



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

ASF-111-2018
04-09-2018

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se origina del Plan Anual Operativo del Área de Servicios Financieros correspondiente al periodo 2018, con el fin de revisar el cumplimiento de los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la Caja, referidos a los límites establecidos para gastos administrativos, en cada uno de los seguros que administra la Caja Costarricense de Seguro Social para el período 2017.

La revisión evidenció que, aplicando los criterios utilizados en la metodología para determinar los gastos de administración, tanto en el Seguro de Salud como en el de Pensiones, el porcentaje destinado a gastos generales de administración no sobrepasa los límites máximos establecidos en el artículo 34 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

No obstante, se identificó que el proceso para el cálculo de los límites establecidos en los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS con respecto a los gastos administrativos de los Seguros de SEM e IVM requieren de atención por parte de la Administración responsable, por cuanto se evidenció que al depurar los gastos administrativos no se rebajó el monto perteneciente al Programa de Conducción 1 "Atención Integral de la Salud de las Personas", sino más bien se sumó el monto nuevamente, ocasionando que se duplicara este rubro; sin embargo los límites no fueron afectados.

Al presentarse esta diferencia, también se detectó que en el apartado "5.3.3 Gasto depurado del Programa de Conducción Institucional (GCI)" del documento "Instructivo Metodológico para el cálculo del gasto administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Estudio N° 034, diciembre 2016 donde se indican los aspectos que se deben depurar para obtener el gasto administrativo del "Programa de Conducción 3" no especifica claramente cómo se debe proceder cuando se presenten en las actividades de este programa rubros que pertenecen al Programa 1 "Atención Integral de la Salud de las Personas".

Además, se detectó que el *Estudio N° 13 "Gastos Generales de Administración 2017" elaborado por la Dirección Actuarial y Económica* no refleja cómo se depuraron los gastos administrativos para el cálculo de los límites establecidos en los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS, ni tampoco indica dentro de su análisis las variables que se contemplaron para su depuración.

En el oficio *ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018 elaborado por la Dirección de Presupuesto* en su condición de ente técnico, no señala que detectaron gastos del Programa 1 Atención Integral de la Salud de las Personas que deben ser valorados por la Dirección Actuarial y Económica para determinar si se deben o no contemplar dentro del gasto administrativo del Programa de Conducción 3.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

Por lo anterior, se realizaron recomendaciones en función de mejorar el Instructivo donde se detalla como depurar los gastos administrativos del Programa de Conducción 3 cuando contemplen rubros que no le pertenecen a este programa, así como indicar claramente en el informe las partidas y las unidades que valoró sumar o descontar para obtener los gastos del “Programa de Conducción 3” y seguidamente calcular el cumplimiento de los límites establecidos en la normativa.

Asimismo, se le solicitó a la Dirección de Presupuesto que remita expresamente en el oficio los rubros del Programa 1 “Atención Integral de la Salud de las Personas” para que la Dirección Actuarial tenga claro que las debe valorar por su naturaleza de gasto; no obstante, de igual forma deberá revisar la información aportada y definir si a su juicio existe o no algún otro rubro que se debe valorar.

Finalmente, se recomienda que la Dirección de Presupuesto en la etapa de formulación presupuestaria y conforme se presenten modificaciones presupuestarias en el transcurso del año, realicen una medición del indicador, de manera tal que se minimice el riesgo de excederse en los límites en un momento oportuno y no al final del periodo cuando no existe margen de acción; así como continuar con los controles que se realizan actualmente para su control.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

ASF-111-2018
04-09-2018

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

INFORME DE AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTICULOS 33 Y 34 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, EN EL PERIODO 2017.

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se origina del Plan Anual Operativo del Área de Servicios Financieros correspondiente al 2018.

OBJETIVO GENERAL

Revisar el cumplimiento de los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la Caja, referidos en los límites establecidos para gastos administrativos, en cada uno de los seguros que administra la Caja Costarricense de Seguro Social.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Verificar que las unidades ejecutoras y las partidas incluidas en la información que le suministra la Dirección de Presupuesto a la Dirección Actuarial para elaborar los indicadores, tanto del Seguro de Salud como el de Pensiones, se encuentran clasificadas como gastos administrativos.
- Revisar el cumplimiento de los porcentajes indicados en los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde se establece que los gastos administrativos no deben sobrepasar el 5% para el Régimen de IVM y el 8% para el Seguro de Salud en relación con los ingresos efectivos del período anual de cada seguro.

ALCANCE

El estudio comprende la verificación del cumplimiento de lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la Caja, en el período 2017.

La evaluación se realiza de conformidad con las disposiciones señaladas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

METODOLOGIA

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Verificación de que las unidades ejecutoras y las partidas incluidas por la Dirección de Presupuesto, se encuentren dentro de las clasificadas como gastos administrativos.
- Revisión de los cálculos efectuados por la Dirección Actuarial y Económica para determinar los gastos generales de administración para el Seguro de Salud y el Seguro de IVM, con el fin de corroborar si fueron realizados en forma correcta y si no sobrepasan los límites establecidos en la normativa.
- Elaboración del análisis horizontal de los gastos administrativos del Seguro de Salud, con el fin de evaluar el comportamiento y si éstos se ajustan a los parámetros establecidos en la normativa aplicable.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno 8292
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social
- Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Norma 4.3.17 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público No N-1-2012-DC-DFOE, emitidas por la Contraloría General de la República.
- Instructivo Metodológico para el cálculo del gasto administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Estudio N° 034 “Actualización Metodológica”, diciembre 2016.

DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO 8292.

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

ANTECEDENTES

- **Administración de los Seguros Sociales por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social**

Según lo establece la Ley Constitutiva N° 17 del 22 de octubre de 1943, la Caja Costarricense de Seguro Social, es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios, a saber: el Seguro de Salud (SEM), que administra las prestaciones médicas a través de los diferentes Centros de Salud y el Seguro de Pensiones (IVM) que protege a los beneficiarios de pensiones a largo plazo ante el acaecimiento de los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

También administra el programa Régimen No contributivo de Pensiones por monto básico¹.

Por su naturaleza y finalidad, es una de las entidades más complejas del país, su gestión incluye:

- a. la **recaudación y administración** de las contribuciones sociales estatales, patronales y de los trabajadores, y
- b. la obligación de **prestar los servicios de salud**, y
- c. el **pago de pensiones** a todos los ciudadanos, en forma oportuna y con altos estándares de calidad.

- **Estructura Programática 2015-2017**

La estructura programática que regirá para el 2017 se encuentra definida en el documento “Estructura Programática Plan-Presupuesto 2015, 2016 y 2017, de setiembre de 2015”, elaborado por la Dirección de Planificación Institucional y la Dirección de Presupuesto, bajo cuatro programas fundamentales:

- 1.- Atención Integral a la Salud de las Personas con 07 subprogramas y 20 actividades
- 2.- Atención Integral de las Pensiones con 04 subprogramas y 07 actividades
- 3.- Conducción Institucional con 03 subprogramas y 04 actividades
- 4.- Régimen No Contributivo de Pensiones, con 01 subprograma y 01 actividad

El Programa de Conducción 3 es donde se registran los gastos administrativos, está conformado por 3 subprogramas, los cuales se describen a continuación: “12. Dirección Superior y Servicios de Administración y Apoyo”, “13. Fiscalización Superior” e “14. Inversiones en Conducción institucional”. Asimismo, este programa es el utilizado para calcular el límite de gasto administrativo para el Seguro de Salud. (Anexo 1 Cuadro N° 1 “Resumen de Estructura Programática 2015-2017”)

¹ Ver artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
 Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
 Apdo. 10105

Bajo esta estructura las unidades deben alinear su programación en las diferentes actividades a nivel de actividad, subprograma y programas sustantivos. En el siguiente cuadro, se describe con mayor detalle cada actividad, y se indica las unidades ejecutoras que programarán en ellas para clasificar sus objetivos, metas y presupuestación.

