



INFORME No. DFOE-SOC-5-2007
12 de febrero, 2007

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

**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**

2007

CONTENIDO

PÁGINA N°

RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción.	1
1.1. Origen del Estudio.....	1
1.2. Objetivo del Estudio.....	1
1.3. Alcance del Estudio.....	1
1.4. Antecedentes de la situación de la Persona Adulta Mayor y Generalidades Del CONAPAM.....	2
1.4.1. Antecedentes.....	2
1.4.2. Generalidades del CONAPMAM	3
1.5. Comunicación Preliminar de los Resultados del Estudio.....	6
2. Resultados.	6
2.1. Sobre la ejecución de la rectoría asignada por Ley al CONAPAM.....	6
2.2. Sobre El Funcionamiento De La Junta Rectora.....	9
2.3. Sobre La Ejecución Presupuestaria de los recursos asignados a CONAPAM mediante Leyes Nos. 5662 y 7972)	14
2.4. Otras debilidades determinadas.	17
3. Conclusiones.....	19
4. Recomendación al Presidente de la República.	21
5. Disposiciones a la Junta Rectora.	21

RESUMEN EJECUTIVO

Estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos muestran que, en un período de 25 años, el porcentaje de personas adultas mayores de sesenta y cinco años de este país con respecto al total de habitantes se duplicará, pasando de un 5,59% en el 2000 a un 11 % en el 2025.

Dicha situación ha motivado la ejecución de acciones específicas dirigidas a ese grupo poblacional, entre ellas, la aprobación en el año 1999 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935, que señala los derechos para estas personas y las responsabilidades concretas a diversas instituciones del sector público, además crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), como un órgano adscrito a la Presidencia de la República, rector en materia de envejecimiento.

Con el objetivo de determinar si las políticas dictadas y las acciones ejecutadas por el CONAPAM, cumplen con el propósito de crear condiciones y oportunidades para que las personas adultas mayores tengan una mejor calidad de vida, esta Contraloría General efectuó un estudio relativo al cumplimiento de los fines y funciones que le asigna la Ley No. 7935 y otras conexas, durante el período del 1° de enero de 2005 y el 31 de julio de 2006, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

Como resultado, se determinó que el CONAPAM no realiza buena parte de las funciones de rectoría técnica que le asigna la Ley No. 7935, lo cual se refleja básicamente en la insuficiencia de políticas y planes nacionales en materia de envejecimiento y en la ausencia de mecanismos de seguimiento acerca de los programas y proyectos ejecutados por las instituciones públicas, en beneficio de las personas adultas mayores.

Se determinó la escasa asistencia a las sesiones de algunos miembros de la Junta Rectora y la naturaleza poco estratégica de muchos temas discutidos en esas sesiones, y a recursos originados en la Ley No. 7972 que se mantienen inmovilizados lo que limita las acciones del CONAPAM en cuanto al Programa 2 Envejeciendo con calidad de vida; siendo una de las causas de la poca cobertura en cuanto a cantidad de adultos mayores beneficiados con los recursos que administra y distribuye ese Consejo.

Por consiguiente, la Contraloría General recomendó al Presidente de la República instruir a los miembros de la Junta Rectora del CONAPAM, para que asistan regularmente a las sesiones convocadas por ese Consejo, facilitando así la labor en materia de envejecimiento se le han encomendado; asimismo, a la Junta Rectora se le dispuso efectuar acciones concretas y establecer los controles que le permitan cumplir a cabalidad con todas las funciones que las distintas leyes le asignan a esa entidad; para ello se solicita implementar instrumentos como fortalecer la planificación institucional 2006-2011 logrando compromiso de las autoridades superiores de cada institución; el seguimiento y evaluación de los programas afines.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES**

**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**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Origen del estudio.

El estudio se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 184 de la Constitución Política y 4 y 12 de su Ley Orgánica No. 7428, y en otras leyes conexas, y en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el año 2006.

1.2. Objetivo del estudio.

El objetivo del estudio consistió en determinar si las políticas dictadas y las acciones ejecutadas por el CONAPAM, en cumplimiento de los fines y las funciones que le asigna la legislación, cumplen con el propósito de crear condiciones y oportunidades para que las personas adultas mayores¹ tengan una mejor calidad de vida.

1.3. Alcance del estudio.

El estudio comprendió un análisis de los principales procedimientos empleados y mecanismos de control y evaluación establecidos por el CONAPAM para llevar a cabo los fines y funciones que le asignan las Leyes Nos. 5662, 7935 y 7972 en relación con las personas adultas mayores.

El examen abarcó el período comprendido entre el 1° de enero de 2005 y el 31 de julio de 2006, el cual se amplió en aquellos casos en que se consideró necesario. Asimismo, el análisis se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización; el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización; y la Ley General de Control Interno, No. 8292, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

¹ Según se define en la Ley No. 7935, son aquellas personas de sesenta y cinco años o más.

1.4. Antecedentes de la situación de la Persona Adulta Mayor y generalidades del CONAPAM.

1.4.1. Antecedentes.

El envejecimiento de la población es un tema que a nivel mundial ha venido tomando mayor importancia en los últimos años, razón por la que en los distintos países se promueven actividades orientadas a contribuir con una mejor calidad de vida para las personas adultas mayores.

Dicho interés por este grupo poblacional obedece a que, de acuerdo con los resultados de los últimos estudios demográficos, prácticamente en todo el mundo existe una marcada tendencia hacia el crecimiento acelerado de esa población; circunstancia que se explica fundamentalmente por la disminución en la tasa de mortalidad y por el aumento de la expectativa o esperanza de vida, producto de los avances tecnológicos y científicos, en especial en el campo de la medicina, lo que significa que las personas viven más y en mejor estado de salud.

Tal realidad enfrenta el accionar de los gobiernos actuales a grandes retos y modificaciones, dado el incremento importante en la demanda de servicios que provoca dicha situación, entre ellos, pensiones, salud, educación y esparcimiento.

La sociedad costarricense presenta un proceso de envejecimiento acelerado de su población y se espera que esa tendencia continúe en los próximos 25 ó 30 años. Como lo indica el CONAPAM,

“La alta esperanza de vida al nacer y la explosión demográfica experimentada en Costa Rica en los últimos 50 años, en la cual el país pasó de altas a bajas tasas de fecundidad y mortalidad, ha provocado que la estructura de edades de la población haya ido perdiendo su forma estrictamente triangular, debido al incremento de la proporción de personas de edades avanzadas y a la disminución relativa de la población menor de 15 años”².

Específicamente, el Censo del 2000, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), determinó que en el país hay 213.332 personas mayores de 65 años, de las cuales el 47,22% son hombres (100.744) y el 52,78% (112.588) son mujeres. Dicha población representaba en ese momento el 5,59% del total de habitantes del país reportado en 3.810.179.

Estimaciones realizadas por el INEC, indican que en el 2025 el porcentaje de adultos mayores alcanzará un 11% del total de la población (el equivalente a 613.604 personas). Esta misma fuente señala que la esperanza de vida promedio en la población costarricense alcanza los 78 años de edad. En los hombres, el índice de

² Transcrito de la página web de CONAPAM.

esperanza al nacer es de 75,6 años, mientras que en las mujeres llega a 80,5 años. (Censo 2000).

