

Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: ID-122482

**AS-AFINPE-0110-2024** 5 de septiembre de 2024

Máster Marta Esquivel Rodríguez, presidente PRESIDENCIA EJECUTIVA-1102

Máster Vilma Campos Gómez, gerente GERENCIA GENERAL-1100

Licenciada
Gabriela Artavia Monge, gerente
GERENCIA ADMINISTRATIVA-1104

Licenciado
Gustavo Picado Chacón, gerente
GERENCIA FINANCIERA-1103

Ingeniero
Jorge Granados Soto, gerente
GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA-1107

Doctor Esteban Vega de la O, gerente GERENCIA DE LOGÍSTICA-1106

Doctor Wilburg Díaz Cruz, gerente GERENCIA MÉDICA-2901

Licenciado
Jaime Barrantes Espinoza, gerente
GERENCIA DE PENSIONES-9108

Estimados (as) señores (as):

ASUNTO: Oficio de asesoría sobre el fortalecimiento de la gestión de riesgos a nivel institucional.

De conformidad con las potestades y competencias que le confieren a los Órganos de Fiscalización y Control, los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el 2024, se procede a desarrollar una serie de consideraciones en cuanto a la gestión de riesgos que podrían impactar las finanzas institucionales, considerando las condiciones del entorno económico internacional y nacional que muestran posibles escenarios de deterioro e incertidumbre en el mercado financiero.

### 1. Consideraciones preliminares

Con el fin de contextualizar la incertidumbre que en cortos periodos de tiempo puede experimentar la economía internacional y nacional, a continuación, se recopilan algunos eventos que recientemente han generado alerta y preocupación de gobiernos, entes reguladores, analistas, inversionistas y población en general.





Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

A nivel internacional, el 5 de agosto de 2024, los mercados financieros globales experimentaron una caída significativa<sup>1</sup>, impulsada por una combinación de factores que generaron temores de recesión e inquietud en la comunidad inversora. Entre los principales desencadenantes de esa caída destaca el informe de empleo en Estados Unidos que reveló una desaceleración en la contratación y un aumento en la tasa de desempleo, lo que encendió las alarmas sobre una posible recesión económica en ese país. Así como la caída en las acciones de grandes empresas tecnológicas como Nvidia, Apple, y Amazon.

Además, se generó una reacción en cadena en los mercados de Asia y Europa, con caídas históricas en índices como el Nikkei en Japón y descensos significativos en bolsas europeas y americanas. Por lo que, la caída de los mercados financieros provocó pérdidas globales relevantes, considerando que los principales índices bursátiles en Asia, Europa y Estados Unidos registraron descensos notables, en Japón, el Nikkei experimentó su mayor detrimento porcentual desde 1987, en Wall Street, los índices Dow Jones, S&P 500 y Nasdaq cayeron de manera considerable, arrastrados por las pérdidas en el sector tecnológico. Además, la situación creó un ambiente de alta volatilidad en los mercados financieros, forzando a los inversionistas a buscar activos más seguros ante el temor de una recesión prolongada.

Sin embargo, la situación económica global ha comenzado a estabilizarse tras la volatilidad experimentada a principios del mes de agosto. La preocupación inicial sobre una posible recesión en los Estados Unidos ha disminuido, y aunque la economía muestra signos de desaceleración, se espera que crezca a un ritmo moderado en lo que resta del año. El mercado ahora está atento a la reunión de la Reserva Federal en septiembre, donde es probable que se anuncien recortes en las tasas de interés debido a una inflación en descenso y a un mercado laboral que sigue enfriándose.

En ese sentido, en los últimos meses, los mercados financieros internacionales han experimentados situaciones que generaron pérdidas, así como un aumento en la volatilidad e incertidumbre económica. Asimismo, a nivel nacional desde mayo hasta agosto de 2024, se han realizado intervenciones por parte la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF) la primera en la cooperativa de ahorro y crédito Coopeservidores² y la segunda en la financiera Desyfin³, generando preocupación sobre la estabilidad de otras entidades financieras que inciden en la confianza de los inversionistas y ahorrantes, además, revelando serias deficiencias en la gestión de riesgos y la supervisión dentro del sector.

