



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
CONSEJO NACIONAL
DE PROTECCIÓN
A LA ANCIANIDAD
(CONAPRAN)**

**MINISTERIO DEL
INTERIOR**

JUNIO 2002

**SÍNTESIS EJECUTIVA – N° 01
CONSEJO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LA ANCIANIDAD. CONAPRAN¹
MINISTERIO DE INTERIOR**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: \$467.7 millones**

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores de escasos recursos, disminuyendo la desnutrición, riesgo de muerte por las malas condiciones de vida y mejorando las condiciones físicas y psíquicas de éstos.

1.2 Propósito

Satisfacer las necesidades básicas (vestuario, vivienda, alimentación y salud primaria) a los adultos mayores de escasos recursos, a través de Hogares, Comedores, Centros Abiertos y Clubes.

1.2 Población Objetivo:

La población potencial del programa está constituida por ancianos o adultos mayores sin distinción de sexo que viven en estado de aislamiento y abandono familiar (económica, afectiva, maltrato físico y/o psicológico), sin redes sociales de apoyo, con ausencia de un rol social definido y con deterioro psicofísico acelerado.²

El Consejo Nacional de Protección de la Ancianidad, CONAPRAN, define su población objetivo como el 10% del universo de personas de 60 años y más que reciben pensión asistencial o mínima de vejez³, la que alcanza un total de aproximadamente 48.000 personas. Cabe señalar que esta cifra es aplicable sólo a los componentes de hogares y centros abiertos, no siendo posible estimar la población objetivo del componente comedores.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria disminuyó en un 23.8% entre los años 1998 y 2001, alcanzando a las 1.313 personas en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

CONAPRAN inició sus actividades en Octubre de 1974 y tiene cobertura en la mayoría de las regiones⁴. Es una institución de derecho privado sin fines de lucro, creada por Decreto

¹ Se está evaluando toda la acción del Consejo.

² Conaprán, Antecedentes entregados por la Unidad Servicio Social.

³ Personas que reciben Pensión Asistencial de \$35.104 o Pensión Mínima de Vejez de \$71.390 mensuales.

⁴ Con excepción de las regiones II, V y X.

Supremo del Ministerio de Justicia. De acuerdo a sus estatutos, las facultades de dirección superior, administración y disposición de los bienes del CONAPRAN, residen en un Directorio compuesto por 7 miembros, que dictan las pautas a seguir y delegan la ejecución en el Gerente de Administración y Finanzas, quien es el responsable de la ejecución del programa en todas las regiones del territorio nacional que cuentan con la presencia del Consejo.

CONAPRAN tiene una administración centralizada del personal, en los aspectos de reclutamiento y selección, contratación y pago de remuneraciones. De la misma manera, la gestión de los recursos financieros se efectúa en forma centralizada. Todos los gastos son autorizados a nivel central. Los gastos de las instancias regionales son autorizados uno a uno por la administración central y se efectúan transferencias para el pago de sus facturas a los establecimientos. El personal de todo el país recibe sus remuneraciones⁵ mediante el sistema de tarjeta bancaria.

Los criterios de asignación de recursos hacia hogares y Centros Abiertos son históricos y se establecieron principalmente en función de la cantidad de adultos mayores atendidos, la cantidad de personal que los opera, el tipo y tamaño de la infraestructura que se dispone, necesidades tales como calefacción, entre otros.

CONAPRAN administra establecimientos destinados a atender a adultos mayores pobres. Su diseño considera cuatro componentes:

Componente 1: Hogares.

Son lugares de residencia para adultos mayores de escasos recursos. Incluye 16 hogares que proveen atención permanente para adultos autovalentes, semivalentes y postrados. Brindan al residente los servicios de alojamiento, alimentación, vestuario, asistencia paramédica y actividades recreativas. Estos hogares cuentan con un administrador, un médico geriatra, atención nutricionista, asistente social y personal para la entrega de los servicios menores.

Componente 2: Centros Abiertos

Son lugares que reciben a adultos mayores de escasos recursos, entre las 9-17 horas, en días hábiles. Cuenta con 16 centros abiertos, los cuales proporcionan alimentación 3 veces al día, así como recreación y atención social. El personal está compuesto por una Administradora, manipuladora de alimentos, auxiliar de Servicio y voluntariado.

