en condición de pobreza es menos del 10%, un 20,4% en cantones en los cuales entre un 21% y 35% de las personas adultas mayores están en situación de pobreza y finalmente, un 26,7% de los recursos se otorgó en cantones en los que más del 35% de estas personas se encuentra en pobreza. Esta información se muestra en el Anexo nro. 5.
- 2.32. Por otra parte, la falta de coordinación entre estas instituciones en las labores de control y supervisión del uso de los recursos girados a las organizaciones privadas tiene como efecto el no aprovechamiento de los recursos humanos y financieros de cada una, y por ende, mayores costos para el Estado. Lo anterior toma relevancia si se considera que varias entidades subsidian a las mismas organizaciones en el costo de atención, como se mostró en el párrafo 2.5 del presente informe.

**TRASLAPES EN EL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, EN MODALIDADES DOMICILIARES.**

- 2.33. Las prestaciones que ofrece la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, la cual brinda atención domiciliar a las personas adultas mayores, se traslapan con las pensiones no contributivas que otorga el Régimen No Contributivo de Pensiones, en la población de adultos mayores en condición de pobreza, pues si bien ambos servicios presentan diferencias, tienen elementos similares, comparten el mismo fin y la misma población objetivo. Ver concepto de traslape en diagrama nro. 2. Es importante considerar que las prestaciones en mención pueden ser complementarias, en los elementos que son diferentes y si las personas adultas mayores requieren de ambas para satisfacer sus necesidades básicas. No serían complementarias, sino traslapes, en el caso

de sus elementos similares y si la persona adulta mayor no requiere de ambas, sino solamente de una de ellas<sup>29</sup>. Se tienen similitudes por cuanto con ambos programas se puede acceder por ejemplo a alimentación, artículos de aseo personal, medicamentos y vestuario.

2.34. Ahora bien ambos servicios presentan diferencias en el tipo de prestación, ya que la pensión es un recurso monetario que incluye el aseguramiento en el seguro de salud que administra la CCSS, mientras que en la Red predomina la entrega directa de bienes (recursos en especie) y además, en materia de cuidado, los servicios de un asistente domiciliario y la referencia a otras modalidades como hogares y centros diurnos. La pensión se otorga a personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y en condición de pobreza, consiste en un monto monetario mensual, actualmente de ₡78.000, con el fin de que la persona adulta mayor satisfaga sus necesidades básicas.<sup>30</sup>

2.35. Por su parte, la Red se centra en la atención de la persona adulta mayor en su domicilio, proveyéndole los bienes y servicios que requiere y promoviendo alternativas de cuidado cuando lo requiere. El CONAPAM ha definido que a la persona adulta mayor, seleccionada en cada red local por su condición de pobreza y riesgo social, se le pueden brindar alimentos, artículos de uso personal e higiene, pago de citas médicas, medicamentos no suministrados por la CCSS, ayudas técnicas, mejoras habitacionales, pago de transporte y servicios de un asistente domiciliario o cuidador. También se les puede ofrecer la atención y el cuidado en una familia solidaria, una vivienda u hogar comunitario o bien en los tradicionales hogares de larga estancia y centros diurnos. Para la Red de cuidado en el 2015, CONAPAM autorizó un gasto máximo por persona de ₡229.687,50 por mes. Así, los elementos similares entre ambas prestaciones públicas, radican en que con la

---

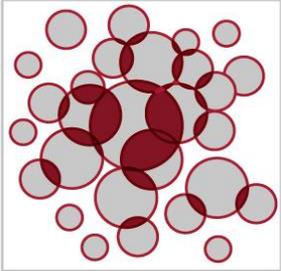
<sup>29</sup> En ese sentido hay que considerar el contenido del informe de la Auditoría Interna del CONAPAM nro. AUI.I 005-2012 sobre la Evaluación del Programa de la Red de Cuido del Adulto Mayor, en donde se concluyó que deben ser revisados los controles del CONAPAM en cuanto a la asignación, giro y verificación de los recursos trasladados a organizaciones responsables del manejo, pues se tiene el riesgo de que sean asignados a adultos mayores que **no califican** y que se han utilizado incorrectamente en algunos casos. Se giraron recomendaciones para mejorar las debilidades detectadas, pero a agosto de 2014 solamente se habían cumplido en un 44% por parte del CONAPAM (Informe nro. AUI.I 007-2014). Por su parte el informe nro. AUI.I 006-2012, que es una ampliación de la Evaluación del Programa Red de Cuido, caso Fundación María, concluyó que esa Fundación ha utilizado los recursos del Programa incumpliendo el convenio suscrito con el CONAPAM, las recomendaciones giradas estaban sin atender en un 100% a agosto de 2014 (Informe nro. AUI.I 007-2014).

<sup>30</sup> Sobre el monto monetario que otorga el RNCP el CONAPAM indicó en las observaciones realizadas a los párrafos 2.34 y 2.35 de este informe que con ₡78 mil colones por mes no se satisfacen las necesidades básicas de una persona adulta mayor y que con dicha pensión la persona adulta mayor no puede adquirir los bienes que ofrece la red de cuidado. Sobre el particular, esta Contraloría General aclara que no se valora en el presente estudio, para determinar el tipo de relación entre programas, la suficiencia o no del monto de los subsidios sino sus características en términos de bien o servicio suministrado, finalidad y población meta.

pensión no contributiva la persona adulta mayor puede adquirir varios de los tipos de bienes que ofrece la red de cuidado.

- 2.36. Por otra parte, en criterio de este Órgano Contralor, el calificar para acceder al servicio de la Red de Cuido es de mayor prioridad para las personas adultas mayores que no cuentan con movilidad, carecen de autonomía y del apoyo de otras personas, que les permita adquirir por su cuenta los bienes y servicios que requieren para su vida diaria, ya que como se indicó en la Red predominan las entregas en especie en el propio domicilio. Adicionalmente, algunas de estas personas podrían requerir de la pensión no contributiva, de manera complementaria, según su situación socioeconómica. No obstante, en los casos que no requieren de ambas prestaciones se está ante un traslape de estas intervenciones públicas, en razón de sus elementos similares.
- 2.37. En ese sentido, personas adultas mayores que cuentan con movilidad y autonomía podrían estar recibiendo prestaciones de la Red de Cuido, sin que necesariamente se haya valorado si existen otras personas sin movilidad, autonomía y apoyos de otras personas, que no estén siendo atendidas por la Red en cada localidad. Además, en criterio de esta Contraloría General, a las personas con movilidad y autonomía, les resulta pertinente también la pensión no contributiva, ya que pueden realizar por si mismas las actividades requeridas para proveerse los bienes y servicios que requieren. No obstante, algunas de estas personas podrían requerir de la red de cuidado, de manera complementaria, según su situación socioeconómica, si reciben los elementos que son diferentes como ayudas técnicas, mejoras habitacionales y las alternativas de cuidado.
- 2.38. Es así como, se observa que ambas prestaciones se traslapan en los elementos similares que tienen, por lo que, se requieren mecanismos de coordinación y articulación para, por una parte, otorgar los servicios de la red de cuidado a personas adultas mayores que no cuentan con movilidad, carecen de autonomía y del apoyo de otras personas, luego valorar si requiere o no la pensión no contributiva, por constituir el pilar básico del sistema de protección social del país para la población mayor de 64 años en condición de pobreza, que no logró acceder a una pensión contributiva. Por otra parte, otorgar la pensión no contributiva a personas adultas mayores que cuentan con movilidad y autonomía, y luego valorar, si requiere o no los servicios que son diferenciadores de la red de cuidado, para que haya complementariedad. En la tabla nro. 4 se resume la situación de traslape expuesta.

**Tabla nro. 4**  
**Traslape de gestión**

	<b>Instituciones</b>	<b>Por qué</b>
	<p>Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores (del CONAPAM) y el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) de la CCSS.</p>	<p>Ambos servicios van dirigidos a la misma población objetivo con el mismo fin, pero el tipo de prestación tiene elementos similares, la pensión es un recurso monetario con el que se pueden adquirir varios de los tipos de bienes que provee la Red de Cuido.</p>

Fuente: Elaboración propia.

- 2.39. En el 2015, CONAPAM brindó recursos a las organizaciones privadas administradoras de las redes locales de cuidado, para financiar la atención de 12.267 personas adultas mayores, de las que 7.850 (64,0%) recibía también pensión no contributiva. Del total de beneficiarios del RNCP alrededor de un 10% recibió servicios de la Red de Cuido. En el 2014 las redes locales brindaron atención a 10.765 personas y de estas 6.834 también recibieron pensión (63,5%), además representan un 9,2% de los beneficiarios del RNCP. Según como se ha explicado, las cifras anteriores podrían estar mostrando complementariedad, así como también posibles traslapes, dependiendo del tipo de elementos que esté proveyendo la Red.
- 2.40. La situación de traslape indicada significa, un no cumplimiento del principio de gestión financiera establecido por el artículo 5 inciso b) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y del enunciado rector de eficiencia establecido en las directrices generales sobre principios y enunciados éticos, ya mencionados. El no cumplimiento ocurre porque ambas prestaciones operan de forma independiente una de la otra, tanto en la fase de su otorgamiento como en la fase de ejecución, a pesar de tener elementos similares en el servicio brindado, coincidir en la población objetivo y en el fin de las prestaciones que otorgan.
- 2.41. La causa por la cual existe un traslape sin administrar radica en que el CONAPAM, como ente rector en materia de envejecimiento y vejez, si bien cuenta con lineamientos de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, no ha emitido criterios y procedimientos que articulen las prestaciones que otorga la Red con la pensión del Régimen No Contributivo de Pensiones, para generar sinergias en los recursos públicos involucrados y aumentar la cobertura de atención de la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social.

- 2.42. La situación de traslape no administrada tiene como efecto el riesgo de que no se logre una maximización en la ejecución de los recursos públicos, ya que existen personas adultas mayores en condición de pobreza, que podrían estar recibiendo los elementos similares de ambas prestaciones y no los elementos diferentes que los hacen servicios complementarios.

**COMPLEMENTARIEDADES EN EL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, EN MODALIDADES DOMICILIARES, EN PRESENCIA DE BAJA COBERTURA DE LOS CENTROS DIURNOS.**

- 2.43. Existen complementariedades en los servicios a la persona adulta mayor en modalidades domiciliarias de pensión no contributiva y red de cuidado, con la modalidad de centros diurnos, sin embargo, la cobertura de esta última requiere ser ampliada para que sean aprovechadas por estas personas. Ver concepto de complementariedad en diagrama nro. 2.
- 2.44. En un primer caso, la pensión a las personas adultas mayores que otorga la CCSS por medio del Régimen No Contributivo de Pensiones se complementa con la atención que brindan los centros diurnos que son financiados principalmente por la JPS y el CONAPAM, pero resulta relativamente baja la cobertura de la modalidad de los centros diurnos, lo cual impide el aprovechamiento de esa complementariedad.
- 2.45. Cabe recordar que la pensión se otorga a personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y en condición de pobreza. Por su parte, los centros diurnos son centros administrados por organizaciones de carácter privado que atienden durante el día a personas adultas mayores. Una persona con pensión del RNCP puede asistir en el día al centro diurno y recibir los servicios de cuidado, atención y recreación que les brindan.
- 2.46. Sobre el particular, se determinó que en el 2014, 645 personas y en el 2015, 682, recibieron pensión del RNCP y además asistieron a un centro diurno. Para el 2015, esa cifra representa el 50,8% de los beneficiarios de los centros diurnos y el 0,90% de los beneficiarios del RNCP<sup>31</sup>. En el Anexo nro. 6 se presenta la cantidad de personas adultas mayores beneficiarias en 2014 y 2015 según modalidades domiciliarias. El monto de la pensión vigente es de ₡78.000 por mes, mientras que el costo de atención en un centro diurno en el 2015 estimado por CONAPAM es ₡172.454,49, para un total máximo de ₡250.454,49 si la persona recibiera ambas prestaciones.

---

<sup>31</sup> No institucionalizados o sea, residen en sus hogares.

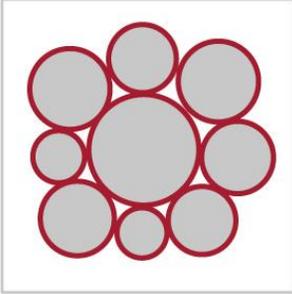
- 2.47. Nótese que al cierre del 2015 existían 62 centros diurnos que según datos de la JPS tenían la capacidad de atender a 2.103 personas, de las que la JPS financió a 2.087 y el CONAPAM a 1.342 personas. Respecto a los recursos se invirtió un total de ₡3.462 millones en el 2015, un 19% de los recursos otorgados en conjunto a centros diurnos y hogares por parte de los entes públicos concedentes de recursos. En contraste, el RNCP financió pensiones no contributivas durante el 2015 a un total de 75.753 personas que residen en sus propios hogares<sup>32</sup> e invirtió un total de ₡71.496 millones, cifras que claramente contrastan con las de la modalidad de centro diurno.
- 2.48. Otra complementariedad se presenta entre la Red de Cuido y el centro diurno, siendo que, como se comentó, la modalidad de centro diurno no tiene las dimensiones de cobertura que ha logrado la Red de Cuido, pues a pesar de ser esta última de reciente creación, presenta una cobertura que supera la de los centros diurnos, con la salvedad de que los requerimientos de infraestructura de estos últimos, no los tiene la Red de Cuido.
- 2.49. En 2014, 125 personas y en 2015 138, recibieron ambos servicios de atención, cifras que representan un 10% de los beneficiarios totales de los centros diurnos y 1% de los de la Red de Cuido y que son relativamente bajas, a pesar de la indicada complementariedad. Estos datos se aprecian en el Anexo nro. 6. Como referencia, la cantidad de beneficiarios de la Red de Cuido en el 2015 fue de 12.267 personas que recibieron un monto en transferencias de ₡6.584 millones.
- 2.50. Ante la falta de cobertura en la modalidad de centro diurno, durante el periodo 2012-2014, la DESAF destinó recursos del FODESAF a once gobiernos locales para la construcción y equipamiento de centros de atención integral para las personas adultas mayores, por un monto de ₡2.715 millones. Adicionalmente, en el periodo 2011-2014, el IMAS por medio de sus áreas regionales invirtió ₡1.198 millones y por medio de su Área de Acción Social y Administración de Instituciones (AASAI) ₡138 millones. Estos centros diurnos están en proceso de entrar en operaciones.