Cuadro 1
Seguro Salud
Estructura Programática 2015-2017
Programa de Conducción 3

Programa	Subprograma	Actividad	Descripción de la Actividad	Unidad Ejecutora
03. CONDUCCIÓN INSTITUCIONAL	12. Dirección Superior y Servicios de Administración y Apoyo	105. Administración superior y servicios técnicos y complementarios	Comprende actividades administrativas y definición de políticas y directrices emitidas por el nivel superior. Asimismo, se incorporan las actividades realizadas por las unidades de sede y sucursales, como apoyo a las unidades ejecutoras prestadoras de servicios de salud.	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia Ejecutiva y unidades adscritas o asesoras • Gerencias Logística, Administrativa, Financiera, Infraestructura y Tecnologías y sus unidades adscritas. • Gerencia Médica y las siguientes unidades adscritas: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección Desarrollo Servicios de Salud • Dirección Red Servicios Salud • Unidad Técnica listas de espera • Unidad de desconcentración y Juntas de Salud • Dirección de Proyección de Servicios Salud • Dirección Farmacoepidemiología • Centro gestión informática de la GM • Dirección de centros especializados • Dirección de compras de Servicios de Salud
	13. Fiscalización superior	106. Control Interno	Esta actividad resume las acciones que este campo realiza, la Auditoría como unidad de apoyo directo al nivel superior.	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría
	14. Inversiones en Conducción Institucional	107. Proyectos de Infraestructura en Conducción Institucional	Referido a la adquisición de terrenos y edificios, así como la adquisición de obras de arte, según Ley 6750 Art 7, como las construcciones, ampliaciones y mejoras en instalaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia Ejecutiva y unidades adscritas • Junta Directiva • Gerencias Logística, Administrativa, Financiera, Infraestructura y Tecnologías y sus unidades adscritas.
	14. Inversiones en Conducción Institucional	108. Equipamiento en Conducción Institucional	Se ubican todas aquellas actividades relacionadas con la adquisición de equipo, que se lleva a cabo tanto por el programa de compras como por las unidades autorizadas, de acuerdo con la Ley de Administración Financiera y normativa aplicable.	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia Ejecutiva y unidades adscritas • Junta Directiva • Gerencias Logística, Administrativa, Financiera, Infraestructura y Tecnologías y sus unidades adscritas. • Unidades Ejecutoras que administren recursos de inversión en Salud deben presupuestar en la actividad 42.

Fuente: Estructura Programática 2015-2017



"Garantiza la autenticidad e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

- **Restricción de los gastos de administración de los seguros**

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social No. 17 del 22 de octubre, 1943, autorizan, en los artículos 33 y 34, que con los recursos del SEM y del IVM, se cubran los gastos administrativos que correspondan.

Sobre el particular la legislación vigente, producto de una reforma, preceptúa:

“En relación con los gastos de administración, a que se refieren éste y el artículo anterior, relativos a los seguros de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte, no podrán ser mayores del ocho por ciento (8%) en cuanto al primer seguro y el cinco por ciento (5%) en cuanto al segundo, todo referido a los ingresos efectivos del período anual de cada uno de estos seguros”.

El 26 de febrero de 1981 en oficio 4527, la Presidencia Ejecutiva de la CCSS en ese momento, expone que uno de los beneficios o propósitos de la normativa anteriormente señalada referente a los niveles máximos de gastos administrativos es que “... garantizan su estabilidad económica y establecen sanas medidas en lo que hace al destino de los fondos de los regímenes de reparto y de capitalización colectiva, introduciendo además prohibiciones beneficiosas para el buen manejo de los indicados fondos”.

En relación con este tema, la Contraloría General de la República, señaló en el informe DFOE-SOC-IF-08-2012 del 31-07-2012, destaca lo expresado por el Diputado Arauz Aguilar (Asamblea Legislativa, periodo 1978-1982), donde se observa que es clara la intención legislativa de restringir los gastos de administración en los seguros sociales, a no más del 8% para el SEM y el 5% para el IVM, en relación con los ingresos efectivos del periodo anual correspondiente, sobre lo cual se hace indispensable entonces tener claro a qué corresponden ese tipo de gastos. El Diputado Aguilar menciona:

*“...tenemos que ponerles coto a los gastos administrativos, porque precisamente este sistema de préstamos² es el que permite muchas veces que se financien gastos administrativos indebidamente por la oscuridad de la propia Ley Constitutiva. Por eso estamos limitando aquí en una de mis mociones, los gastos administrativos en el régimen de enfermedad y maternidad al 8% de los ingresos, y en el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte al 5% de esos ingresos. / Algo tenemos que hacer para que las previsiones administrativas para **el manejo de estos regímenes no sigan creciendo indebidamente en una burocracia que, en vez de garantizar un mejor servicio para los asegurados, lo que hace es complicar el manejo de estos regímenes, que no son muy fáciles de manejar. Son regímenes muy difíciles y si bien ellos mismos generan una enorme cantidad de ingresos que pueden garantizarle al país un conjunto de prestaciones aceptables, si no se les cuida para que mantengan administrativamente un equilibrio y financieramente respondan de verdad a cálculos actuariales, esos regímenes pueden entrar, de un momento a otro, en una grave crisis, con lo cual se elimina la aspiración fundamental**”*

² Se refiere a préstamos del régimen de IVM al de Enfermedad y Maternidad.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

del pueblo, de tener garantizadas sus prestaciones médicas y garantizadas sus prestaciones a largo plazo, que son las pensiones de invalidez, vejez y muerte. / Es muy importante aprovechar esta oportunidad para tomar esas provisiones. Yo había discutido hace muchos años con los expertos de la Caja esta situación, y ahora me permití redactar las mociones correspondientes, y al hacer las consultas me encontré con que las inquietudes en la propia institución iban en la misma dirección, tanto que así podemos leer, al momento de discutir las mociones, la nota en que la propia Caja les da el pase para que sean debidamente tramitadas”. (el subrayado no corresponde al original)

Lo anterior fundamentación, obliga a que la Administración Activa de forma continua conduzca nuevas acciones o políticas que posibiliten el adecuado manejo de recursos, en busca del equilibrio financiero, a fin de optimizar con eficiencia y eficacia los procesos que son ejecutados en mejora de las prestaciones sociales brindadas.

Mediante la disposición 4.3 del Informe DFOE-SOC—IF-08-2012, la Contraloría General de la República solicitó a la Caja Costarricense de Seguro Social replantear la metodología utilizada para el cálculo de los gastos administrativos del Seguro de Salud como porcentaje de los ingresos reales, de modo que se **incluyera como gastos administrativos todas aquellas erogaciones que aunque se produzcan en las unidades prestadoras de servicios de apoyo, no guarden relación directa con la atención de los servicios de salud.**

La administración, a través de diferentes instancias tales como; las Direcciones Actuarial y Económica, Presupuesto y Financiero Contable, así como otras unidades de la institución, procedieron a analizar el alcance de la recomendación planteada por el Ente Contralor. Del análisis realizado, la Dirección Actuarial y Económica elaboró el “Instructivo Metodológico para el cálculo del gasto administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Estudio N° 034 “Actualización Metodológica”, Diciembre 2016”, aprobada por la Junta Directiva mediante el acuerdo primero del artículo 34 de la Sesión N° 8654, de fecha 08 de agosto de 2013, y comunicada a la Contraloría General de la República, mediante el oficio N° 40.813, de fecha 14 de agosto 2013, suscrito por la Licda. Emma C. Zúñiga Valverde, Secretaria de Junta Directiva. Dentro del informe se obtuvieron los siguientes resultados:

“RESULTADOS

Producto de las sesiones de trabajo desarrolladas con funcionarios (as) de diferentes unidades ejecutoras de la institución (médicas y administrativas) se obtienen las siguientes conclusiones:

a) Los servicios de administración están en función de la atención de los pacientes y los gastos generales de administración son aquellos que ha definido la Junta Directiva como los gastos propios de la gestión de los Seguros Sociales o sea lo que pueden conceptualizarse como aquellos gastos estratégicos de administración y gobierno conformada por la normalización, el control y la fiscalización.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

- b) *El producto final de las unidades de salud es la atención al paciente y a pesar de la variedad de servicios y estructuras organizativas y funcionales que prestan cada una, todas las actividades y egresos realizados en ellas tienen inherencia con el paciente.*
- c) ***Ninguna de las unidades de Salud de la Caja, como unidades prestadoras del servicio de salud, en donde se atienda un paciente a recibir un servicio o realizar alguna gestión puede ser considerado como gasto administrativo.***
- d) ***En las unidades médicas los (as) funcionarios (as) realizan múltiples labores en forma directa e indirectamente que están asociados a la atención del paciente, asimismo, considerando la diversidad de funciones y complejidad que se presentan en esas unidades se dificulta estratificar la composición del gasto.***
- e) *Existe dificultad para determinar gastos de administración dada la interrelación de plazas y actividades que presentan los servicios de salud.” (la negrita es propia)*

La Contraloría General de la República en el Oficio DFOE-SD-1264, de fecha 18 de junio de 2014, emitido por el Área de Seguimiento de Disposiciones, comunicó a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS que la Institución cumplió con la disposición referente a los gastos de administración señalada por el Ente Contralor.

Mediante Informe de Auditoría ASF-025-2015, del 18 de febrero 2015, se procedió a revisar la metodología utilizada para determinar los gastos generales de administración en los Seguros de Salud y de Pensiones, la cual contó con la aprobación de la Contraloría General de la República mediante el Oficio DFOE-SD-1264, de fecha 18 de junio 2014, emitido por el Área de Seguimiento de Disposiciones.

En dicho informe se procedió a emitir varias recomendaciones, con el fin de ajustar la metodología y mejorar el instructivo que se creó para realizar los cálculos relativos a los gastos de administración, sobre todo en el Seguro de Salud, el cual es el que presenta mayor complejidad para la determinación de los gastos de administración.

Mediante Estudio N° 034, de diciembre de 2016, el Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica actualiza el **“INSTRUCTIVO METODOLÓGICO PARA EL CÁLCULO DEL GASTO ADMINISTRATIVO DEL SEGURO DE SALUD Y EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE”**, su principal variante es en la fórmula para el cálculo de las variables incluidas en el gasto administrativo del Seguro de Salud, según se indica en el apartado 5.2 “Actualización de la Metodología”:

5.2. ACTUALIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA

El análisis efectuado al Programa 3 denominado “Conducción Institucional”, revela que las unidades de la Gerencia Médica de Oficinas Centrales (GM), Direcciones Regionales de Servicios de Salud (DR) y Otras unidades de Oficinas Centrales (OI), ya fueron incorporadas a dicho programa, razón suficiente para replantear la fórmula para el cálculo del Gasto Administrativo, para efectos de este instructivo, con el fin de no duplicar montos asociados a algunas unidades, lo cual afectaría el indicador del gasto.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

En correspondencia con lo anterior, se replantea la siguiente fórmula considerando el gasto administrativo del Seguro de Salud, basado en la estructura organizativa institucional:

Cálculo del Indicador para SEM

$$I = \frac{GCI - RSA}{IE - RSA} = \%$$

Donde:

I: Es el indicador

GCI: Gasto Depurado del Programa de Conducción Institucional

RSA: Recaudación por servicios de administración

IE: Los Ingresos Efectivos

Cálculo del Indicador para IVM

“La determinación del indicador del gasto de administración para el caso del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$I = \frac{GA - VSA}{IE - VSA} = \%$$

Donde:

I: Es el indicador

VSA: Venta de Servicios Administrativos

GA: Gasto de Administración del Seguro de IVM

IE: Los Ingresos Efectivos

En el informe ASF-138-2017 del 15 de noviembre 2017 sobre “EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTICULOS 33 Y 34 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, EN EL PERIODO 2016”, con el objetivo de fortalecer la adecuada cultura de control de gastos a nivel institucional, se recomendó al Director de Presupuesto, instruir a la jefatura del Área de Formulación de Presupuesto y Área de Control y Evaluación Presupuestaria, formular e implementar una estrategia que permita asesorar a las diferentes unidades programáticas, en especial a las que están integradas dentro del Programa No. 3 Conducción Institucional, definir cuáles de sus gastos son de índole administrativa que contribuyen para la administración de los seguros y que sumarían dentro del porcentaje que legalmente puede destinarse a los mismos; y cuáles son realmente indispensables para la operación del sistema y que por ende se constituyen como gastos operativos o sustantivos del régimen para poder dar el debido servicio a los

AI-ATIC-F002 (Versión 1.0) - Página 10 de 28

San José, Costa Rica. Ave. 2da, calles 5 y 7. Teléfono 2539-0821, Fax 2539-0888



“Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

administrados, a fin de contribuir a que los gastos administrativos sean debidamente depurados, para los futuros análisis que debe llevar a cabo la Dirección Actuarial y Económica respecto a este tema, siendo que los gastos administrativos en el rubro de "Servicios Personales" representa para el Seguro de Salud un 54% del total de gastos, por otra parte el 71% de los gastos administrativos del Seguro de Pensiones están concentrados en la partidas de "Servicios".

RESULTADOS

1. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTICULOS 33 Y 34 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CCSS EN EL SEGURO SALUD:

1.1 Verificación del cumplimiento al artículo 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS

Esta Auditoría determinó que los gastos de administración del Seguro de Salud al 31 de diciembre 2017 no sobrepasaron el porcentaje del **8%** que establece el artículo 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde los gastos administrativos depurados fueron por un total de ₡88.441,95 millones y los Ingresos Efectivos depurados sumaron ₡2.069.903,72 millones.

Al aplicar la fórmula para obtener el indicador, registró como resultado un **4,27%**, que representa según la metodología establecida, el gasto administrativo del Seguro de Salud; sin embargo, se detectó que a los gastos administrativos depurados no le restaron **₡283,03 millones** de gasto administrativo que le pertenece a unidades ejecutoras del "Programa de Atención Integral de la salud de las personas 1" y no al "Programa de Conducción Institucional 3" que es el utilizado para el cálculo del gasto administrativo, y en su lugar lo suman nuevamente y por lo tanto, se duplicó este monto. En la **Tabla 1 "Revisión de la depuración de los gastos administrativos Seguro Salud"** se observa el detalle:

Tabla 1
Seguro Salud
Revisión de la depuración de los gastos administrativos
Al 31 de diciembre de 2017
(en miles de colones)

CONCEPTO	Cálculo Actuarial	Revisión	Diferencia
TOTAL PROGRAMA DE CONDUCCION	130 300 840,08	130 017 811,08	283 029,00
UNIDADES MEDICAS CON ACTIVIDAD 105	283 029,00	0,00	283 029,00
- U.E. 1164 "AREA SERVICIOS GENERALES"	80 924,96	80 924,96	0,00
- U.E. 1121 "DIRECCIÓN FINANCIERO CONTABLE"	12 442 224,24	12 442 224,24	0,00
P.P. 2430 ADQUISICION VALORES GOBIERNO CENTRAL	11 564 487,11	11 564 487,11	0,00
P.P. 2838 INTERESES S/TITULOS VALORES INTERNOS LP	734 793,05	734 793,05	0,00
P.P. 2840 COMISIONES Y OTROS GASTOS S/ TITULOS VAL.	142 944,09	142 944,09	0,00
- U.E. 2598 "DIRECCIONES REG. MED. PACIFICO CENTRAL	170 397,80	170 397,80	0,00