Componente 3: Comedores

Son lugares donde los adultos mayores de escasos recursos reciben almuerzo en días hábiles. Existen 18 comedores dispuestos para la alimentación de adultos mayores en extrema pobreza quienes, en su mayoría, no cuentan con pensiones ni subsidios. El personal está compuesto por una manipuladora de alimentos y voluntariado. En los casos de adultos mayores postrados y en condiciones de absoluta vulnerabilidad, las voluntarias llevan al domicilio la comida desde los comedores.

Componente 4: Clubes

Son lugares de reunión donde adultos mayores de escasos recursos comparten en reuniones esporádicas, recreación, compañía, actividades manuales y paseos. Incluían 85 clubes que fueron traspasados a los municipios a fines del 2001. Eran financiados completamente con aportes de los municipios. Voluntarias de Conaprán participaban en las labores de

⁵ Los contratos del personal se rigen de acuerdo con el Código del Trabajo.

administración de los mismos. Este componente no se incluyó en la evaluación dado que fue traspasado a los municipios.

1.5 Antecedentes Financieros

El gasto de CONAPRAN en el 2001 alcanzó una cifra de M\$ 1.282.800, presentando una disminución en el período 1998-2001 de un 18,7%. Recibe Aporte Fiscal de M\$ 469.5 millones que corresponde al 44% de los Ingresos en el año 2001, recursos que son asignados al Presupuesto del Ministerio del Interior, Transferencias Corrientes a privados. Su participación porcentual relativa ha subido desde 33% en 1998 a 44% en 2001, como resultado de la disminución de las demás fuentes de financiamiento.

Los ingresos totales del programa han disminuido en un 26% en el período, producto de igual comportamiento de los aportes de terceros, donaciones y otros. El aporte de terceros ha experimentado una evolución negativa desde un 20.8% en 1998 a poco menos del 10% en 2001, producto de disminución en aportes de Polla Chilena de Beneficencia, Municipalidades y Digeder, entre otros.

La estructura de los gastos de operación⁶ permanece estable en el período, distribuyéndose en 64% para remuneraciones y 36% para bienes y servicios de consumo. No se dispuso de información sobre gastos de inversión.

En relación con el gasto por componente, éste se concentra en un 87% en Hogares. El 13% restante se distribuye en Centros Abiertos y Comedores.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El programa responde a una necesidad sostenida y que ha mostrado una tendencia creciente en nuestro país⁷, puesto que atiende adultos mayores en situación vulnerable y/o de abandono familiar⁸. Chile está viviendo un proceso de transición demográfica hacia el envejecimiento, en donde un porcentaje creciente de adultos mayores demanda atención especializada.

El programa no ha operacionalizado los conceptos de eficacia y calidad en los distintos niveles de objetivos. Tampoco los estándares a través de los cuales medir el servicio entregado. A nivel de propósito, no se ha definido que se entenderá por necesidades básicas insatisfechas y grado de satisfacción de los beneficiarios lo que impide medir su logro. A nivel del componente 1, no se ha definido qué se entenderá por atención integral y en el componente 2 no se ha precisado cuál es el standard alimenticio y de recreación social que mide la efectividad del servicio proporcionado. El Panel realiza una propuesta de indicadores.

El programa ha experimentado reformulaciones de forma y fondo. Las primeras tienen que ver con requisitos administrativos para la marcha de la corporación, en tanto que las segundas se

⁶ Gastos de operación: total de gastos menos inversión.

⁷ Según el INE (1992) los adultos mayores crecieron 7.5 veces en el siglo XX, y se estima que se duplicarán en 21 años más. En el año 2000, un 10% de la población chilena correspondía a este segmento. Es decir, existían 36 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años. Cifra que en el 2010 alcanzará a 50 personas de 60 años y más por cada 100 menores de 15 años, y en el 2034 las cifras serán iguales.

