



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
 AUDITORIA INTERNA  
 Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
 Apdo.: 10105

ASF-138-2017  
 15-11-2017

### RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de la evaluación fue revisar el cumplimiento de los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, donde refiere a los límites establecidos para gastos administrativos, en cada uno de los seguros que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, en el sentido que éstos gastos no excedan el 8% para el Seguro de Salud y el 5% para el caso del Seguro de Pensiones.

De acuerdo con la aplicación de los criterios expuestos en el “Instructivo de Gastos General de Administración, Diciembre 2016” de la Dirección Actuarial y Económica, se evidenció que los gastos de administración no sobrepasan los límites establecidos en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, resultando lo siguiente:

#### INDICADOR DEL GASTO ADMINISTRATIVO SEGURO DE SALUD Y SEGURO DE PENSIONES PERÍODO 2016 (en millones de colones)

| RÉGIMEN | GASTOS DEPURADOS | INGRESOS CORRIENTES | INDICADOR DE GASTO ADMINISTRATIVO |
|---------|------------------|---------------------|-----------------------------------|
| SEM     | 89.883.78        | 1.908.576.09        | 4.71%                             |
| IVM     | 22.734.72        | 940.890.26          | 2.42%                             |

Fuente: Aplicación de cálculos indicados en el Instructivo de Gastos General de Administración, Diciembre 2016” - Informe de ejecución y liquidación presupuestaria 2016. Dirección de Presupuesto

Cabe destacar de los montos anteriormente citados, se excluyen los rubros por concepto de “Recaudación por Servicios Administrativos” en el caso del SEM y “Venta de servicios administrativos” para el caso del IVM.

No obstante lo anterior, se presenta el reto que la Administración Activa defina indicadores que permitan medir el desempeño y rendimiento del recurso humano, así como evaluar la gestión de las unidades frente a la optimización de recursos asignados, lo cual está inmerso al tema de “gestión por resultados”, enunciado por esta Auditoría Interna en otros productos que han sido presentados a la Dirección de Presupuesto. Este tipo de presupuesto supone una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo es necesario un compromiso del más alto jerarca institucional, definir responsables, generar información, y rendir cuentas.





**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Al respecto, 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 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”.

Lo anterior se torna en una oportunidad para que la Administración Activa analice la posible existencia de eventuales procesos administrativos innecesarios que podrían estar encareciendo el gasto administrativo de ambos seguros.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

ASF-138-2017  
15-11-2017

## ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

### INFORME 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 2016.

#### ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se origina del Plan Anual Operativo del Área de Servicios Financieros correspondiente al 2017.

#### OBJETIVO GENERAL

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

#### OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Verificar el cumplimiento normativo respecto a que los gastos de administración del Seguro de Salud no excedan el ocho por ciento (8%) de los ingresos efectivos del período anual.
- Revisar el cumplimiento de que los gastos de administración en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, no sean mayores del cinco por ciento (5%) de los ingresos efectivos del período anual de este 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 2016.

El estudio de auditoría cumple con las disposiciones consignadas en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público y Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

#### METODOLOGIA

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



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

- Verificación de que los montos incluidos en la base de datos de la Dirección Actuarial y Económica y de la Dirección de Presupuesto, durante el 2016 no sobrepasan los porcentajes destinados en el Seguro de Salud y en el de Pensiones para atender los gastos generales de administración.
- Revisión de los cálculos efectuados por la Dirección Actuarial y Económica para determinar los gastos generales de administración en el Seguro de Salud y en el de Pensiones.

## **MARCO NORMATIVO**

- Ley General de Control Interno 8292.
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Normas de control interno para el Sector Público.
- 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.
- Mediante la Ley Nro. 6577, del 6 de mayo de 1981, se incorporó un párrafo segundo del artículo 34 de la Ley constitutiva de la CCSS

## **DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO 8292.**

Esta Auditoría, informa y previene a los jefes 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 las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley Nº 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 jefe 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.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
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 básico<sup>1</sup>.

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.

- **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*”.

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





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

En relación con este tema, la Contraloría General de la República, señaló en el informe DFOE-SOC-IF-08-2012 del 31-07-2012, 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 préstamos<sup>2</sup> 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 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 previsiones. 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.

- **Sobre la definición de gastos de administración**

La doctrina generalizada concuerda en que los gastos de administración son todas aquellas **erogaciones que se generan por la actividad administrativa en una empresa**, y cuya característica principal es que **no**

<sup>2</sup> Se refiere a préstamos del régimen de IVM al de Enfermedad y Maternidad.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

se encuentran directamente ligados al proceso productivo<sup>3</sup>, entre los que se ubican más comúnmente, salarios del personal de oficinas, servicios eléctricos de oficinas, teléfono, alquiler del local administrativo y papelería, entre otros. Por lo tanto, los gastos corresponden a lo que diariamente se necesita para que la Institución pueda funcionar normalmente.

En concordancia con lo anterior, **los gastos administrativos en los regímenes de salud y de pensiones, corresponden a todas aquellas erogaciones que no estén directamente relacionadas con la prestación de los servicios de dichos regímenes**, sean estos: recaudación y administración de contribuciones, prestación de servicios de salud y pago de pensiones.

De acuerdo con la Metodología de “Gastos General de Administración “ de Diciembre, 2016 se indica: “Gastos de Administración son aquellos rubros contraídos por la Institución para el desenvolvimiento operativo de los seguros administrados ...relacionados con la normalización, control y fiscalización.” Asimismo, indica los componentes más destacados, según lo siguiente:



Fuente: Instructivo: Gastos Generales de Administración, Diciembre 2016

- **Sobre la diferencia entre gastos administrativos y operativos**

Es necesario distinguir entre los gastos administrativos y los gastos de operación, sobre lo cual, mediante el oficio 10216 del 4 de noviembre de 2010, la Contraloría General expresó, en relación con el Banco Hipotecario de la Vivienda, lo siguiente:

<sup>3</sup> GRECO, O. y GODDOY, A., Diccionario Contable y Comercial, Valletta Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 1999..



“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.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

*“Acudiendo a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica<sup>4</sup> (en este caso la técnica contable), se entiende por gastos administrativos “aquellos realizados por el ente en razón de sus actividades pero que no son atribuibles a las funciones de compra, producción, comercialización y financiamiento de bienes y servicios”<sup>5</sup>.*

*Ahora bien, de acuerdo con la definición supra, se debe distinguir entre los gastos administrativos que son propios de la entidad y aquellos costos relativos a la operación de los programas, es decir **los que están dirigidos a la atención directa del servicio público que se brinda a los beneficiarios, (...) que sin su atención, se paralizaría el servicio público en perjuicio de los beneficiarios y del interés público...***

...