AI-ATIC-F002 (Versión 1.0) - Página 11 de 28

San José, Costa Rica. Ave. 2da, calles 5 y 7. Teléfono 2539-0821, Fax 2539-0888



"Garantiza la autenticidad e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

P.P 2320 EQUIPO MEDICO Y LAB.	170 397,80	170 397,80	0,00
GASTO DEL PROGRAMA 3 DEPURADO	117 890 322,08	117 324 264,08	566 058,00

Fuente: *Elaboración propia con base en el Estudio N° 13 “Gastos Generales de Administración 2017” elaborado por la Dirección Actuarial y Económica y el oficio ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018 elaborado por la Dirección de Presupuesto.*

En el apartado “5.3.3 Gasto depurado del Programa de Conducción Institucional (GCI)” del documento “Instructivo Metodológico para el cálculo del gasto administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Estudio N° 034, Diciembre 2016, se indica lo siguiente:

“(…) se detallará por parte del Área de Control y Evaluación Presupuestaria la siguiente información:

a. Unidades Ejecutoras que corresponden al Programa 3 y que tienen gastos asociados a actividades del programa 1, “Atención Integral de la Salud de las Personas”. Se remitirá la información de los egresos de la subpartida y actividad.”

“(…)”

b. Del resultado del análisis de los datos de las unidades ejecutoras del Programa 3, se indicarán aquellas subpartidas que presentan situaciones especiales identificadas, con el objetivo de considerar su exclusión del cálculo del gasto de este programa, según criterio de la Dirección de Actuarial y Económica, en coordinación con el Área de Control y Evaluación Presupuestaria.

Para valorar los egresos por unidad ejecutora se tomará en cuenta:

- La información relacionada con la formulación y variaciones presupuestarias de las partidas que conforman el presupuesto de las unidades en el programa.*
- El destino del bien o servicio que se adquiere.*

Del cálculo del indicador.

*Será el Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica, la encargada de efectuar el cálculo del indicador, **basado en los datos suministrados por el Área de Control y Evaluación Presupuestaria de la Dirección de presupuesto.**” (El resaltado no corresponde al original)*

En la Ley General de Control Interno, en el artículo 16 “Sistemas de Información”, inciso a) se expone lo siguiente:

“(…) En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

- a) *Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.”*

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, menciona en los artículos 33 y 34 lo siguiente:

Artículo 33.- El fondo del régimen de reparto estará formado por las cuotas de los patronos y se estimará a las prestaciones que exijan los seguros de enfermedad y maternidad, con la extensión que indique la Junta Directiva, y a cubrir, además, los gastos que ocasionen los mismos seguros, así como los de administración en la parte que determine la Junta Directiva en el presupuesto correspondiente, todo de acuerdo con los cálculos actuariales.

Artículo 34.- /.../ En relación con los gastos de administración...relativos a los seguros de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte, no podrán ser mayores del ocho por ciento (8%) en cuanto al primer seguro ..., todo referido a los ingresos efectivos del período anual de cada uno de esos seguros.”

Esta situación se presentó por cuanto al sumar los gastos administrativos producto de las 78 unidades médicas, en lugar de restarse, el rubro se sumó nuevamente al gasto de administración general que ya lo contemplaba, por consiguiente el monto se duplicó en los gastos generales de administración; asimismo, al observar la fórmula establecida en la Actualización metodológica de los gastos generales de administración, Estudio N° 034 de diciembre de 2016 “Instructivo metodológico para el cálculo del Gasto Administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, elaborado por el Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica” no se aclara que dentro del Gasto depurado se deba rebajar o sumar las unidades ejecutoras ligadas al Programa 1 “Atención Integral de la Salud de las Personas” que reportaron gastos en el Programa de Conducción Institucional 3.

Además, se analizó que, en dicho Instructivo, en el apartado “5.3.3 Gasto depurado del Programa de Conducción Institucional (GCI) no se especifica que estos gastos asociados al Programa 1 “Atención Integral de la Salud de las Personas” deba deducirse o eliminarse de los gastos administrativos totales del Programa de “Conducción Institucional 3” para obtener finalmente el gasto administrativo depurado.

Llama la atención a esta Auditoría que la Dirección Actuarial fue quien elaboró la Metodología para el cálculo de los gastos generales de administración y es la responsable de calcular si el límite cumple con lo establecido en el artículo 34; sin embargo, no tiene claro cómo debe proceder cuando existan dentro de los gastos administrativos del Programa de Conducción 3, gastos de administración de Unidades Médicas y por ende que sus gastos pertenecen más bien al Programa 1 Atención Integral de la Salud. Al respecto, el 03 de julio de 2018 mediante entrevista aplicada, se le consultó a la Licda. Leylin Méndez Esquivel, jefe del Área de Control y Evaluación Presupuestaria, de la Dirección de Presupuesto, lo siguiente: *¿Los gastos*

AI-ATIC-F002 (Versión 1.0) - Página 13 de 28

San José, Costa Rica. Ave. 2da, calles 5 y 7. Teléfono 2539-0821, Fax 2539-0888



“Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

realizados en las actividades del Programa de Conducción 3 pero que corresponden a las unidades médicas se deben descontar en los gastos administrativos del Seguro de Salud?, al respecto, la Licda. Méndez Esquivel respondió lo siguiente:

“Si, los gastos de unidades médicas que se encuentran registrados en actividades de programa de conducción se recomiendan descontar para obtener la cifra de los egresos, que permite calcular el porcentaje de los gastos de administración”.

Mediante correo electrónico del 20 de febrero -18, se informó a la Licda. Carolina González sobre los gastos de las unidades médicas y de producción pertenecientes al programa de Atención integral de las personas, que tienen registros en actividades correspondientes al programa 3 de conducción institucional. Se adjunta correo electrónico.”

También se le consultó a la Licda. Carolina González Gaitán, jefe del Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial, mediante entrevista aplicada del 04 de julio de 2018 lo siguiente: *¿Por qué fueron sumados los gastos administrativos del Programa de Atención Integral de la Salud de las personas y no fueron rebajados?, sobre la consulta realizada contestó lo siguiente:*

“(...) efectivamente solo me indicaban el significado de la Hoja del archivo que contenía las unidades médicas y revisando no hubo formalmente ningún oficio adicional o de ampliación.”

Aunado a lo anterior, se revisa el oficio ACEP-048-2017 del 19 de febrero de 2018 remitido por la Licda. Leylin Méndez Esquivel, Jefe Área de Control y Evaluación Presupuestaria, ente técnico encargada de velar por el seguimiento de los gastos institucionales y no hace referencia a que existen rubros de las unidades médicas que fueron cargados al Programa de Conducción Institucional 3 y que por consiguiente, la Dirección Actuarial y Económica debe valorar descontarlos de dicho programa por pertenecer a gastos indirectos con el Programa de Atención Integral de la Salud de las Personas, pese a que le envían la información mediante correo electrónico con el detalle de las unidades médicas que presentaron gastos en el Programa de Conducción 3, no se indica claramente el tratamiento a realizar por parte de la Dirección Actuarial y Económica.