En el caso de Coopeservidores, fue intervenida debido a preocupaciones sobre su solvencia y la administración de su cartera crediticia. La intervención, que comenzó el 13 de mayo, reveló deficiencias graves en la gestión financiera de la cooperativa, incluyendo moratorias masivas sin gestión de cobro y un deterioro significativo en la calidad de su cartera de crédito. Tras un análisis exhaustivo, CONASSIF concluyó el 21 de junio que Coopeservidores era inviable financieramente, lo que llevó a la decisión de iniciar un proceso de resolución, ya que no se identificaron medidas viables para su rescate

En agosto de 2024, la Financiera Desyfin en Costa Rica fue intervenida debido a problemas financieros graves que comprometieron su estabilidad. La intervención, fue motivada por una gestión irregular y riesgosa, caracterizada por una débil gestión crediticia, ocultamiento de información financiera y obstrucción a la supervisión. Estas irregularidades llevaron a pérdidas y una disminución significativa del patrimonio de la entidad, lo que puso en riesgo su solvencia.

En ambos casos, se detectó una insuficiencia patrimonial crítica, con Coopeservidores presentando deficiencias en la gestión de cobros y Desyfin mostrando una reducción del 50% en su patrimonio. Además, ambas entidades enfrentaron acusaciones de obstaculización de la supervisión y riesgos serios para la seguridad y solvencia, lo que llevó a la intervención por parte de CONASSIF para proteger a los acreedores y estabilizar sus operaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Conassif: Desyfin perdió 88,55% de su patrimonio (crhoy.com)



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Resumen de la caída mundial de la bolsa de valores y los mercados del 5 de agosto de 2024 (cnn.com)

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Pérdidas de ¢30 mil millones en solo 5 meses es el resultado de una mala gestión en Coopeservidores (larepublica.net)



Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Sin embargo, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) asegura que las dos intervenciones ordenadas en entidades financieras en los últimos meses no obedecen a situaciones de carácter sistémico <sup>4</sup>o macroeconómico.

Tomando en consideración lo anterior, las condiciones económicas del entorno plantean retos y riesgos para la gestión financiera de las organizaciones; de la cuales, la CCSS no está exenta y por este motivo es necesario que estos eventuales riesgos se encuentren debidamente identificados y administrados, con el fin de minimizar los posibles efectos negativos en la consecución de los objetivos institucionales, que engloban la prestación de servicios de salud y de pensiones bajo criterios de oportunidad, calidad y calidez, así como el adecuado resguardo del patrimonio institucional.

## 2. Fortalecimiento de la gestión de riesgos a nivel Institucional

Sobre esta temática, es importante reconocer los esfuerzos realizados por la Administración Activa en aras de identificar los riesgos financieros que pueden afectar la operación de los Seguros de Salud y Pensiones, así como el establecimiento de la metodología para su gestión y mitigación. Esta Auditoría mediante oficio PE-DAE-0779-2024/DSA-AGCI-0084-2024 del 6 de agosto de 2024, suscrito por el Lic. José Luis Quesada Martínez, jefe Área Administración del Riesgo y el Ing. Berny Montoya Fonseca, tuvo conocimiento del documento denominado "Mecanismos para desarrollar la Evaluación, Control y Seguimiento de los Riesgos que afectan las finanzas en los Seguros de Salud y Pensiones".

Este documento desarrolla en su contenido diferentes capítulos sobre los factores y retos internacionales y nacionales que influyen en la definición de los riesgos para los Seguros de Salud y Pensiones, cuyo análisis no sólo se enfoca en aspectos de índole económico, sino que también considera aspectos sociales, laborales, de salud y de pensiones, asimismo desarrolla una metodología de identificación de los riesgos de los Seguros de Salud y Pensiones.

