



RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación se realizó de conformidad con el Plan Anual Operativo del Área de Auditoría de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura, y corresponde a un “Estudio de carácter especial de la efectividad en la implementación de políticas y acciones estratégicas en materia de inspección en el ámbito del Nivel Central”.

Se observó que la Caja Costarricense de Seguro Social no dispone de políticas institucionales ni específicas, en materia de inspección, aspecto que debe ser valorado por la Gerencia Financiera, debido a que las políticas son referentes primarios de la planificación en todos los niveles de gestión, y son el marco orientador del quehacer institucional.

Se determinó que la Gerencia Financiera alcanzó un 43% de eficacia en la atención de acciones estratégicas propuestas en materia de inspección durante el periodo 2010-2017.

También, se detectó que una de esas acciones estratégicas, no fue vinculada con las unidades técnicas (Dirección de Inspección y Direcciones Regionales de Sucursales), a pesar de que involucra un tema de aseguramiento.

Por otra parte, este Órgano de Fiscalización no logró determinar la eficiencia de la Gerencia Financiera en el desarrollo de esas acciones estratégicas, debido a que en las evaluaciones que se rinden anualmente, no se presenta información que permita determinar si esas acciones han contribuido a los objetivos institucionales, o si por el contrario, deben replantearse esas acciones.

Debido a lo expuesto, este Órgano de Fiscalización recomendó entre otros aspectos, analizar si la propuesta de política presentada por la Gerencia Financiera a la Junta Directiva, puede constituirse en una política en materia de inspección, y de no ser así, valorar si es necesario su creación.

Se requirió a la Gerencia Financiera, realizar las acciones correspondientes para que la acción estratégica relacionada con investigaciones en gestión de aseguramiento se encuentre debidamente vinculada con las unidades técnicas.

A la Dirección de Planificación Institucional, se le solicitó valorar la aplicación de una guía a nivel nacional que permita verificar mediante labor de campo el cumplimiento de las metas establecidas a la Administración Activa.



ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL DE LA EFECTIVIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS EN MATERIA DE INSPECCIÓN EN EL ÁMBITO DEL NIVEL CENTRAL GERENCIA FINANCIERA U.E. 1103

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio de carácter especial se efectuó de conformidad con el Plan Anual Operativo 2018 del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la gestión efectuada por la Administración Activa respecto a la efectividad en la implementación de políticas institucionales y acciones estratégicas en materia de inspección en el ámbito del nivel central.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar la existencia de políticas institucionales en materia de inspección patronal.
- Evaluar la eficacia en el cumplimiento de las acciones estratégicas establecidas en materia de inspección.
- Evaluar la eficiencia a través de los logros obtenidos producto de la implementación de acciones estratégicas en materia de inspección.
- Corroborar que las acciones y metas establecidas en el Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera 2015-2018, se encuentra vinculadas con los Planes Presupuestos de la Dirección de Inspección.

ALCANCE DEL ESTUDIO

La evaluación se ejecutó durante el periodo comprendido entre el 12 de junio y el 03 de setiembre del 2018.

El estudio comprende el análisis de cuatro Planes Estratégicos Institucionales correspondientes a los periodos 2007-2012, 2013-2016, 2010-2015 y 2015-2018, a fin de corroborar la existencia de políticas en materia de inspección.

Análisis de los Planes Estratégicos Institucionales de los periodos 2007-2012 y 2010-2015 y del Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera 2015-2018, a fin de determinar el cumplimiento de las acciones estratégicas establecidas en materia de inspección.



Análisis del Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera 2015-2018, con el propósito de determinar la vinculación de las acciones estratégicas con las establecidas con la Dirección de Inspección, para los periodos 2015, 2016 y 2017.

La evaluación se efectuó de conformidad con el Manual de Normas Generales para el Ejercicio de la Auditoría en el Sector Público.

METODOLOGIA

- Solicitud y revisión de 4 Planes Estratégicos Institucionales correspondientes a los periodos 2007-2012, 2013-2016, 2010-2015, 2015-2018.
 - Solicitud y revisión del Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera del periodo 2015-2018.
 - Solicitud y revisión de los Planes Presupuesto de la Dirección de Inspección de los periodos 2015, 2016 y 2017.
- **Entrevista aplicada a los siguientes funcionarios:**
- Licenciado Roger Ballestero Harley, Director de Planificación.
 - Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección.
 - Licenciado Yurgui Hidalgo Solís, Asistente Gerencia Financiera.