Según se indica en la página 5 de la segunda edición de la revista “La Voz de los Mayores”, emitida por CONAPAM, “...*Los hombres costarricenses de ochenta años pueden esperar vivir un promedio de 8.2 años de más. Esta esperanza de vida es más alta que en cualquier otro país del mundo.*”. En consecuencia, la población adulta mayor se duplicará en un lapso de 25 años, situación que implica, además de crecer rápidamente en cantidad, una importante demanda de servicios. Ante esta realidad, en las últimas décadas, diferentes instituciones y organizaciones sociales públicas y privadas, han desarrollado acciones específicas para la atención de dicho grupo poblacional.

En este sentido, se han aprobado algunas leyes con propósitos específicos sobre esta materia, entre ellas, la Ley N° 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, publicada el 15 de noviembre de 1999, normativa que establece derechos para las personas mayores de sesenta y cinco años en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social, recreación y trabajo. Adicionalmente, señala responsabilidades concretas a diversas instituciones del sector público.

Los objetivos fundamentales de la citada Ley, incluidos en su artículo 1 son:

- a) Garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos.
- b) Garantizar la participación activa de las personas adultas mayores en la formulación y aplicación de las políticas que las afecten.
- c) Promover la permanencia de las personas adultas mayores en su núcleo familiar y comunitario.
- d) Propiciar formas de organización y participación de las personas adultas mayores, que le permitan al país aprovechar la experiencia y el conocimiento de esta población.
- e) Impulsar la atención integral e interinstitucional 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 esta población.
- f) Garantizar la protección y la seguridad social de las personas adultas mayores.

1.4.2. Generalidades del CONAPAM.

En los artículos 32 y 33 del TÍTULO IV, denominado “ÓRGANO RECTOR”, CAPÍTULO I, de la citada Ley No. 7935, se crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor como órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República, y con personalidad jurídica instrumental para cumplir con los fines y las funciones de ese Consejo, establecidos en los artículos 34 y 35 de esa misma legislación.

Los fines señalados en el referido artículo 34 son:

- a) Propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona adulta mayor en las acciones para su desarrollo.
- b) 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.
- c) Velar porque los fondos y sistemas de pensiones y jubilaciones mantengan su poder adquisitivo, para que cubran las necesidades básicas de sus beneficiarios.
- d) Proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores referidos en esta ley y en el ordenamiento jurídico en general.

Por otra parte, las funciones incluidas en el artículo 35 de la Ley de cita, encomiendan al CONAPAM lo siguiente:

- a) Formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento.
- b) Conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas.
- c) Investigar y denunciar, de oficio o a petición de parte, las irregularidades que se presenten en las organizaciones que brindan servicios a personas adultas mayores y recomendar sanciones, de conformidad con esta ley.
- d) 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.
- e) Participar, dentro del ámbito de su competencia, en los procesos de acreditación e instar a la concesión de acreditaciones o recomendar el retiro de la habilitación respectiva.
- f) Conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a las personas adultas mayores, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino.
- g) Determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores.
- h) Llevar un registro actualizado de las personas físicas y jurídicas acreditadas por el Ministerio de Salud para brindar servicios a las personas adultas mayores, así como de las personas a quienes la Caja Costarricense de Seguro Social haya expedido el carné de identificación correspondiente.
- i) Promover la creación de establecimientos para atender a las personas adultas mayores agredidas y la ubicación o reubicación de las que se encuentren en riesgo social.
- j) Impulsar la investigación en las áreas relacionadas con el envejecimiento.

k) Elaborar los reglamentos internos para cumplir adecuadamente los objetivos de este Consejo.

l) Velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas, referentes a la protección de los derechos de las personas adultas mayores.

m) Las demás funciones que se consideren convenientes para el desarrollo de las actividades en pro del bienestar, el desarrollo y la protección del sector de la sociedad mayor de 65 años.

n) Coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores.

De acuerdo con lo establecido en dicha legislación, el CONAPAM es el encargado de garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de las personas adultas mayores, mediante la formulación y ejecución de las políticas públicas integrales que generen la creación de condiciones y oportunidades para que estas personas tengan una vida plena y digna, acorde con los más altos valores de la tradición nacional, y de velar porque se cumplan, en la atención de estas personas, los principios de: igualdad de oportunidades, dignidad, participación, permanencia en su núcleo familiar y comunitario, atención integral, realización personal e independencia.

En el Plan Estratégico Nacional para la atención de la Persona Adulta Mayor 2006-2012 se indica que la Misión del CONAPAM, como ente rector en materia de envejecimiento y vejez, es la de formular políticas, promover su cumplimiento, y propiciar la integración de todas las generaciones, con el fin de asegurar la participación social y el ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores. Asimismo, la Visión se define como "Personas adultas mayores empoderadas, con calidad de vida y en ejercicio pleno de sus derechos".

Además de la Junta Rectora a que se hizo mención, dentro de la estructura organizacional del CONAPAM se cuenta con una Dirección Ejecutiva, así como dos instancias asesoras: el Sistema Nacional Técnico de Apoyo para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor (SINATEC³) y un Consejo de Notables⁴, ambos órganos técnicos encargados de asesorar en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y programas que se desarrollen en beneficio de la población adulta mayor. También existe una Asesoría Legal y una Unidad de Auditoría Interna y, para el desarrollo de las labores encomendadas, cuenta con dos direcciones: la Técnica y la Administrativa y Financiera.

El CONAPAM financia sus gastos operativos mediante transferencias del presupuesto nacional y desarrolla sus programas sustantivos por medio de recursos que recibe de la Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos, No. 7972⁵, y de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No

³ Grupo de Asesores Técnicos, representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a cargo de las acciones programáticas relativas a las personas adultas mayores en sus entidades.

⁴ Órgano conformado por siete personas que han participado activa y sistemáticamente y cuentan con amplia experiencia en los temas de envejecimiento y vejez.

⁵ Conocida como Ley del Vicio, del 24 de diciembre de 1999, pero con vigencia a partir del 01 de febrero de 2000.

5662⁶. Para el año 2007 el presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República asciende a ₡2.702.220,7 miles.

1.5. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.

En reunión celebrada el 11 de enero del año en curso, en la Sala de Sesiones del Área de Servicios Sociales de esta Contraloría General, funcionarios de este órgano contralor comunicaron verbalmente los resultados del presente informe a la Máster Lidieth Barrantes Murillo y al Lic. Humberto Morales Guzmán, Presidenta y Vicepresidente, en ese orden, de la Junta Rectora del CONAPAM, y a las funcionarias de esa entidad: Máster Emiliana Rivera Meza, Directora Ejecutiva, y Licda. Sandra Hernández Campos, Auditora Interna.

2. RESULTADOS.

2.1. Sobre la ejecución de la rectoría asignada por ley al CONAPAM.

a) La legislación costarricense ha creado varios órganos interinstitucionales de coordinación de políticas y programas para la atención de grupos vulnerables de población y temas específicos; entre ellos se encuentra el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor establecido en el Título IV, Capítulo I de la Ley No. 7935, como la institución rectora en materia de envejecimiento y vejez, estableciéndole en los artículos 34 y 35 los fines y funciones tendentes a propiciar la atención integral de la población adulta mayor, en aras de lograr una adecuada calidad de vida, así como la integración, realización personal e igualdad de oportunidades para ese sector de la población costarricense.