Dicha metodología incorpora distintas etapas de análisis entre las que se encuentran la revisión bibliográfica, identificación preliminar de riesgos, consultas de especialistas, talleres, estrategias de mitigación y continuidad; cuyo producto final permitió catalogar un total de 43 riesgos para los cuales se realizó un análisis de probabilidad e impacto, a fin de concluir sobre el nivel de riesgo, según se muestra:

TIPO DE RIESGO	NIVEL DE RIESGO					TOTALES
	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	TOTALES
Demográfico	1	1	0	0	0	2
Emergente	0	1	0	1	0	2
Epidemiológico	0	0	1	0	0	1
Estratégico y Cumplimiento	0	3	0	0	1	4
Financiero	1	1	4	2	0	8
Operativo y Reputacional	3	8	9	4	0	24
Sistemático	0	1	0	0	0	1
Tecnológico	0	0	1	0	0	1
TOTAL DE RIESGOS IDENTIFICADOS	5	15	15	7	1	43

Una vez definidos los riesgos, el documento desarrolla el proceso para la gestión de estos que incluye su identificación, valoración, tratamiento y seguimiento, bajo el modelo de las tres líneas de defensa<sup>5</sup> basado en COSO ERM, donde para cada una de estas líneas de defensa se establecen las respectivas responsabilidades y la forma en la que estas deben articularse, entendiendo que a cada una le corresponden funciones separadas, así como una estructura independiente entre ellas, pero con una necesaria coordinación y comunicación regulada por políticas y procedimientos específicos.

Segunda Línea: Encargados del seguimiento, evaluación y apoyo en la gestión (Área de Control Interno y Área Administración del Riesgo) Tercera Línea: Supervisión Independiente a la Junta Directiva y la Alta Dirección (Auditoría Interna y Externa)



"La CAJA es una"

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> SUGEF: Situación de Coopeservidores y Desyfin no fue por algo 'sistémico o macroeconómico' - Monumental: Monumental

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Primera Línea: Dueños de Gestionar los Riesgos (Gerencias, Direcciones, Áreas Institucionales)



Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Finalmente, se detalla el mecanismo de funcionamiento, las directrices y las tareas de las tres líneas de defensa utilizando los 5 componentes del Modelo COSO, a saber: Entorno de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Vigilancia de actividades. A manera de ejemplo, se extrae una de las directrices relacionadas con este último componente:

### F. Vigilancia de actividades

**Directriz 12:** La Institución selecciona, desarrolla e implementa evaluaciones continuas o separadas para asegurarse de que los componentes de control interno estén presentes y funcionan correctamente.

1º Linea de Defensa Gerencias y Direcciones	2° Línea de Defensa Área de Administración de Riesgos y Área Control Interno	3º Línea de Defensa Auditoría Interna	Otros Entes Externos Auditoría Externa y entes Supervisores y Reguladores
Las Direcciones con sus respectivas unidades deben mantener de manera proactiva una revisión constante de los documentos y procesos sustantivos competentes.	El Área de Control Interno a través de los controles elaborados e implementados por las unidades realiza las evaluaciones respectivas.     La Unidades técnicas Institucionales tendrán la responsabilidad de desarrollar actividades de evaluación y acompañamiento a los procesos sustantivos de las unidades de la	Toma en cuenta el enfoque de riesgo de la organización para realizar un plan de auditoría basada en el riesgo de toda la organización.  Puede facilitar ciertas actividades de gestión de riesgo	<ul> <li>La Junta Directiva debe velar por la documentación y rendición de cuentas de los procesos por parte de las Direcciones que identifiquen, controlen y den seguimiento a las actividades críticas de éstos, para proveer la continuidad en el servicio.</li> </ul>
	ccss.	siempre y cuando no se limiten la independencia y la objetividad.	<ul> <li>Los entes fiscalizadores tendrán la responsabilidad de desarrollar procesos de evaluación y acompañamiento de manera que se garantice el buen accionar del desarrollo de la estrategia institucional.</li> </ul>

En ese sentido, conviene traer a colación algunos aspectos relevantes que desarrolla la ISO 31000 sobre gestión de riesgos, particularmente desde su introducción se indica:

"Las organizaciones de todos tipos y tamaños se enfrentan a factores e influencias internas y externas que hacen incierto si lograrán sus objetivos.