---

<sup>32</sup> Además de esta cifra, están las pensiones de personas que residen en hogares administrados por organizaciones privadas, que en 2015 fueron 1.581, lo cual arroja que la cantidad total de pensiones del RNCP para los adultos mayores fue de 77.334.

2.51. En la tabla nro. 5 se presenta un resumen de las complementariedades indicadas.

**Tabla nro. 5**  
**Complementariedades en la gestión**

	<b>Instituciones</b>	<b>Por qué</b>
	RNCP-CCSS y los centros diurnos (financiados por JPS y CONAPAM)	Una persona con pensión del RNCP puede asistir en el día al centro diurno y recibir los servicios de cuidado, atención y recreación que les brindan, con lo que recibe una atención más integral.
	Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores (del CONAPAM) y los centros diurnos (financiados por JPS y CONAPAM)	Una persona que recibe los bienes y servicios de la Red de Cuido puede asistir en el día al centro diurno y recibir los servicios de cuidado, atención y recreación que les brindan, con lo que recibe una atención más integral.
<p>La cobertura de la modalidad de los centros diurnos resulta relativamente baja en comparación con la cobertura que tiene el RNCP y la que ha alcanzado la Red de Cuido. En 2015, la cantidad de personas en centros diurnos ronda 2.103, hay 75.753 personas pensionadas del RNCP que residen en sus propios hogares y 12.267 personas en redes locales de cuidado.</p>		

Fuente: Elaboración propia.

2.52. La baja cobertura de la modalidad de centros diurnos genera un no cumplimiento con el principio de atención integral establecido en el artículo 2 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, nro. 7935 y adicionalmente del artículo 12 sobre los deberes del Estado para con las personas adultas mayores que comprenden garantizar las condiciones óptimas de salud, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores.

2.53. Entre las causas de la citada baja cobertura se determinó que no se encuentra identificada y cuantificada la demanda para el servicio de centros diurnos, lo cual facilitarían la toma de decisiones sobre su cobertura. Aunado a lo anterior, no se encuentra reglamentada la prestación de los servicios de la pensión del RNCP y del centro diurno, a fin de lograr su complementariedad. En el caso de la Red de Cuido, sí está contemplado en su reglamento que a la persona adulta mayor se le puede ofrecer la atención y el cuidado en una familia solidaria, una vivienda u hogar comunitario o bien en los tradicionales hogares de larga estancia y centros diurnos.

2.54. Las complementariedades no gestionadas, ya comentadas, y la baja cobertura de la modalidad de centros diurnos tienen como eventual riesgo que personas adultas mayores en extrema pobreza no tengan acceso a servicios en la modalidad domiciliar complementados con servicios del centro diurno, limitándoles recibir la atención integral que el Estado les debe garantizar, tal como lo promueve el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, plasmado en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.

**VACÍOS EN LA FUNCIÓN DE RECTORÍA TÉCNICA DEL CONAPAM AL NO DISPONER DE ESTUDIOS A NIVEL NACIONAL SOBRE LAS LOCALIDADES DONDE SE REQUIEREN SERVICIOS DE ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CONDICIÓN DE POBREZA O RIESGO SOCIAL.**

2.55. El CONAPAM, órgano rector en materia de envejecimiento y vejez, presenta un vacío en esa gestión pues no dispone de estudios sobre la totalidad de las localidades del territorio nacional donde se requiere que se brinden servicios de atención de las necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social, en la modalidad institucionalizada y en la modalidad domiciliar, aunque solamente ha efectuado algunos estudios puntuales. Ver concepto de vacío en diagrama nro. 2.

2.56. Tampoco cuenta el CONAPAM con un proceso de identificación de necesidades que le permita planificar y establecer prioridades y con base en ellas direccionar la atención, tanto propia como la de instituciones concedentes de recursos a las organizaciones privadas que atienden los adultos mayores.

2.57. Estas situaciones muestran un no cumplimiento por parte del CONAPAM de varias de las funciones establecidas en el artículo 35 de La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, en particular, impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el envejecimiento, formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento, así como, determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores y coordinar con las instituciones ejecutoras los programas dirigidos a esta población.

2.58. Sobre el particular, cabe mencionar que en el Informe sobre los resultados de la auditoría realizada en la Junta de Protección Social, en relación con las transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro (DFOE-SOC-IF-112-2009) se había dispuesto a la Gerencia General de esa Junta, que en coordinación con los rectores técnicos de las diferentes áreas de atención social (CONAPAM en el área de adulto mayor) se elaborara un diagnóstico de necesidades de las poblaciones en estado de pobreza o vulnerabilidad y sirviera este instrumento como fundamento para orientar la inversión pública que se realiza en la atención de esas necesidades (disposición 4.1 a).

- 2.59. La causa de lo anterior se puede resumir en que CONAPAM funciona de acuerdo con su capacidad institucional, con base en la cual reacciona ante las demandas de recursos, servicios y soluciones para la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social. A 17 años de su creación, el Consejo no ha logrado establecer una estructura interna que desarrolle un proceso sistemático de estudios e identificación de necesidades de dicha población, función fundamental que debe realizar como entidad rectora en esta materia. Sobre el particular, el Consejo indicó en las observaciones al presente informe que hasta tanto no cuente con la cantidad de personal necesario no podrá hacerle frente a todas las funciones encomendadas a la Institución y que ha realizado esfuerzos para poder contar con mayor cantidad de plazas y presupuesto pero a la fecha no se le han aprobado dichas solicitudes.
- 2.60. Las situaciones comentadas tienen como efecto que los recursos del CONAPAM y los de las demás instituciones se asignan de conformidad con la demanda y no de acuerdo con estudios que direccionen los recursos en función de las necesidades de mayor prioridad, con el riesgo de que los recursos no estén llegando a las personas más necesitadas que se encuentran en pobreza extrema y que viven en las zonas más alejadas del país o bien que los recursos no se orienten a atender con prioridad a las localidades con mayor proporción de personas adultas mayores en condición de pobreza y riesgo social.

**VACÍOS EN LA FUNCIÓN DE RECTORÍA TÉCNICA DEL CONAPAM POR DEBILIDADES EN LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN CONDICIÓN DE POBREZA O RIESGO SOCIAL.**

- 2.61. Faltan acciones por parte del CONAPAM para contar con una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la atención de la demanda actual y futura de la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social para la satisfacción de sus necesidades básicas, siendo que no se dispone de un plan de acción que haga operativa la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, emitida en el 2013 y además, porque a la fecha la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores se encuentra limitada en su cobertura. Ver concepto de vacío en diagrama nro. 2.
- 2.62. A cinco años de emitida la Política, aún no se ha definido ni oficializado un plan de acción para su implementación, que establezca los compromisos adquiridos por cada una de las instituciones del Estado que atienden a las personas adultas mayores, así como, los responsables, los plazos para alcanzarlos y los mecanismos de control y seguimiento para medir el cumplimiento de las acciones de la Política.
- 2.63. Lo anterior resulta relevante ya que en la Línea Estratégica 1 de la Política, se incluyeron las acciones 6, 7, 8 y 13, por medio de las cuales, se generarían las condiciones para que se puedan satisfacer las necesidades básicas de las

personas adultas mayores. La acción 6 propone ampliar la cobertura de los sistemas de protección social y seguridad social, la acción 7 procura asegurar que todas las personas dispongan de una protección económica y social suficiente en la vejez, la acción 8 establece ampliar de manera progresiva y sustentable la cobertura y suficiencia de las pensiones no contributivas, y finalmente, la acción 13 propone fortalecer la infraestructura de atención a las personas adultas mayores en condición de pobreza y riesgo social que contemple las diferentes alternativas de cuidado integral y que tome en cuenta la autodeterminación de las personas adultas mayores. Como se observa, todas esas acciones involucran a varias instituciones públicas, de allí la importancia del plan de acción para su implementación.

- 2.64. Por otra parte, a pesar del crecimiento que ha tenido la Red de Cuido desde su creación en el 2010, el CONAPAM indica que para poder extender más la cobertura depende de los recursos que se asignen del FODESAF y de la disposición de las organizaciones de bienestar social y gobiernos locales para asumir esta modalidad domiciliar y comunitaria.
- 2.65. Con estos vacíos se determinó que CONAPAM no cumple las funciones de formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento y la de fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores y velar por ellos, consagradas en el ya citado artículo 35 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.
- 2.66. La causa del vacío en que incurre CONAPAM al no tener una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la atención de la demanda actual y futura de la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social para la satisfacción de sus necesidades básicas, radica en una débil ejecución de las funciones de rectoría técnica en materia de articulación y coordinación de las instituciones y programas dedicados a la atención de las personas adultas mayores.
- 2.67. En el 2007 este Órgano Contralor determinó, entre otros, que la asignación al CONAPAM de los recursos provenientes del FODESAF y de la ley de licores, requiere una mayor cantidad de labores para distribuir el dinero y asegurarse del uso que los beneficiarios o entidades ejecutoras les darán, situación que absorbe la mayoría del tiempo laboral de sus funcionarios, en detrimento de funciones de rectoría técnica<sup>33</sup>. Por su parte, en el 2004 la Dirección General de Auditoría del MTSS, sobre el programa “Atención a personas adultas mayores institucionalizadas” financiado con recursos del FODESAF, argumentó el alto costo

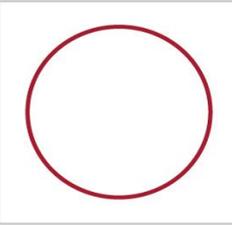
---

<sup>33</sup> Informe nro. DFOE-SOC-5-2007, del 12 de febrero de 2007. Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

para el CONAPAM y que debía centrar su labor en funciones de rectoría y no de ejecución<sup>34</sup>.

2.68. Este vacío en la función de rectoría técnica del CONAPAM tiene como efecto el riesgo de que la Red de Cuido quede truncada en cuanto a su cobertura y de que no se implementen las acciones contenidas en la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, y por ende, que el país no logre cumplir los propósitos encaminados a mejorar la calidad de vida de este segmento de la población. Sobre este último vacío, el CONAPAM indicó que "... durante el primer semestre de 2016, se elaborará el cronograma con las tareas que deben realizarse por parte de las diferentes instituciones, los plazos, los responsables en cada institución y los montos de los recursos económicos asignados con el fin de lograr el cumplimiento de las acciones durante el período que resta." Las situaciones de vacíos de gestión en la función de rectoría técnica de CONAPAM se resumen en la tabla nro. 6.

**Tabla nro. 6**  
**Vacíos de gestión del CONAPAM**

	<b>Institución</b>	<b>Por qué</b>
	CONAPAM en su función de rectoría técnica en materia de envejecimiento y vejez.	<p>-No se dispone de estudios sobre la totalidad de las localidades del territorio nacional donde se requieren servicios de atención de las necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social, en las modalidades institucionalizadas y domiciliar.</p> <p>-Faltan acciones del CONAPAM para contar con una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la atención de la demanda actual y futura de la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social para la satisfacción de sus necesidades básicas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### 3. CONCLUSIONES

3.1 En el modelo institucional costarricense para brindar financiamiento estatal a las organizaciones privadas que atienden personas adultas mayores en hogares y centros diurnos, intervienen múltiples instituciones debido a normas que han ido asignando competencias y financiamiento sin una visión integral y sistemática,

<sup>34</sup> Informes nros. DAU-FOD-005-2004 y DAU-FOD-010-2004, de la Dirección General de Auditoría del MTSS, sobre el programa "Atención a personas adultas mayores institucionalizadas".

originando fragmentaciones, duplicaciones tanto programáticas como de gestión y vacíos.