⁸ Antecedentes del Comité del Adulto Mayor, Nov. 2001, indican que existe un número significativo y creciente de adultos mayores pobres, enfrentados a problemas de salud, ingreso y vivienda, entre otros.

relacionan con el traspaso a la administración municipal del componente 4 (clubes) y luego el progresivo traspaso del componente 3 (comedores). El panel estima adecuadas estas reformulaciones, por cuanto tienden a concentrar la actividad de Conaprán en Hogares y Centros Abiertos, establecimientos de mayor complejidad que los anteriores.

2.2 Organización y Gestión

El Panel observa problemas en las funciones que desempeña la Unidad de Servicio Social de CONAPRAN. La unidad presenta una marcada tendencia a cubrir áreas administrativas en desmedro de un trabajo orientado a capacitar al personal y establecer procedimientos de manejo del adulto mayor acordes con las tendencias mundiales en esta área. En este sentido, la unidad "Servicio Social" desarrolla solamente funciones asistenciales sin coordinación ni acceso a instancias técnicas y normativas externas (Minsal, Comité del Adulto Mayor).

CONAPRAN carece de apoyo técnico por parte del Estado para su gestión, a pesar de ser la única institución en el país de atención directa de adultos mayores vulnerables y/o en abandono a través de Hogares que recibe recursos públicos.

En lo relativo a gestión del programa, se aprecian áreas de carencia tales como mecanismos de coordinación dentro de la institución y desde el nivel central hacia los niveles regionales. La gestión es centralizada, en especial la de recursos humanos y financieros. Asimismo, las áreas de supervisión, evaluación y gerencia orientada a resultados no tienen suficiente nivel de desarrollo.

La tendencia de la actual Presidencia de CONAPRAN es enfatizar aún más la gestión centralizada de los recursos. Ello ha llevado a disminuir el personal de las instancias de administración regional para bajar costos de administración (contadores, secretarías, etc.). A juicio del panel, esta tendencia a la centralización se justifica sólo en el actual escenario de reducción de recursos financieros que ha afectado a la institución en los últimos años, puesto que le ha permitido tener un mayor control de los gastos y disminuir los costos de administración de las regiones. Sin embargo, en un escenario de normalidad presupuestaria, no es adecuada la gestión centralizada puesto que limita el desarrollo de las capacidades de gestión local y regional.

Por otra parte, el sistema contable por centro de costos con que cuenta el programa es una herramienta eficaz para apoyar la gestión. No obstante, el gasto en personal no está distribuido por centro de costos, información que resulta relevante para la gestión de los recursos humanos del programa.

2.3. Eficacia y Calidad

El programa no cuenta con indicadores pertinentes ni metas que permita emitir un juicio respecto de su desempeño y calidad a nivel de propósito y componentes. Tampoco se dispone de información que permita medir el logro del propósito y su contribución al fin.

La información disponible sólo permite establecer el número de Adultos Mayores atendidos en cada uno de sus componentes. La tendencia en el período muestra una disminución de un 23.8%, pasando de 1.724 en 1998 a 1.313 en 2001. A nivel de componentes, esta disminución es de un 24.7% en Hogares, un 35.1% en Centros Abiertos, y un 7.4% en Comedores.

La institución ha disminuido su cobertura como una forma de ajustar el número total de beneficiarios atendidos a los recursos que dispone. Por ejemplo, en el componente Hogares, durante el periodo evaluado, se ha disminuido la población atendida, mientras que la lista de postulantes se ha incrementado en un 44% entre los mismos años. En el año 2001, CONAPRAN tiene una lista de espera que corresponde al 76% del número de adultos atendidos es decir, 389 adultos mayores.

Las 1.313 personas atendidas en el año 2001 se distribuyen en un 39,2% en Hogares, un 29,3% en Centros Abiertos y un 31,5% en Comedores. En opinión del Panel, el programa focaliza adecuadamente, en los dos primeros componentes, atendiendo a la población que efectivamente presenta el problema.

Por otra parte, el servicio de atención Comedores cesó el 31.12.2001 y su administración fue traspasada a las Municipalidades. Es importante registrar que éstas no los han hecho funcionar hasta la fecha, con excepción de tres establecimientos.