*En esa línea, todo gasto que se justifique en la consecución directa del servicio público que en este caso presta el BANHVI, mediante el FOSUVI, podrá ser cubierto con los recursos provenientes del FODESAF, para lo cual el BANHVI deberá demostrar: **que el gasto resulta indispensable para el desarrollo del programa o servicio pretendido, que no se trata de una necesidad propia del BANHVI, que con el gasto se beneficia directamente a los costarricenses de escasos recursos económicos”.***

En ese sentido, menciona la Contraloría, que “En lo que se refiere al caso del SEM e IVM, se debe establecer cuáles de sus gastos son realmente indispensables para su operación, constituyendo entonces gastos operativos o sustantivos del régimen para poder dar el debido servicio a los administrados, erogaciones que en consecuencia no son gastos administrativos y por tanto no sumarían dentro del porcentaje que legalmente puede destinarse a los mismos.”

- **Modificaciones al cálculo de gastos administrativos que realiza la CCSS**

Mediante informe DFOE-SOC-IF-08-2012, se determinó que de acuerdo con la aplicación de la metodología utilizada, se presentaba una distorsión por cuanto los datos obtenidos no correspondían a la totalidad de los gastos administrativos, dado que no se estaba efectuando una adecuada determinación de los gastos de administración del Seguro de Salud toda vez que se estaba rebajando del programa “Conducción Institucional”, lo correspondiente a aquellos gastos que resultaban operativos o sustantivos y en consecuencia no se consideraban administrativos, pero no se estaba realizando el rebajo de los gastos administrativos incluidos en el programa “Atención integral a la salud” existentes en las distintas unidades

<sup>4</sup> Artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227.

<sup>5</sup> GRECO, O. y GODOY, A., Diccionario Contable y Comercial, Valletta Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 1999. En el mismo sentido KOHLER, Eric, los define como la “clasificación de los gastos incurridos en la dirección general de una empresa en su conjunto, en contraste con los gastos de una función más específica como la de fabricación o la de ventas”, incluso ejemplifica algunos al indicar: “Las partidas que se agrupan bajo este rubro varían de acuerdo con la naturaleza del negocio; aunque por regla general, abarcan los sueldos de los funcionarios superiores, la renta y otros gastos generales de oficina. Conceptos típicos de esta clase de gastos son: sueldos de funcionarios y ejecutivos, sueldos de empleados de las oficinas generales, gastos de viaje, gastos legales y de auditoría, mantenimiento del edificio de oficinas, depreciación de muebles y enseres, papelería y artículos de escritorio, teléfono y telégrafo, timbres de correo, agua y luz, impuestos distintos al de la renta, seguros sobre vida de funcionarios, suscripciones y cuotas, donativos, timbres fiscales”. (Diccionario para Contadores, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, México, 1974).







**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

que prestan los servicios de salud o dan apoyo, para sumarlos a lo resultante del programa “Conducción institucional” y obtener así la totalidad de los gastos de administración en el Seguro de Enfermedad y Maternidad.

Por lo que en vista de que la metodología utilizada por la CCSS, no consideraba los gastos administrativos que se generan en las unidades que prestan los servicios, principalmente hospitales y áreas de salud, así como en las unidades de apoyo, llamando la atención de la Contraloría General de la República que se cargaba como gasto operativo o sustantivo, la totalidad del monto presupuestario asignado a la Gerencia Médica, junto con sus unidades técnicas responsables de planificar, coordinar y realizar la gestión gerencial de los servicios de salud, lo cual podría resultar que los gastos administrativos fueran más altos de lo que la institución estaba reportando.

En este sentido, mediante 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.

De esta manera, 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 la “Metodología Gastos Generales de Administración del Seguro de Salud”, aprobada por la Junta Directiva mediante el acuerdo primero del artículo 34 de la Sesión N<sup>o</sup> 8654, de fecha 08 de agosto de 2013, y comunicada a la Contraloría General de la República, mediante el oficio N<sup>o</sup> 40.813, de fecha 14 de agosto 2013, suscrito por la Licda. Emma C. Zúñiga Valverde, Secretaria de Junta Directiva.

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. En dicho informe se emitieron 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 más complejidad para la determinación de los gastos de administración.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Los resultados de la evaluación de Auditoría, evidenciaron que el Instructivo Gastos Generales de Administración 2013, no indicaba cuáles eran las partidas en cada unidad programática que debían ser consideradas para establecer los gastos generales de administración, asimismo, no se incluían dentro de los cálculos, algunas unidades que se encontraban funcionando.

En razón de lo anterior, se recomendó que la Gerencia Financiera, en coordinación con la Dirección Actuarial y Económica, analizaran las inconsistencias detectadas para determinar, cuáles partidas deben formar parte de los gastos generales de administración del Seguro de Salud y del Seguro de Pensiones.

Adicionalmente, esta Auditoría indicó que con el objetivo de actualizar el instructivo “Gastos Generales de Administración 2013 – Instructivo Metodológico – Seguro de Pensiones y Seguro de Salud”, se debía especificar cuáles partidas deben ser incluidas en cada unidad programática como gastos generales de administración, e indexar en el instructivo las que no hayan sido consideradas.

Posteriormente, en informe ASF-89-2015 del 30 de abril, 2015, señaló a la Administración que en coordinación con cada una de las Gerencias, determinaran las causas y razones que originaron aumentos en algunas unidades ejecutoras, acciones que están siendo desarrolladas por la Dirección de Presupuesto.

En el informe ASF-110-2016 del 08 de setiembre, 2016, se evidenció que los datos reflejados en la liquidación presupuestaria no coinciden con las bases de datos de la Dirección Actuarial y Económica, situación que señaló la administración se realizarían los ajustes necesarios a la fórmula de cálculo de los gastos de administración, a efecto de que para los años siguientes, la información incluida en el Programa de Conducción Institucional, coincida con las bases de datos de la Dirección Actuarial y Económica.

Otro aspecto que se observó fue que la definición de gastos de administración en el Seguro de Salud, requiere de una aclaración, porque tal como está redactada se presta a confusión, ello por cuanto le faltan elementos a la definición, a efecto de determinar con claridad cuáles son los conceptos que comprenden los gastos de administración.