Además, según se indicó en la metodología la Dirección Actuarial y Económica, con base en la información suministrada por la Dirección de Presupuesto realizará el cálculo del límite establecido. Por consiguiente, como se evidenció en los párrafos anteriores, la Dirección Actuarial y Económica no tiene claro cómo proceder con los gastos registrados en el Programa de Conducción 3 pero que pertenecen a las unidades médicas, por ende, se debe precisar para que no se presenten este tipo de errores al calcular los gastos administrativos que conforman el Seguro de Salud.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

Esta situación ocasionó que el porcentaje de gastos administrativos disminuyera en un **0,03%**, pasando de un **4,27%** a un **4,25%**, por cuanto los gastos de administración totales sin depurar sumaron ₡130.300,84 millones de gasto del programa de Conducción 3, los cuales contemplaban gastos por Unidades Médicas (₡283.029,00 millones) que pertenecen al “Programa 1 Atención Integral de la Salud”, los cuales debieron rebajarse y como se observa en el cálculo de la Dirección Actuarial se sumaron nuevamente, lo que ocasionó una duplicación en el gasto depurado por **₡566,06 millones. (Ver anexo 2).**

1.2 Sobre el Estudio N° 013 Gastos Generales de Administración 2017

Se detectó que en el Informe N° 013 “GASTOS GENERALES DE ADMINISTRACIÓN 2017”, elaborado por el Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica realizó el cálculo de los gastos administrativos; sin embargo, **no se evidencia el detalle de los rubros que componen** dicho cálculo para obtener el **gasto administrativo depurado**, lo cual dificulta la revisión del procedimiento y determinar si las variables incluidas son las correctas. Tampoco se indican los criterios a considerar dentro de este cálculo, en relación con el punto “6. Rubros que se encuentran asociados con actividades del Programa 1 “Atención Integral de la Salud de las Personas” del oficio ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018, donde la Dirección de Presupuesto las detalla para ser consideradas por la Dirección Actuarial y Económica.

En la Ley General de Control Interno, en el artículo 16 “Sistemas de Información”, inciso a) se expone lo siguiente:

“(…) En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:

a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.”

Las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), publicadas en la Gaceta N°26 del 06 de febrero, 2009, en el apartado 1.3 “Objetivos del SCI (Sistema de Control Interno) se extrae lo siguiente:

“(…)”

*b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, **procese** y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

- c. *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.”*

Esta situación se presentó por cuanto en el procedimiento realizado por las unidades involucradas no están claramente definidas las variables que deben ser contempladas para depurar los gastos administrativos del Seguro de Salud, por consiguiente, se generaron errores en el cálculo del porcentaje de gasto administrativo que no fue posible identificar oportunamente por los participantes en el proceso.

1.3 Comparación Gastos de Administración por Unidades Programáticas del Seguro de Salud

Se determinó que no existe un mecanismo de control establecido a nivel de la formulación presupuestaria que mida los gastos generales de administración una vez que el presupuesto fue asignado a cada unidad ejecutora, por consiguiente, no se mide desde la formulación propuesta si el gasto administrativo de las unidades ejecutoras que conforman el Programa de Conducción 3 lo planificaron de acuerdo con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Como se observa a continuación, se realizó el ejercicio para definir si las unidades ejecutoras están gastando de más por concepto de gastos administrativos; sin embargo, no se encuentra en los lineamientos un parámetro de medición que permita definir si se realiza correctamente. No obstante, es importante evaluar que se encuentre justificado el gasto administrativo cuando se presentan estos aumentos en algunas unidades ejecutoras como se muestra a continuación:

Tabla 2
Seguro Salud
Comparación del gasto administrativo por unidad ejecutora
Al 31 de diciembre de 2017
(en millones de colones)

Q	Unidades Ejecutoras	2017	2016	Variación absoluta	Variación Relativa
1	1121_DIRECCIÓN FINANCIERO CONTABLE	19 661,45	26 198,13	- 6 536,68	-25%
2	1150_DIR. TECNOLOGÍAS INFORMACIÓN COMUNICACIÓN	11 240,06	11 836,06	- 596,00	-5%
3	1128_DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN	6 502,62	5 963,27	539,35	9%
4	2904_DIRECCIÓN DESARROLLO SERVICIOS DE SALUD	4 537,60	4 779,63	- 242,03	-5%
5	1111_AUDITORÍA	3 940,57	3 846,82	93,74	2%
6	1131_DIRECCIÓN ADMINISTRA.GESTION DE PERSONAL	3 540,16	3 198,27	341,89	11%
7	1164_ÁREA DE SERVICIOS GENERALES	3 439,78	8 649,18	- 5 209,41	-60%
8	3107_DIRECCIÓN MANTENIMIENTO INSTITUCIONAL	3 110,48	4 522,96	- 1 412,48	-31%
9	1124_DIRECCIÓN COBROS	2 410,34	2 361,33	49,01	2%
10	1201_DIRECCIÓN REGIONAL CENTRAL SUCURSA	2 104,86	2 107,27	- 2,41	0%



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
 Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
 Apdo. 10105

11	1115_DIRECCIÓN COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL	2 092,60	1 790,90	301,70	17%
12	2908_DIRECC.INSTITUC. CONTRALORIA SERV. SALUD	2 001,67	1 641,49	360,17	22%
13	1301_DIRECCIÓN REG. HUETAR NORTE SUCURS	1 987,91	1 883,47	104,43	6%
14	2598_DIRECCIÓN REG. MED. PACIFICO CENTRAL	1 960,22	2 188,04	- 227,82	-10%
15	2901_GERENCIA MÉDICA	1 947,82	3 325,98	- 1 378,16	-41%
16	1171_DIRECCIÓN JURÍDICA	1 918,85	2 011,80	- 92,94	-5%
17	2399_DIRECCIÓN SERV. MED. REG. CENTRAL SUR	1 778,78	2 031,91	- 253,13	-12%
18	2299_DIRECCIÓN REG. SERV. MED. CTL NORTE	1 749,82	1 742,15	7,67	0%
19	1117_DIRECCIÓN BIENESTAR LABORAL	1 726,29	1 563,73	162,56	10%
20	1103_GERENCIA FINANCIERA	1 713,97	1 741,90	- 27,93	-2%
Totales		79 365,84	93 384,29	- 14 018,45	-15%

Fuente: Elaboración con datos tomados de la información suministrada a la Dirección Actuarial y Económica mediante el oficio ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018 elaborado por la Dirección de Presupuesto.

De las unidades ejecutoras que representan mayor participación en el Programa de Conducción 3 y que incrementaron su gasto administrativo, principalmente se encuentran la Unidad Ejecutora **2908 “Dirección Institucional Contraloría Servicios de Salud”** con incremento de €360.17 millones, porcentualmente significa un **22%** de incremento en comparación con el periodo anterior. Seguidamente, la Unidad **1115 “Dirección de Comunicación Institucional”** incrementó su gasto en €301,70 millones, relativamente un **17%** y la Unidad Ejecutora **1113 “Dirección Administrativa”** con un gasto de un €341,89 millones, lo que representa un **11%**.

Además, se analizaron las partidas presupuestarias que crecieron más dentro de este grupo; no obstante, ocurre la misma situación que con la comparación de los gastos administrativos por unidades programáticas, no se establece un límite que le permita a la administración y a la misma Dirección de Presupuesto medir el comportamiento de este gasto de manera individual por unidad. En la Tabla 3 se indican las partidas presupuestarias y el crecimiento en comparación con el periodo 2016, a continuación, el detalle:

Tabla 3
Seguro Salud
Comparación del gasto administrativo por partida presupuestaria
Al 31 de diciembre de 2017
(en millones de colones)

Q	Partidas presupuestarias	2017	2016	Variación Absoluta	Variación relativa
1	2315_EQUIPO DE COMPUTO	3 346,76	973,98	2 372,78	243,62%
2	2113_PUBLICIDAD Y PROPAGANDA	948,62	671,58	277,03	41,25%
3	2002_SUELDOS PERSONAL SUSTITU.	1 384,69	1 229,95	154,74	12,58%
4	2146_COMIS. Y OTROS CARGOS	3 501,51	3 234,48	267,03	8,26%
5	2607_CONTRIB. PAT. ASOC SOLID.	1 147,65	1 095,13	52,52	4,80%

AI-ATIC-F002 (Versión 1.0) - Página 17 de 28

San José, Costa Rica. Ave. 2da, calles 5 y 7. Teléfono 2539-0821, Fax 2539-0888



“Garantiza la autenticidad e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

6	2009_DEDICACION EXCLUSIVA	7 800,32	7 535,99	264,33	3,51%
7	2044_RETRIBUCION AL EJERCICIO LIBERAL PROFESI	4 744,72	4 604,11	140,61	3,05%
Total		22 874,27	19 345,22	3 529,05	

Fuente: Elaboración con datos tomados de la información suministrada a la Dirección Actuarial y Económica mediante el oficio ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018 elaborado por la Dirección de Presupuesto.