La administración/gestión de riesgos es iterativa y apoya a las organizaciones a establecer su estrategia, lograr sus objetivos y tomar decisiones informadas.

La administración/gestión de riesgos es parte de la gobernanza y el liderazgo y es fundamental en la manera en que se gestiona la organización en todos sus niveles. Esto contribuye a la mejora de los sistemas de administración/gestión.

La administración/gestión de riesgos es parte de todas las actividades asociadas con la organización e incluye la interacción con las partes interesadas. La administración/gestión de riesgos considera los contextos interno y externo de la organización, incluyendo el comportamiento humano y los factores culturales. (...)"

De igual manera la ISO 31000 establece los principios que deben orientar la gestión de riesgos, a saber:

- "a) Integrada. La administración/gestión de riesgos es parte integral de todas las actividades de la organización.
- b) Estructurada y exhaustiva. Un enfoque estructurado y exhaustivo hacia la administración/gestión de riesgos contribuye a resultados coherentes y comparables.
- c) Adaptada/Ajustada. El marco de referencia y el proceso de la administración/gestión de riesgos se adaptan y son proporcionales a los contextos interno y externo de la organización relacionados con sus objetivos.
- d) Inclusiva. La participación apropiada y oportuna de las partes interesadas permite que se consideren sus conocimientos, puntos de vista y percepciones. Esto resulta en una mayor toma de concientización y una administración/gestión de riesgos informada.



Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

- e) Dinámica. Los riesgos pueden aparecer, cambiar o desaparecer con los cambios de los contextos interno y externo de la organización. La administración/gestión de riesgos anticipa, detecta, reconoce y responde a esos cambios y eventos de una manera apropiada y oportuna.
- f) Mejor información disponible. Las entradas a la administración/gestión de riesgos se basan en información histórica y actualizada, así como en expectativas futuras. La administración/gestión de riesgos tiene en cuenta explícitamente cualquier limitación e incertidumbre asociada con tal información y expectativas. La información debiera ser oportuna, clara y disponible para las partes interesadas pertinentes.
- g) Factores humanos y culturales. El comportamiento humano y la cultura influyen considerablemente en todos los aspectos de la administración/gestión de riesgos en todos los niveles y etapas.
- h) Mejora Continua. La administración/gestión de riesgos mejora continuamente mediante aprendizaje y experiencia."

Considerando lo anterior, se puede concluir que los "Mecanismos para desarrollar la Evaluación, Control y Seguimiento de los Riesgos que afectan las Finanzas en los Seguros de Salud y Pensiones" resumidos en los párrafos anteriores, ofrecen un enfoque estructurado para la identificación y gestión de riesgos, además, utiliza como marco de referencia estándares reconocidos internacionalmente como la ISO 31000 y el modelo COSO ERM, con el establecimiento de las responsabilidades de las tres líneas de defensa. Sin embargo, la aplicación e implementación de lo conceptualizado en este documento, se constituye en un claro reto para la institución, por los siguientes motivos que deben ser sujetos de análisis:

- Se encuentra aún pendiente la consolidación de una Dirección Institucional de Riesgos que revista la autoridad, competencias y disponga de la capacidad técnica y operativa de ejercer el rol de la segunda línea de defensa. La propuesta de creación de esta Dirección es de larga data, e incluso en el artículo 5 de la sesión 9294, celebrada por la Junta Directiva el 17 de noviembre de 2022 se instruyó a la Gerencia General que presentara la propuesta de Manual de Organización y de implementación de esta Dirección, sin embargo, a la fecha no ha sido posible su concreción. Este órgano de fiscalización y control ha sido reiterativo en la necesidad de que la institución disponga de esta dirección de riesgos, sin embargo, la misma aún no se ha concretado.
  - El documento "Mecanismos para desarrollar la Evaluación, Control y Seguimiento de los Riesgos que afectan las Finanzas en los Seguros de Salud y Pensiones", establece como responsables de la segunda línea de defensa al Área de Administración del Riesgo de la Dirección Actuarial y Económica y el Área de Gestión de Control Interno de la Dirección de Sistemas Administrativos, no obstante, por tratarse de un proceso transversal a la organización, se requiere de una amplia capacidad funcional, de rectoría y coordinación, que podría no ser la óptima considerando la estructura y competencias actuales de estas áreas.
- Es indispensable que en el marco del proceso de aprobación de los "Mecanismos para desarrollar la Evaluación, Control y Seguimiento de los Riesgos que afectan las Finanzas en los Seguros de Salud y Pensiones", por parte de la Junta Directiva, se defina una agenda y compromisos para su implementación, con el fin de garantizar que en un período prudente de tiempo la institución logre llevar a la práctica un modelo de gestión de riesgos idóneo, integral y basado en buenas prácticas, que coadyuve en la gobernanza.



Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

- El proceso de implementación debe acompañarse de una evaluación de la cultura de riesgos, debido a
  que, en gran medida, el éxito de la incursión en nuevos modelos o mecanismos de gestión de riesgos
  depende del grado de compromiso, entendimiento, involucramiento y aceptación en todos los niveles de
  la institución. Por eso, en caso de identificarse brechas en este particular, deberán plantearse las
  estrategias de capacitación y socialización necesarias para una implementación con fluidez y aceptación
  general.
- El documento plantea un total de 43 riesgos que podrían afectar directa o indirectamente las finanzas de los Seguros de Salud y Pensiones, para los cuales resulta conveniente que se defina la metodología y periodicidad para su actualización, considerando que la identificación y gestión de los riesgos es una actividad dinámica, más aún ante condiciones del entorno que tienden a ser volátiles.
- La adopción de herramientas de gestión de riesgos basada en datos, podría ser una alternativa para optimizar, predecir y gestionar los riesgos, por lo que la búsqueda de soluciones tecnológicas que acompañen la gestión de riesgos es una alternativa cuya viabilidad y conveniencia debe ser analizada.
- Es crucial el involucramiento activo de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Gerencia General, para que se definan las líneas estratégicas y se promueva el efectivo avance en el fortalecimiento y la modernización de la gestión de riesgos en la CCSS, por medio Dirección de Riesgos que se llegue a conformar, las gerencias y sus unidades adscritas.

Conviene indicar que este Órgano de Fiscalización y Control en el marco del Proyecto de Reestructuración Organizacional del Nivel Central, ha evaluado lo referente a la Dirección Institucional de Riesgos. Particularmente, en el informe AAFP-051-2022 del 26 de agosto de 2022, se evidenció entre otros aspectos que la propuesta de diseño de esta dirección era una de las que tenían un mayor nivel de madurez, pues ya contaba con criterios técnicos favorables por parte del Área de Estructuras Organizacionales, la Dirección Jurídica y de la Dirección de Presupuesto, aunque en este último caso se identificaron algunas limitaciones para que el criterio financiero fuera favorable en su integralidad, tales como: la estimación de las plazas, las eventuales necesidades de creación de plazas y una determinación de costo anual incremental que generaría la nueva estructura.

Por lo anterior, esta Auditoría emitió una recomendación para que se realizara un análisis de costo beneficio o similar que permitiera conocer los costos incrementales, así como los beneficios e impacto cualitativo y cuantitativo de la nueva estructura, a fin de que sirviera de insumo en la toma de decisiones de la Junta Directiva y para la etapa de implementación, sin embargo, derivado de la suspensión en la continuidad del Proyecto de Reestructuración a partir del año 2023, así como los análisis y toma de decisiones que se encuentra actualmente en curso para determinar la viabilidad de su continuidad, no se ha logrado la consolidación de la Dirección de Riesgos.