- 3.2 Lo anterior, en criterio de esta Contraloría General, requiere de una reorganización que busque la articulación e integración de los diferentes actores y prestaciones públicas existentes, como una opción disponible, o bien, bajo una óptica más estructural y de mayor impacto en las finanzas públicas, mediante reformas legales que rediseñen la intervención pública que busca satisfacer las necesidades básicas de las personas adultas mayores, con visión de conjunto y de sistema, en aras de generar mayor eficacia y eficiencia de la política pública en lo que a esta materia se refiere.
- 3.3 Adicionalmente, en el financiamiento público de las modalidades domiciliarias, cuyos recursos se asignan a nivel de persona adulta mayor, existen tanto traslapes como complementariedades que no se gestionan, generando que muchas personas adultas mayores no tengan acceso a una atención integral bajo esas modalidades.
- 3.4 Parte de las situaciones en comentario se originan en vacíos de gestión del CONAPAM, como órgano rector en materia de envejecimiento y vejez, el cual no ha logrado coordinar y articular, a todas las instituciones vinculadas con dicha materia, a pesar de la creación de la Comisión Técnica Interinstitucional que buscaba ese propósito. El CONAPAM tampoco dispone de una estrategia y de la información necesaria para orientar la toma de decisiones relativas a la atención de la demanda actual y futura de la población adulta mayor, que va en constante crecimiento.
- 3.5 Las debilidades encontradas por esta Contraloría General, en cuanto a esta materia, se constituyen en importantes oportunidades de mejora, de cara a que los recursos públicos asignados a la población adulta mayor en el país, se utilicen de la mejor forma posible. Desafío que resulta fundamental para las distintas autoridades e instituciones vinculadas con este particular, máxime teniendo en consideración el crecimiento proyectado de la población adulta mayor en un futuro próximo en el país.

#### **4. DISPOSICIONES**

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**A EMILIO ARIAS RODRÍGUEZ, MINISTRO RECTOR DEL SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL O A QUIEN OCUPE EL CARGO DE RECTOR DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS, Y A LA JUNTA RECTORA DEL CONAPAM, COMO RECTOR TÉCNICO EN MATERIA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ**

- 4.4. Reorganizar, validar e implementar, de forma conjunta, y dentro del marco de competencias de ambas instituciones, el proceso de asignación, giro, control y fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención de personas adultas mayores en hogares y centros diurnos, de tal forma que se gestionen las fragmentaciones y duplicaciones indicadas y los vacíos de la Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación, para propiciar una mejor articulación y coordinación, todo según lo comentado en los párrafos 2.1 a 2.32 de este informe, y de conformidad con el marco legal que le rige. La propuesta de reorganización debe ser validada, previo a su implementación, con la JPS, CCSS en cuanto al RNCP, MTSS, BCCR, INS, JUDESUR, municipalidades, IMAS y DESAF. Además, se deberán definir e implementar acciones específicas para poner en ejecución el proceso reorganizado. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, lo siguiente: a) Al 31 de octubre de 2016 un informe de avance de la elaboración de la propuesta de reorganización y al 16 de diciembre de 2016 una certificación que haga constar que la propuesta de reorganización fue elaborada. b) Al 31 de marzo de 2017 una certificación que haga constar que la propuesta de reorganización fue debidamente validada con las instituciones indicadas supra. c) Al 31 de mayo de 2017 una certificación que haga constar que fueron definidas las acciones específicas para implementar la propuesta de reorganización. d) Al 31 de agosto de 2017 un informe de avance sobre la implementación de la propuesta de reorganización y al 31 de octubre de 2017 una certificación que haga constar que fue finalizada la implementación de la propuesta de reorganización. Todas las certificaciones y los informes de avance deberán ser suscritos por ambos.
- 4.5. Definir y ejecutar, dentro del ámbito de las competencias de ambas instituciones, acciones orientadas a fomentar, la operación de los centros diurnos financiados por FODESAF a las municipalidades en el período 2011-2014, en procura de que se brinden los servicios a personas adultas mayores y potencial complementariedad de esta modalidad de atención con la pensión no contributiva

administrada por la CCSS y la Red de Atención Progresiva para el Cuido de las Personas Adultas Mayores, dirigida por CONAPAM, según lo comentado en los párrafos 2.43 a 2.54, dentro del marco de las leyes, reglamentos, directrices, protocolos y requerimientos técnicos que rigen esta materia. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente: a) Al 28 de febrero de 2017 una certificación que haga constar que se definieron las acciones de cita. b) Al 31 de agosto de 2017 una certificación que haga constar que las acciones definidas fueron debidamente ejecutadas. Las certificaciones deberán ser suscritas por ambos.

- 4.6. Definir y ejecutar dentro del ámbito de las competencias de ambas instituciones, acciones orientadas a fomentar, la operación de centros diurnos financiados por las Áreas Regionales de Desarrollo Social del IMAS a organizaciones privadas durante el periodo 2011-2014, mediante la determinación de su estado actual y la coordinación con la entidades públicas y privadas competentes, en procura que se brinden los servicios a las personas adultas mayores que califiquen según su condición de pobreza y pobreza extrema y potenciar la complementariedad de esta modalidad de atención con la pensión no contributiva administrada por la CCSS y la Red de Atención Progresiva para el Cuido de las Personas Adultas Mayores, dirigida por CONAPAM según lo comentado en los párrafos 2.43 a 2.54, dentro del marco de las leyes, reglamentos, directrices, protocolos y requerimientos técnicos que rigen esta materia. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente: a) Al 28 de febrero de 2017 una certificación que haga constar que se definieron las acciones de cita. b) Al 31 de agosto de 2017 una certificación que haga constar que las acciones definidas fueron debidamente ejecutadas. Las certificaciones deberán ser suscritas por ambos.
- 4.7. Emitir oficialmente, en forma conjunta, para las acciones 6, 7, 8 y 13 de la Línea Estratégica 1 de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021, los compromisos adquiridos por cada una de las instituciones con competencias para realizar dichas acciones, así como, los responsables, los plazos para alcanzarlos y los mecanismos de control y seguimiento para medir el cumplimiento de esas acciones. Lo anterior según lo comentado en los párrafos 2.61 a 2.68 del presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a este Órgano Contralor el 31 de enero de 2017 una certificación, suscrita por ambos, que indique que se emitieron y oficializaron los compromisos adquiridos.

**A LA JUNTA RECTORA DEL CONAPAM Y A MARÍA DEL ROCÍO SÁENZ MADRIGAL, PRESIDENTA EJECUTIVA DE LA CCSS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.8. Establecer e implementar, en forma conjunta, mecanismos que articulen las prestaciones que otorga la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores con la pensión del Régimen No Contributivo de Pensiones, para la población adulta mayor, a efecto de evitar posibles traslapes que se puedan presentar entre los dos programas y lograr que se otorguen ambas prestaciones en sus elementos diferenciadores a cada beneficiario que lo requiera.

Lo anterior, de acuerdo con lo comentado en los párrafos 2.33 a 2.42. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a esta Contraloría General lo siguiente: a) Al 20 de diciembre de 2016 una certificación que acredite el establecimiento de los mecanismos solicitados. b) Al 31 de marzo de 2017 una certificación que acredite que dichos mecanismos fueron debidamente implementados. Las certificaciones deberán ser suscritas por ambas.

- 4.9. Diseñar, formalizar e implementar, en forma conjunta, un protocolo de complementariedad entre las modalidades pensión del Régimen No Contributivo de Pensiones, administrado por la CCSS y centro diurno, que deberá detallar cuando ambos servicios se pueden brindar en forma complementaria, lo anterior a efecto de ampliar la cobertura del centro diurno y suministrar una atención más integral a la población adulta mayor que lo requiera. Lo anterior de acuerdo con lo comentado en los párrafos 2.43 a 2.54 del presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación que haga constar el diseño y formalización del protocolo solicitado al 15 de diciembre de 2016, asimismo, se deberá remitir otra certificación que acredite su implementación a más tardar el 31 de marzo de 2017. Las certificaciones deberán ser suscritas por ambas.

#### **A LA JUNTA RECTORA DEL CONAPAM**

- 4.10. Establecer e implementar criterios y procedimientos por medio de los cuales la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, diferencie el otorgamiento de sus beneficios a las personas que cuentan con movilidad y autonomía de las que no la tienen, y que priorice los beneficios a estos últimos. Lo anterior, de acuerdo con lo comentado en los párrafos 2.33 a 2.42, en particular 2.36 a 2.38. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, remitir a esta Contraloría General lo siguiente: a) Al 15 de diciembre de 2016 una certificación que acredite el establecimiento de los criterios y procedimientos solicitados. b) Al 31 de marzo de 2017 una certificación que acredite que fueron debidamente implementados.
- 4.11. Identificar las localidades donde se requiere que se brinden servicios de atención de las necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social y la cantidad de personas que requieren los servicios, en la modalidad institucionalizada y en la modalidad domiciliar, con especificación de la ubicación geográfica donde se requiere construir nuevos centros diurnos, crear nuevas redes locales de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores y otras modalidades de atención. Lo anterior con el fin de potenciar la complementariedad de la modalidad de centro diurno con otras modalidades, según se comentó en los párrafos 2.43 a 2.54 y con el fin de fortalecer la estrategia de corto, mediano y largo plazo para la satisfacción de las necesidades básicas de la población adulta mayor en condición de pobreza o riesgo social, según se comentó en los párrafos 2.61 y 2.62. Además, divulgar y comunicar esas localidades a las otras instituciones públicas concedentes de recursos y organizaciones privadas que atienden a las personas adultas mayores,

de acuerdo con lo comentado en los párrafos 2.55 a 2.60 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir a este Órgano Contralor lo siguiente: a) Al 31 de mayo de 2017 una certificación que haga constar que se cumplió con la identificación de las localidades, la cantidad de personas, la ubicación geográfica de nuevos centros diurnos, redes locales de cuidado y otras modalidades; b) Al 30 de junio de 2017 una certificación que haga constar que se divulgaron y comunicaron las necesidades identificadas de modalidades de atención de la población adulta mayor.

## ANEXO NRO. 1

**MONTO TOTAL DE RECURSOS OTORGADOS POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y CANTIDAD DE HOGARES Y CENTROS DIURNOS QUE RECIBEN RECURSOS**  
**Cuadro nro. 1**

**COSTA RICA. Monto de recursos otorgados por las instituciones públicas a hogares y centros diurnos que atienden personas adultas mayores.**  
**En millones de colones. 2015**

Institución <sup>1/</sup>	Modalidad		TOTAL	%
	Centros Diurnos	Hogares		
<u>Transferencias a organizaciones</u>				
CONAPAM	1.196	4.868	6.064	33,3%
JPS	1.922	7.804	9.726	53,5%
IMAS	0	0	-	0,0%
MTSS (a una organización)	n.a.	118	118	0,6%
BCCR (a una organización)	n.a.	100	100	0,6%
INS (a dos organizaciones)	293	117	410	2,3%
Municipalidad <sup>2/</sup>	52	206	258	1,4%
JUDESUR	0	90	90	0,5%
<u>Pensión no contributiva</u>				
CCSS <sup>3/</sup>	n.a.	1.420	1.420	7,8%
<b>TOTAL</b>	<b>3.462</b>	<b>14.724</b>	<b>18.186</b>	<b>100,0%</b>

*n.a.: no aplica.*

*1/ No se incluye la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) del MTSS que ante solicitudes de las municipalidades ha financiado la construcción de centros diurnos.*

*2/ En hogares se incluyen 115 millones girados a organizaciones que tienen ambos, centro diurno y hogar.*

*3/ Incluye pensiones no contributivas ordinarias y de parálisis cerebral y equiparables, otorgadas a personas de 65 años y más, que residen en hogares administrados por organizaciones.*

*Fuente: Elaboración propia con bases de datos suministradas por las instituciones, información de los sistemas SIGAF y SIPP y de algunas organizaciones privadas.*

### Cuadro nro. 2

**COSTA RICA. Monto de recursos otorgados por las instituciones públicas a personas adultas mayores en modalidad domiciliar.**  
En millones de colones. 2015

Institución	Modalidad		TOTAL	%
	Red de Cuido	Pensión no contributiva		
CONAPAM	6,584		6,584	8.6%
CCSS <sup>1/</sup>		70,076	70,076	91.4%
<b>Total</b>	<b>6,584</b>	<b>70,076</b>	<b>76,660</b>	<b>100.0%</b>

*1/ No incluye 1.420,22 millones de colones girados a hogares en razón de que la persona pensionada reside en un hogar.*

*Fuente: Elaboración propia con bases de datos suministradas por las instituciones.*

### Cuadro nro. 3

**COSTA RICA. Cantidad de Hogares y Centros Diurnos que reciben recursos de las principales instituciones públicas. 2014-2015**

Institución concedente	2014	2015	2014	2015
	HOGARES		CENTROS DIURNOS	
JPS - CONAPAM - CCSS (RNCP) - MTSS ó BCCR ó INS	3	3	n.a.	n.a.
JPS - CONAPAM - CCSS (RNCP)	60	60	n.a.	n.a.
JPS - CONAPAM - INS	0	0	1	1
SOLO JPS - CONAPAM	9	10	57	57
SOLO CONAPAM - CCSS	0	0	n.a.	n.a.
SOLO JPS - CCSS	0	0	n.a.	n.a.
SOLO JPS	1	1	1	3
SOLO CONAPAM	1	0	1	1
SOLO CCSS	2	2	n.a.	n.a.
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>76</b>	<b>60</b>	<b>62</b>

*n.a.: no aplica porque la CCSS no endosa la pensión a centros diurnos.*

*Fuente: Elaboración propia con bases de datos suministradas por las instituciones concedentes.*

## ANEXO NRO. 2

### VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS INTERRELACIONES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