MARCO NORMATIVO

- Ley de General de Control Interno.
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- PE-DPI-PS-G11.3.1 Guía para la formulación de políticas institucionales.
- PE-DPI-PS-G11.5) La Guía de formulación del Plan Táctico Operativo Gerencial

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

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

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



ASPECTOS GENERALES

Definición de política

En el documento denominado; Guía para la Formulación de Políticas Institucionales (PE-DPI-PS-G11.3.1) elaborado por la Dirección de Planificación de la Caja Costarricense de Seguro Social, se indica:

“En el ámbito estratégico, las políticas institucionales permiten la integración y adaptación de las políticas sectoriales y nacionales al quehacer de la institución, mediante la delimitación de los campos de acción competencia de la CCSS, sobre los cuales las políticas van a tener efecto.

Además, en el ámbito táctico, las políticas institucionales son el marco referencial del accionar de la organización, por lo que se vinculan directamente con la gestión de la planificación en el proceso de formulación de los planes, los cuales deben observar el cumplimiento de los enunciados de las políticas.

En el ámbito operativo, todas las unidades ejecutoras del país, tienen la responsabilidad de cumplir los objetivos institucionales, tomando como referencia primordial las políticas que sobre diversos campos de acción emiten las autoridades superiores”.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

La Caja Costarricense de Seguro Social, a través de la elaboración de los planes estratégicos institucionales, establece quienes serán los servicios institucionales responsables de llevar a cabo las acciones necesarias para lograr las metas estratégicas propuestas, a fin de demostrar la mejora en las condiciones en la salud de la población, la atención a los usuarios con respeto y oportunidad, la garantía de la buena gestión de los regímenes de pensión, y la sostenibilidad financiera de la institución pública.

Para lograr lo anterior, se establece que las responsabilidades serán compartidas desde el nivel político – estratégico de la institución, mandos medios y nivel local, los cuales deberán incluir en sus diferentes planes de mediano y corto plazo, las acciones específicas de mejora para su implementación, debidamente articuladas y alineadas con la estrategia institucional.

A continuación, se muestra el establecimiento de las responsabilidades antes citadas por nivel;

Nivel político estratégico

“El nivel político – estratégico está conformado por la jerarquía superior de la institución, específicamente: la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, las gerencias como integrantes del Consejo de Presidencia y Gerencias y la Dirección de Planificación Institucional, en su función asesora.

Los integrantes del nivel político – estratégico se encargan de marcar la direccionalidad política estratégica, producto del pensamiento estratégico y el razonamiento analítico que se realiza en el seno del Consejo de Presidencia y Gerencias (conformado por el Presidente Ejecutivo y los gerentes) y las sesiones de Junta Directiva. En este nivel se genera la estrategia institucional...”.



Nivel Táctico Institucional

“Conformado por las gerencias (unidades decisorias) y las direcciones de sede (unidades de apoyo) direcciones regionales en salud y financieras, estas son las encargadas de la planificación táctica, es el enlace con el nivel estratégico, a partir del cual se obtienen los lineamientos estratégicos para el desarrollo del proceso que se ejecutan en el nivel táctico. Otro insumo a considerar en este nivel son las prioridades identificadas por las unidades operativas, en lo que respecta a proyectos y necesidades de salud y de pensiones de la población, pues estas se amalgaman con los lineamientos superiores para generar gestión integral de la planificación”.

Nivel operativo

“El nivel operativo de sistema de planificación institucional está conformado por las direcciones de sede (unidades decisorias que cumplen la función de enlace con el nivel superior), las direcciones regionales, las redes de servicios y las unidades ejecutoras en general. Entre sus funciones están la programación, conducción y ejecución final de la estrategia institucional desplegada desde los niveles superiores”.

Planes Tácticos Gerenciales

“Los planes gerenciales se definen como instrumentos de gestión gerencial, que facilitan su administración y control. Se construyen para alinear las acciones de las gerencias con los objetivos estratégicos institucionales, así como para direccionar las acciones de las unidades adscritas a cada gerencia (Caja Costarricense de Seguro Social, 2011). Estos planes se operacionalizan mediante programas y proyectos según corresponda. La temporalidad de estos planes es de tres años”.