En cuanto a la distribución geográfica, el programa no logra una cobertura adecuada, por cuanto la V región no registra atenciones, aún cuando registra el índice de vejez más alto del país.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

El gasto efectivo es mayor al presupuesto total de la institución que incluye -entre otros- ingresos por venta de activos respecto de cuya valorización no se dispone de información. Lo anterior produce distorsiones en la proporción de gasto efectivo total respecto de los ingresos totales, los que se encuentran subdeclarados.

La recuperación de costos se produce por el aporte de los Adultos Mayores atendidos en Hogares a través de su pensión asistencial o de vejez, éstos ingresos representan un 28% del gasto total del Programa y un 32% del gasto del componente hogares.

Eficiencia

El gasto en administración respecto del gasto total del programa alcanza al 21,4% en 2001, relación que se estima elevada. La tendencia es creciente en el período, desde 17,7% en 1998.

El costo unitario promedio mensual por Adulto Mayor atendido en Hogares aumentó en un 24% alcanzando la cifra de \$141 miles en el 2001, cifra inferior en un 6% a similar atención en el Hogar de Cristo y en 23% en Fundación Las Rosas.

En el componente de Centros Abiertos, el costo promedio diario por adulto mayor atendido es de \$1.479 pesos que incluye tres colaciones diarias y apoyo sico-social por parte del personal. Como referencia se puede señalar que el gasto de Junaeb por ración alimenticia (incluye 4 colaciones diarias) presenta un gasto similar y equivalente a \$1.430 pesos por niño atendido.

La administración de Comedores por parte de CONAPRAN no resulta eficiente, puesto que esta institución está sobrecalificada para administrarlos.

2.5 Principales Recomendaciones*

1. El Comité del Adulto Mayor o en el organismo que a futuro se cree para este efecto debería tener las atribuciones y recursos para cumplir un rol normativo (desarrollar estudios que permitan establecer normas mínimas de operación de establecimientos, mantener estadísticas de población vulnerable –demanda- y catastro de instituciones que las atienden -oferta), y para gestionar el subsidio estatal o coordinar los recursos que financien la labor de CONAPRAN.
2. Se recomienda la continuación del Programa en sus componentes 1 y 2, Hogares y Centros Abiertos. Se estima necesario introducir modificaciones a CONAPRAN a fin optimizar su gestión, en función de falencias detectadas a nivel de: i) la infraestructura y recursos humanos del componente hogares; y ii) la gestión administrativa del programa. Se propone realizar estudios de racionalización tendientes a abordar las siguientes áreas, en orden de importancia.
 - **Infraestructura de Hogares.** Determinación de requisitos mínimos de funcionamiento establecidos por la reglamentación vigente. Resultado esperado: Una medición de los costos que significaría para Conaprán la adecuación de los locales en funcionamiento y la mantención de los mismos. Además, se deberá obtener la definición de óptimos en la utilización de la infraestructura disponible, en función de la capacidad instalada.
 - **Recursos Humanos de Hogares.** Determinación de estándares de recursos humanos, calidad, cantidad y costo del mismo, en función de la reglamentación vigente. Definir un sistema de voluntarias e incorporar más voluntariado. Resultado esperado: definición de un modelo que establezca tamaños óptimos de producción, en función de estándares número de camas (u otros indicadores) por funcionario, en concordancia con la capacidad instalada.
 - **Administración de Conaprán.** Evaluación y rediseño de la organización y gestión, incluyendo mecanismos de coordinación, niveles óptimos de delegación regional de atribuciones y responsabilidades, sistemas de monitoreo y evaluación de la atención, sistemas de información de apoyo a la gestión. En particular se deberá abordar la gestión financiera y optimizar la gestión local en la administración de los establecimientos. También se deberán abordar los costos de administración de la institución.
3. Se recomienda transferir el Aporte Fiscal a Conaprán de acuerdo a población atendida, en calidad de subsidio per cápita. La modalidad de transferencia de recursos propuesta abre la posibilidad para que otros organismos públicos o privados postulen a este subsidio, para lo cual deberán definirse los requisitos.

* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.