Nro. Párrafos	2.1		
Observaciones Administración	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b></p> <p>La fragmentación deviene de la normativa existente para cada institución concedente de fondos públicos. Se conceptualiza erróneamente, que los hogares de ancianos y centros diurnos reciben recursos de 10 fuentes de financiamiento, para costos de operación y la ejecución de proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura. Se debe realizar una separación concreta de las organizaciones y su fuente de financiamiento. Existen dos instituciones (CONAPAM y JPS) que brindan por disposición de ley a las mismas organizaciones de manera complementaria para la atención de las personas adultas mayores.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>En cuanto a este particular, esta Contraloría General, luego de la valoración correspondiente y para una mejor comprensión del párrafo de marras, procedió a aclarar la redacción y agregó como referencias los párrafos 1.29 y 1.30 y los cuadros nros. 1, 2 y 3 del anexo nro. 1 del informe.</p> <p>En cuanto a que este Órgano Contralor tiene una conceptualización errónea de que todos los hogares y centros diurnos reciben transferencias de 10 instituciones y que se debe de realizar una separación concreta de las organizaciones y sus fuentes de financiamiento, se debe de indicar que el borrador del informe contiene datos donde, en nuestro criterio, queda claro que son 10 las instituciones concedentes de recursos para la atención de las personas adultas mayores y que no todas las organizaciones reciben recursos de esas 10. Así por ejemplo, el cuadro nro. 3 del anexo nro. 1 detalla la cantidad de hogares y centros diurnos que cada institución financia.</p> <p>Además, en los párrafos 1.29 y 1.30 del borrador del informe está consignado que el monto total transferido por las 10 instituciones durante el 2015 asciende a ¢94.846 millones y se remite a los cuadros 1 y 2 del anexo nro. 1, en donde se observa el monto total que cada institución transfirió, en términos absolutos y porcentuales, en las modalidades institucionalizada y domiciliar, siendo que en la modalidad institucionalizada, como bien lo afirma CONAPAM, las dos instituciones que transfieren el mayor porcentaje de recursos son la JPS con el 53,5% y el CONAPAM con el 33,3%, el restante 13,2% lo aportan el RNCP de la CCSS con el 7,8% y otras fuentes el 5,4%.</p> <p>Acerca de la afirmación de que la fragmentación deviene de la normativa existente y de que por disposición legal tanto la JPS como CONAPAM otorgan recursos a las mismas organizaciones, existe coincidencia con la causa que efectivamente señala esta Contraloría General en el borrador del informe, en el párrafo 2.8.</p> <p>Respecto de la afirmación de que las prestaciones de la JPS y CONAPAM son complementarias, esta Contraloría General difiere, ya que de acuerdo con la definición técnica de complementariedad contenida en el diagrama nro. 2 del borrador del informe, existe complementariedad cuando un mismo beneficiario recibe prestaciones con finalidades diferentes y las prestaciones de la JPS y CONAPAM se otorgan para financiar una misma finalidad, sea el costo de estancia de los adultos mayores en hogares y centros diurnos.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.2</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b>		
	<p>Las organizaciones que reciben recursos del INS, MTSS, BCCR, JUDESUR e IMAS, son relativamente pocas. Se insiste que los fondos son complementarios y no suficientes para la atención y el cuidado de las personas adultas mayores. También, es importante aclarar que la DESAF asignó y transfirió fondos a municipalidades para la construcción de centros diurnos, pero no para hogares de ancianos y centros diurnos. Asimismo, las municipalidades construyeron infraestructura, pero no reciben fondos para la atención de personas adultas mayores de esa institución.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>En cuanto a este particular, esta Contraloría General mantiene la redacción del párrafo 2.2 puesto que, éste se refiere únicamente al monto total transferido por las instituciones durante 2014 y 2015, por parte de varias instituciones del Estado para financiar la atención de las personas adultas mayores.</p> <p>En cuanto a la afirmación de que son pocas las organizaciones que reciben recursos del INS, MTSS, BCCR, JUDESUR e IMAS, se coincide con ella, siendo que la descripción de las transferencias a estas instituciones está detallada en el borrador del informe, párrafos del 1.19 al 1.28. No obstante, aunque sean pocas se evidencia la dispersión de fuentes de financiamiento.</p> <p>Acerca de la afirmación de que la DESAF otorga transferencias a las municipalidades para construir centros diurnos, y no a hogares y centros diurnos, se coincide con ello y se aclara que el párrafo 2.2 indica que es para construir centros diurnos. Respecto de que las municipalidades no reciben fondos para atender personas adultas mayores, se aclara que el párrafo 2.2 sólo indica que reciben recursos de la DESAF para construir centros diurnos.</p> <p>En cuanto a que los recursos transferidos son complementarios e insuficientes, se reitera el concepto de complementariedad que sustenta los análisis del borrador del informe. En el párrafo 2.2 únicamente se describe que los recursos que transfieren CONAPAM, JPS, INS, MTSS y BCCR son fuentes permanentes para financiar el costo de estancia de los adultos mayores en los hogares y centros y los que transfieren JUDESUR e IMAS son fuentes no permanentes para financiar proyectos, pero además, el párrafo de marras tiene relación con el párrafo 2.1, en donde se señala que la gestión de transferir recursos a hogares por parte de esas instituciones se encuentra fragmentada (ver definición en diagrama nro. 2).</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.3</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b>		
	<p>Existe contradicción en el párrafo cuando se señala la existencia de que instituciones públicas presentan duplicación y lo que se señala posteriormente, es el servicio o prestación el que presenta la duplicación.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>En cuanto a este particular, una vez realizada la valoración correspondiente, esta Contraloría General, aclara la redacción del párrafo 2.3 para evitar la percepción de que se contradice lo que el párrafo consigna respecto de qué es lo que se duplica. Al respecto, se aclara que la duplicación en el servicio prestado, se debe entender como la existencia de transferencias monetarias (servicio prestado) otorgadas a los mismos beneficiarios.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.4</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b>		
	Están en desacuerdo en que existe superposición en la oferta programática de las agencias y presencia de áreas de confluencia e intersección entre sus presentaciones o servicios. Lo anterior en virtud de que no se utilizan los recursos en la compra de los mismos bienes y servicios con la fuente de financiamiento de la JPS y CONAPAM. Asimismo, se insiste en que las prestaciones son complementarias. Las estructuras organizativas independientes provienen del quehacer institucional y de la norma establecida. Así como de los criterios técnicos externados en alguna oportunidad.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>En cuanto a este particular, este Órgano Contralor mantiene la redacción del párrafo 2.4 puesto que, actualmente tanto la JPS como el CONAPAM, están coincidiendo en otorgar transferencias monetarias a las mismas organizaciones privadas con el mismo fin, en ese sentido ver el cuadro nro. 3 del anexo nro. 1.</p> <p>De acuerdo con las definiciones de duplicidad programática y de gestión, consignadas en el diagrama nro. 2 del borrador del informe, y utilizadas como criterio de auditoría previamente validado y comunicado al CONAPAM (ver oficio 16787(DFOE-SOC-0944 ) del 17-11-2015), existe duplicidad programática cuando haydos programas que proveen los mismos servicios a la misma población objetivo, en este caso, el servicio prestado es la transferencia monetaria y la población objetivo, las mismas organizaciones a las que se les otorga la transferencia.</p> <p>Además hay duplicidad de gestión, ésta se presenta cuando un mismo beneficiario logra acceso a prestaciones brindadas por más de una institución para el mismo fin, en este caso, hay organizaciones privadas que reciben transferencias monetarias de varias instituciones para financiar el costo de atención de los adultos mayores.</p> <p>Tampoco el CONAPAM remite documentación que pruebe su afirmación de que las transferencias de la JPS y el CONAPAM son para financiar bienes y servicios de diferente naturaleza, pues ambas transferencias se otorgan para financiar el costo de atención de los adultos mayores en general, y al otorgarlas ni la JPS ni el CONAPAM han definido en específico el destino que deben de dar esas organizaciones a tales transferencias.</p> <p>Además, el CONAPAM no aporta documentación que pruebe que esas organizaciones están recibiendo transferencias de ambas entidades en forma complementaria, al efecto y como ya se indicó, las transferencias se otorgan para el mismo fin sea financiar el costo de atención de los adultos mayores, y de acuerdo con la definición contenida en el diagrama nro. 2 del borrador del informe, la complementariedad se da cuando un mismo beneficiario recibe varias prestaciones con finalidades diferentes y este no es el caso.</p>		
<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.5</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b>		
	Las duplicaciones programáticas como bien señala, son para 4 organizaciones y provienen de una norma que posibilita a las instituciones asignar y transferir los recursos .		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Luego de su análisis esta Contraloría General coincide con CONAPAM cuando se señala que esas duplicaciones se originan en las normas que posibilitan a las instituciones asignar y transferir recursos, ver párrafo 2.8 del borrador del informe. No obstante, mantiene el contenido		

del párrafo, porque las duplicaciones programáticas se presentan a nivel de los programas de las instituciones concedentes de las transferencias a las organizaciones privadas que atienden adultos mayores, las que son 9 en total, es decir, las duplicaciones programáticas no se dan a nivel de 4 organizaciones privadas como afirma CONAPAM.

<b>Nro. Párrafos</b>	2.6		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Este punto contradice el punto 2.1. No queda claro		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Esta Contraloría General mantiene el párrafo 2.6 por cuanto, realizando la valoración correspondiente no se determina contradicción alguna, y la observación realizada por el CONAPAM no señala expresamente en que se contradice este párrafo con el 2.1.</p> <p>Al respecto, se debe considerar que en el párrafo 2.1 se comenta acerca de la existencia de fragmentación a nivel de la gestión de las entidades que transfieren recursos a organizaciones privadas para la atención de las personas adultas mayores, y que eso se presenta en nueve instituciones públicas, sin que una sola de ellas tenga las competencias y funciones para abarcar todo el alcance de esta área de necesidad nacional.</p> <p>Mientras que en el párrafo en análisis se enfatiza en la existencia de duplicaciones de gestión entre JPS, CONAPAM, INS, BCCR y MTSS, puesto que durante el 2014 y 2015 transfirieron recursos a organizaciones privadas que atienden adultos mayores para financiar el costo de estancia. La fragmentación y la duplicidad de gestión son situaciones que no son excluyentes una de la otra, es decir, en este caso ambas están presentes.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.7		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b>  La administración de los recursos financieros asignados y transferidos al CONAPAM, por disposición de Ley, se encuentran orientados a la atención de las personas adultas mayores y de acuerdo con los parámetros expuestos claramente en la Ley (7972) y en los lineamientos técnicos de la DESAF (9188). Se está en desacuerdo con lo señalado: <i>"no se cumplen los enunciados rectores de eficiencia y austeridad, establecidos en las directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados y funcionarios públicos en general<sup>19</sup>, que en resumen indican que los negocios públicos deben maximizar los resultados ante la escasez de fondos y recursos; los objetivos de trabajo deben cumplirse al menor costo posible; y la inversión de los recursos y fondos públicos deben orientarse a la satisfacción plena del interés público, según el mandato del Estado Social de Derecho, pero con un uso racional"</i> debido a que en todo momento se observó la norma que se transforma en la guía para la transferencia de fondos a las organizaciones.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	En cuanto a este particular, este Órgano Contralor coincide con el CONAPAM en que las normas que regulan las transferencias que las instituciones brindan a organizaciones privadas para atender adultos mayores son la causa del no cumplimiento de los principios rectores que señala el párrafo 2.7, así está consignado en el borrador del informe en el párrafo 2.8, y que lo que las instituciones hacen es cumplir con esas normas.		

	<p>Así las cosas, se aclara que el incumplimiento señalado no se atribuye a las instituciones en forma individual ni mucho menos se refiere a que estas incumplan con las normas que les rigen para la transferencia de fondos, sino, el incumplimiento deviene por la cantidad de actores a los que la legislación designó para realizar funciones de financiamiento para los mismos fines.</p> <p>Así las cosas, el párrafo de marras dentro de la versión final de la presente auditoría se plantea de la siguiente forma:</p> <p>“2.7 Estas relaciones fragmentadas y duplicadas, no cumplen con el principio de gestión financiera establecido en el artículo 5, inciso b) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el cual establece que “la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley”. Adicionalmente, no se cumplen los enunciados rectores de eficiencia y austeridad, establecidos en las directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados y funcionarios públicos en general, que en resumen indican que los negocios públicos deben maximizar los resultados ante la escasez de fondos y recursos; los objetivos de trabajo deben cumplirse al menor costo posible; y la inversión de los recursos y fondos públicos deben orientarse a la satisfacción plena del interés público, según el mandato del Estado Social de Derecho, pero con un uso racional. En cuyo caso cabe indicar que, el no cumplimiento señalado no se atribuye a las instituciones involucradas en forma individual, ni tampoco a que éstas no cumplan con las normas que les rigen para la transferencia de fondos, sino, el no cumplimiento deviene por la cantidad de actores a los que la legislación designó para realizar funciones de financiamiento para los mismos fines”.</p>
--	--

<b>Nro. Párrafos</b>	2.8		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	El CONAPAM coincide con esta Contraloría General en este párrafo. Respecto a la complementariedad de los fondos a que aduce CONAPAM, se aclara que de acuerdo con el concepto de complementariedad expuesto en el diagrama nro. 2 del párrafo 1.32 del borrador del informe, ésta se presenta cuando un mismo beneficiario recibe varias prestaciones diferentes (en razón de carencias múltiples sustentadas en derechos exigibles) que juntas le proporcionan capacidad de inclusión social, situación que no se presenta en los fondos a los que se hace mención, pues son prestaciones iguales que están dirigidas a un mismo fin.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.10		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b>		
	Como se ha mencionado con anterioridad, las instituciones concedentes de fondos a las organizaciones (hogares de ancianos y centros diurnos) ha sido definido por una normativa existente, la cual exige las estructuras necesarias para la distribución y control.		

¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Analizadas las argumentaciones de CONAPAM esta Contraloría General coincide con su observación de que la normativa vigente define a las instituciones concedentes de fondos su accionar para distribuir y controlar fondos, así lo expresa en el párrafo 2.8 de la versión final de la presente auditoría.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.11</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> El CONAPAM ha luchado en las diferentes administraciones por la autorización de nuevas plazas de funcionarios para llevar a cabo la Rectoría Técnica, pero no ha sido posible la autorización de nuevas plazas. Cabe mencionar que entre las sugerencias que ha manifestado la DESAF, como concedente de los recursos al CONAPAM, es que debemos contar con una estructura única para los fondos de la DESAF, y otra estructura para los fondos de la Ley 7972.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Una vez realizadas las valoraciones sobre lo expuesto se concluye que la Administración comenta posibles soluciones al problema señalado, que no modifican lo consignado en el párrafo de marras.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.15</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> El subsidio que el CONAPAM le da a las OBS es un porcentaje (42% aproximadamente) del costo de estancia de una persona adulta mayor independiente.  Cabe mencionar que los recursos que distribuyen las diferentes instituciones tienen un fin específico por lo tanto resulta impropio considerar todos los recursos para un mismo fin.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Sobre el particular, una vez realizadas las valoraciones correspondientes, esta Contraloría General mantiene el párrafo 2.15. Sobre el particular, la posición del CONAPAM, en nuestro criterio, no resulta clara cuando afirma que "los recursos que distribuyen las diferentes instituciones tienen un fin específico por lo tanto resulta impropio considerar todos los recursos para un mismo fin", ello por cuanto efectivamente los recursos que transfieren las instituciones públicas a hogares y centros diurnos tienen el mismo fin de financiar el costo de estancia de las personas adultas mayores en esos sitios, además, las transferencias efectuadas no han especificado que parte de ese costo de estancia financie cada una de ellas, es decir, no se les ha definido de previo y formalmente un nivel de especificidad o un fin específico, sino que este es general.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.16</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> La Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación, no está integrada por la CCSS debido a que mediante criterio jurídico de esa institución no considera su participación en la misma. Por su parte, el resto de las instituciones CONAPAM, JPS, IMAS y MINSA ha realizado algunas		

	intervenciones y visitas conjuntas, así como fiscalización de los servicios y de supervisión del uso de los recursos, tales como: Asociación Hogar de Ancianos de Naranjo, Fundación María, Asociación San Francisco de Asís de Quepos, Centro Diurno de Limón, Hogar de Ancianos de Pococí, entre otros.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Una vez efectuada la valoración correspondiente, se acepta la observación realizada en cuanto a que la CCSS no participa de la Comisión y se ajusta el párrafo de marras en lo pertinente, dentro de la versión final del presente informe de auditoría.</p> <p>Por otra parte, si bien la Administración menciona que se han realizado algunas visitas conjuntas, dichas visitas responden a situaciones específicas o a la atención de denuncias y no a una programación sistemática establecida por la Comisión, tal y como se indica en los párrafos 2.20 y 2.21 y como lo indicó el CONAPAM en el oficio CONAPAM-1234-O-2015 del 2 de noviembre de 2015 en el que se menciona que “se realizaron algunas visitas conjuntas, sin embargo para la fiscalización, por lo diferente de las actividades, se limitan los tiempos de revisión y visitas a los domicilios de las personas adultas mayores beneficiadas en la Modalidad: Atención Domiciliar y Comunitaria”.</p> <p>Lo anterior fue ratificado por el CONAPAM mediante el oficio CONAPAM-DE-161-O-2016 del 18 de febrero de 2016 en el cual indicó “... de acuerdo con la respuesta brindada en los puntos 7 y 8 del Oficio CONAPAM-DE-1234-O- 2015, se indicó que el tipo de fiscalización del CONAPAM y la Junta de Protección Social, conlleva actividades diferentes y tiempos distintos. Por ejemplo, la JPS revisa liquidaciones <i>semestrales</i> y <i>el CONAPAM anuales</i>. / <i>No obstante lo anterior, se está realizando un esfuerzo de coordinación que permita definir criterios iguales de fiscalización para ambas instituciones.</i>”, dado lo anterior se mantiene lo comentado en el informe de fiscalización.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.19</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Esta comisión además de conocer la distribución de los recursos de JPS conoció y conoce la distribución del IMAS del Departamento de Instituciones de Bienestar Social como se demuestra en la acta del día jueves 17 de abril del 2015 en la que se conoció el proyecto de la Asociación Hogar de Ancianos de Quepos.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Una vez realizadas las valoraciones correspondientes, esta Contraloría General acepta la observación realizada y procede a ajustar el párrafo 2.19, dentro de la versión final del presente informe de auditoría, en el sentido que se han conocido proyectos financiados por el Área de Acción Social y Administración de Instituciones (AASAI) del IMAS.</p> <p>Ahora bien, sobre este particular, se debe señalar que según lo indicado por el CONAPAM en el oficio CONAPAM-DE-1234-O-2015, del 2 de noviembre de 2015, ese Consejo no participó en la definición de las organizaciones que fueron financiadas por las Áreas Regionales del IMAS en el período 2011-2014, lo anterior se comenta en el párrafo 2.18 del borrador del informe.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.28</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Actualmente, se cuenta con un proceso de control y supervisión sistemáticos, aprobados por la Junta Rectora mediante acuerdo No. 4 de la Sesión ordinaria No. 350, celebrada el miércoles 15 de junio del 2015.		

¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Sobre el particular una vez realizadas las valoraciones correspondientes, este Órgano Contralor mantiene el párrafo 2.28., si bien el CONAPAM no adjunto copia del acta de cita, esta Contraloría General la ubicó en su sitio web conapam.go.cr, y concluye que el acuerdo nro. 4 de la sesión nro. 350 del 15 de julio de 2015, fue tomado para atender varias anomalías que se presentaban en ese momento acerca del funcionamiento de algunas organizaciones que atienden personas adultas mayores, y que fueron tramitadas bajo el esquema de denuncias; y por ende, no corresponde con la aprobación de un proceso de control y supervisión sistemático de la labor de fiscalización que debe realizar las instituciones presentes en la Comisión de Protocolo ni aquellas bajo la rectoría del CONAPAM.</p> <p>El acuerdo de cita, señala lo siguiente: “Por lo tanto y en atención a los considerandos anteriores, la Junta Rectora del CONAPAM, acuerda, por unanimidad, lo siguiente: 1) Proceder a la investigación, intervención y supervisión ante las denuncias que se presenten por irregularidades en las organizaciones que brindan servicios a personas adultas mayores, asimismo plantear las denuncias en caso de que se presuma anomalías en la atención y el cuidado de este grupo de la población. El proceso de investigación, intervención y supervisión se realizará en forma conjunta entre las instituciones: Junta de Protección Social, Ministerio de Salud, Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano y el CONAPAM. 2) Intervenir e investigar, en forma inmediata, a la Asociación Benéfica Hogar de Ancianos José del Olmo (Hogar de Ancianos de Naranja), por denuncias presentadas en la atención y el cuidado de las personas adultas mayores. Lo anterior de conformidad con el punto anterior. 3) Solicitar al Ministerio de Salud, la elaboración de una propuesta de las normas técnicas de acreditación para establecimientos o programas que atiendan a personas adultas mayores, con el fin de que el CONAPAM pueda velar por la aplicación de tales normas, según lo establece el artículo 53 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935.”</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.30		
Observaciones Administración	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Si bien es cierto no hay estudios concretos, la Comisión Técnica del Protocolo de Coordinación con conocimiento en el campo y ante los requerimientos de las propias organizaciones valora los proyectos presentados según las necesidades y demandas de las propias personas adultas mayores.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Luego de la valoración que corresponde, este Órgano Contralor mantiene el párrafo, en virtud de que en sus observaciones la Administración reconoce que no dispone de estudios para asignar los recursos, que orienten la priorización de los proyectos, según las necesidades y demanda de las personas adultas mayores.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.32		
Observaciones Administración	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> En este sentido, los recursos humanos y financieros de las instituciones se relacionan con su quehacer institucional y obedecen a normas y criterios técnicos establecidos.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La Contraloría General coincide con el CONAPAM en esta afirmación, además complementa lo comentado en el párrafo 2.32 que al señalar que dichos recursos podrían ser mejor aprovechados si se coordinaran en las funciones de control y supervisión conjuntas.</p>		
<b>Nro. Párrafos</b>	2.33		

<p>Observaciones Administración</p>	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Se considera que no existe traslape, por cuanto en términos reales la “pensión” del RNC corresponde a un monto de ₡2.500,00 diarios, monto que no cubre ni una de las necesidades básicas del adulto mayor del día; los recursos de la Modalidad: Atención Domiciliar y Comunitaria, viene a complementar las necesidades de alimentación, aseo e higiene personal, medicamentos, implementos de salud que no da la CCSS, salud integral, productos de apoyo o ayudas técnicas, equipamiento de casa, pago de alquiler de vivienda, pago de servicios básicos y municipales, pago de un asistente cuando lo requiera, mejoras de su habitación cuando se requiera.</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input checked="" type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Una vez valorados los argumentos del CONAPAM, esta Contraloría General considera que para una mejor comprensión del tema, ajustar la redacción del párrafo de marras y recordar que la definición de traslape adoptada en el presente estudio refiere al diseño de los programas y por ende al riesgo potencial de que en la gestión se den los traslapes, los cuales no se eliminan cuando los montos de los subsidios son insuficientes, pues podría suceder que dichos montos se incrementen y lleguen a ser suficientes.</p> <p>Resulta importante considerar que, en la gestión, se puede estar presentando traslape en aquellos casos de beneficiarios que acceden a las prestaciones de la Red de Cuido y la pensión del RNCP sin requerir de ambos, esto porque ambos servicios tienen elementos similares (se puede adquirir el mismo tipo de bienes), el mismo fin (satisfacer necesidades básicas) y están dirigidos a la misma población objetivo (adulto mayor en pobreza o pobreza extrema).</p> <p>Para evitar estas situaciones es necesario formalizar mecanismos de coordinación y articulación entre estos programas, según como lo expresa el párrafo 2.38 del presente informe.</p> <p>En punto a lo comentado por la Administración en sus observaciones, corresponde con la parte del párrafo 2.33 donde se explica en qué casos pueda darse una complementariedad entre el RNCP y la Red de Cuido, al respecto, se aclara que esa es la gestión ideal por alcanzar con ambos programas, pero para que exista complementariedad y según la definición contenida en el diagrama nro. 2 del borrador del informe, debe quedar demostrado que lo que se le brinda al adulto mayor son prestaciones diferenciadas que efectivamente requiere.</p> <p>En ese sentido, se aclara que esta Contraloría General entiende que son situaciones que se pueden estar presentando en algunos casos y no en toda la población que accede a los beneficios de los dos programas, de allí la necesidad de mejorar los canales de coordinación y articulación.</p> <p>En la redacción del párrafo además se agregó la nota al pie con el número 29, en donde consigna el contenido de los informes AUI.I.005-2012 y AUI.I.006-2012 de la Auditoría Interna del CONAPAM sobre la Red de Cuido, en donde se mencionan una serie de deficiencias en torno a ese programa, relacionados con los beneficios entregados y la carencia de controles sobre el particular, en especial, advierte de ayudas que se brindaron a beneficiarios que no lo requerían y el uso indebido de fondos, situaciones que a la fecha se pueden estar presentando entre beneficiarios comunes de la Red de Cuido y el RNCP.</p>		
<p><b>Nro. Párrafos</b></p>	<p>2.34</p>		
<p>Observaciones Administración</p>	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Efectivamente, con ₡78 mil colones por mes no se satisfacen las necesidades básicas de una persona adulta mayor</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input checked="" type="checkbox"/></p>

Argumentos CGR	Luego de realizada la valoración correspondiente, esta Contraloría General agrega al párrafo la nota al pie número 30, en donde se aclara que el monto de ¢78 mil colones se otorga con el fin de que se satisfagan necesidades básicas, sin entrar a valorar su suficiencia.
-------------------	---

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.35</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Con la pensión del RNCP la persona adulta mayor no puede adquirir los bienes que ofrece la red de cuidado. A través de estudio realizado por el profesional en trabajo social se determina las necesidades de la persona adulta mayor no cubiertas por el RNCP.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Luego de realizada la valoración respectiva, esta Contraloría General mantiene el párrafo, por cuanto, para determinar el tipo de relación entre programas, no se valora en la presente auditoria, de acuerdo con la conceptualización realizada, la suficiencia o no del monto de los subsidios, sino sus características en términos de bien o servicio suministrado y la población meta.  Esta Contraloría General conoce que en la gestión de los programas está establecido que se realizan estudios para determinar las necesidades de la persona adulta mayor, para definir si procede o no otorgarle otros beneficios del Estado como los servicios de la Red de Cuido, sin embargo, la situación de traslape no se elimina porque los montos sean insuficientes, y si producto del estudio se determina que el adulto mayor requiere de ambos servicios, es probable que la red le provea a lo que no accede con la pensión del RNCP.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.36</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Como se mencionara anteriormente, a través del estudio realizado por el profesional en trabajo social se determina las necesidades de la persona adulta mayor no cubiertas por el RNCP y son cubiertas por la red de cuidado.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Luego de realizadas las valoraciones correspondientes, este Órgano Contralor mantiene el párrafo 2.36, por las razones ya mencionadas anteriormente y vinculadas a las observaciones de los párrafos 2.33 y 2.35 del presente informe.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.37</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Existe un Comité de apoyo a los programas del CONAPAM, regulado por el Decreto Ejecutivo No.39080-MP publicado en la Gaceta No. 185 del miércoles 23 de setiembre de 2015, que es la instancia que analiza y decide qué personas adultas mayores ingresan al programa, previo estudio de un profesional en trabajo social.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Una vez efectuada la valoración correspondiente, este Órgano Contralor mantiene el párrafo, pues si bien el CONAPAM afirma contar con los Comités de Apoyo para decidir acerca de los beneficiarios del programa, todavía no ha definido los criterios y procedimientos que articulen las prestaciones que se otorgan a través de la Red y el RNCP, que establezcan la priorización de los recursos para uso de los que deciden la asignación de los recursos (ver párrafo 2.40 del		

informe), el cual es el tema tratado en este párrafo.