HALLAZGOS

1. SOBRE LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS EN MATERIA DE INSPECCIÓN PARA EL PERIODO 2010-2017

De conformidad con la revisión de 7 acciones establecidas en materia de inspección en los Planes Estratégicos Institucionales de los periodos 2007-2012, 2010-2015 y del Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera del periodo 2015-2018, se determinó;

- La acción estratégica #12 y sus dos metas establecidas en el Plan Estratégico Institucional (2007-2012), no fueron ejecutadas por la Gerencia Financiera durante los periodos 2010, 2011 y 2012.
- La acción estratégica 6.1 establecida en el Plan Estratégico Institucional 2010-2015 sobre el control de la evasión y morosidad contributiva, fue atendida parcialmente por la Gerencia Financiera en los periodos 2011 y 2012.
- La acción propuesta en el Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera sobre el fortalecimiento de la gestión de inspección en el corto y mediano plazo permanece parcialmente atendida, a pesar de que su cumplimiento estaba programado para el 2017.



- La acción planteada en el Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera, que está relacionada con el desarrollo de investigaciones en gestión de aseguramiento, fue establecida como atendida, sin embargo, su cumplimiento fue parcial.

Estos resultados permiten evidenciar que la eficacia de la Gerencia Financiera en la atención de las acciones estratégicas planteadas en 2 Planes Estratégicos Institucionales, y en el Plan Táctico Operativo de esa gerencia, alcanzó el 43%.

El detalle de lo evidenciado se expone a continuación:

Plan Estratégico Institucional 2007-2012

Acción # 12

En el Plan Estratégico Institucional 2007-2012 se planteó la acción # 12 relacionada con la ejecución de un programa piloto de aseguramiento voluntario en Invalidez, Vejez y Muerte de las amas de casa sin ingresos propios y cubiertas por el seguro familiar de salud.

Para atender esa acción se establecieron dos metas; con ellas se pretendía efectuar para los periodos 2010, 2011 y 2012, una campaña publicitaria (por año), dirigida a esa población, y, además, se propuso la meta de incluir a 10.792 amas de casa con seguro IVM por año. Sin embargo, estas metas no fueron ejecutadas por la Gerencia Financiera.

Con vista en el Informe: Actualización Plan Estratégico 2007-2012, el cual, contiene modificaciones realizadas por la Gerencia Financiera, se observó que para la acción estratégica # 12, se exponen los siguientes aspectos;

“... el único cambio sustancial es la reprogramación de las (sic) acción estratégica 12, referida a la ejecución de un programa piloto de aseguramiento voluntario en Invalidez, Vejez y Muerte de las amas de casa sin ingresos propios y cubiertas por el seguro familiar de salud, en la cual se solicita eliminar los indicadores de cantidad de amas de casa con seguro IVM y el indicador de cantidad de campañas publicitarias realizadas.

Del análisis técnico legal de la implementación de la acción 12, una vez establecida la inviabilidad de su realización, la Gerencia Financiera decide reprogramarla hacia el próximo quinquenio; no obstante, dada la relevancia de la meta para mejorar la equidad del sistema y el acceso a los servicios de la seguridad social, y por tratarse de un grupo representativo de la población del país, su eliminación tiene un efecto importante para el cumplimiento del indicador, por lo que su impacto se categoriza como leve en el cumplimiento del objetivo estratégico”.

A pesar de lo expuesto en el citado informe, no se evidenció que esas metas fueran planteadas en el siguiente quinquenio.



Se le consultó al Licenciado Yurgui Hidalgo Solís, Asistente de la Gerencia Financiera, respecto a las razones por las cuales, esa gerencia no ejecutó la acción estratégica # 12, ni sus dos metas, a lo que

expuso, que no se ejecutaron debido a que no se había establecido la ruta técnica a seguir y que para esta acción no se les participó a las unidades técnicas.

Agregó, que la ejecución de esa meta no era viable, ya que no existía un riesgo de desprotección de esta población, debido a que son aseguradas por sus familiares.

Es importante citar, que la decisión adoptada por la Gerencia Financiera respecto a no ejecutar esa acción estratégica no quedó documentada.

Plan Estratégico Institucional 2010-2015

Acción 6.1 – Control de la evasión y morosidad contributiva

En el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2010-2015, se estableció la acción 6.1 referente al Control de la evasión y morosidad contributiva, a partir de la aplicación de programas estratégicos de fiscalización y cobro, a patronos y trabajadores independientes, la cual, fue atendida parcialmente por la Gerencia Financiera.

Lo antes expuesto, al observarse que, de las 4 metas planteadas para lograr esa acción, una se alcanzó parcialmente, la cual, está identificada con el indicador 6.1.2 Número de trabajadores incluidos bajo el programa PRECIN.