Según lo ha definido la Procuraduría General de la República, *“La rectoría de un sector implica la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector.”*⁷, potestad que, según lo señala esa misma institución, corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo⁸.

El CONAPAM nace a la vida jurídica como un órgano adscrito a la Presidencia de la República⁹ y se le atribuye la rectoría en el tema función. No obstante, corresponde al Poder Ejecutivo ejercer la rectoría política, en este caso el Presidente de la República y el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, quienes de conformidad con el Decreto

⁶ Del 23 de diciembre de 1974.

⁷ Dictamen No. C-130-2006 del 30 de marzo de 2006 y Opinión Jurídica No. OJ-176-2002 del 17 de diciembre de 2002.

⁸ De acuerdo con lo consignado en el artículo 130 de la Constitución Política y el artículo 21 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, del 2 de mayo de 1978, el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y el Ministro del ramo. Las funciones de dirección y coordinación son asignadas al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo, en ese orden, en el inciso b) del artículo 26 y el literal 1 del artículo 27 de la citada Ley No. 6227; con ello se pretende, según lo señala la Procuraduría General, mantener la necesaria unidad del Estado.

⁹ Según artículo 32 de la Ley No. 7935.

Ejecutivo No. 33151-MP del 8 de mayo de 2006 ejercen la rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, en el que se ubica el CONAPAM.

Así, la Procuraduría General se ha referido en algunos de sus dictámenes, al concepto de rectoría técnica sobre una materia y población específica, concepto que no es excluyente de la función de ejecución, señalando que los organismos que la ostentan deben promover la investigación, el desarrollo, el perfeccionamiento y la aplicación de metodologías, así como uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminología y coordinar con los órganos y entes del Estado que ejecutan los programas con el fin de brindarles asistencia técnica.

De conformidad con lo indicado, la rectoría que le establece la Ley No. 7935 al CONAPAM en esas funciones ha de entenderse necesariamente como una rectoría técnica. Entre estas por ejemplo las señaladas por el artículo 35 de dicha Ley en los incisos a), b), f), g) y n), las cuales se refieren a: formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento; conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas; conocer las evaluaciones sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y servicios de atención a esta población objetivo, ejecutados por las instituciones con los aportes económicos del Estado, y velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino. Aunado a esas funciones, el CONAPAM administra, gestiona y distribuye, como ejecutor, recursos económicos provenientes de las Leyes Nos. 5662 y 7972.

En este sentido, la rectoría política es una potestad del Poder Ejecutivo¹⁰, el cual tiene la obligación de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social, a fin de mantener la unidad de la acción estatal y de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas.

b) En relación con la rectoría técnica que asigna la Ley No. 7935 al CONAPAM, esta Contraloría General determinó que ese Consejo no ejerce a cabalidad dicha función, principalmente al omitir la implementación de importantes funciones que establece la citada Ley, relativa al seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan instituciones afines al tema.

Ese Consejo no cuenta con el "Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación", al que se refiere el artículo 4, inciso a) del Reglamento a la Ley No. 7935¹¹, instrumento que le permitiría contar periódicamente con información de los programas ejecutados por las distintas instituciones públicas a que se refiere esa Ley u otras que destinan recursos a la atención de las personas adultas mayores; tal sistema permitiría el seguimiento y medición del grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas afines al tema, y tomar las decisiones que corresponda. El CONAPAM tampoco accede a la información del Sistema de Información Nacional y Evaluación (SINE), para verificar el cumplimiento de las metas con las que se comprometió cada una de esas

¹⁰ Opinión Jurídica No. OJ-176-2002 del 17 de diciembre de 2002.

¹¹ Decreto Ejecutivo No. 30438-MP.

instituciones.

Por otra parte, el CONAPAM no solicita en todos los casos informes y evaluaciones anuales sobre el desarrollo administrativo y técnico de los programas y proyectos de las instituciones públicas y privadas que ejecutan programas y proyectos o brindan servicios a la población adulta mayor, con fondos públicos. Lo anterior, con excepción de las instituciones a las que ese Consejo distribuye en forma directa los recursos, tales como albergues y hogares de ancianos, ya que en estos casos sí realiza algunas evaluaciones y exige una liquidación contable anual sobre la aplicación y uso de los dineros recibidos.

Sobre el particular, el informe de cumplimiento de los fines y funciones asignadas al CONAPAM, remitido por la Directora Ejecutiva de ese Consejo a esta Contraloría General¹², se consigna que hay poca respuesta de parte de las instituciones públicas y privadas¹³ y que no existe personal para evaluar los programas, proyectos y servicios dirigidos a la población adulta mayor, ni siquiera posee un inventario de estos ni dispone de las evaluaciones respectivas. A pesar de estas limitaciones, el Plan Anual Operativo incluye el objetivo de velar por el cumplimiento de dichos programas y proyectos, propósito que el Consejo no puede cumplir por lo apuntado.

c) Otra función atinente a la rectoría técnica que debe ejercer el CONAPAM se refiere a formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento¹⁴. Al respecto, la revisión de las actas de la Junta Rectora correspondientes a los años 2005 y 2006 revela que, al menos en ese período, no se formularon ni aprobaron políticas integrales o específicas en relación con el tema de interés. Sobre el particular, ese Consejo indicó que el documento emitido para cumplir con dicha función y que fue aprobado en ese período, es el “Plan Estratégico Nacional para la Atención de la Persona Adulta Mayor 2006-2012”¹⁵, el cual contiene líneas estratégicas prioritarias de atención, que involucran y responsabilizan simultáneamente a las distintas instituciones públicas relacionadas con la temática del adulto mayor.

Este órgano contralor reconoce la importancia de dicho plan como punto de partida para dirigir los esfuerzos nacionales hacia las principales necesidades de la población objetivo; no obstante, el documento no sustituye las políticas que debe formular y proponer el CONAPAM para mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores, ya que no están contenidas en ese documento.

Además, el citado Plan Estratégico presenta debilidades que se citan a continuación:

i. No precisa el aporte que corresponde a cada entidad, tanto en las actividades, la cantidad de recursos y las fechas de término esperadas. Por ejemplo, no se

¹² Nota CONAPAM-01232-2006 del 18 de diciembre de 2006.

¹³ Aún cuando el artículo 36 de la Ley No. 7935 las obliga a suministrar la información requerida por CONAPAM.

¹⁴ Inciso a) del artículo 35 de la Ley No. 7935.

¹⁵ Antes existía el Plan Estratégico Nacional 2002-2005.

incluyen cronogramas de ejecución ni una distribución más específica de esos recursos, tanto a nivel financiero, como tecnológico y humano.

Tampoco se localizó evidencia del compromiso formal asumido por cada una de las organizaciones involucradas, a efecto de cumplir con el plan; incluso, en los planes operativos del año 2007 del Instituto Mixto de Ayuda Social, Caja Costarricense de Seguro Social, Junta de Protección Social, Banco Hipotecario de la Vivienda, Instituto Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y Consejo Nacional de Rectores, y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, no incluyen ninguna acción encaminada a cumplir con lo establecido en el Plan Estratégico en comentario.

ii. No establece los mecanismos de seguimiento y evaluación, de las acciones que conducirán a los resultados deseados, ni los reportes o informes de avance y cumplimiento final de resultados, ni los responsables de éstos.

iii. No señala con claridad los resultados esperados con cada línea estratégica, ni los niveles de coordinación requeridos para cada una de ellas.

iv. Falta claridad en cuanto a la forma en que se vinculará y materializará el plan estratégico en comentario con los planes tácticos y operativos de los responsables y demás involucrados.