<b>Nro. Párrafos</b>	2.38		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> De conformidad con el monto de la pensión del RNCP, el traslape nunca se va a dar. Como se mencionara anteriormente, a través del estudio realizado por el profesional en trabajo social se determina las necesidades de la persona adulta mayor no cubiertas por el RNCP y son cubiertas por la red de cuidado.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Una vez realizada la valoración pertinente, esta Contraloría General mantiene el párrafo, basada en las argumentaciones dadas en párrafos precedentes y vinculadas con las observaciones a los párrafos 2.33 y 2.35 del presente informe.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.39		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> No se puede hablar de traslape, por cuanto los recursos del RNCP representa $\text{€}2.500$ por día y con esos recursos no se pueden cubrir todas las necesidades básicas de las PAM. Como se mencionara anteriormente, a través del estudio realizado por el profesional en trabajo social se determina las necesidades de la persona adulta mayor no cubiertas por el RNCP y son cubiertas por la red de cuidado.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría General mantiene el párrafo, basada en las argumentaciones dadas anteriormente y vinculadas con las observaciones a los párrafos 2.33 y 2.35 del presente informe.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.40		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> De conformidad con los estudios de los profesionales en trabajo social, los recursos del RNCP son insuficientes para las personas adultas mayores en la atención de sus necesidades. Debemos recordar que las personas adultas mayores que reciben el beneficio son personas en pobreza y pobreza extrema		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Una vez realizadas las valoraciones de las observaciones del CONAPAM sobre este párrafo, esta Contraloría General mantiene su contenido, por cuanto este trata de los efectos de la falta de coordinación y articulación entre el CONAPAM y el RCNP, que se presentan ante la presencia de traslapes en los beneficios que otorgan, y no entra a valorar si los recursos del RNCP son o no suficientes para el beneficiario. Además, se remite a las argumentaciones de la CGR dadas a las observaciones a los párrafos 2.33 y 2.35. No obstante, si se consideró importante aclarar la redacción del párrafo de marras para una mejor comprensión.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.41		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> La normativa vigente para cada entidad legítima su accionar para con la atención de las personas adultas mayores en pobreza y pobreza extrema, que no son suficientes para una atención integral de conformidad con lo que se establece en la Ley No. 7935 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. Como se mencionara anteriormente, a través del estudio realizado por el profesional en trabajo social se determina las necesidades de la persona adulta mayor no cubiertas por el RNCP y son cubiertas por la red de cuidado.		

¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Sobre el particular, una vez realizadas la valoraciones a las observaciones realizadas, este Órgano Contralor mantiene el párrafo, pues este trata sobre un riesgo que se puede presentar de no maximizar el uso de los recursos públicos que se suministran como beneficios a los adultos mayores, y aunque si bien se dice realizar un estudio por parte del profesional en trabajo social, falta la definición de criterios, procedimientos y mecanismos por parte del CONAPAM que articulen las prestaciones que otorga con el RNCP, para generar sinergias entre ambos programas y maximizar su aplicación.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.42</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Como se mencionara anteriormente, a través del estudio realizado por el profesional en trabajo social se determina las necesidades de la persona adulta mayor no cubiertas por el RNCP y son cubiertas por la red de cuidado.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría General mantiene el párrafo de marras, basada en las argumentaciones dadas en líneas precedentes ante las observaciones a los párrafos 2.33 y 2.35 del presente informe.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.43</b>		
Observaciones Administración	<b>Caja Costarricense del Seguro Social</b>  Cuando un adulto mayor asiste a un centro diurno se le presta el servicio de cuidado, recreación y alimentación por un horario establecido y no permanente, por lo que eventualmente esa persona puede tener parcialmente satisfecha la necesidad de alimentación, según la normativa del RNCP.  El resto de necesidades básicas no son atendidas por el centro diurno, de ahí la complementariedad entre ambos servicios, pero eso no significa que la Administración deba controlar a la población que recibe ambos beneficios, pues de previo a otorgar la pensión se determinó su condición de pobreza y que no tenía satisfechas sus necesidades básicas.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Luego de efectuada la valoración de esta observación, se concluye que la CCSS coincide con esta Contraloría General respecto de la complementariedad entre los servicios que se comentan.  Acerca del control a la población que recibe ambos beneficios a que se hace alusión, se aclara que el párrafo de marras no hace referencia alguna, más bien, lo que ahí se externa es la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios.  Aún así el control de los beneficios es parte de las obligaciones por cumplir por los administradores del RNCP, así estipulado en el Reglamento del Programa RNCP, publicado en La Gaceta nro.186 del 26 de setiembre de 2008, artículo 30 que señala:  “La Gerencia de Pensiones, por medio de la Dirección Administración de Pensiones, tendrá a su cargo la administración del Programa Régimen no Contributivo, se establecerán los procedimientos y mecanismos de otorgamiento y control de los beneficios, para brindar servicios de calidad mediante trámites expeditos e información clara tanto a los solicitantes de		

	<p>pensión como pensionados. Deberá dictar el instructivo del presente Reglamento en un plazo máximo de tres meses a partir de su entrada en vigencia, que deberá publicarse en el diario oficial La Gaceta.”</p> <p>Así las cosas, se realiza un ajuste al presente párrafo dentro de la versión final del presente informe para que se lea de la siguiente forma:</p> <p>“2.43 Existen complementariedades en los servicios a la persona adulta mayor en modalidades domiciliarias de pensión no contributiva y red de cuidado, con la modalidad de centros diurnos, sin embargo, la cobertura de esta última requiere ser ampliada para que sean aprovechadas por estas personas. Ver concepto de complementariedad en diagrama nro. 2”.</p>
--	---

<b>Nro. Párrafos</b>	2.44		
<b>Observaciones Administración</b>	<b>Caja Costarricense del Seguro Social</b> La línea de pobreza la define el INEC en este momento está en ₡96.672.00 mientras la pensión está en ₡78.000.00, es decir que con la pensión de la CCSS no supera su estado de pobreza, requiriendo de otras redes de apoyo para cubrir sus necesidades básicas, siendo el centro diurno el instrumento adecuado de complementariedad para mejorar la calidad de vida.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	La Contraloría General coincide con las observaciones realizadas por la CCSS, acerca de la complementariedad de los servicios mencionada.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.45		
<b>Observaciones Administración</b>	<b>Caja Costarricense del Seguro Social</b> Se coincide con la CGR cuando se afirma que los adultos mayores en condición de pobreza pueden acceder a varios beneficios entre ellos el centro diurno y una posible pensión de RCNP, los que la CCSS considera complementarios.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	La Contraloría General coincide con las observaciones realizadas por la CCSS, acerca de la complementariedad de los servicios.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.46		
<b>Observaciones Administración</b>	<p><b>Caja Costarricense del Seguro Social</b></p> <p>Para efectos del RCNP no se considera que se tenga que revisar el beneficio otorgado porque previo a concederlo se verificó que se encontraba en pobreza y si tenía satisfechas las 5 necesidades básicas contempladas en la normativa del RCNP: vivienda, alimentación, salud, vestido y servicios básicos. El costo de atención en un centro diurno no es posible considerarlo como parte del ingreso por persona que recibe el pensionado, ni tampoco su estancia temporal en el centro diurno representa que tenga satisfechas sus necesidades básicas, tal como lo establece el Reglamento del RCNP en su artículo 3, incisos a) y c).</p> <p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b></p> <p>Es necesario aclarar en este punto, el hecho de que si bien es cierto se ha estimado un costo de estancia de una persona adulta mayor en un centro diurno, el CONAPAM no entrega el 100% de ese costo a los centros diurnos, sino que entrega, desglosado por ley, de la Ley 7972 ₡28,599 y de la Ley 9188 ₡59,288, es decir que de los ₡172.454,49, solamente se está</p>		

	cubriendo un 51% del total del costo en el centro diurno y aunque se le sume el monto de la pensión del régimen no contributivo, aún así el monto es insuficiente para cubrir todos los costos para dar una atención integral a las personas adultas mayores, tal y como lo establece la Ley 7935.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Sobre el particular, una vez efectuada la valoración de las observaciones de ambas instituciones, esta Contraloría General mantiene el párrafo 2.46 en virtud de que, mediante éste, únicamente se presentan datos informativos sobre los beneficiarios del Régimen No Contributivo de Pensiones y los centros diurnos. En este sentido, las observaciones recibidas no se refieren a ajustes que haya que realizar a esos datos.</p> <p>Se aclara específicamente a la CCSS, a raíz de su comentario, que el párrafo no indica que se deba revisar el beneficio otorgado por el RNCP.</p> <p>Por su parte, en cuanto al CONAPAM, resulta importante indicar que también debe considerar en su análisis el monto de recursos que reciben los centros diurnos por parte de la JPS. En este sentido, este Órgano Contralor no comparte la afirmación de que no es válido sumar el costo de estancia con el monto de la pensión, por cuanto corresponde a una estimación de lo que algunas personas adultas mayores están recibiendo cuando son beneficiarias de ambos servicios complementarios.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.47</b>		
Observaciones Administración	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> De acuerdo con los registros del CONAPAM, en el año 2014 se le distribuyeron fondos a 57 centros diurnos y en el 2015 a 60 centros diurnos. Se hace difícil realizar una comparación de la cobertura que tiene el RNCP con respecto a la cantidad de personas adultas mayores subsidiadas por el CONAPAM a través de los centros diurnos, sobre todo por la limitación de los recursos y los diferentes programas en los cuales deben ser distribuidos.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Esta Contraloría General mantiene el contenido del párrafo de marras, pues una vez valoradas las observaciones, se aclara que la diferencia en la cantidad de centros diurnos en el 2015, 62 según datos del informe y 60 que indica haber financiado CONAPAM, radica en que, los datos se construyeron considerando también información suministrada por la Junta de Protección Social.</p> <p>Por otra parte, en el párrafo también se hace referencia a la cantidad de recursos destinados por cada programa y la cantidad de personas atendidas, pero no se entra a cuestionar la cobertura de cada programa, sin embargo, técnicamente es válida la comparación para dimensionar el tamaño de cada uno y tomar decisiones si se quiere aprovechar la complementariedad existente entre ambas modalidades.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.49</b>		
Observaciones Administración	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b></p>		

	Efectivamente, se ha buscado que la ayuda que le llega a las personas adultas mayores a través de los centros diurnos sea complementada con otros tipos de ayuda que proporcionan por medio de la Red de Cuido, como lo son las ayudas técnicas, alimentación para la noche y fines de semana, medicamentos no dados por la CCSS, mejoras habitacionales, entre otras.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría General coincide con lo apuntado por el CONAPAM en sus observaciones sobre este particular.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.52</b>		
Observaciones Administración	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b></p> <p>La principal causa en la baja cobertura de los centros diurnos es la necesidad de crear nueva infraestructura que permita la acogida de una mayor cantidad de personas adultas mayores, sin embargo, ésta es un área que se escapa del ámbito del CONAPAM. Además la conformación de los centros diurnos depende de la organización comunal por grupos de voluntariados que quieran asumir la responsabilidad, así como la asistencia de la persona adulta mayor es por voluntad.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Una vez efectuada la valoración de las observaciones recibidas, se mantiene el contenido del párrafo 2.52. y se aclara que no se coincide con el CONAPAM cuando señala que es un área que se escapa de su ámbito de competencia, esto por cuanto no hay que perder de vista que como rector técnico en materia de envejecimiento y vejez, el artículo 34 de la Ley nro. 7935 le ha encargado entre sus fines principales, propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo; impulsar la atención de las personas adultas mayores por parte de las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas.</p> <p>Así las cosas, le corresponde identificar y cuantificar la demanda para el servicio de centros diurnos, ello para la toma de decisiones acerca de la cantidad y características de la infraestructura necesaria para una mayor atención y cobertura de esta población, tal y como se indica en el párrafo 2.53 del presente informe de auditoría.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.54</b>		
Observaciones Administración	<p><b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b></p> <p>En este sentido no resulta correcta la apreciación de que por la baja cobertura de los centros diurnos las personas adultas mayores no tengan acceso a los beneficios brindados por las redes de cuidado, por el contrario el programa de ayuda domiciliar ha tratado de cubrir las necesidades básicas de las PAM mediante las diferentes alternativas que este programa ofrece, hasta donde la cantidad de fondos lo permitan.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Una vez valorados los argumentos de la Administración sobre este particular, esta Contraloría General considera que efectivamente la redacción de este párrafo en el documento borrador del informe, puede inducir a interpretar lo que señala CONAPAM, en cuyo caso lo que se quiso dar a entender es el riesgo de no poder acceder a la red de cuidado y la pensión, complementada con el centro diurno.		