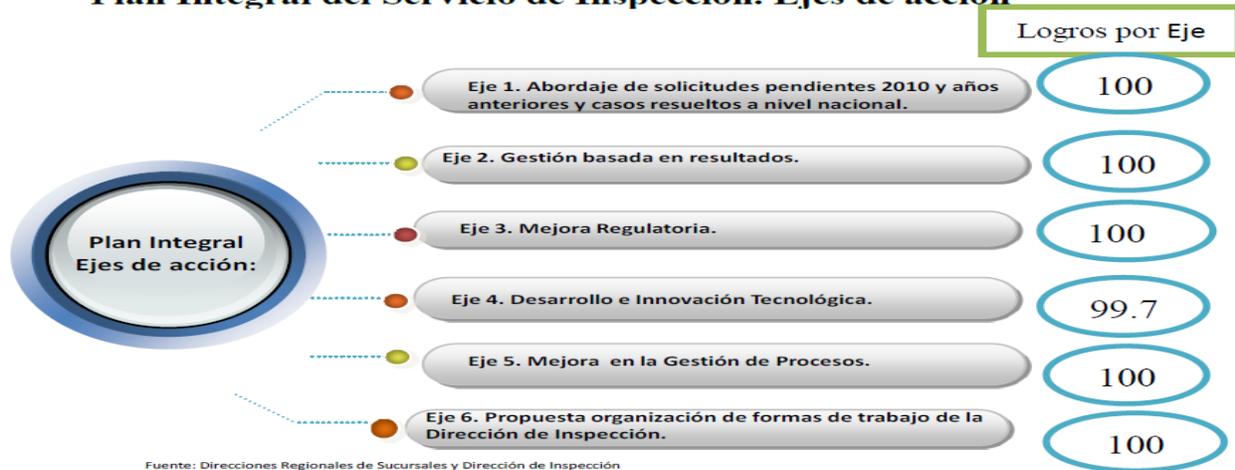
Para los periodos 2011 y 2012 se planteó incluir 31.000 y 32.000 trabajadores respectivamente, sin embargo, las cifras logradas para el periodo 2011 fueron de 26.965 y para el 2012 de 26.253 trabajadores, para un porcentaje de cumplimiento del 92.40% y 78.6 % respectivamente.

Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera 2015-2018

Acción -Fortalecimiento gestión de inspección

La acción propuesta en el Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera, que se encuentra vinculada con el fortalecimiento de la gestión de inspección en el corto y mediano plazo, fue programada para que su logro se concretara en el 2017, a través de la implementación del 100% de los ejes de acción consignados en el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección, para ese periodo la Gerencia Financiera establece un logro del 99.7%, tal y como se muestra en la siguiente imagen.

Figura N° 2
Plan Integral del Servicio de Inspección. Ejes de acción



Fuente: Imagen capturada del documento “Plan Táctico – Operativo del 2015-2018 – Informe de año 2017”.

Mediante labor de campo efectuada por este Órgano de Fiscalización, se detectó; que al momento de efectuar esta evaluación la acción estratégica permanece parcialmente atendida.

Lo anterior, de conformidad con la información suministrada por la Dirección de Inspección, la cual, se detalla a continuación;

Eje N° 2: Gestión basada en resultados

Propuesta de mejora al Sistema Institucional para la Gestión de Inspección (SIGI): De los 10 requerimientos planteados, queda uno pendiente para su conceptualización.

Eje N° 3: Mejora regulatoria

Sobre la elaboración de la propuesta “Reforma al Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes y Reglamento de Aseguramiento Voluntario y de Migrantes”, la Licenciada Odilie Arias Jimenez, Directora de Inspección, informó a esta Auditoría que esas propuestas fueron remitidas a la Gerencia Financiera mediante oficio DI-0200-2016 del 29 de febrero de 2016.

Sobre este punto, la Licenciada Arias Jiménez, manifiesta que recientemente mediante oficio GF-3487-2018 del 01 de agosto del presente año, la Gerencia Financiera solicitó a la Dirección de Inspección que se valorara las últimas modificaciones que se le han incluido al texto de la propuesta.

También, se tuvo conocimiento que el Licenciado Ronald Lacayo Monge, Gerente a.c. Gerencia Financiera, mediante oficio GF-2504-2018 del 11 de junio 2018, señaló respecto a la fase de atención de las propuestas de reforma a los Reglamentos de la Afiliación para Trabajadores Independientes y Reglamento de Aseguramiento Voluntario y de Migrantes, lo siguiente;



“Las propuestas que se están elaborando constituyen una oportunidad de fortalecer el servicio y por (sic) en la actividad sustantiva, orientando la gestión a través del uso de herramientas tecnológicas, convenios

Interinstitucionales de acceso a la información, y el fortalecimiento en la atención más oportuna de las solicitudes. No omito manifestar que la propuesta final adquirirá el carácter oficial a partir del consenso con las Direcciones involucradas”.