Siendo así, la falta de certeza en cuanto al curso de acción del Proyecto de Reestructuración del Nivel Central, se ha constituido en una limitante para el establecimiento o modernización de estructuras que son estratégicas para la institución, como es el caso de una eventual Dirección de Riesgos, por lo que resulta necesario que se defina la ruta a seguir, ya sea mediante la figura del Proyecto de Reestructuración o bien mediante otra estrategia que permita agilizar el fortalecimiento de la gestión de riesgos.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La Institución no se encuentra exenta de la incertidumbre económica internacional y la pérdida de confianza en el sistema financiero nacional, así como las consecuencias que se pueden derivar de la materialización de riesgos relacionados, si bien es cierto, hay esfuerzos y planteamientos orientados a consolidar una adecuada gestión de los riesgos que podrían afectar las finanzas institucionales, existen brechas importantes para lograr una adecuada articulación e implementación.



Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

En primer lugar, la consolidación de la Dirección Institucional de Riesgos que reúna las condiciones óptimas y viables en términos de estructura y recursos es fundamental para que asuma un rol rector en la materia, con capacidad de coordinar y promover las acciones estratégicas a lo largo del proceso de identificación, evaluación y mitigación de los riesgos. Asimismo, que diseñe las políticas y líneas de acción específicas, al mismo tiempo

que supervise las acciones de la primera línea de defensa en la búsqueda de una adecuada gestión de riesgos a nivel institucional.

En ese sentido, los esfuerzos realizados por el Proyecto de Reestructuración del Nivel Central en el diseño de la propuesta de esta Dirección revisten gran relevancia y se constituyen en un insumo clave para continuar con su implementación, no sin antes haber considerado la subsanación de cualquier aspecto de índole técnico-financiero que se requiera en el marco de la creación y consolidación de una nueva estructura.

Por lo que resulta fundamental que la institución tome decisiones oportunas respecto al Proyecto de Reestructuración del Nivel Central o cualquier otra estrategia alternativa, con el fin de evitar que la incertidumbre continúe obstaculizando la modernización de estructuras críticas y estratégicas como la Dirección de Riesgos. A fin de garantizar el fortalecimiento efectivo de la gestión en esta materia, que es esencial para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución.

De igual manera, el fortalecimiento de la cultura de riesgos en la institución es un aspecto que no se debe obviar. Siendo que el entendimiento y compromiso pleno por parte de los responsables de la gestión operativa de los riesgos a nivel institucional debe ser óptimo; para lo anterior es relevante, que la administración considere disponer de planes de socialización-capacitación sobre el rol que desempeña cada unidad, sus responsabilidades, así como las directrices, lineamientos e instrucciones específicas que deben aplicar, con el fin de propiciar el empoderamiento de la gestión de riesgos para cada una de las partes involucradas.

Por lo anteriormente expuesto, a fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a la Administración Activa de los elementos descritos, para que estos sean considerados en el marco del fortalecimiento de la gestión de riesgos a nivel institucional, como un proceso de carácter transversal, cuyas líneas estratégicas deben provenir y contar con el apoyo del máximo nivel organizacional, marcando la ruta a seguir, con objetivos, metas, una conceptualización claramente definida y el respaldo técnico adecuado y basado en buenas prácticas como la ISO 31000 y COSO ERM, para poner en marcha su implementación.

Atentamente,

# **AUDITORÍA INTERNA**

M.Sc. Olger Sánchez Carrillo **Auditor** 

OSC/RJS/ACC/MZS/JJSF/NUS/ams

C.

Lic. José Luis Quesada Martínez, jefe, Área Administración del Riesgo, Dirección Actuarial y Económica-1112 Ing. Berny Montoya Fonseca, jefe, Área Gestión de Control Interno, Dirección Sistemas Administrativos-1114 Lcda. Susan Peraza Solano, directora, Dirección de Planificación Institucional-2902 Auditoría

Referencia ID-122482