Así las cosas, se modifica el párrafo de marras, dentro de la versión final del presente informe de auditoría, en este sentido y se expone que la situación comentada es un eventual riesgo, pues existen personas que si logran tener ambos servicios complementarios.

<b>Nro. Párrafos</b>	2.55		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> EL CONAPAM en el año 2015, realizó un levantamiento por medio de los organizaciones representantes en las Redes Comunitarias la cual permitió identificar que las mismas cuentan con un total de 2.083 PAM en espera de ayuda por parte del CONAPAM. En el momento que el CONAPAM cuente con los recursos económicos podrá atender esta población.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Sobre el particular y considerando los argumentos de la Administración se modifica el párrafo reconociendo que aunque si se han efectuado estudios puntuales, éstos no le permiten al CONAPAM conocer las necesidades a nivel nacional.  Así las cosas, el párrafo 2.55 dentro de la versión final del presente informe de auditoría queda de la siguiente forma:  "2.55 El CONAPAM, órgano rector en materia de envejecimiento y vejez, presenta un vacío en esa gestión pues no dispone de estudios sobre la totalidad de las localidades del territorio nacional donde se requiere que se brinden servicios de atención de las necesidades básicas de las personas adultas mayores en condición de pobreza o riesgo social, en la modalidad institucionalizada y en la modalidad domiciliar, aunque solamente ha efectuado algunos estudios puntuales. Ver concepto de vacío en diagrama nro. 2".		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.56		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> En el momento que el CONAPAM cuente con los recursos humanos y económicos podrá desarrollar dichos estudios.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría General coincide con el CONAPAM en su afirmación.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.57		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> En el momento que el CONAPAM cuente con los recursos humanos y económicos podrá desarrollar dichos estudios.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría General coincide con el CONAPAM en su afirmación.		

<b>Nro. Párrafos</b>	2.59		
Observaciones	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Como bien se menciona el CONAPAM con la capacidad de personal con que cuenta solo puede		

Administración	funcionar por demanda hasta tanto no cuente con la cantidad de personal necesario no podrá hacerle frente a todas las funciones encomendadas a la institución, es importante mencionar que el CONAPAM ha realizado esfuerzos para poder contar con mayor cantidad de plazas y presupuesto pero a la fecha no se le han aprobado dichas solicitudes. Se considera conveniente que ante esta debilidad encontrada se dé una disposición por el ente Contralor con el fin de poder solventar la falta de personal y de recursos económicos con que cuenta el CONAPAM para hacer frente a las funciones encomendadas.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Una vez efectuadas las valoraciones de los argumentos brindados por la Administración, esta Contraloría General lamenta no poder girar una disposición como la solicitada por esa administración, por cuanto se aleja del ámbito de nuestra competencia, sin embargo, se agrega dentro del presente párrafo, la observación realizada por CONAPAM, de forma tal que en la versión final del presente informe de auditoría se lea de la siguiente manera:</p> <p>"2.59 La causa de lo anterior se puede resumir en que CONAPAM funciona de acuerdo con su capacidad institucional, con base en la cual reacciona ante las demandas de recursos, servicios y soluciones para la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social. A 17 años de su creación, el Consejo no ha logrado establecer una estructura interna que desarrolle un proceso sistemático de estudios e identificación de necesidades de dicha población, función fundamental que debe realizar como entidad rectora en esta materia. Sobre el particular, el Consejo indicó en las observaciones al presente informe que hasta tanto no cuente con la cantidad de personal necesario no podrá hacerle frente a todas las funciones encomendadas a la Institución y que ha realizado esfuerzos para poder contar con mayor cantidad de plazas y presupuesto pero a la fecha no se le han aprobado dichas solicitudes".</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.60</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Cabe mencionar que los subsidios que otorga el CONAPAM van destinados a personas adultas mayores en pobreza, pobreza extrema y riesgo social, por lo tanto los recursos están llegando a las personas que más lo necesitan.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Sobre el particular, una vez efectuadas las valoraciones a las observaciones recibidas, esta Contraloría General mantiene el párrafo de marras, ya que el párrafo lo que hace es advertir del riesgo de no estar llegando precisamente a las personas que más lo requieren en orden de prioridad, ante la falta de estudios técnicos que así lo acrediten. Por su parte, indicar que los subsidios otorgados por el Consejo a personas en pobreza, pobreza extrema y riesgo social, no necesariamente implica que sean las personas con mayor necesidad, sino se cuenta con identificación de las necesidades y se actúa con base en la demanda.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.61</b>		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Esto es consecuencia de lo planteado en el punto 2.59 donde se indica que el CONAPAM funciona de acuerdo con su capacidad institucional, reaccionando ante las demandas de recursos, servicios y soluciones para la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social. Lo que hace necesario una disposición que ayude a mitigar estas consecuencias. En cuanto a la limitación de la cobertura de la Red de Cuido se debe también a la falta de recursos económicos que no permite su crecimiento.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos	Luego de realizadas las valoraciones respectivas a lo indicado por la Administración se		

CGR	mantiene el párrafo de marras y se aclara que no resulta competencia de esta Contraloría General emitir una disposición como la propuesta, dado que las soluciones a la problemática que enfrenta el CONAPAM deben generarse a lo interno de las autoridades de Gobierno. Las limitaciones para extender la red de cuidado están comentadas en el párrafo 2.64. del presente informe de auditoría.
-----	--

<b>Nro. Párrafos</b>	2.62, 2.63, 2.65, 2.66 y 2.67		
Observaciones Administración	<b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor</b> Esto es consecuencia de lo planteado en el punto 2.59 donde se indica que el CONAPAM funciona de acuerdo con su capacidad institucional, reaccionando ante las demandas de recursos, servicios y soluciones para la población adulta mayor en condición de pobreza y riesgo social. Lo que hace necesario una disposición que ayude a mitigar estas consecuencias.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Luego de realizadas las valoraciones respectivas a lo indicado por la Administración se mantiene el párrafo de marras por lo indicado líneas atrás respecto a las observaciones de los párrafos 2.59 y 2.61.		

<b>Nro. Párrafos</b>	Disposición 4.4.		
Observaciones Administración	<b>Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social:</b> Señala que según el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social posee rectoría política sobre el Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social y que según la Ley 7935 la rectoría técnica recae sobre el CONAPAM, por lo que ese Ministerio asumiría el rol de articulación política para garantizar el cumplimiento de la disposición 4.4 y el CONAPAM le correspondería asumir la rectoría técnica.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	En cuanto a este particular, cabe indicar que, en el encabezado de las distintas disposiciones del presente informe, se indica el rol que le corresponde a cada uno al atender la disposición. No obstante, se está de acuerdo con el fondo de la observación realizada por ese Ministro, y por ende, se ajusta la redacción de la disposición para que se entienda que tanto el Ministro como el CONAPAM actuaran dentro de su ámbito de competencia de rectoría.		

<b>Nro. Párrafos</b>	Disposición 4.5		
Observaciones Administración	<b>Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social:</b> Sugiere que se separe esta disposición en dos y se lea de la siguiente manera: 4.5 Definir y ejecutar dentro del ámbito de las competencias de ambas instituciones, acciones orientadas a fomentar, de acuerdo a las leyes, reglamentos, directrices, protocolos y requerimientos técnicos: <b>4.5 A.</b> La operación de los centros diurnos financiados 2011-2014 por FODESAF a las municipalidades, en procura de que se brinden los servicios a personas adultas mayores y potenciar la complementariedad de esta modalidad de atención con la pensión no contributiva administrada por la CCSS y la Red de Atención Progresiva para el Cuido de las Personas Adultas Mayores, dirigida por CONAPAM, según lo comentado en los párrafos 2.43 a 2.54. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente: a) Al 30 de enero de 2017 una certificación que haga constar que se definieron las acciones de cita. b) Al 31 de julio de 2017 una certificación que haga constar que las acciones definidas fueron debidamente ejecutadas. Las certificaciones deberán ser suscritas por ambos. <b>4.5 B.</b> La operación de centros diurnos financiados por las Áreas Regionales de Desarrollo Humano del IMAS a organizaciones privadas, mediante la determinación de su estado actual y la coordinación con la entidades públicas y privadas competentes, en procura		

	que se brinden los servicios a las personas adultas mayores que califiquen según su condición de pobreza y pobreza extrema y potenciar la complementariedad de esta modalidad de atención con la pensión no contributiva administrada por la CCSS y la Red de Atención Progresiva para el Cuido de las Personas Adultas Mayores, dirigida por CONAPAM según lo comentado en los párrafos 2.43 a 2.54. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente: a) Al 30 de enero de 2017 una certificación que haga constar que se definieron las acciones de cita. b) Al 31 de julio de 2017 una certificación que haga constar que las acciones definidas fueron debidamente ejecutadas. Las certificaciones deberán ser suscritas por ambos.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Una vez realizadas las valoraciones del caso, la Contraloría General acepta la propuesta recibida, de forma tal que se modifica la disposición 4.5 y genera una nueva con el número 4.6, dentro de la versión final del informe de la presente auditoría.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<i>Disposición 4.7 del borrador del informe (4.8 informe final)</i>		
Observaciones Administración	<b>Caja Costarricense del Seguro Social:</b> Señala que cuando la Administración procede al análisis del otorgamiento de la pensión no contributiva no hace distinción entre personas con movilidad y autonomía y las que no la tienen, lo que se valora es si la persona se encuentra en condición de pobreza, allí es donde se consideran necesidades especiales por su condición de adulto mayor o alguna discapacidad, lo que no necesariamente es una limitación en su movilidad y autonomía. El CONAPAM si considera esa condición en el otorgamiento de sus beneficios. Por lo anterior, esa condición no podría ser incluida en el establecimiento de mecanismos requeridos por parte de la CCSS, por lo que se solicita que en la disposición se aclare que esta diferencia solo se refiere a las ayudas del CONAPAM. Además se solicita que la CGR establezca el propósito específico de la disposición a fin de que ambas instituciones definan los mecanismos solicitados y poder cumplirla. Se propone se amplíe los plazos de la siguiente forma: a) al 20 de diciembre de 2016 y b) al 31 de marzo de 2017.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Una vez efectuadas las valoraciones de lo acotado por la Administración se modifica la disposición con la aclaración requerida y los plazos solicitados, esta disposición cambia su numeración a 4.8, dentro de la versión final del informe de la presente auditoría, dado que se agregaron nuevas disposiciones.  Sobre el tema de movilidad y autonomía se agregó una disposición numerada 4.10. dirigida al CONAPAM a efecto de que defina criterios y procedimientos para diferenciar el otorgamiento de beneficios de la Red de Cuido a las personas con movilidad y autonomía de las que no lo son.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<i>Disposición 4.8 del borrador del informe (4.9 informe final)</i>		
Observaciones Administración	<b>Caja Costarricense del Seguro Social:</b> No se comprende la utilidad del protocolo que se solicita en la disposición, si ambas ayudas ya son complementarias. Si la CCSS atendiera esa disposición restaría capacidad de atención de los trámites pendientes a nivel nacional y el seguimiento a los casos en curso de pago. Por lo que se oponen a la disposición, con base en criterios de oportunidad, beneficio, pertinencia y utilización adecuada de los recursos del Programa.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>

Argumentos  
CGR

Sobre el particular, una vez efectuada la valoración de la observación realizada, esta Contraloría General aclara en la disposición la utilidad del protocolo solicitado. En ese sentido debe tenerse en cuenta que al ser dos servicios independientes y con normativa independiente que regula su accionar, se requiere del protocolo en mención para que se gestione entre ambos programas esa complementariedad y se maximice su efecto en la población adulta mayor que así lo requiera. Esta disposición cambia su numeración, en la versión final del informe de la presente auditoría, a 4.9 dado que se agregó una nueva con el número 4.6.

### ANEXO NRO. 3

#### HOGARES Y CENTROS DIURNOS QUE RECIBIERON RECURSOS POR PERSONA QUE SUPERAN EL COSTO DE ESTANCIA MENSUAL ESTIMADO POR CONAPAM

**Cuadro nro. 1**  
**COSTA RICA. Cantidad y porcentaje de hogares y centros diurnos que reciben recursos públicos<sup>1/</sup> cuyo monto supera el costo de estancia**

Descripción	Escenarios			
	Máximo <sup>2/</sup>		Promedio <sup>3/</sup>	
	2014	2015	2014	2015
Total de Hogares	76	76	76	76
Superan el costo de estancia mensual	11	21	19	44
% que supera costo de estancia	14%	28%	25%	58%
Total de Centros Diurnos	60	62	60	62
Superan el costo de estancia mensual	0	0	0	7
% que supera costo de estancia	0%	0%	0%	11%

1/ Se consideran los recursos recibidos de JPS, CONAPAM y RNCP de la CCSS.

2/ Se suma primero todos los recursos recibidos por la organización y luego se divide entre el número máximo de beneficiarios de entre los reportados por las fuentes.

3/ Se suma primero todos los recursos recibidos por la organización y luego se divide entre el número promedio de beneficiarios de entre los reportados por las fuentes.