Eje N° 4: Desarrollo e Innovación Tecnológica

El punto pendiente de este eje, corresponde a la suscripción convenio interinstitucional entre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) con la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), para acceso a fuentes de información que contribuyan en mejorar los procesos del Servicio de Inspección.

Preocupa a esta Auditoría, que la Gerencia Financiera, presente información que no concuerda con lo verificado en labor de campo, por cuanto, se detectó que se establece como atendidos 5 de los 6 ejes de acción del Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección, cuando la evidencia permite demostrar que existen 3 ejes de acción que no se han logrado implementar al 100%.

El Licenciado Yurgui Hidalgo Solís, Asistente de la Gerencia Financiera, manifiesta que los ejes de acción que se mantienen pendientes de atender corresponden a la Gestión basada en Resultados (Eje 2), y al Desarrollo e Innovación Tecnológica (Eje 4)

Acción – Desarrollo investigaciones en gestión de aseguramiento

La acción propuesta en el Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera 2015-2018, referente al desarrollo de investigaciones en gestión de aseguramiento, fue establecida por esa gerencia como atendida para los periodos 2016 y 2017, sin embargo, su atención fue parcial.

Lo anterior, debido a que se detectó que la Gerencia Financiera lo que presenta para ambos periodos, son las gestiones que ha realizado para un solo tipo de investigación, la cual, está relacionada con la extensión de coberturas del servicio doméstico.

Se aprecia en el documento: Plan Táctico Operativo del 2015-2018 – Informe de año 2016, que la actividad A.2 Número de investigaciones con aplicación efectiva en los procesos sustantivos de la gerencia, se da por atendida al señalarse lo siguiente;

“La meta se cumplió al 100% y como parte de las investigaciones previstas se indagó sobre las modalidades de aseguramiento para el año 2016 se desarrolló “El diagnóstico y propuesta para la extensión de la (sic) Coberturas del Servicio Doméstico...”

Para el 2017, la Gerencia Financiera en el documento; Plan Táctico Operativo del 2015-2018 – Informe de año 2017, nuevamente establece como atendida la actividad A.2 Número de investigaciones con aplicación efectiva en los procesos sustantivos de la gerencia, al referirse a lo siguiente;



“La meta se cumplió al 100% y como parte de las investigaciones previstas se indagó sobre las modalidades de aseguramiento a partir del 9 de agosto de 2017, se implementó la nueva modalidad de aseguramiento de trabajadoras domésticas, se logró una cantidad de 2.185 nuevos aseguramientos de trabajadoras domésticas con la puesta en marcha del “Reglamento para la inscripción de patronos y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas”. Aprobado artículo 10 sesión N° 8914 de Junta Directiva, celebrada el 6 de julio de 2017) ...”.

Sobre lo evidenciado el Licenciado Yurgui Hidalgo Solís, Asistente de la Gerencia Financiera, indicó lo siguiente;

“Efectivamente, el cumplimiento de la meta para ambos periodos (2016 y 2017) obedece al desarrollo de una investigación respecto al aseguramiento de trabajadoras domésticas. Lo que aconteció fue que para el 2016 lo que se desarrolla es el diagnóstico sobre esa modalidad de aseguramiento, y ya para el 2017, lo que se atiende es la elaboración de un reglamento para esa población”.

Respecto al tema de la acreditación de la meta, es importante citar que el Doctor Róger Ballestero Harley, Director de Planificación Institucional, informó a la Auditoría que en esa dirección se encuentran desarrollando una guía que tiene como finalidad validar mediante una verificación de campo, los resultados de las metas planteadas por las Gerencias.

La Ley General de Control Interno en el Capítulo III La Administración Activa, Sección I, 1. Deberes del jerarca y los titulares subordinados, Artículo 12. Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno, inciso a, establece:

a) *Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*

Las razones que expone la Gerencia sobre lo expuesto anteriormente, son las siguientes:

- Respecto a la no ejecución de la acción estratégica # 12, se debió a que la Gerencia Financiera no había establecido la ruta técnica a seguir.
- Se requiere información que debe ser suministrada por otras dependencias de la Institución.
- Se han replanteado propuestas regulatorias.