En diciembre 2016 se actualiza la metodología de “Gastos Generales de Administración” elaborada por el Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica. Al respecto, es necesario indicar que la Administración Activa debe brindar mayor claridad al concepto de gastos administrativos definido en ese documento, dado que se conceptualiza como “...aquellos rubros contraídos por la Institución para el desenvolvimiento operativo de los seguros administrados..” pudiendo inducir a un posible error entre la diferencia de concepto operativo y administrativo, razón por la cual es necesario que se analicen a fondo los conceptos planteados por esta Auditoría Interna en el punto referente a **“la diferencia entre gastos administrativos y operativos”**.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

## HALLAZGOS

### 1. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 33 Y 34 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL – SEGURO DE SALUD

Se evidenció que para el período 2016 el gasto general de administración en el Seguro de Salud fue de €89.883 millones de colones, lo cual representan el **4.71%** respecto a los ingresos efectivos por €1.908.576 millones de colones, no sobrepasando el porcentaje del **8%** establecido en el artículo 34 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. En los montos anteriormente citados, se excluyen los rubros por concepto de “Recaudación por Servicios Administrativos” que corresponde a los ingresos que percibe el Seguro de Salud por concepto de comisiones por los servicios de administración y recaudación que se brinda a otras instituciones, considerando al Seguro de Pensiones y al Régimen No Contributivo, que para el año 2016 asciende a la suma de €28.849 millones.

A nivel institucional existen cuatro programas con sus respectivos subprogramas y actividades, siendo el Programa No. 3 referente a “Conducción Institucional”, donde se registra el gasto estratégico para atender los gastos administrativos del Seguro de Salud. Asimismo, debe considerarse que en el Programa 1 referente a la “Atención Integral de la salud de las personas”, se encuentran gastos que no están relacionados directamente con la prestación de servicios de salud, sino que son erogaciones que apoyan la normalización, control y/o fiscalización del desarrollo operativo de los seguros que administra la Institución y que por lo tanto, deben adicionarse a los gastos administrativos del sistema.

**Programa 1:** Atención Integral de la salud de las personas.

**Programa 2:** Atención integral de las pensiones.

**Programa 3:** Conducción Institucional.

**Programa 4:** Régimen no Contributivo de Pensiones.

Tal y como se indicó de acuerdo con la verificación efectuada por esta Auditoría Interna, se determinó que el indicador del gasto del seguro de salud para el período 2016, fue de 4.71%, conforme la fórmula establecida en el Instructivo de Gastos Generales de Administración según lo siguiente:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
 AUDITORIA INTERNA  
 Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
 Apdo.: 10105

**SEGURO DE SALUD  
 INDICADOR DEL GASTO GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
 PERÍODO 2016  
 (en millones de colones)**

$$I: \frac{GCI-RSA}{IE-RSA} : \% \frac{(148.429.44 - 29.951.92 + 255.6) - 28.849.37}{1.937.425.46 - 28.849.37} : \mathbf{4.71\%}$$

donde:

- I: Es el indicador
- GCI: Gasto Depurado del Programa de Conducción Institucional
- RSA: Recaudación por servicios de administración
- IE: Los Ingresos Efectivos

Fuente: Elaboración propia. Datos: Instructivo Gastos Generales de Administración. Diciembre 2016 Dirección Actuarial y Económica  
 Área de Control y Evaluación Presupuestaria, Informe de ejecución y liquidación del presupuesto 2016

De acuerdo con lo anterior, los ingresos efectivos (**IE**) corresponden a los ingresos corrientes conformados por las contribuciones sociales, ingresos no tributarios y las transferencias corrientes, según lo siguiente:

**INGRESOS EFECTIVOS DEL SEGURO DE SALUD (IE)  
 PERÍODO 2016  
 (en millones de colones)**

| CONCEPTO                             | MONTO               |
|--------------------------------------|---------------------|
| Contribuciones Sociales              | 1,587,420.62        |
| Ingresos No Tributarios              | 103,856.56          |
| Transferencias Corrientes            | 246,148.28          |
| <b>Total Ingresos Efectivos (IE)</b> | <b>1,937,425.46</b> |

Fuente: Informe de ejecución y liquidación presupuestaria 2016. Dirección de Presupuesto

El Gasto depurado del Programa de Conducción Institucional (**GCI**), se obtiene de los gastos registrados según la clasificación presupuestaria en el Programa No. 3 Conducción Institucional, conformado por las unidades ejecutoras administrativas de Oficinas Centrales, Direcciones Regionales de Servicios Administrativos, Sucursales y Servicios de Apoyo, e incluye las unidades de la Gerencia Médica dedicadas a la actividad administrativa estratégica, en las que se encuentra unidades de Oficinas Centrales y Direcciones Regionales de Servicios de Salud. A este rubro se debe excluir los gastos que están relacionados directamente al programa 1. "Atención Integral de la salud de las personas", y a su vez se adicionan las erogaciones de ese programa 1 que no están relacionadas con la prestación de servicios.



"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.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

**GASTO DEPURADO DEL PROGRAMA DE CONDUCCIÓN INSTITUCIONAL (GCI)  
PERÍODO 2016  
(en millones de colones)**

| <b>CONCEPTO</b>   | <b>MONTO</b>      |
|---|-------------------|
| <b>Gasto Total Programa No. 3 Conducción Institucional</b>                                    | <b>148,429.44</b> |
| <b>Menos: Gastos relacionados al Programa 1 Atención Integral de la salud de las personas</b> | <b>29,951.92</b>  |
| <b>Más: Gastos del Programa 1 relacionados con el Programa de Conducción Institucional</b>    | <b>255.60</b>     |
| <b>Gasto Depurado del Programa de Conducción Institucional (GCI)</b>                          | <b>118,733.12</b> |

Fuente: Informe de ejecución y liquidación presupuestaria 2016. Dirección de Presupuesto

Cabe señalar, que considerando el principio de legalidad que rige para la administración pública y de acuerdo con la norma relacionada con el tema de gastos administrativos, es importante que la Administración revise el renglón referente a la subpartida presupuestaria 2644 Indemnizaciones Judiciales, dado que se observó que este rubro se clasifica como gasto administrativo para todas las Gerencias excepto para la Gerencia Médica, por lo que que si se analiza esta línea propiamente desde el concepto de gasto general de administración, podría eventualmente ser clasificado como un gasto administrativo, considerando que no es una erogación que está dirigida a la atención directa del servicio público, ni interrumpe la prestación continua de los servicios que brinda la institución.