Con respecto a las partidas presupuestarias que muestran mayor erogación se encuentran la 2315 “Equipo de Cómputo” con un crecimiento absoluto de €2.372,78 millones, en términos relativos obedece a un 243,62%, la partida 2113 “Publicidad y Propaganda” creció en €277,03 millones lo que representa un 41.25% y finalmente la subpartida presupuestaria 2002 “Sueldos Personal Sustituto” con un crecimiento de €154.74 millones, relativamente obedece al 12.58%.

Las Unidades Ejecutoras que mayor participación presentaron en la compra de equipo de cómputo fueron la Unidad 1150 “Dirección de Tecnologías de Información”, la cual utilizó del presupuesto institucional en esta partida 2315 “Equipo de Cómputo” €2.144,56 millones, lo que representa un 64.08%. Con respecto a la partida 2113 “Publicidad y Propaganda” se encuentra en un 100% concentrada en la Unidad 1115 “Dirección Comunicación Organizacional” con un gasto de €948,16 millones. La Subpartida 2002 “Sueldos Personal Sustituto”, se encuentra conformada principalmente por las siguientes unidades: 1150 “Dirección Tecnologías de Información y comunicación” el gasto ejecutado fue de €59,39 millones, lo que representa un 28,80%, seguidamente la Unidad 1501 “Dirección Regional Huetar Atlántica Sucursal” con un gasto de €57.78 millones, en términos porcentuales ejecutó un 28,03%, la unidad 2908 “Dirección Institucional Contraloría de Servicios de Salud” con un gasto de €47,04 millones, lo que representó un 22,82% y la unidad 1131 “Dirección Administrativa Gestión de personal” con un €941,95 millones, representando un 20,35% del total de gasto de esta partida.

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, menciona en los artículos 33 y 34 lo siguiente:

Artículo 33.- El fondo del régimen de reparto estará formado por las cuotas de los patronos y se estimará a las prestaciones que exijan los seguros de enfermedad y maternidad, con la extensión que indique la Junta Directiva, y a cubrir, además, los gastos que ocasionen los mismos seguros, así como los de administración en la parte que determine la Junta Directiva en el presupuesto correspondiente, todo de acuerdo con los cálculos actuariales.

Artículo 34.- /.../ En relación con los gastos de administración...relativos a los seguros de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte, no podrán ser mayores del ocho por ciento (8%) en cuanto al primer seguro ..., todo referido a los ingresos efectivos del período anual de cada uno de esos seguros.”

La Junta Directiva, en el artículo 6º de la sesión Nº 8472, celebrada el 14 de octubre de 2010, que a la letra se lee así:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

“ARTICULO 6º

Por tanto, conocida la información presentada por el señor Gerente Financiero, que concuerda con los términos oficio N° 43.258 del 8 de octubre del año en curso y con base en lo deliberado, la Junta Directiva ACUERDA aprobar la siguiente Política de Aprovechamiento Racional de los Recursos Financieros de la Caja Costarricense de Seguro Social”:

“[...]LINEAMIENTO 1.- AJUSTARSE AL PRESUPUESTO ASIGNADO

Las unidades ejecutoras deben ajustarse al presupuesto asignado garantizando la eficiencia y eficacia en el aprovechamiento del gasto, atendiendo en orden de ejecución el beneficio directo de los usuarios.

Estrategias:

- a. Revertir la tendencia alcista de los gastos.*
- b. Dar prioridad al financiamiento de subpartidas de atención directa a pacientes como subsidios, traslados, medicinas y otros rubros requeridos para la atención de los servicios.*

Resultado:

Utilización eficaz y efectiva de los recursos financieros acorde con los objetivos y actividades prioritarias y a los fondos disponibles”.

La falta de un mecanismo de control específico desde la formulación propuesta ocasiona que no se pueda definir si las unidades ejecutoras realizan el gasto administrativo conforme a lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS, sino que hasta el final del periodo cuando se realiza el cálculo anual por la Dirección Actuarial es cuando se conoce el resultado de los índices, lo cual es un riesgo para la Institución, por cuanto ya no existiría margen de acción para corregir las desviaciones en los límites; no obstante según indicó la Licda. Leylin Méndez Esquivel, jefe del Área de Control y Evaluación Presupuestaria, en entrevista aplicada el 03 de julio de 2018, el Área realiza lo siguiente:

“Se monitorea que las actividades de los gastos de las unidades ejecutoras correspondan con la estructura programática, se generan oficios entre abril- junio y octubre – noviembre para dar seguimiento. Existe normativa que indica la realización de la conciliación mensual de los registros presupuestarios de las unidades, así como la realización de los ajustes que correspondan.”

La situación es que para los efectos este es un cálculo realizado anualmente, por consiguiente, lo ideal es que desde el inicio en la formulación propuesta se evalúen los gastos administrativos propuestos sobre los ingresos proyectados, de manera tal que sirva de comprobación para que al final del periodo el resultado de los límites establecidos sea alcanzado y se verifique si el crecimiento del gasto de las unidades ejecutoras no compromete el resultado final de los límites.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

Lo anterior afecta en que los recursos presupuestarios asignados deben ser ejecutados con criterios de racionalidad, eficiencia, equidad, optimización y priorización, por parte de todos los gestores, a todo nivel; por lo cual es preciso fomentar el control, la evaluación y la rendición de cuentas, a fin de corregir las posibles desviaciones al optimizar el uso de los recursos financieros, dentro de un marco de máxima responsabilidad, eficiencia y eficacia y de manera oportuna.

2. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTICULOS 33 Y 34 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CCSS EN EL SEGURO DE PENSIONES:

Se determinó que para el periodo 2017, el Seguro de Pensiones cumple con el porcentaje de gasto administrativo (5%) indicado en el artículo 34 de la Ley Constitutiva de La CCSS, por cuanto al aplicar la fórmula establecida, la cual consiste en dividir el gasto administrativo depurado (**₡23.012,29 millones**) entre el ingreso administrativo depurado (**₡1.013.748,08 millones**) da como resultado **2,27%** de gasto administrativo, que con respecto al año anterior **decreció** en **0,15%**, según se muestra a continuación:

Tabla 4
Seguro Pensiones
Revisión del cálculo del indicador de gasto administrativo
Al 31 de diciembre de 2017
(en millones de colones)

Conceptos	2017	2016	Variación Absoluta	Variación Relativa
Ingresos efectivos totales	1 016 429,25	943 482,49	72 946,76	7,73%
Menos Venta de Servicios Administrativos	2 681,17	2 592,23	88,94	3,43%
Ingreso Administrativo depurado	1 013 748,08	940 890,26	72 857,83	7,74%
Egresos efectivos totales	25 693,46	25 326,96	366,50	1,45%
Menos Venta de Servicios Administrativos	2 681,17	2 592,23	88,94	3,43%
Gasto Administrativo depurado	23 012,29	22 734,73	277,56	1,22%
INDICADOR	2,27%	2,42%	-0,15%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Estudio N° 13 "Gastos Generales de Administración 2017" elaborado por la Dirección Actuarial y Económica y el oficio ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018 elaborado por la Dirección de Presupuesto.