En el inciso b) del artículo 2 del Reglamento a la Ley No. 7935 se señala que, en pro de cumplir con los objetivos que se establecen en el artículo 1 de dicha Ley, el CONAPAM deberá emitir los lineamientos y velar para que en todos los programas públicos y privados se orienten esfuerzos y recursos para promover los principios de: igualdad de oportunidades, dignidad, participación, permanencia en su núcleo familiar y comunitario, atención integral, realización personal e independencia; no obstante, tal y como se señaló en este punto c), ese Consejo no ha formulado lineamientos ni políticas generales con los propósitos antes dichos.

2.2. Sobre el funcionamiento de la Junta Rectora.

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor estará dirigido por una Junta Rectora, integrada por los siguientes miembros:

- a) El Presidente de la República o su representante, quien la presidirá.
- b) El Ministro o el Viceministro de Salud.
- c) El Ministro o el Viceministro de Educación Pública.
- d) El Ministro o el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social.
- e) El Presidente Ejecutivo de la Junta de Protección Social de San José.
- f) El Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social.
- g) El Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

- h) Un representante de las universidades estatales, electo por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- i) Un representante de la Asociación Gerontológica Costarricense.
- j) Un representante de las asociaciones de pensionados.
- k) Un representante de la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano.

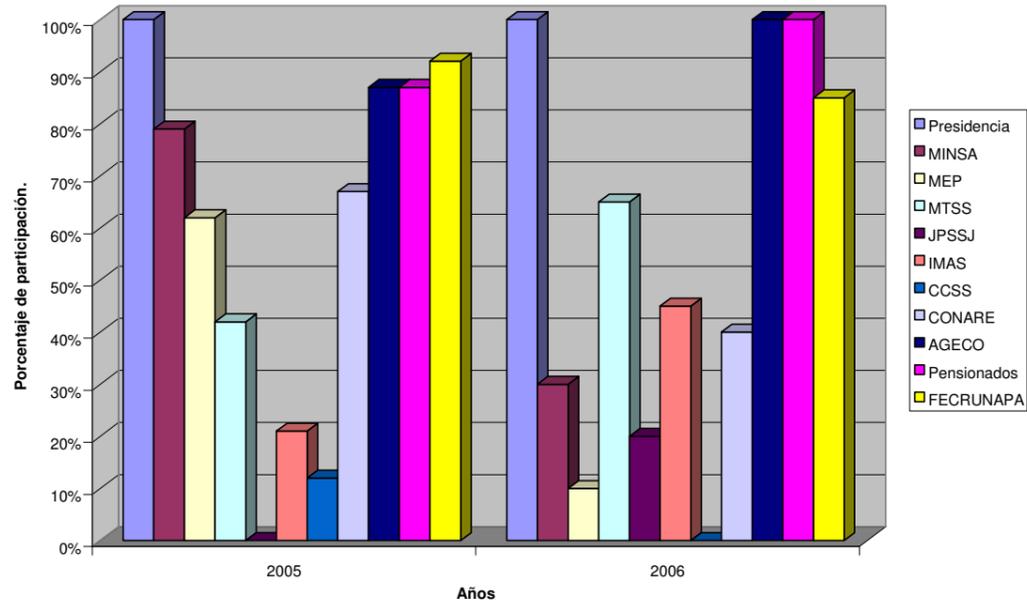
Nótese, que los funcionarios públicos obligados a participar en ese órgano colegiado, con voz y voto, únicamente pueden ser, para el caso de los ministerios, el Ministro o el Viceministro y, tratándose de las instituciones autónomas involucradas se establece que es el Presidente Ejecutivo. Sólo el Presidente de la República tiene la potestad de nombrar, a discreción, un representante que lo sustituya, así como el miembro de las universidades estatales, cuya designación la hará el CONARE.

Dicha integración pretende que los funcionarios públicos miembros de la Junta Rectora, con poder suficiente para tomar decisiones relativas a los planes y programas de su propia entidad, puedan coordinar, mediante un plan nacional, las acciones que se desarrollan en sus instituciones en beneficio de las personas adultas mayores de este país, y orientar así, de la mejor manera, todos los recursos destinados a esa población, procurando un consenso acerca de las políticas generales que deban emitirse y evitar duplicidades.

La función que cumple la Junta Rectora como órgano máximo de decisión, es de suma importancia para el funcionamiento del CONAPAM; no obstante, el análisis de las actas de las sesiones de la Junta Rectora permitió determinar lo siguiente:

a) Poca asistencia de algunos miembros a las distintas sesiones realizadas durante el 2005 y el 2006. Como lo muestra el gráfico siguiente, los representantes de la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) son los que menos han asistido a las sesiones, a pesar de ser los jefes de instituciones que destinan una buena parte de sus recursos a solventar las necesidades de la población adulta mayor.

Asistencia de los miembros de la Junta Rectora de CONAPAM con el cambio de administración. 2005-2006.



Así, en el 2005 el Presidente de la JPSSJ nunca asistió a las sesiones de la Junta Rectora, durante el 2006¹⁶ sólo asistió a cuatro de las veinte reuniones efectuadas en ese período. Por su parte, el Presidente Ejecutivo de CCSS estuvo presente en tres de las veinticuatro sesiones celebradas durante el 2005, mientras que en el 2006 no asistió a ninguna de ellas. Asimismo, el Presidente Ejecutivo del IMAS participó, durante el 2005, en cinco sesiones de la Junta Rectora, en tanto que en el 2006 asistió a nueve de ellas. También, del año 2005 al 2006, los Ministros de Salud y de Educación Pública, disminuyeron drásticamente su participación en las sesiones de la Junta Rectora, al igual lo hizo, aunque en menor proporción, el representante de las universidades estatales.

Además, se tiene que, según información proporcionada por la Auditoría Interna del Consejo, desde el año 2000 la participación del representante de la CCSS ha sido mínima. En cuanto al IMAS y la JPSSJ, el comportamiento ha variado año con año, sin embargo, el Presidente Ejecutivo del IMAS, con excepción del año 2001, nunca asistió a más del 48% de las sesiones de la Junta Rectora convocadas.

Si bien en las distintas actas de la Junta Rectora se evidencia las razones de la ausencia de estos funcionarios e incluso, la mayoría de las veces envían en sustitución a otra persona que dentro de su entidad se encarga de los programas

¹⁶ Hasta el 9-10-06

relacionados con el tema del adulto mayor, esta situación no deja de ser preocupante, toda vez que la toma de decisiones se está dejando a cargo de pocas personas, en su mayoría los representantes de las organizaciones privadas que integran esa Junta y asisten con regularidad, pues, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley, quienes participan en calidad de sustitutos, además de que no cuentan para efectos del quórum, tienen voz pero no voto. Esta situación ya había sido señalada por la Auditoría Interna del CONAPAM mediante informe AUI-022-2005 el 15 de diciembre de 2005.