En cuanto a lo anterior, en la sesión del comentario del informe final, menciona la Licda. Leylin Méndez Esquivel y Lic. Andrey Sánchez Duarte, jefaturas del Área de Formulación e Presupuesto y Área de Control y Evaluación Presupuestaria de la Dirección de Presupuesto respectivamente, que primeramente "...la Contraloría General de la República no aprueba el presupuesto si la Institución tiene un pago pendiente de indemnización (indistintamente de la Gerencia donde se origine). En términos generales, el análisis realizado se orienta a que el gasto generado en las gerencias Financiera, Logística, Administrativa e infraestructura y Tecnología está relacionado con las actividades de administración y conducción. La Gerencia Médica cancela indemnizaciones propias de la prestación de los servicios como son diferencias de disponibilidad de pagos de médicos, diferencias salariales de enfermería, mal praxis, entre otros."

No obstante, es criterio de la Auditoría que esta subpartida debe ser analizada y determinar si corresponde a un gasto administrativo de acuerdo a su naturaleza a fin de que sea consistente el análisis y fundamentación que realice la Administración Activa. Posteriormente, en caso de requerirse, se debería de realizar los ajustes en el instructivo de gastos administrativos establecido por la Dirección Actuarial y Económica.

Adicionalmente, a los gastos depurados del Programa de Conducción Institucional, se debe excluir las erogaciones generadas producto de la venta de servicios administrativos (**RSA**) otorgados al: Seguro de Pensiones, Régimen no Contributivo, Dirección General de Asignaciones Familiares, Banco Popular,





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
 AUDITORIA INTERNA  
 Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
 Apdo.: 10105

Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Mixto de Ayuda Social y a las Operadoras de Pensiones, tales como: servicios de facturación, recaudación y apoyo administrativo.

Se observó que al 31 de diciembre, 2016 el rubro por venta de servicios administrativos ascendió a los ¢28.849 millones según lo siguiente:

**VENTA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS (RSA)**  
**PERÍODO 2016**  
**(en miles de colones)**

| <b>CUENTAS</b>                        | <b>DESCRIPCION</b>                       | <b>MONTO</b>             |
|---------------------------------------|--|--------------------------|
| 125 13 4                              | DGDS.CTAS.X COB.SERV.ADM.                | 2.893.616.402,19         |
| 125 15 9                              | RNCP.CTAS.X COB.SERV.ADM.                | 3.433.380.003,28         |
| 125 28 0                              | BPDC CXC SERVIC.ADMINISTR                | 1.388.903.960,02         |
| 125 29 9                              | INA CXC SERVI.ADMINISTRAT                | 960.804.449,24           |
| 125 30 4                              | IMAS CXC SERV.ADMINISTRAT                | 300.148.369,56           |
| 125 62 0                              | COSTO ADMITVO F. PACIENTES FASE TERMINAL | 82.173.748,44            |
| 820 05 8                              | INS RECAUD. POLIZAS                      | 8.892.029,76             |
| 820 08 2                              | BN VITAL S.RECAU.TRAS.FON                | 671.956.455,44           |
| 820 09 0                              | B.POP.PEN.SERV.REC.TRAS.F                | 1.267.498.764,88         |
| 820 10 6                              | BCR PEN.SER.RECAUD.TRAS.F                | 499.644.049,67           |
| 820 13 0                              | B.S.J.PEN.S.RECAU.TRAS.FO                | 474.885.108,97           |
| 820 15 5                              | VIDA PLEN.MA.N.S.RECA.T.F                | 474.828.579,05           |
| 820 16 3                              | INS PEN. SERV. RECAU. TRAS. FON          | 0,00                     |
| 820 17 1                              | CCSS SERV.RECAUD.TRAS.FON                | 615.641.063,04           |
| <b>Subtotal</b>                       |  | <b>13.072.372.983,54</b> |
| 125 94 7                              | RNC INT. SERVICIO ADMINISTRATIVO         | --                       |
| 850 37 0                              | CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN                 | --                       |
| 820 20 3                              | PROD. POR ADMINIST. I. V. M.             | 15.777.000.000,00        |
| <b>TOTAL VENTA DE OTROS SERVICIOS</b> |  | <b>28.849.372.983,54</b> |

Fuente: Dirección de Presupuesto – Sub Partida Presupuestaria 13120909 “Venta de otros servicios”

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 destinará 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.



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



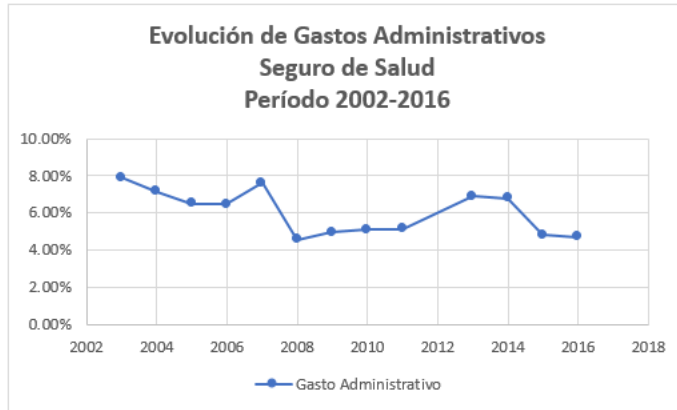


**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
 Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
 Apdo.: 10105

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.”

Como se presenta en el siguiente cuadro, el Gasto General de Administración desde el período 2003 al 2016 se ha mantenido en un promedio de 6.06% en relación con los ingresos efectivos. Del período 2013 al 2016 el indicador del gasto ha disminuido en un 2.21%, donde debe considerarse que los ingresos durante ese mismo período han aumentado en un 25% y los gastos administrativos han disminuido en un 15%.