Se debe tener presente que la CAJA a través de la elaboración de Planes Estratégicos Institucionales pretende mediante el planteamiento de acciones estratégicas, ejecutar en un horizonte de tres a cinco años, operaciones que permitan atender los objetivos institucionales.

2. SOBRE LA VINCULACIÓN DE LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS

Se determinó que la acción estratégica relacionada con desarrollar investigaciones en gestión de aseguramiento, planteada por la Gerencia Financiera en su Plan Táctico Operativo 2015-2018, no se encuentra vinculada con el nivel operativo.



Para realizar esa acción la Gerencia Financiera debía efectuar una investigación en gestión de aseguramiento por año. Según información proporcionada por la Gerencia Financiera, se observó que en el 2016 se realizó un diagnóstico y propuesta para la extensión de la cobertura de servicio doméstico, y para el 2017, se implementó la nueva modalidad de aseguramiento de trabajadoras domésticas.

Esta modalidad de aseguramiento le permite al patrono, realizar la inscripción de la trabajadora doméstica en línea. Sin embargo, llama la atención que este proceso no se encuentre vinculado con la Dirección de Inspección ni con las Direcciones Regionales de Sucursales, siendo las unidades técnicas responsables de atender situaciones que puedan derivarse en materia de aseguramiento y fiscalización.

Ante lo evidenciado, se le solicitó al Licenciado Yurgui Hidalgo Solís, Asistente de la Gerencia Financiera, se refiriera al respecto, a lo que indicó; que el desarrollo de esas investigaciones fue asumido por la Gerencia Financiera, ya que dispone de asesores con capacidad técnica. Agrega, que al momento que se implementen estas modalidades, se realizará la vinculación correspondiente con las unidades técnicas.

Sobre este punto, de igual manera, se le consultó a la Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, quien manifestó que en el Plan Táctico Operativo de la Gerencia Financiera 2015-2018, se estableció únicamente un indicador vinculado al Servicio de Inspección, el cual corresponde al porcentaje de Implementación del Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección.

La Guía de formulación del Plan Táctico Operativo Gerencial (PE-DPI-PS-G11.5), establece;

“... El Plan Táctico Gerencial es un instrumento fundamental en este proceso, pues es el primer eslabón de la operacionalización de los propósitos institucionales. A partir de la Visión, Misión, Lineamientos Generales de Políticas y Objetivos Estratégicos, expresados en el Plan Estratégico Institucional, se deriva una estrategia central orientada a garantizar la equidad en la prestación de los servicios y la sostenibilidad financiera y no financiera de la institución a largo plazo, respondiendo a las necesidades de la población y procurando contribuir de manera razonable en su bienestar.

De esta estrategia central se pueden derivar una serie de estrategias más específicas que deben ser incorporadas al Plan Táctico Operativo Gerencial para su planificación, programación y operacionalización. Dichas estrategias deben ser transformadas por la administración en programas, proyectos, o bien en actividades que garanticen su planificación, programación, asignación de recursos, ejecución, seguimiento y control y evaluación”.

El que la Gerencia Financiera no vinculara esa acción estratégica con el nivel operativo, obedece a que esa gerencia determinó que con el recurso humano con que se disponía, podía atenderse esa acción, sin hacer partícipe de ello a las unidades técnicas.

La Gerencia Financiera debe tener presente que, al plantearse una nueva modalidad de aseguramiento a nivel institucional, la unidad responsable de llevar a cabo la fiscalización para garantizar el correcto aseguramiento de los trabajadores es la Dirección de Inspección a Nivel Central, y a nivel local las Direcciones Regionales a través de sus Sucursales. De manera que resulta necesario, que esa acción se encuentre debidamente vinculada con esas unidades técnicas.

Igualmente, si se no lleva a cabo la vinculación de esa acción estratégica (cobertura de servicio doméstico), con las unidades técnicas, no se va a programar actividades a nivel operativo, que permitan evaluar la implementación de esa modalidad de aseguramiento, ni tampoco se podrá ejercer una fiscalización adecuada de esa modalidad.

3. SOBRE EL SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS ESTABLECIDAS A LA GERENCIA FINANCIERA

Se evidenciaron oportunidades de mejora en las evaluaciones que presenta la Gerencia Financiera, para dar seguimiento a las metas establecidas para atender las acciones estratégicas, por cuanto;

Lo que se expone en esas evaluaciones, son datos generales de la situación actual del país, la descripción de la meta, y una anotación respecto a si se cumplió o no la meta.