Con respecto a la asistencia de los integrantes de la Junta Rectora a las sesiones que se realicen, el inciso a) del artículo 40 de la Ley No. 7935 señala que una causal de remoción del cargo será cuando falten a cuatro sesiones consecutivas o diez alternas, por causas injustificadas a juicio de ese órgano colegiado. No obstante, en relación con esta medida es importante indicar que en el caso de los Ministros y de los Presidentes Ejecutivos existe imposibilidad material para aplicar la sanción, pues si son removidos de la Junta Rectora la ley no prevé la sustitución.

b) Como consecuencia de lo indicado en el aparte inmediato anterior, ante la falta de quórum, los asuntos tratados en dicho órgano se discuten mediante sesiones extraordinarias que inicialmente habían sido convocadas como ordinarias, argumentando que se trata de asuntos que reúnen el carácter de "emergencia" a que alude el numeral 2 del artículo 53 de la Ley General de la Administración Pública, norma que fue literalmente transcrita en el inciso a) del artículo 34 antes mencionado.

Al respecto, se observó que de 47 sesiones celebradas durante el año 2005 y el 2006, 31 de ellas eran ordinarias (66%), y las 16 sesiones restantes se celebraron como extraordinarias argumentando situaciones de emergencia, a pesar de que en su mayoría se habían convocado para realizarse de manera ordinaria; situación que contraviene lo establecido en el artículo 44 de la Ley No. 7935. Además, algunos asuntos tratados en estas sesiones extraordinarias, a pesar de su relevancia no califican como de "urgencia manifiesta", tanto porque no basta el hecho de no contar con el quórum necesario para la sesión ordinaria, como por la naturaleza de los temas tratados por ejemplo lectura de correspondencia administrativa, solicitudes de financiamiento por parte de las organizaciones de bienestar social, arreglos de pago y permisos para el personal administrativo.

Sobre el particular el inciso b) del artículo 33 y el inciso a) del artículo 34 del Reglamento a la ley en mención establecen, en ese orden, que la Junta podrá reunirse en sesión extraordinaria cuando cuatro de sus miembros o el Presidente lo soliciten por escrito con veinticuatro horas de antelación, salvo los casos de urgencia y que si no hubiera quórum, podrá sesionar válidamente en segunda convocatoria, veinticuatro horas después de la señalada para la primera, salvo en casos de urgencia a criterio de los miembros presentes, en que podrá sesionar después de media hora y para ello será suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros.

Sobre este proceder, en el Acta No. 145 de la sesión ordinaria celebrada por la Junta Rectora el 17 de agosto de 2006, se transcribe el criterio AL-FA-353-

2006 suscrito por la Licda. Fanny Arce Hernández, Asesora Jurídica del CONAPAM, que en lo que interesa señala:

“En casos de urgencia, que según el diccionario de la Real Academia Española la palabra proviene del latín urgencia y es la necesidad o falta apremiante de lo que es menester para algún negocio. Inmediata obligación de cumplir una ley o un precepto. No en todos los casos podrán considerarse de urgencia, ya que perdería su significado básico. Cabe mencionar que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, (CONAPAM), ha visto la urgencia de sesionar extraordinariamente, sin embargo, esta práctica no podrá ser reiterativa y que continúe recayendo la responsabilidad de los actos aprobados en la Junta Rectora del CONAPAM en los pocos miembros que son las mismas personas que asisten puntualmente a las sesiones. Por su parte, para esta Asesoría Legal resulta preocupante la poca asistencia de los miembros de la Junta Rectora, a pesar de encontrarse obligados por ley, ya que como consta en actas, se ha tenido que sesionar en varias ocasiones extraordinariamente y, en especial, la responsabilidad que esto conlleva para los distinguidos señores miembros de la Junta Rectora del CONAPAM...”

c) La mayoría de los asuntos que se someten a consideración de la Junta Rectora corresponden a tópicos de naturaleza administrativa u operativa del accionar del Consejo, entre ellos, aprobación de convenios, solicitudes de financiamiento de eventos, arreglos de pago, resolución de contrataciones de bienes y servicios, participaciones del personal en seminarios, foros o cursos y concesión de permisos sin goce de salario para los funcionarios. Dicha situación abarca la mayor parte del tiempo de las sesiones, en detrimento de temas estratégicos como bien podrían ser la formulación y presentación ante el Poder Ejecutivo, de una política nacional en el campo de su competencia, que le permita a dicho Poder organizar, coordinar y sincronizar los esfuerzos públicos y particulares en cuanto al tema del adulto mayor con las demás políticas sociales y económicas relacionadas.

d) La Junta Rectora del CONAPAM no ha realizado acciones para impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan verificar los logros en términos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores, función que le asigna el inciso a) del artículo 2 del Reglamento a la Ley No. 7935. La institución no cuenta con los sistemas para medir el impacto que, sobre ese grupo poblacional, tienen los recursos que distribuye y gasta como parte de su función ejecutora, provenientes de las Leyes Nos. 5662 y 7972.

Los asuntos comentados en relación con el funcionamiento de la Junta Rectora inciden directamente en la ejecutoria y la labor rectora a la que se hizo mención en el punto 2.1 de este informe, pues son precisamente sus miembros, los llamados a aprobar y promover la emisión de políticas y lineamientos para establecer las

condiciones que favorezcan el cumplimiento de los objetivos generales de la Ley No. 7935.

2.3. Sobre los recursos asignados al CONAPAM mediante Leyes Nos. 5662 y 7972.

a) El artículo 3, literal d) de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No. 5662 del 23 de diciembre de 1974, establece que del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que se crea en esa Ley, se destinarán recursos para pagar programas y servicios a las instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria de ingreso a las familias de escasos recursos económicos, entre ellos, la atención de los ancianos, reclusos en establecimientos destinados para ese efecto.

Por su parte, la 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...", No. 7972, estableció en su Capítulo II, el monto de los recursos (¢3.500.000.000,00) y su distribución, a las entidades que tienen a cargo programas destinados a atender las necesidades de los grupos sociales que se beneficiarán en virtud de los impuestos allí establecidos, entre ellos, el CONAPAM.

Sobre el particular, el inciso a) del artículo 15 de esta última Ley establece que el Ministerio de Hacienda le deberá transferir al CONAPAM un 31% de dichos recursos, sea ¢1.085.000.000,00, suma que se distribuirá así: un monto anual¹⁷ de ¢75.000.000,00 para programas de atención, rehabilitación o tratamiento de personas adultas mayores en estado de necesidad o indigencia¹⁸; un monto anual¹⁹ de ¢125.000.000,00 para programas de organización, promoción, educación y capacitación que potencien las capacidades del adulto mayor, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y su comunidad²⁰; el resto de los recursos a distribuir proporcionalmente entre los hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, de acuerdo con el número de beneficiarios que cada uno atienda, para la operación y el mantenimiento de esos lugares²¹, con miras a mejorar la calidad de la atención brindada.

Además, la ley en comentario establece que estos programas podrán ser ejecutados por entidades públicas o privadas y que la institución administradora de los fondos no podrá destinarlos a gastos operativos ni administrativos propios, únicamente podrá dedicarlos a financiar lo dispuesto en el artículo 15 de esa misma Ley.