**HISTÓRICO DE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN SEGURO DE SALUD**  
**PERÍODO 2003-2016**  
 (en millones de colones)



| SEM  |                       |                    |           |
|------|-----------------------|--------------------|-----------|
| Año  | Gastos Administración | Ingresos Efectivos | Indicador |
| 2003 | 26,165.10             | 330,270.70         | 7.92%     |
| 2004 | 26,948.70             | 375,884.70         | 7.17%     |
| 2005 | 29,271.80             | 449,143.10         | 6.52%     |
| 2006 | 35,318.60             | 545,035.20         | 6.48%     |
| 2007 | 49,269.70             | 647,554.20         | 7.61%     |
| 2008 | 36,267.00             | 795,688.70         | 4.56%     |
| 2009 | 48,056.60             | 967,873.60         | 4.97%     |
| 2010 | 54,064.70             | 1,054,089.60       | 5.13%     |
| 2011 | 64,324.30             | 1,249,319.00       | 5.14%     |
| 2013 | 105,591.80            | 1,526,385.00       | 6.92%     |
| 2014 | 110,308.00            | 1,626,000.00       | 6.78%     |
| 2015 | 85,284.00             | 1,763,268.00       | 4.84%     |
| 2016 | 89,883.78             | 1,908,576.09       | 4.71%     |

**Fuente:** Elaboración propia. Informes de Auditoría y Estudios de Gastos Generales de Administración efectuado por la Dirección Actuarial y Económica (DAE). En el 2012 no se efectuó el estudio respectivo por parte de la DAE, debido al cambio en a metodología.

En la gráfica anterior, se puede visualizar, como del período 2014 al 2016 los gastos administrativos han presentando una tendencia a la baja, no obstante lo anterior, se presenta la necesidad que la administración efectúe indicadores mediante los cuales pueda determinar el efecto que puede tener una disminución o aumento de los gastos administrativos frente a la optimización de recursos y mejora en la prestación de los servicios de salud, es decir, indicadores que permitan medir el desempeño y evaluar la gestión de las unidades.

Lo anterior adquiere mayor relevancia, dado que se evidencia que el 54% del gasto administrativo corresponde a servicios personales, tales como: sueldos por cargos fijos, sueldos personal sustituto,







**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

aumentos anuales, dedicación exclusiva, remuneración por vacaciones, carrera profesional, disponibilidad administrativa, sobresueldo, tiempo extraordinario, plus salarial abogados, retribución al ejercicio liberal profesión, salario escolar, sueldo adicional, entre otros, representando en términos monetarios ¢80.248 millones.

Cabe indicar que la Gerencia Administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social, en coordinación con la Dirección de Administración y Gestión de Personal, y con el aporte de expertos de la OPS, en agosto del 2012, prepararon un diagnóstico sobre el desarrollo estratégico de los recursos humanos, (Informe de Misión Exploratoria sobre la Gestión de Recursos Humanos en la Caja de Seguro Social- Costa Rica), el cual fue conocido por la Junta Directiva de la CCSS en el artículo 8 de la sesión N° 8592 del 23 de agosto del 2012, donde se acordó instruir a la Gerencia Administrativa y la Dirección de Administración y Gestión de Personal, que en coordinación, y con el apoyo de la representación de la Organización Panamericana de la Salud, prepararan un proyecto de trabajo para el desarrollo integral de las funciones estratégicas de recursos humanos en la CCSS, teniendo presente los objetivos y propósitos institucionales. El proyecto debía de incluir objetivos, productos, el plan de acción y su presupuesto.

En cumplimiento de lo anterior, la Junta Directiva recibe y aprueba en el artículo 38 de la sesión N° 8630 del 21 de marzo del 2013, el "Proyecto de Desarrollo Integral de las Funciones Estratégicas de Recursos Humanos de la CCSS".

La Presidencia Ejecutiva mediante oficio P.E.25.921-15, en abril de 2015, presentó a la Junta Directiva para revisión y aprobación la "Propuesta Readeuada e Integrada del Proyecto de Desarrollo Integral de las Funciones Estratégicas de Recursos Humanos", la cual contenía el desarrollo de los siguientes componentes:

1. Rol y posicionamiento del CENDEISSS y Gestión del conocimiento
2. Gobernanza y Competencias
3. Componente: Modelo de Gestión de las Personas

La fecha de finalización para el Proyecto se estimó para el 31 de diciembre de 2017.

Este Órgano de Fiscalización y Control en relación al pago, control y fiscalización de las partidas de servicios personales (variables) ha sido reiterativo sobre la importancia del fortalecimiento del control interno en esta temática, entre las cuales se encuentran:

- Importancia del control y monitoreo de las ejecuciones presupuestarias de estas partidas variables.
- Revisión y control de los rubros de partidas variables, a través de los sistemas de información y controles operativos disponibles (revisión de nómina salarial por centro de salud y unidades administrativas, roles, marcas, producción) y la supervisión de jefes de servicio sobre el cumplimiento de la jornada contratada.



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

- Fundamentación y razonabilidad de los rubros incluidos en las partidas personales variables.
- La necesidad del establecimiento de indicadores de productividad que permitan determinar el rendimiento del funcionario durante la jornada extraordinario y lograr un mayor beneficio para el asegurado.
- Análisis de indicadores de comportamiento operativo y financiero de los rubros de servicios personales (variables) a nivel institucional, así como de los centros de salud.
- Fortalecer las medidas de control a través de instrumentos que permitan monitorear la productividad, el cumplimiento de los objetivos de efectuar tiempo extraordinario y promover buenas prácticas en el uso de las partidas variables que permita la optimización de los recursos.
- Revisión de los mecanismos de pago que actualmente utiliza la Caja, incluyéndose la regulación y alcances.
- Política salarial que permita reducir los pagos por estos conceptos, a efectos que, mediante un proceso articulado, se convierta en una “modalidad excepcional” tal y como lo establece el ordenamiento jurídico.

Lo anterior representa un reto para las autoridades en analizar el establecimiento de indicadores de productividad que permitan determinar el rendimiento del funcionario y lograr un mayor beneficio para el asegurado, por lo cual es notorio que para la definición de este aspecto, es importante el involucramiento y toma de decisiones de representantes de diferentes niveles de la Institución, donde se aborde de forma integral la revisión y definición del modelo de gestión en recursos humanos, las políticas y desafíos en materia de empleo, la planificación, la remuneración, la información y gestión, así como el análisis organizacional y funcional entre otros aspectos, siendo que este concepto representa un gasto importante dentro de los gastos administrativos referidos anteriormente.

## **2. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 33 Y 34 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL – SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

Se determinó que para el período 2016 el gastos general de administración en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte fue de ¢22.734 millones lo cual representan el **2.42%** respecto a los ingresos por ¢940.890 millones, no sobrepasando el porcentaje del **5%** previsto en el artículo 34 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. Es importante considerar que en los anteriores montos citados se excluyen los rubros por concepto de “venta de servicios administrativos” que corresponde a los ingresos que percibe el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte por concepto del cobro de los servicios de administración que brinda a otras instituciones o regímenes, como lo son el Régimen No Contributivo de Pensiones y el Seguro de Salud, que para el año 2016 fue de ¢2.592 millones.