El ingreso administrativo depurado crece un 7,74% con respecto al periodo 2016, pese a que el gasto administrativo creció en 1,22%, no impactó el crecimiento del indicador, sino que más bien disminuye en 0,15%.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, menciona en el artículo 34 lo siguiente:

“Artículo 34.- El fondo del régimen de capitalización colectiva estará formado por la cuota del Estado como tal y por las cuotas de los asegurados, y se destinará a cubrir los beneficios correspondientes a los seguros de invalidez, vejez y muerte y cualesquiera otros que fije la Junta Directiva; además de los gastos de administración, en la parte que señale ésta en el presupuesto; todo de acuerdo con los cálculos actuariales y previo estudio y autorización de la Contraloría General de la República.

En relación con los gastos de administración... relativos a los seguros ... invalidez, vejez y muerte, no podrán ser mayores del ... cinco por ciento (5%) ..., todo referido a los ingresos efectivos del período anual de cada uno de esos seguros.”

En la **Tabla 5**, se detalla la composición de los rubros de los ingresos efectivos, los egresos efectivos y las ventas por servicios administrativos que conforman el cálculo de este indicador. El crecimiento de los ingresos efectivos fue de 7,73%, las Contribuciones Sociales aumentaron un 8,95% con mayor representatividad dentro del grupo de los ingresos y el gasto total fue por 3,43% originado principalmente por la cuenta de “Servicios” con un 1,87% de incremento y la Partida de “Remuneraciones” que creció un 0,73%; a continuación, el detalle:

Tabla 5
Seguro Pensiones
Revisión del cálculo del indicador de gasto administrativo
Al 31 de diciembre de 2017
(en Millones de colones)

Conceptos	Periodos comparativos		Variación Absoluta	Variación Relativa
	2017	2016		
Ingresos efectivos				
Contribuciones Sociales	754 171,38	692 201,95	61 969,43	8,95%
Ingresos no tributarios	173 115,27	166 380,95	6 734,32	4,05%
Transferencias Corrientes	89 142,60	84 899,59	4 243,01	5,00%
Ingresos efectivos totales	1 016 429,25	943 482,49	72 946,76	7,73%
Egresos efectivos				
Remuneraciones	7 170,36	7 118,62	51,74	0,73%
Servicios	18 276,22	17 940,50	335,72	1,87%
Materiales y Suministros	50,27	65,09	-14,82	-22,77%
Prestaciones legales	196,60	202,75	-6,15	-3,03%
Egresos efectivos totales	25 693,46	25 326,96	366,50	1,45%
125-15-9 "RNCP.CTAS.X COB. SERV.ADM.	2 678,00	2 575,40	102,60	3,98%



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

820-05-8 "INS RECAUD: POLIZAS	3,17	16,83	-13,66	-81,16%
Venta de Servicios Administrativos	2 681,17	2 592,23	88,94	3,43%

Fuente: *Elaboración propia con base en el Estudio N° 13 "Gastos Generales de Administración 2017" elaborado por la Dirección Actuarial y Económica y el oficio ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018 elaborado por la Dirección de Presupuesto.*

CONCLUSIONES

1. El estudio evidenció que, aplicando los criterios utilizados en la Metodología para determinar los gastos generales de administración, tanto en el Seguro de Salud como en el de Pensiones, el indicador establecido no sobrepasa los límites indicados en el artículo 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS. Sin embargo, dentro de los gastos de administración depurados no fueron rebajados los gastos administrativos de las unidades médicas, por cuanto no se encuentra claramente definido en la metodología, cómo se debe proceder con estas unidades ejecutoras y por consiguiente el cálculo disminuyó en **0,03%**.
2. Los informes emitidos por la Dirección Actuarial y Económica no contemplan el análisis de las variables que decidió considerar como parte de los gastos administrativos para su depuración, lo que impide tener claridad en los cálculos realizados; no obstante al final se detecta que se presenta un error al duplicar el gasto de las unidades médicas en el monto total del Programa de Conducción Institucional 3, el cual ya lo contemplaba y lo que se requería era restarle el gasto administrativo de las unidades médicas para obtener el gasto administrativo depurado de dicho programa.
3. El procedimiento realizado tanto por la Dirección de Presupuesto como por la Dirección Actuarial y Económica requiere realizar ajustes, por cuanto en el Instructivo no está claramente definido como se debe proceder con los gastos generados por las unidades médicas y tampoco es claro para la Dirección de Actuarial y Económica que calcula el indicador, por consiguiente, deberán mejorar el proceso.
4. En la Ley Constitutiva de la CCSS se estableció un parámetro global para determinar el gasto administrativo permitido con respecto a los ingresos efectivos; sin embargo, no existe un parámetro que permita conocer desde el proceso de formulación, si los gastos administrativos se encuentran planificados por las unidades ejecutoras en función de los límites establecidos en los artículos 33 y 34 de dicha Ley.
5. Con respecto al límite establecido para el Seguro de Pensiones, en comparación con el periodo anterior decreció un **0,15%**, por cuanto aumentó el Ingreso, no obstante, se presentó un aumento del gasto administrativo, el cual no generó mayor impacto en términos globales en el indicador.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

RECOMENDACIONES

AL LIC. GUILLERMO LOPEZ VARGAS, DIRECTOR DE LA DIRECCION ACTUARIAL O A QUIEN OCUPE SU CARGO

1. En coordinación con la Dirección de Presupuesto definir en el apartado “5.3.3 Gasto depurado del Programa de Conducción Institucional (GCI)” del documento “Instructivo Metodológico para el cálculo del gasto administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte”, cómo se debe proceder con los gastos administrativos del Programa 1 “Atención Integral de la Salud de las Personas” que fueron registradas en el Programa de Conducción 3, para efectos de obtener los gastos depurados, por cuanto la redacción de este apartado no indica si se deben descontar o incluir dentro de este programa las variables.

Para dar cumplimiento a esta recomendación se debe presentar el Instructivo con las mejoras solicitadas en esta recomendación en el apartado “5.3.3 Gasto depurado del Programa de Conducción Institucional (GCI)” del documento “Instructivo Metodológico para el cálculo del gasto administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte”

Plazo para su cumplimiento: 6 meses.

2. Una vez depurados los gastos administrativos, indicar en el apartado que corresponda del informe para el cálculo anual del porcentaje correspondiente, los criterios que motivaron a contemplar o eliminar del rubro correspondiente de gasto administrativo, las unidades ejecutoras y/o partidas presupuestarias que tienen condiciones que requieren una valoración exhaustiva; así como el detalle de los cálculos realizados para obtener el gasto administrativo depurado, el cual varía dependiendo de las actividades realizadas por las unidades ejecutoras que conforman el Programa de Conducción 3.

Para dar cumplimiento a esta recomendación remitir a esta Auditoría, el Informe Anual 2018 sobre los gastos administrativos e indicar en que apartado se han realizada las mejoras propuestas en esta recomendación.

Plazo para su cumplimiento: 6 meses.

AL LIC. SERGIO GOMEZ RODRIGUEZ, DIRECTOR DE LA DIRECCION DE PRESUPUESTO O A QUIEN OCUPE SU CARGO

3. Indicar explícitamente en el oficio de remisión de la información enviada a la Dirección Actuarial y Económica las variables que han detectado se deben valorar como parte del análisis técnico realizado por esta Dirección para la depuración de los gastos de administración del Seguro de Salud, para que en el futuro no se presenten inconsistencias en los datos que se utilizan para calcular el porcentaje de gasto administrativo establecido para el Seguro de Salud; según lo señalado en el hallazgo 1 del presente informe.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

Para el cumplimiento de esta recomendación se requiere presentar a esta Auditoría, el oficio del periodo 2019 con las mejoras propuestas en esta recomendación.