¹⁷ Se ajustará anualmente de conformidad con el índice de precios al consumidor fijado por el INEC.

¹⁸ Para su ejecución se crea el programa presupuestario 1 "Construyendo Lazos de Solidaridad".

¹⁹ Se ajustará anualmente de conformidad con el índice de precios al consumidor fijado por el INEC.

²⁰ Para su ejecución se crea el programa presupuestario 2 "Envejeciendo con calidad de Vida".

²¹ Para su ejecución se crea el programa presupuestario 3 "Atención a las Personas Adultas Mayores Institucionalizadas".

Como se desprende, la asignación al CONAPAM de los recursos provenientes del FODESAF y de la Ley del Vicio, son fuentes de financiamiento para ejecutar su labor sustantiva que requieren 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.

b) En el caso de los recursos del FODESAF se determinó que de las fuentes citadas, del 1 de enero de 2001 al 30 de setiembre de 2006²², el Consejo recibió ₡1.207.6 millones de los ₡1.797.5 millones que presupuestó inicialmente, representando dicha suma el 33% de menos (589.9 millones). Esta situación, afecta la planificación operativa anual del CONAPAM y por ende la definición de sus objetivos, metas y la cantidad de recursos a transferir; así como la expectativa de los albergues, asilos y hogares de ancianos en cuanto al monto a recibir; lo que deriva a su vez por cuanto el Ministerio de Hacienda no transfiere al FODESAF la totalidad de los recursos que le corresponden, e incluso en el año 2005 y 2006 no trasladó dinero alguno a dicho Fondo.

De los recursos provenientes de la Ley del Vicio el CONAPAM del año 2000 al 2005 recibió únicamente ₡5.482.4 millones de los ₡8.473.3 millones que le correspondía, o sea, no percibió la suma de ₡2.990.9 millones, lo que representa un 35% de menos; hecho que también afecta el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en su planificación.

Resulta de interés señalar que, ante recurso interpuesto por un particular en contra del Ministerio de Hacienda, en relación con los recursos provenientes de la Ley No.7972, la Sala Constitucional, en Resolución No. 2006-002766 del 25 de febrero de 2006, señaló lo siguiente:

“No puede esta Sala compartir los argumentos invocados por las autoridades de Hacienda accionadas. Todas y cada una de las instituciones para las cuales es destinada la recaudación del impuesto previsto en la Ley No. 7972, se encarga de desempeñar una función consistente en la prestación de servicios de marcado carácter social. X.-Conclusión. A partir de lo dicho en los párrafos que anteceden, concluye esta Sala que la actitud omisiva del Ministerio de Hacienda, al no girar a las instituciones mencionadas en los artículos 14 y 15 de la Ley No. 7972, las partidas que de conformidad con esa Ley habían sido previstas en el Presupuesto de la República, constituye una violación expresa de lo ordenado en la Ley 7972, implicando la lesión (o puesta en grave peligro) en forma refleja de –cuando menos- los derechos fundamentales a la educación, a la salud, a la vida, a la protección especial del menor, la familia y los adultos mayores...”. Hablar con Federico.

²² Se exceptúa el 2005 pues en ese año el CONAPAM no presupuestó el ingreso de esos recursos, por los cuestionamientos de la Dirección General de Auditoría del MTSS en los Informes Nos. DAU-FOD-005-2004 y No. DAU-FOD-010-2004, sobre el programa “Atención a personas adultas mayores institucionalizadas” financiado con recursos del FODESAF, y argumentando el alto costo y que debía centrar su labor en funciones de rectoría y no de ejecución.

c) Con respecto a la ejecución de los ₡5.482.4 millones de la Ley del Vicio recibidos por el CONAPAM, se determinó que no han sido ejecutados con eficiencia y eficacia, principalmente los destinados a financiar el Programa 2 “Envejeciendo con Calidad de Vida”, referente a la organización, promoción, educación y capacitación que potencien las capacidades del adulto mayor, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y su comunidad. Como se observa en el Cuadro siguiente, los superávits de dicho programa entre el año 2003 y el 2006, muestran que se ejecutó tan solo el 40% de los ingresos reales, lo que ocasiona que al 31 de diciembre de 2006 exista un superávit acumulado de ₡411.718.433,39.

CUADRO			
PROGRAMA PRESUPUESTARIO 2			
“ENVEJECIMIENTO CON CALIDAD DE VIDA”			
TOTAL INGRESADO, GASTADO Y SUPERÁVIT			
AÑOS DEL 2003 AL 2006			
AÑO	INGRESO EFECTIVO (IE)	GASTO EFECTIVO (GE)	SUPERAVIT (IE-GE)
2003	157.573.000,00	143.196.496,65	14.376.503,35
2004	254.974.785,00	58.730.399,11	196.244.385,89
2005	518.069.056,67	182.977.825,34	335.091.231,33
2006	588.304.635,33	176.586.201,94	411.718.433,39

Fuente: Departamento Financiero del CONAPAM.

La subejecución, por parte del CONAPAM, de los recursos incluidos en el programa 2, se ha justificado en la escasez de recurso humano y en la atención prioritaria de las actividades del programa 3; sin embargo, se debe tomar en cuenta que los programas que la Ley No. 7992 estipula, también pueden ser ejecutados por entidades públicas o privadas.

También en el programa presupuestario 1 se observó superávit, aunque en menor proporción que en el caso descrito ya que presentaba un acumulado, al 31 de diciembre de 2006, de ₡33.645.406,46.

d) Los ingresos reales del CONAPAM provenientes de la Ley No. 7972, que durante el año 2006 fueron destinados al Programa 3 Atención a las Personas Adultas Mayores Institucionalizadas ascendieron a ₡1.115.763.796,61, en tanto que los que corresponden al Programa 4, relacionado con los recursos del FODESAF²³, fueron de

²³ Esta estructura programática fue corregida para el periodo presupuestario 2007 a solicitud de la Contraloría General de manera que no se agrupara por fuente de financiamiento sino por la función sustantiva de la entidad.

¢381.080.632,70, en total el monto fue de ¢1.496.844.429,31. Estos recursos que se destinan a la operación y mantenimiento de los hogares, albergues y centros diurnos de atención de ancianos, representan un 66% (¢1.496.844.429,31/2.248.023.834,76) de la totalidad de los ingresos reales de los recursos que por ley le corresponde distribuir al CONAPAM. Al respecto, se tiene que esos recursos fueron utilizados para solventar necesidades de 2.770 personas adultas mayores, que representan tan solo el 1%²⁴ de la población costarricense mayor de 65 años, calculada por el INEC en 257.551²⁵, lo que evidencia la baja cobertura del programa.

2.4. Otras debilidades determinadas.

a) A pesar de que la estructura orgánica del CONAPAM incluye una unidad de planificación, a la fecha, dicha entidad no ha logrado conformar tal dependencia, por lo que la responsabilidad de consolidar y coordinar todo el proceso de planificación y formulación de los planes la han llevado a cabo distintas personas de la administración, para lo cual han debido restarle tiempo a las responsabilidades específicas que su cargo les demanda. Lo anterior, según informó la Dirección Ejecutiva se debe a que los concursos realizados por la Dirección General de Servicio Civil no han logrado su objetivo debido a las condiciones que se ofrecen para este puesto.