Lo anteriormente descrito se puede observar a continuación, de acuerdo con la fórmula establecida en el Instructivo de Gastos Generales de Administración, según lo siguiente:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
 AUDITORIA INTERNA  
 Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
 Apdo.: 10105

**SEGURO DE PENSIONES  
 INDICADOR DEL GASTO GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
 PERÍODO 2016  
 (en millones de colones)**

|               |                        |              |
|---------------|------------------------|--------------|
| I: GA-VSA : % | 25.326,96 - 2.592,23 : | <b>2,42%</b> |
| IE-VSA        | 943.482,49 - 2.592,23  |              |

I: Es el indicador  
 VSA: Venta de Servicios Administrativos  
 GA: Gastos de Administración del Seguro de IVM  
 IE: Los Ingresos Efectivos

Fuente: Elaboración propia. Datos: Instructivo Gastos Generales de Administración. Diciembre 2016 Dirección Actuarial y Económica  
 Área de Control y Evaluación Presupuestaria, Informe de ejecución y liquidación del presupuesto 2016

Los ingresos efectivos (IE), al igual que para el cálculo efectuado en el caso del Seguro de Salud, corresponden a los ingresos corrientes conformados por las contribuciones sociales, ingresos no tributarios y las transferencias corrientes, excluyéndose los ingresos asociados a ingresos de capital y financiamiento. En este sentido, los ingresos efectivos para el cálculo de los gastos administrativos del Seguro de Pensiones para el período 2016 fue de ¢943.482.49 (novecientos cuarenta y tres mil cuatrocientos ochenta y dos millones) como se observa a continuación:

**INGRESOS EFECTIVOS DEL SEGURO DE PENSIONES (IE)  
 PERÍODO 2016  
 (en millones de colones)**

| CONCEPTO                             | MONTO             |
|--------------------------------------|-------------------|
| Contribuciones Sociales              | 692,201.95        |
| Ingresos No Tributarios              | 166,380.95        |
| Transferencias Corrientes            | 84,899.59         |
| <b>Total Ingresos Efectivos (IE)</b> | <b>943,482.49</b> |

**Fuente:** Informe de ejecución y liquidación presupuestaria 2016 RIVM. Dirección de Presupuesto





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
 AUDITORIA INTERNA  
 Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
 Apdo.: 10105

Los Gastos de Administración del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, según el Instructivo de Gastos Generales de Administración de la Dirección Actuarial y Económica, son los gastos estratégicos en que incurre la administración y gobierno, conformados por la normalización, el control y la fiscalización del RIVM, los cuales contemplan las partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros y la Subpartida de Prestaciones Legales. Este gasto de administración para el período 2016 fue de ¢25.326 millones de colones, conforme el siguiente detalle:

**GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE PENSIONES (GA)**  
**PERÍODO 2016**  
 (en millones de colones)

| CONCEPTO   | MONTO            |
|--|------------------|
| Remuneraciones                                   | 7,118.62         |
| Servicios  | 17,940.50        |
| Materiales y Suministros                         | 65.09            |
| Prestaciones Legales                             | 202.75           |
| <b>Total Gastos Depurado Administración (GA)</b> | <b>25,326.96</b> |

**Fuente:** Informe de ejecución y liquidación presupuestaria 2016 RIVM. Dirección de Presupuesto

De acuerdo con lo mencionado al inicio de este hallazgo, la venta de servicios que corresponde a los ingresos que percibe el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte por concepto del cobro de los servicios de administración que brinda a otras instituciones o regímenes, para el año 2016 fue de ¢2.592 millones de colones, conformadas por las siguientes dos cuentas:

**VENTA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS (VSA)**  
**PERÍODO 2016**  
 (en miles de colones)

| CUENTAS                               | DESCRIPCION               | MONTO                   |
|---------------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 125 15 9                              | RNCP.CTAS.X COB.SERV.ADM. | 2.575.400.000,03        |
| 820 05 8                              | INS RECAUD. POLIZAS       | 16.833.740,07           |
| <b>TOTAL VENTA DE SERVICIOS (VSA)</b> |                           | <b>2.592.233.740,10</b> |

**Fuente:** Informe de ejecución y liquidación presupuestaria 2016 RIVM. Dirección de Presupuesto



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
 Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
 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.”

Como se observa a continuación, el Gasto General de Administración del Seguro de Pensiones desde el período 2003 al 2016 se ha mantenido en un promedio de 3.30% en relación con los ingresos efectivos. Del período 2013 al 2016 el indicador del gasto ha disminuido en un 0.80%, donde debe considerarse que los ingresos durante ese mismo período han aumentado en un 29.48% y los gastos administrativos han disminuido en un 2.73%.

**HISTÓRICO DE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN SEGURO DEPENDENCIAS**  
**PERÍODO 2003-2016**  
 (en millones de colones)



| Año  | IVM                   |                    |           |
|------|-----------------------|--------------------|-----------|
|      | Gastos Administración | Ingresos Efectivos | Indicador |
| 2003 | 6.142,40              | 153.466,50         | 4,00%     |
| 2004 | 6.936,70              | 196.334,70         | 3,53%     |
| 2005 | 7.944,50              | 225.152,80         | 3,53%     |
| 2006 | 8.926,80              | 299.728,10         | 2,98%     |
| 2007 | 12.060,30             | 354.930,20         | 3,40%     |
| 2008 | 14.469,20             | 399.431,00         | 3,62%     |
| 2009 | 16.019,40             | 452.775,40         | 3,54%     |
| 2010 | 19.516,90             | 536.975,50         | 3,36%     |
| 2011 | 20.573,50             | 593.922,30         | 3,46%     |
| 2013 | 23.372,00             | 726.681,10         | 3,22%     |
| 2014 | 24.036,14             | 780.195,11         | 3,10%     |
| 2015 | 24.926,99             | 881.555,81         | 2,80%     |
| 2016 | 22.734,72             | 940.890,26         | 2,42%     |

Fuente: Elaboración propia. Informes de Auditoría y Estudios de Gastos Generales de Administración efectuado por la Dirección Actuarial y Económica (DAE). En el 2012 no se efectuó el estudio respectivo por parte de la DAE, debido al cambio en a metodología.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