Plazo para su cumplimiento: 6 meses.

4. Establecer un mecanismo de control para que desde la formulación presupuestaria propuesta y las modificaciones, se identifique el porcentaje de gasto administrativo que se alcanzaría con la asignación de los recursos, de manera tal, que se cumpla con el límite establecido en el artículo 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS y, además, se proceda a monitorear de una forma más precisa su ejecución.

Para dar por atendida esta recomendación se debe remitir a esta Auditoría, el mecanismo de control elaborado, con los límites calculados desde el proceso de formulación presupuestaria para el periodo 2019.

Plazo para su cumplimiento: 6 meses.

COMENTARIO FINAL DEL INFORME

De conformidad con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, artículo 45, los resultados del presente informe fueron comentados el 09 de agosto de 2018 a las 8 horas treinta minutos con la Licda. Leylin Méndez Esquivel, Jefe del Área Control y Evaluación Presupuestaria, en la Sala de Reuniones de la Auditoría Interna Oficinas Centrales, quien solicitó las siguientes modificaciones:

“AL LIC. GUILLERMO LOPEZ VARGAS, DIRECTOR DE LA DIRECCION ACTUARIAL O A QUIEN OCUPE SU CARGO

*1. En coordinación con la Dirección de Presupuesto definir en el apartado “5.3.3 Gasto depurado del Programa de Conducción Institucional (GCI)” del documento “Instructivo Metodológico para el cálculo del gasto administrativo del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte”, cómo se debe proceder con los gastos administrativos **del Programa 1 “Atención Integral de la Salud de las Personas”** que fueron registradas en el Programa de Conducción 3, para efectos de obtener los gastos depurados, por cuanto la redacción de este apartado no indica si se deben descontar o incluir dentro de este programa las variables.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

AL LIC. SERGIO GOMEZ RODRIGUEZ, DIRECTOR DE LA DIRECCION DE PRESUPUESTO O A QUIEN OCUPE SU CARGO

3. Indicar explícitamente en el oficio de remisión de la información enviada a la Dirección Actuarial y Económica las variables que han detectado **se deben valorar** como parte del análisis técnico realizado por esta Dirección para la depuración de los gastos de administración del Seguro de Salud, para que en el futuro no se presenten inconsistencias en los datos que se utilizan para calcular el porcentaje de gasto administrativo establecido para el Seguro de Salud; según lo señalado en el hallazgo 1 del presente informe.

Plazo para su cumplimiento: 4 meses.

4. Establecer un **mecanismo de control para que desde la formulación y las variaciones presupuestarias se identifique el porcentaje de gasto administrativo que se alcanzaría con la asignación de los recursos, de manera tal, que se cumpla con el límite establecido en el artículo 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS y, además, se monitoree de una forma más precisa su ejecución.**

Plazo para su cumplimiento: 4 meses.”

El 21 de agosto de 2018, se comentaron los resultados del informe con los siguientes funcionarios: Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de Presupuesto y la Licda. Karen Nájera Rodríguez, Jefe Subárea de formulación y modificaciones presupuestarias, quienes realizaron las siguientes observaciones:

“En el comentario de informe se acordó acoger las observaciones realizadas por la Licda. Leylin Méndez Esquivel, Jefe del Área de Control y Evaluación Presupuestaria.

Además, se solicitó la siguiente modificación a las recomendaciones propuestas solicitadas por la Jefatura de la Subárea de Formulación y modificaciones presupuestarias:

AL LIC. SERGIO GOMEZ RODRIGUEZ, DIRECTOR DE LA DIRECCION DE PRESUPUESTO O A QUIEN OCUPE SU CARGO

4. Establecer un mecanismo de control para que desde la formulación **propuesta** y las variaciones presupuestarias se identifique el porcentaje de gasto administrativo que se alcanzaría con la asignación de los recursos, de manera tal, que se cumpla con el límite establecido en el artículo 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la CCSS y, además, se monitoree de una forma más precisa su ejecución.

Plazo para su cumplimiento: 4 meses.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

El 23 de agosto de 2018 se comentó el informe con la Licda. Carolina González Gaitán, Directora Actuarial y Económica a.i. quien realizó las siguientes observaciones:

“Se solicita ampliar el plazo de atención de las recomendaciones 1, 2 y 3 a seis meses, de forma que se pueda atender con el siguiente estudio de gastos generales de administración elaborado por esta Dirección. Además, en la recomendación 2, modificar a “...indicar en el apartado que corresponda del informe para el cálculo...”.”

Realizado el comentario del informe se procedió a considerar las modificaciones propuestas por la administración responsable del proceso, las cuales fueron aceptadas.

AREA SERVICIOS FINANCIEROS

Licda. Nancy Fernández Campos
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Licda. Elsa Valverde Gutiérrez
JEFE SUBÁREA INGRESOS Y EGRESOS

Lic. Randall Jiménez Saborío
JEFE

RJS/EMVG/NFC/lba



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

Anexo 1

Cuadro N° 1
Resumen de Estructura Programática 2015 - 2017
Caja Costarricense de Seguro Social

Programa	Cód. Subp.	Subprograma	# Actividades
01 Atención Integral a la Salud de las Personas	1	Atención Integral en Salud Primer Nivel	6
	2	Atención Integral en Salud Segundo Nivel	4
	3	Atención Integral en Salud Tercer Nivel	4
	4	Prestaciones Sociales y Subsidios	1
	5	Inversiones en Salud	4
	6	Producción en bienes y Servicios y Almacenamiento	1
	7	Conducción Gerencial en Salud	1
02 Atención Integral de las Pensiones	8	Conducción Gerencial en Pensiones	1
	9	Provisión de Pensiones	2
	10	Prestaciones Sociales y Subsidios	1
	11	Inversiones en Pensiones	3
03 Conducción Institucional	12	Dirección Superior y Servicios de Administración y Apoyo	1
	13	Fiscalización Superior	1
	14	Inversiones en Conducción Institucional	2
04 Régimen No Contributivo de Pensiones	15	Provisión de Pensiones Régimen No Contributivo	1
Total 04	15		33

Fuente: Estructura Programática 2015, 2016 y 2017.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 223-3286 Fax. 295-2904
Apdo. 10105

Anexo 2
Seguro Salud
Revisión del cálculo del indicador de gasto administrativo
Al 31 de diciembre de 2017
(en millones de colones)

VARIABLES	Cálculo		
	Actuarial	Revisión	Diferencias
GASTO DEL PROGRAMA 3 DEPURADO	117 890,32	117 324,26	566,06
(-) RSA "RECAUDACION POR SERVICIOS DE ADMINISTRACION A TERCEROS"	29 448,38	29 448,38	0,00
TOTAL PROGRAMA DE CONDUCCIÓN 3	88 441,95	87 875,89	566,06
INGRESOS CORRIENTES	2 099 352,10	2 099 352,10	0,00
(-) RSA "RECAUDACION POR SERVICIOS DE ADMINISTRACION"	29 448,38	29 448,38	0,00
INGRESOS CORRIENTES DEPURADOS	2 069 903,72	2 069 903,72	0,00
INDICADOR DEL GASTO ADMINISTRATIVO	4,27%	4,25%	0,03%

Fuente: Elaboración propia con base en el Estudio N° 13 "Gastos Generales de Administración 2017" elaborado por la Dirección Actuarial y Económica y el oficio ACEP-078-2017, del 14 de febrero de 2018 elaborado por la Dirección de Presupuesto.