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos suministradas por JPS, CONAPAM, CCSS (RNCP).

**Cuadro nro. 2**

Hogares que recibieron un monto superior al costo de estancia estimado por CONAPAM, de parte de JPS, CONAPAM y RNCP-CCSS. 2015.

No.	Cédula jurídica	Costo Estancia Hogar estimado por CONAPAM (mensual por persona)	Monto recibido todas las fuentes (mensual)	Máximo de beneficiarios	Promedio de beneficiarios (entre JPS y CONAPAM)	Monto recibido por persona por mes (Escenario Máximo)	Diferencia entre Total recibido y Costo Estancia (Escenario Máximo)	Monto recibido por persona por mes (Escenario Promedio)	Diferencia entre Total recibido y Costo Estancia (Escenario Promedio)
<b>ESCENARIO "MAXIMO DE BENEFICIARIOS"</b>									
1	3002084690	₡ 431.136	₡ 10.496.737	21	18,5	₡ 499.845	₡ 68.709	₡ 567.391	₡ 136.255
2	3002098445	₡ 431.136	₡ 5.956.287	13	11,5	₡ 458.176	₡ 27.040	₡ 517.938	₡ 86.802
3	3006094280	₡ 431.136	₡ 5.424.640	5	2,5	₡ 1.084.928	₡ 653.792	₡ 2.169.856	₡ 1.738.720
<b>ESCENARIO "PROMEDIO DE BENEFICIARIOS"</b>									
4	3002045560	₡ 431.136	₡ 15.111.562	42	34,5	₡ 359.799	₡ (71.337)	₡ 438.016	₡ 6.880
5	3002045739	₡ 431.136	₡ 15.454.694	44	35,5	₡ 351.243	₡ (79.893)	₡ 435.343	₡ 4.207
6	3002051130	₡ 431.136	₡ 20.287.723	49	42,5	₡ 414.035	₡ (17.101)	₡ 477.358	₡ 46.222
7	3002051753	₡ 431.136	₡ 8.873.104	25	17,5	₡ 354.924	₡ (76.212)	₡ 507.035	₡ 75.899
8	3002056563	₡ 431.136	₡ 11.010.821	31	24,5	₡ 355.188	₡ (75.948)	₡ 449.421	₡ 18.285
9	3002056718	₡ 431.136	₡ 10.310.239	35	23	₡ 294.578	₡ (136.558)	₡ 448.271	₡ 17.135
10	3002061056	₡ 431.136	₡ 15.160.397	43	34,5	₡ 352.567	₡ (78.569)	₡ 439.432	₡ 8.296
11	3002066168	₡ 431.136	₡ 11.286.261	34	24,5	₡ 331.949	₡ (99.187)	₡ 460.664	₡ 29.528
12	3002066214	₡ 431.136	₡ 10.216.002	25	17	₡ 408.640	₡ (22.496)	₡ 600.941	₡ 169.805
13	3002066495	₡ 431.136	₡ 12.761.426	38	29,5	₡ 335.827	₡ (95.309)	₡ 432.591	₡ 1.455
14	3002066780	₡ 431.136	₡ 19.768.261	60	44	₡ 329.471	₡ (101.665)	₡ 449.279	₡ 18.143
15	3002075404	₡ 431.136	₡ 11.196.913	30	23,5	₡ 373.230	₡ (57.906)	₡ 476.464	₡ 45.328
16	3002078026	₡ 431.136	₡ 11.981.866	34	27	₡ 352.408	₡ (78.728)	₡ 443.773	₡ 12.637
17	3002078675	₡ 431.136	₡ 11.741.224	30	25,5	₡ 391.374	₡ (39.762)	₡ 460.440	₡ 29.304
18	3002084886	₡ 431.136	₡ 19.860.516	48	44,5	₡ 413.761	₡ (17.375)	₡ 446.304	₡ 15.168
19	3002084913	₡ 431.136	₡ 11.182.741	26	21,5	₡ 430.105	₡ (1.031)	₡ 520.127	₡ 88.991
20	3002087984	₡ 431.136	₡ 20.115.406	64	46,5	₡ 314.303	₡ (116.833)	₡ 432.589	₡ 1.453
21	3002092414	₡ 431.136	₡ 13.487.124	40	30,5	₡ 337.178	₡ (93.958)	₡ 442.201	₡ 11.065
22	3002092444	₡ 431.136	₡ 9.826.330	24	18,5	₡ 409.430	₡ (21.706)	₡ 531.153	₡ 100.017
23	3002096697	₡ 431.136	₡ 14.445.765	35	30,5	₡ 412.736	₡ (18.400)	₡ 473.632	₡ 42.496
24	3002102266	₡ 431.136	₡ 9.983.486	24	21	₡ 415.979	₡ (15.157)	₡ 475.404	₡ 44.268
25	3002108966	₡ 431.136	₡ 16.064.759	38	35,5	₡ 422.757	₡ (8.379)	₡ 452.528	₡ 21.392
26	3002169840	₡ 431.136	₡ 19.048.890	53	44	₡ 359.413	₡ (71.723)	₡ 432.929	₡ 1.793
27	3002188039	₡ 431.136	₡ 20.466.329	49	43	₡ 417.680	₡ (13.456)	₡ 475.961	₡ 44.825
28	3006071096	₡ 431.136	₡ 8.674.387	22	15	₡ 394.290	₡ (36.846)	₡ 578.292	₡ 147.156
29	3006099744	₡ 431.136	₡ 8.678.442	22	19	₡ 394.475	₡ (36.661)	₡ 456.760	₡ 25.624
<b>ESCENARIO "MAXIMO Y PROMEDIO DE BENEFICIARIOS"</b>									
30	3002045463	₡ 431.136	₡ 15.940.364	34	31	₡ 468.834	₡ 37.698	₡ 514.205	₡ 83.069
31	3002051860	₡ 431.136	₡ 6.504.435	8	7	₡ 813.054	₡ 381.918	₡ 929.205	₡ 498.069
32	3002051887	₡ 431.136	₡ 9.748.320	21	17	₡ 464.206	₡ 33.070	₡ 573.431	₡ 142.295
33	3002071257	₡ 431.136	₡ 16.390.775	35	33	₡ 468.308	₡ 37.172	₡ 496.690	₡ 65.554
34	3002084690	₡ 431.136	₡ 10.496.737	21	18,5	₡ 499.845	₡ 68.709	₡ 567.391	₡ 136.255
35	3002087188	₡ 431.136	₡ 15.583.225	36	29,5	₡ 432.867	₡ 1.731	₡ 528.245	₡ 97.109
36	3002087444	₡ 431.136	₡ 11.278.851	22	20,5	₡ 512.675	₡ 81.539	₡ 550.188	₡ 119.052
37	3002087910	₡ 431.136	₡ 29.170.774	55	21	₡ 530.378	₡ 99.242	₡ 1.389.084	₡ 957.948
38	3002095786	₡ 431.136	₡ 15.781.174	34	29,5	₡ 464.152	₡ 33.016	₡ 534.955	₡ 103.819
39	3002106973	₡ 431.136	₡ 13.620.743	27	26	₡ 504.472	₡ 73.336	₡ 523.875	₡ 92.739
40	3002108963	₡ 431.136	₡ 10.755.504	20	18	₡ 537.775	₡ 106.639	₡ 597.528	₡ 166.392
41	3002113468	₡ 431.136	₡ 9.458.914	17	14,5	₡ 556.407	₡ 125.271	₡ 652.339	₡ 221.203
42	3002117974	₡ 431.136	₡ 9.089.410	14	13	₡ 649.244	₡ 218.108	₡ 699.185	₡ 268.049
43	3002142152	₡ 431.136	₡ 10.421.274	18	17	₡ 578.960	₡ 147.824	₡ 613.016	₡ 181.880
44	3002150698	₡ 431.136	₡ 14.288.799	33	27	₡ 432.994	₡ 1.858	₡ 529.215	₡ 98.079
45	3002226290	₡ 431.136	₡ 9.357.646	19	16,5	₡ 492.508	₡ 61.372	₡ 567.130	₡ 135.994
46	3002327017	₡ 431.136	₡ 10.993.680	22	19,5	₡ 499.713	₡ 68.577	₡ 563.778	₡ 132.642
47	3006045436	₡ 431.136	₡ 18.762.127	30	22,5	₡ 625.404	₡ 194.268	₡ 833.872	₡ 402.736

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la JPS, CONAPAM y RNCP de la CCSS.

**Cuadro nro. 3**

**Centros diurnos que recibieron un monto superior al costo de estancia estimado por CONAPAM, considerando lo recibido por JPS y CONAPAM, 2015.**

No.	Cédula jurídica	Costo Estancia Centro Diurno estimado por CONAPAM (mensual por persona)	Monto recibido todas las fuentes (mensual)	Máximo de beneficiarios	Promedio de beneficiarios	Monto recibido por persona por mes (Escenario Máximo)	Diferencia entre Total recibido y Costo Estancia (Escenario Máximo)	Monto recibido por persona por mes (Escenario Promedio)	Diferencia entre Total recibido y Costo Estancia (Escenario Promedio)
<b>ESCENARIO "PROMEDIO DE BENEFICIARIOS"</b>									
1	3002066896	₡ 172.454,00	2.801.391	19	12,5	147.442	-25.012	224.111	51.657
2	3002084761	₡ 172.454,00	5.137.822	36	29,5	142.717	-29.737	174.163	1.709
3	3002087153	₡ 172.454,00	1.890.854	12	10	157.571	-14.883	189.085	16.631
4	3002105088	₡ 172.454,00	1.387.018	14	7	99.073	-73.381	198.145	25.691
5	3002175935	₡ 172.454,00	4.159.012	28	24	148.536	-23.918	173.292	838
6	3002356521	₡ 172.454,00	3.283.451	21	17,5	156.355	-16.099	187.626	15.172
7	3002477360	₡ 172.454,00	1.359.714	14	7	97.122	-75.332	194.245	21.791

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la JPS y CONAPAM.

## ANEXO NRO. 4

### TEMAS TRATADOS EN LA COMISIÓN TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL EN EL PERIODO 2013-2015

Comisión Técnica Interinstitucional. Temas tratados en las sesiones. 2013 a 2015

Temas	2013	2014	2015	Total	
				No.	%
organización solicita recursos	8	5	7	20	40.0
organización solicita carácter de bienestar social	3	2	1	6	12.0
JPS presenta distribución de recursos para proyectos y Comisión aprueba informe sobre una organización	3	2	1	5	10.0
denuncia contra una organización	1	1	3	4	8.0
norma de habilitación	1	1	2	3	6.0
norma nacional de violencia	2			2	4.0
organización solicita colaboración en gestión	2			2	4.0
albergue temporal transitorio para PAM en abandono			1	1	2.0
entrada de nuevas organizaciones	1			1	2.0
necesidad de estudio en centros diurnos		1		1	2.0
nueva modalidad de atención para PAM en abandono			1	1	2.0
oficio de la CGR			1	1	2.0
visitas a organizaciones para proyecto		1		1	2.0
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las minutas de las reuniones suministradas por CONAPAM.

**ANEXO NRO. 5****DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS INVERTIDOS POR DESAF E IMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE CENTROS DIURNOS, SEGÚN PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES EN CONDICIÓN DE POBREZA DEL CANTÓN. 2011-2014**

**Recursos otorgados por DESAF e IMAS para construcciones de centros diurnos, según porcentaje de personas adultas mayores en condición de pobreza del cantón donde se ubica el centro. 2011-2014**  
**En millones de colones**

Porcentaje de pobreza <sup>1/</sup> en el cantón	Monto	%
menos de 5%	1.674,1	41,3%
de 5% a 10%	470,0	11,6%
de 11% a 20%	-	0,0%
de 21% a 35%	826,2	20,4%
de 36% a 50%	740,6	18,3%
de 51% a 65%	200,0	4,9%
de 66% a 80%	140,0	3,5%
más de 80%	-	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>4.050,9</b>	<b>100%</b>

*1/ Especifico de personas adultas mayores.*

*Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (Censo 2011), DESAF e IMAS.*

## ANEXO NRO.6

### CANTIDAD DE PERSONAS ADULTAS MAYORES BENEFICIARIAS DE MODALIDAD DOMICILIAR

#### COSTA RICA. Cantidad de personas adultas mayores beneficiarias de modalidad domiciliar. 2014 y 2015

Modalidad domiciliar	2014	%	2015	%
RNCP-CCSS <sup>1/</sup> / Centro Diurno <sup>2/</sup> / Red de Cuido	77	0,1%	85	0,1%
RNCP-CCSS / Centro Diurno	568	0,7%	597	0,7%
RNCP-CCSS / Red de Cuido	6.757	8,4%	7.765	9,5%
Centro Diurno / Red de Cuido	48	0,1%	53	0,1%
Solo RNCP-CCSS	68.277	85,2%	68.694	83,6%
Solo Centro Diurno	557	0,7%	607	0,7%
Solo Red de Cuido	3.883	4,8%	4.364	5,3%
<b>TOTAL</b>	<b>80.167</b>	<b>100,0%</b>	<b>82.165</b>	<b>100,0%</b>

1/ No incluye pensionados con monto anual mayor a €975.000 en 2014 y €985.000 en 2015 ni con riesgos de PCP y equiparables.

2/ Según base de datos de CONAPAM.

Fuente: Elaboración propia con bases de datos del RNCP de la CCSS y de CONAPAM.