No se observa el desarrollo de un análisis que le permita a la Administración, determinar si esas acciones estratégicas han generado un valor agregado, si han contribuido con los objetivos institucionales, si deben mantenerse en el tiempo o si requieren ajustarse de conformidad con la realidad actual.

Sobre este punto, se consultó al Dr. Róger Ballesteros Harley, Director de Planificación Institucional, quien manifestó lo siguiente;

“...cuando se lleva a cabo el planteamiento de acciones en los Planes Estratégicos Institucionales, se debe tener claro, que originó ese planteamiento, hacia donde se quiere llegar con esa acción estratégica, y si los resultados obtenidos fueron los esperados o no...”

Se le consultó al Licenciado Yurgui Hidalgo Solís, Asistente de la Gerencia Financiera, sobre la existencia de un documento, mediante el cual, esa gerencia exponga si una acción estratégica generó resultados favorables o no, a lo que respondió que; es mediante la elaboración de un diagnóstico donde se realiza la valoración de mantener o no una meta, tomando para ello en consideración, si esas metas ya fueron superadas por la Administración.

Sobre lo expuesto por el Licenciado Yurgui Hidalgo, es criterio de esta Auditoría, señalar que esa valoración no debería realizarse únicamente en la fase de elaboración del diagnóstico, sino al final de cada periodo, cuando se dispone de más información al haberse ejecutado la meta.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece en el Capítulo III: Normas sobre Valoración del Riesgo, inciso 3.3 Vinculación con la planificación institucional, lo siguiente;

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.



Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos”.

Además, en la Guía de formulación del Plan Táctico Operativo Gerencial (PE-DPI-PS-G11.5), se establece en el apartado Seguimiento Plan Táctico Operativo Gerencial, lo siguiente;

“El seguimiento es un proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, durante la ejecución de las actividades y a su conclusión, tanto en términos físicos como financieros, que ofrece información necesaria para mejorar la gestión y el desempeño” (Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación).

El seguimiento es la última etapa del Plan Táctico Operativo Gerencial, siendo imprescindible para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas gerenciales, mismas que a su vez determinan si el accionar de las gerencias contribuye en el logro de los objetivos del Plan Estratégico Institucional.

Por último, resulta necesario citar lo establecido en el Plan Estratégico Institucional (PEI 2015-2018), en su apartado Despliegue Estratégico;

“Los productos institucionales no pueden entenderse en forma aislada, sino dentro del contexto de una cadena de resultados que va de la planificación estratégica a la planificación táctica – operativa y a los planes – presupuestos. Todo esto tiene como propósito generar resultados a partir de la prestación de los servicios. De igual forma, los productos institucionales contribuyen a la generación de valor público, lo que resulta de la suma de esfuerzos interinstitucionales, intersectoriales y nacionales, en general ...”.

Esta situación se presenta debido a que el instrumento que utiliza la Administración para darle seguimiento a esas acciones no está estructurado para determinar los resultados obtenidos en el desarrollo de las acciones estratégicas.

Si la Administración no dispone de este tipo de información, no es posible determinar de forma oportuna, si procede o no continuar con la ejecución de una determinada acción estratégica.

4. SOBRE LA EMISIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE INSPECCIÓN

La Institución no dispone de políticas institucionales ni específicas en materia de inspección.

Se tuvo conocimiento, de la elaboración y presentación ante Junta Directiva de una propuesta de política que gestó la Gerencia Financiera sobre el tema de sostenibilidad financiera del Seguro de Salud, pendiente de aprobación, debido a que falta la emisión de criterios de la Dirección de Planificación Institucional y de la Dirección Jurídica.

Esta propuesta incluye un punto sobre la extensión de la cobertura que mantiene relación con el Servicio de Inspección.



La Auditoría con la finalidad de determinar si esa propuesta puede ser considerada como una política en materia de inspección, solicitó criterio al Dr. Róger Ballesteros Harley, Director de Planificación Institucional, quien manifestó lo siguiente;

“En la propuesta antes citada, que se eleva (sic) la Gerencia Financiera a la Junta Directiva, no queda claro la existencia de temas relacionados con los servicios de inspección, no obstante, existe un punto sobre extensión de la cobertura que podría ser analizado para definir por (sic) sus responsables con el servicio de inspección.

Sobre este punto, se tienen que analizar varios aspectos; como lo es definir a los responsables de dar seguimiento a esta política, siendo que intervienen varios actores de diferentes dependencias, así como realizar una valoración del riesgo, de no cumplirse con lo establecido en esta política, con la finalidad de no afectar el interés del usuario”.