La carencia de una unidad especializada en el campo de la planificación repercute en la forma en que se presentan los documentos presupuestarios a la Contraloría General, acerca de lo cual en distintas oportunidades el órgano contralor ha indicado debilidades relacionadas con metas subestimadas o mal definidas, con una deficiente evaluación del plan de trabajo, y con el mal diseño de indicadores de eficiencia y eficacia.

b) No se localizó evidencia de que el Sistema Nacional Técnico para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor (SINATEC) haya cumplido con las funciones que establece el artículo 36 del Reglamento a la Ley No. 7935. Estas funciones son las siguientes:

i. Velar porque en las políticas y en los planes anuales operativos, se incluyan los programas, proyectos y actividades con los respectivos recursos, en beneficio de las personas mayores.

ii. Informar regularmente a la Dirección Ejecutiva del Consejo sobre avances o limitaciones, en cuanto al logro de los derechos de las personas mayores.

²⁴ La población de adultos institucionalizados son 4,154, el Consejo distribuyó recursos a organizaciones que financiar la manutención del 67% de esa población.

²⁵ Información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), "Estimaciones y proyecciones de población, 1070-2050, pág. 51".

iii. Colaborar con el Consejo en la selección de indicadores mediante los que se hará seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, tanto del impacto en la mejora de la calidad de vida de las personas mayores, como de la cobertura, alcances y costos de los programas.

iv. Identificar los procedimientos e instrumentos mediante los cuales se establecerá la comunicación y el seguimiento de acuerdos.

Además, las comisiones que integran el SINATEC no elaboran minutas de los asuntos tratados por cada una de ellas, lo que dificulta determinar los aspectos discutidos en las reuniones.

c) A la fecha de emisión de este informe, el CONAPAM no cuenta con una unidad de archivo en la que se centralice, conserve, clasifique, ordene, describa, seleccione, administre y facilite todo el acervo documental de sus dependencias y oficinas; además, no cuenta con las plazas pertinentes, ni ha establecido políticas y procedimientos escritos para el archivo de la documentación. La existencia de un archivo central permite salvaguardar la documentación, mantenerla ordenada, y por el tiempo que señalen las disposiciones legales.

Al respecto, el artículo 41 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, No. 7202, del 24 de octubre de 1990, estipula que:

“Todas las instituciones deberán contar con un archivo central y con archivos de gestión necesarios para la debida conservación y organización de sus documentos...”.

Como complemento, el artículo 43 de esa misma legislación señala que cada archivo central tendrá dentro de su personal, cuando menos, a un técnico profesional en archivística y a los técnicos necesarios de la misma especialidad.

En concordancia con lo señalado, el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización²⁶, en el punto 5.6. del Capítulo V., referido a los sistemas de información, establece lo siguiente:

“La institución deberá implantar y aplicar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, incluyendo los informes y registros contables, administrativos y de gestión con sus fuentes de sustento.”.

²⁶ Publicado en La Gaceta N° 107 del 5 de junio de 2002.

Por su parte, en el artículo 16 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, del 31 de julio del 2002²⁷, se consigna como un deber del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, el establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico.

En relación con este tópico, en el informe No. DFOE-SO-15-2005 del 16 de junio de 2005, relacionado con asuntos presupuestarios del CONAPAM, esta Contraloría General indicó que esa entidad no contaba con las plazas necesarias para cumplir con lo dispuesto en los artículos 41 y 43 de la Ley No. 7202 en mención, en virtud de lo cual se dispuso corregir lo pertinente. No obstante, a la fecha la situación permanece.

Sobre el particular, se observó que cada unidad tiene su propio sistema para salvaguardar los documentos que en ella se recopilan o generan, así por ejemplo, a falta de espacio, parte de la correspondencia enviada y recibida de la Dirección Ejecutiva y otra información, se apila en cajas de cartón que luego se colocan en un aposento donde se ubica un baño sin uso y el servicio sanitario al que tienen acceso distintas personas, lo que expone la papelería al deterioro, daño o extravío. También, los expedientes que contienen toda la información relacionada con las distintas organizaciones que reciben recursos del CONAPAM, se ubican en un lugar con acceso directo al comedor. De conformidad con lo indicado en la institución tal carencia obedece a la falta de recursos materiales, humanos y de infraestructura.

d) El sistema contable no permite obtener con celeridad el detalle de las erogaciones efectuadas con recursos de cada uno de los programa presupuestarios existentes; esta información solamente se puede obtener si se recurre a los asientos de diario que respaldan los diferentes rubros presupuestarios, hecho que retrasa cualquier revisión que se pretenda realizar con el propósito de verificar si el uso de los dineros corresponde con lo establecido.

3. CONCLUSIONES.

El interés, a nivel mundial, sobre el tema del envejecimiento de la población ha venido creciendo, dados los resultados de los últimos estudios demográficos, en los que se observa un aumento significativo en el número de personas adultas mayores, básicamente por la disminución en las tasas de mortalidad, producto de los avances tecnológicos y científicos, en especial en el campo de la medicina. Dicho contexto ha motivado al Estado

²⁷ Publicado en La Gaceta No. 169 del 4 de setiembre de 2002.

costarricense a formular políticas públicas integrales tendentes a garantizar la creación de condiciones y oportunidades para que todas las personas adultas mayores tengan una vida plena y digna, acorde con los más altos valores.

La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935, en su artículo 12 confirma la responsabilidad del Estado antes señalada, cuando establece el deber de garantizar las condiciones óptimas de salud, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores, así como de asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para la jubilación, para lo cual, asigna responsabilidades a diversas instituciones públicas, relacionadas con ese sector de la población, y crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como órgano rector en la materia, adscrito a la Presidencia de la República.

Ese Consejo deberá garantizar el mejoramiento en el nivel y la calidad de vida de las personas adultas mayores y velar porque se cumplan, en su atención, los principios de: igualdad de oportunidades, dignidad, participación, permanencia en su núcleo familiar y comunitario, atención integral, realización personal e independencia. También, la Ley No. 7972 asigna al CONAPAM la responsabilidad de distribuir y aplicar recursos destinados al financiamiento de diversos programas en beneficio de la referida población.

No obstante, de la evaluación sobre el cumplimiento de los fines y funciones asignadas al CONAPAM en la Ley No. 7935 y su Reglamento y en otra legislación conexas, se concluye que la mayoría de las labores que realiza el personal de ese Consejo están dirigidas a repartir, entre los distintos hogares, albergues o centros diurnos, los recursos de la Ley No. 7972 antes citada, omitiendo realizar las funciones primordiales de rectoría técnica. Es así como, ese órgano no ha establecido mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan las organizaciones públicas y privadas ni ha formulado políticas, lineamientos y planes suficientes a efecto de coordinar todos los esfuerzos públicos y privados que al respecto se efectúan. Dicha situación, impide al Consejo conocer y verificar si los referidos programas orientan esfuerzos y recursos para promover los principios supracitados.