En la gráfica anterior se puede visualizar como el indicador del gasto administrativo del RIVM ha venido disminuyendo a partir del 2013, asimismo, en el cuadro se puede observar que del período 2016, los gastos administrativos pasaron de €24.926 millones a €22.734.72 millones, por cuanto en el cálculo del gasto administrativo 2015 se incluyeron los gastos de “bienes duraderos” por un monto de €260 millones de colones a pesar en tanto en el Instructivo de Gastos Administrativos 2015 y el instructivo aprobado en Diciembre 2016 no se incluyen dentro de los gastos administrativos lo referente a este rubro; en este sentido, es importante mencionar que dentro de la clasificación de los balances del Seguro de IVM, el rubro de los **“Bienes Duraderos”** no corresponde a los rubros y naturaleza de gastos, por cuanto los mismos son **inversiones** de infraestructura y equipamiento que conforman la clasificación de partidas que se ubican dentro de “Propiedad, Planta y Equipo” de los activos fijos y que posteriormente son depreciados según su vida útil. Los costos cargados a este rubro deben cumplir con características tales como que un activo amplíe o reponga la capacidad de uso y por lo tanto se prolongue su vida útil, procesos de mejora, mejoramiento o reconstrucción considerados como “reparaciones mayores”, incremento en el valor del bien, incremento en la calidad del servicio prestado por el bien, etc; razón por la cual reviste importancia que la Administración Activa analice si los rubros considerados en las partidas y subpartidas que conforman los “bienes duraderos” son gastos administrativos o bien, gastos de operación necesarios para brindar los diferentes servicios que brinda la institución y por ende no entrarían a sumar dentro de los gastos de administración. Este análisis es importante que se realice tanto para el Seguro de Salud como en el Seguro de Pensiones.

Al igual que el tema de seguro de salud, también este régimen no queda exento de la necesidad de crear indicadores que permitan medir el desempeño del programa de pensiones, así como el evaluar la gestión de las unidades involucradas.

Cabe destacar que de acuerdo con lo expuesto en libro “Metamorfosis 2041 - Hacia una CCSS centenaria” en el documento efectuado por el señor Fabio Durán Valverde referente al tema de “Entendiendo la sostenibilidad de las pensiones IVM de la CCSS: logros y desafíos” enuncia que un “... indicador comúnmente utilizado para medir el desempeño en la eficiencia de los programas de pensiones, es el costo administrativo. Este se mide al determinar el porcentaje que representan los gastos de administración respecto del gasto total. Los datos históricos evidencian que los gastos de administración han descendido continuamente a lo largo de las últimas décadas. En el año 2012, los gastos de administración representaron alrededor del 2.3 % del gasto total del IVM/CCSS. En el contexto regional latinoamericano, el indicador ubica a la CCSS en una posición muy privilegiada; incluso se puede afirmar que la CCSS está en una posición ventajosa para continuar fortaleciendo y modernizando su sistema de administración de las pensiones, sin colocar en riesgo los costos del programa a nivel agregado.”

Al respecto, las autoridades institucionales deben crear acciones, a fin de que este gasto se mantenga en los niveles aceptables, tomando en consideración el comportamiento demográfico que se está presentando y que afecta directamente el financiamiento del Sistema de Pensiones, puesto que las generaciones activas financian a las que se van retirando.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Como se puede observa en el siguiente cuadro, a inicios de la década pasada, la cantidad de cotizantes por cada pensionado era cercana a siete; a la fecha, dicha relación es de apenas cinco y se proyecta que para el año 2040 sea de tres.

**Tendencia de la cantidad de cotizantes por número de pensionados  
Relación activo / pasivo**

| Año  | Cotizante por pensionado |
|------|--------------------------|
| 2003 | 6,6                      |
| 2005 | 6,4                      |
| 2010 | 5,2                      |
| 2015 | 5,2                      |
| 2020 | 4,7                      |
| 2025 | 4,1                      |
| 2030 | 3,6                      |
| 2035 | 3,3                      |
| 2040 | 3,1                      |

Fuente: Dirección Actuarial y Económica

Otro efecto importante que impacta a los sistemas de pensiones, es el comportamiento de la economía en general, tal como lo acontecido en el 2008, cuando se dio una de las mayores crisis económicas en el mundo, producto una burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos en el año 2006, teniendo como consecuencia principal una profunda crisis de liquidez, contagiando al sistema financiero estadounidense y posteriormente a los mercados internacionales.

La economía costarricense se caracteriza por ser una economía pequeña y abierta al exterior, lo que la hace muy susceptible a los cambios que se presenten en el entorno. Es por eso que la crisis económica internacional acontecida en el 2008, contribuyó a la tendencia de desaceleración de la actividad económica y los altos niveles de inflación, lo cual provocó que las empresas, para no perder competitividad y no ver reducidas sus ganancias, ajustaran su actividad económica mediante la disminución de costos. Por lo general esa disminución se hace al reducir el recurso humano, lo cual tiene impacto en el nivel de empleo. Evidentemente, estas condiciones económicas del país tienen impacto en los niveles de ingresos del seguro de pensiones, razón por la cual resulta importante analizar los procesos administrativos innecesarios que podrían estar afectando directamente los gastos administrativos de este Régimen.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

## CONCLUSIONES

El análisis del gasto administrativo y el financiamiento de los regímenes es esencial para la toma de decisiones en cuanto a la equidad y eficiencia con que se asignan y utilizan estos recursos, no únicamente en la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud y pensiones, sino también en el acceso y los beneficios que efectivamente la población puede lograr.

El tope máximo de gastos administrativos permitidos para los regímenes de salud y pensiones, están dados en los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro de Salud, en el cual se establece que los gastos administrativos no podrán ser mayores al 8% para el Seguro de Salud y un 5% para el Seguro de Pensiones.

De acuerdo con la aplicación de los criterios expuestos en el “Instructivo de Gastos General de Administración, Diciembre 2016” de la Dirección Actuarial y Económica, se evidenció que los gastos de administración no sobrepasan los límites establecidos en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, resultando lo siguiente:

### INDICADOR DEL GASTO ADMINISTRATIVO SEGURO DE SALUD Y SEGURO DE PENSIONES PERÍODO 2016 (en millones de colones)

| RÉGIMEN | GASTOS DEPURADOS | INGRESOS CORRIENTES | INDICADOR DE GASTO ADMINISTRATIVO |
|---------|------------------|---------------------|-----------------------------------|
| SEM     | 89.883.78        | 1.908.576.09        | 4.71%                             |
| IVM     | 22.734.72        | 940.890.26          | 2.42%                             |

Fuente: Aplicación de cálculos indicados en el Instructivo de Gastos General de Administración, Diciembre 2016” - Informe de ejecución y liquidación presupuestaria 2016. Dirección de Presupuesto

Cabe destacar de los montos anteriormente citados, se excluyen los rubros por concepto de “Recaudación por Servicios Administrativos” en el caso del SEM y “Venta de servicios administrativos” para el caso del IVM.