Aunado a lo anterior, la Junta Rectora, siendo el órgano deliberativo de máxima jerarquía del CONAPAM y, por tanto, el mayor responsable de guiar y procurar el cumplimiento de las funciones de ese órgano, tampoco contribuye de manera significativa con ello, en razón de que la mayoría de sus miembros, funcionarios públicos de alto nivel, no asisten regularmente a las sesiones ordinarias convocadas; además de que gran parte de las decisiones, que son asumidas por una minoría de miembros, se refieren más bien a asuntos administrativos, operativos y de distribución de los dineros provenientes de la Ley No. 7972, más que a asuntos de naturaleza estratégica.

Además, la ejecución por parte del CONAPAM de algunos de esos recursos no se ha realizado de manera eficaz y eficiente, toda vez que al final de cada período presupuestario observado ha existido un superávit, proveniente principalmente de los dineros destinados a financiar programas de organización, promoción, educación y capacitación para las personas adultas mayores. Esto, aunado al hecho de que el

CONAPAM no recibe en su totalidad los recursos asignados, lo que limita los beneficios proporcionados por ese órgano, así como la cantidad de personas adultas mayores que los pueden recibir.

En suma, los esfuerzos del Estado para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida del segmento de la población del país compuesto por personas mayores de 65 años, mediante la emisión de una Ley de la Persona Adulta Mayor, cuya implementación es en gran parte responsabilidad del CONAPAM, han resultado exiguos de cara a la importante e ineludible necesidad que tiene nuestra sociedad de velar por el bienestar de ese segmento. Situación que, sin lugar a dudas, irá agravándose con el tiempo a menos que dicho Consejo realice a cabalidad todas las funciones que le competen, entre ellas la de rectoría, y ponga en práctica los instrumentos y demás controles que dicha Ley y su Reglamento prevén.

4. RECOMENDACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

De conformidad con la atribución que le confiere el inciso b) del literal 3, del artículo 49 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, del 2 de mayo de 1978, se recomienda girar las instrucciones pertinentes a los miembros de las instituciones públicas que conforman la Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, para que, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 37 y 44 de la Ley No. 7935 y 33 de su Reglamento, asistan regularmente a las sesiones convocadas por ese Consejo, toda vez que ese cuerpo colegiado requiere de una coordinación, integración y compromiso interinstitucionales que permitan aunar esfuerzos orientados al bienestar de las personas adultas mayores del país y brindar una solución conjunta en materia de vejez y envejecimiento.

5. DISPOSICIONES A LA JUNTA RECTORA.

En razón de los resultados expuestos en el presente informe, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, y 12 de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292 del 31 de julio de 2002, que señalan que los criterios y disposiciones que emita esta Contraloría General a los sujetos pasivos de su fiscalización son vinculantes, de acatamiento obligatorio y de inmediata implementación, se giran las siguientes disposiciones:

a) Ordenar que se realice un diagnóstico institucional que permita determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas relacionadas con la limitación que tiene ese Consejo para cumplir con los fines y las funciones asignadas por ley. Con base en este diagnóstico elaborar un plan de acciones de corto, mediano y largo plazo tendentes a subsanar lo indicado en el punto 2.1 inciso b) de este informe y validarlo con las autoridades a las que se encuentra adscrito ese órgano. Comunicar a esta Contraloría

General lo acordado respecto de dicho plan de acciones a más tardar el 30 de junio de 2007.

b) Establecer el “Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación” que propone el inciso a) del artículo 4 del Reglamento a la Ley No. 7935, en relación con las instituciones públicas que realizan funciones atinentes a los derechos y beneficios que esta ley otorga a las personas adultas mayores. Dicho sistema deberá operar a más tardar el 31 de julio de 2007. (Ver punto 2.1 inciso b) de este informe).

c) Solicitar los informes y evaluaciones establecidos en los incisos b) y f) del artículo 35 de la Ley No. 7935, con fundamento en el artículo 36 de esa misma Ley que obliga a las instituciones a suministrar información. Hacer constar en las actas de esa Junta los acuerdos que se tomen con base en el análisis de dichos documentos. Comunicar a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2007, el acuerdo que tome esa Junta con base en el análisis realizado. (Ver punto 2.1 inciso b) de este informe)

d) Revisar, y ajustar según los resultados de esa revisión, el Plan Estratégico Nacional 2006-2012 y someter la propuesta al conocimiento de los jefes de las instituciones con responsabilidades asignadas en él y obtener el compromiso de gestión con cada uno de ellos. Informar a esta Contraloría General lo actuado a más tardar el 30 de julio de 2007. (Ver punto 2.1 inciso c) de este informe).

e) Eliminar, de inmediato, la práctica de realizar sesiones extraordinarias en razón de la falta de quórum ante convocatoria a sesiones ordinarias de esa Junta Rectora, argumentando situaciones de “emergencia”. Informar a la Contraloría General el 28 de febrero de 2007 lo acordado al respecto. (Ver punto 2.2 inciso b) de este informe).

f) Realizar al menos las 2 sesiones ordinarias por mes que establece el artículo 44 de la Ley No. 7935. Informar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de julio de 2007, sobre las sesiones celebradas en el primer semestre de este año. (Ver punto 2.2 inciso b) de este informe).

g) Valorar los asuntos administrativos que a criterio de ese Órgano Colegiado puedan ser resueltos por la Dirección Ejecutiva, y delegar los que corresponda de conformidad con el ordenamiento jurídico, a fin de que esa Junta Rectora dedique mayor tiempo a labores estratégicas, tales como coordinación, dirección y la rectoría técnica. Comunicar lo resuelto al órgano contralor a más tardar el 28 de febrero de 2007. (Ver punto 2.2 inciso c) de este informe).

h) Establecer los mecanismos para verificar los logros en materia del mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores, y las alianzas estratégicas a que alude el inciso a) del artículo 2 del Reglamento a la Ley No. 7935, a más tardar el 31 de marzo de 2007, y comunicar lo actuado a esta Contraloría General en esa misma fecha. (Ver punto 2.2 inciso d) de este informe).

i) En relación con el superávit del Programa 2 “Envejeciendo con calidad de vida” que se comenta en el punto 2.3 de este informe, elaborar un plan de acciones de corto y

mediano plazo junto con las fechas estimadas, a efecto de destinar efectivamente los recursos para financiar los programas específicos a que se refiere la Ley No. 7992, relacionados con la organización, promoción, educación y capacitación que potencien las capacidades del adulto mayor, mejoren su calidad de vida y estimulen su permanencia en la familia y su comunidad. Remitir dicho plan al órgano contralor, a más tardar el 30 de abril del 2007.

j) Realizar acciones ante las autoridades pertinentes, con el propósito de que el CONAPAM disponga de recurso humano para realizar las funciones de planificación y archivo central. Informar a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2007, las gestiones realizadas para atender este requerimiento. (Ver punto 2.4. inciso c) de este informe).

k) Ordenar que se elabore e implemente, a más tardar el 30 de mayo de 2007, una aplicación electrónica que permita identificar con facilidad el concepto de las distintas erogaciones que se cancelan con recursos de cada programa. Informar al órgano contralor en esa misma fecha el cumplimiento de lo aquí dispuesto. (Ver punto 2.4. inciso d) de este informe).

l) A más tardar el 28 de febrero del año en curso, se deberá comunicar a esta Contraloría General los acuerdos tomados por esa Junta Rectora, para la efectiva implementación de las disposiciones contenidas en el aparte 5 de este informe, en los plazos especificados en éstas.