No obstante lo anterior, se presenta el reto que la Administración Activa defina indicadores que permitan medir el desempeño y rendimiento del recurso humano, así como evaluar la gestión de las unidades frente a la optimización de recursos asignados, lo cual está inmerso al tema de “gestión por resultados”, enunciado por esta Auditoría Interna en otros productos que han sido presentados a la Dirección de Presupuesto. Este tipo de presupuesto supone una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios y a resultados a favor de la población, con la





**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

característica de permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo es necesario un compromiso del más alto jerarca institucional, definir responsables, generar información, y rendir cuentas.

Lo anterior, contribuye con la mejora de la calidad del gasto público al permitir que la Institución:

- Haga un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos: se prioriza el gasto público en la provisión de productos (bienes y servicios) que, según la evidencia, contribuyen al logro de resultados vinculados al bienestar de la población.
- Tome decisiones con mayor información: se genera información útil que sirve para tomar mejores decisiones en materia presupuestal y de gestión que permitan el logro de resultados a favor de la población.

Asimismo, se torna necesario, el involucramiento y toma de decisiones de representantes de diferentes niveles de la Institución, donde se aborde de forma integral la revisión y definición del modelo de gestión en recursos humanos, las políticas y desafíos en materia de empleo, la planificación, la remuneración, la información y gestión, así como el análisis organizacional y funcional entre otros aspectos, siendo que el rubro de “Servicios Personales” representa un gasto importante dentro de los gastos administrativos. (un 54% en los gastos administrativos del SEM y un 28% en los del IVM).

Por otro lado, en el caso de los gastos administrativos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, la concentración del gasto se encuentra en la partidas de “Servicios”, representando un 71% del total de los gastos administrativos de ese Régimen, siendo necesario que las autoridades analicen, valoren y determinen la razonabilidad del gasto referente a los diferentes rubros que engloban esta partida, tales como información, Publicidad y Propaganda, Impresión y encuadernación, telecomunicaciones, actividades de capacitación, comisiones, viáticos y otros, siendo una oportunidad que la Administración analice la posible existencia de eventuales procesos administrativos innecesarios que podrían estar encareciendo el gasto.

En este sentido, la depuración que se logre realizar a los gastos administrativos, representa un factor crítico de éxito en cuanto a tener mayor oportunidad de utilización de los ingresos percibidos, para que éstos sean utilizados en la prestación de servicios y con ello promover la mayor eficiencia del sistema.

Por lo que las autoridades tanto del SEM como del IVM deben analizar y establecer, en el proceso de formulación presupuestaria, cuáles de sus gastos son realmente indispensables para su operación, los cuales se constituyen como gastos operativos o sustantivos del régimen para poder dar el debido servicio a los administrados, erogaciones que en consecuencia no son gastos administrativos y por tanto no sumarían dentro del porcentaje que legalmente puede destinarse a los mismos, situación que se torna importante, dado que de otra forma, sino se llega a crear o fortalecer esta cultura a nivel institucional, no será posible que los gastos administrativos debidamente depurados.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Considerando lo anterior, y de esto llegar a darse, contribuirá además a que el Instructivo de Gastos Generales de Administración sea ajustado y ampliado a mayor nivel de detalle.

## RECOMENDACIONES

### AL LIC. SERGIO GÓMEZ RODRÍGUEZ, DIRECTOR DE PRESUPUESTO, O QUIEN OCUPE SU PUESTO

1. Con la finalidad de fortalecer la adecuada cultura de control de gastos, instruir a la jefatura del Área de formulación de Presupuesto y Área de Control y Evaluación Presupuestaria, que formulen e implementen una estrategia que permita asesorar a las diferentes unidades ejecutoras, en especial a las que están integradas dentro del Programa No. 3 "Conducción Institucional", con el objetivo de que éstas definan adecuadamente, cuáles de sus gastos son de índole administrativo (es decir, que contribuyen en la administración de los seguros y que sumarían dentro del porcentaje que legalmente puede destinarse a los mismos de acuerdo con la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social); y cuáles gastos son efectivamente indispensables para la operación del sistema y que por ende se clasificarían dentro de los gastos operativos o sustantivos del régimen (necesarios para poder dar el debido servicio a los administrados y que sin éstos se paralizaría el servicio público en perjuicio de los beneficiarios y del interés público), a fin de contribuir a que los gastos administrativos lleguen a ser debidamente depurados, para las futuros análisis y estudios actuariales que se desarrollen por parte de la Dirección Actuarial y Económica. Lo anterior considerando los hallazgos 1 y 2 del presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitirse a esta Auditoría, **1)** el oficio donde se instruye la presente recomendación, así como **2)** la estrategia y el cronograma de implementación respectivamente aprobado por la Dirección de Presupuesto.

En consenso con la Administración, el plazo para el cumplimiento de esta recomendación es de 6 meses.



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
**AUDITORIA INTERNA**  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

## **COMENTARIO DEL INFORME**

De conformidad con el Artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los resultados del presente informe fueron comentados el 08 de noviembre de 2017 a las 8 horas, en la Sala de Reuniones de la Auditoría Interna Oficinas Centrales con los funcionarios: Licda. Leylin Méndez Esquivel, Jefe Área de Control y Evaluación Presupuestaria y el Lic. Andrey Sánchez Duarte, Jefe Área Formulación de Presupuesto, ambos funcionarios de las Dirección de Presupuesto; así como con la Licda. Carolina González Gaitán, Jefe Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica. Cabe indicar que el Lic. Sergio Gómez Rodríguez Director de Presupuesto no pudo asistir a la sesión de comentario, delegando su representación al Lic. Sánchez Duarte. Las observaciones realizadas por la Administración Activa fueron considerados en los hallazgos correspondientes.

## **AREA SERVICIOS FINANCIEROS**

Licda. Laura Varela Gutiérrez  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Licda. Elsa Valverde Gutiérrez  
**JEFE SUBÁREA**

Lic. Randall Jiménez Saborío  
**JEFE ÁREA**

RJS/EVG/LVG/lba