Producto de las indagaciones efectuadas por esta Auditoría sobre este punto, observó que la Dirección de Planificación Institucional dispone de una guía para la formulación de políticas (PE-DPI-PS-G11.3.1), de la cual, se considera pertinente extraer los siguientes aspectos

“...los referentes primarios de la planificación en todos los niveles de gestión son las políticas institucionales (macro políticas y las políticas funcionales), las cuales son el marco orientado del quehacer institucional.

Dentro del ordenamiento jerárquico de la CCSS, el nivel superior de gestión denominado: estratégico, es el encargado de determinar las políticas que orienten las labores de toda la institución”.

De igual manera, se observó que la Guía para la formulación de políticas institucionales, se presenta la siguiente definición de política emitida por la Contraloría General de la República; *Políticas: “Guías para los miembros del ente u órgano en el cumplimiento de su labor; en otras palabras, son pautas que establecen parámetros para tomar decisiones y son lineamientos generales para el comportamiento organizacional. En el nivel estratégico, las políticas generalmente establecen premisas amplias y restricciones dentro de las cuales tienen lugar las actividades posteriores a la planeación... Las políticas son dictadas por la autoridad competente que orienta el accionar de un ente u órgano para el cumplimiento de sus fines. De esta forma se canaliza el pensamiento de los miembros del ente u órgano para que sea compatible con sus objetivos. Las políticas son normas que condicionan la forma como tienen que lograrse los objetivos y desarrollarse las estrategias”. (CGR, 2000, p.30)*

Según lo expuesto por la Gerencia Financiera, el motivo por el cual no se haya establecido una política en la Institución en materia de inspección, se debe a que en los últimos años no se ha considerado necesario llevar a cabo la emisión de políticas, ya que la gestión de esa gerencia ha sido direccionada a través del planteamiento de las acciones estratégicas.



A través de la emisión de políticas, se logra que a nivel estratégico se puedan integrar y adaptar políticas sectoriales y nacionales, en el ámbito táctico representan el marco de referencia del accionar de la organización, y por último en el ámbito operativo, se lleva la responsabilidad de cumplir con los objetivos institucionales tomando como referencia primordial las políticas.

CONCLUSIONES

La Caja Costarricense de Seguro Social, ha realizado esfuerzos orientados a lograr una gestión eficiente y eficaz, para lo cual, ha emitido disposiciones internas que le permitan desarrollar una planificación efectiva para la atención de los objetivos institucionales.

Producto de la evaluación realizada por este Órgano Fiscalizador respecto a la efectividad en la implementación de políticas y acciones estratégicas en materia de inspección, se evidenciaron oportunidades de mejora en la planificación estratégica, las cuales, se mencionan a continuación;

Analizadas las acciones estratégicas que se plantearon a la Gerencia Financiera en materia de inspección, para el periodo comprendido entre el 2010 y 2017, se logró determinar que el porcentaje de efectividad en el cumplimiento de esas acciones alcanzó el 43%.

Se observó el planteamiento de una acción (programa piloto de aseguramiento voluntario en Invalidez, Vejez y Muerte de las amas de casa sin ingresos propios), que no se llevó a cabo en los periodos 2010, 2011 y 2012, situación de la cual, no se gestó ningún tipo de documentación donde quedara consignada la justificación de esa decisión a nivel gerencial.

Preocupa a este Órgano de Fiscalización que se esté acreditando el cumplimiento de acciones estratégicas, siendo que su atención es parcial, situación que no permite garantizar que la información que presenta la Gerencia Financiera sea confiable para la toma de decisiones a nivel institucional.

Por otra parte, se observó que la Gerencia Financiera no vinculó con las unidades técnicas, una acción estratégica en materia de inspección (extensión de coberturas de servicio doméstico).

También se detectó que las evaluaciones que efectúa la Gerencia Financiera a sus acciones estratégicas no permiten determinar si lo planteado debe requiere ser modificado, o si ha generado un valor agregado a nivel institucional. Se observó que la CAJA en materia de inspección no ha emitido políticas institucionales ni específicas.

Se debe tener presente, que tanto la emisión de políticas como el planteamiento de acciones estratégicas a nivel gerencial coadyuvan a la Institución a establecer la ruta a seguir, la cual, debe responder a los objetivos institucionales, de allí la relevancia que la Gerencia Financiera ejerza un efectivo control y seguimiento de las acciones que se han planteado.



RECOMENDACIONES

AL LIC. RONALD LACAYO MONGE EN SU CALIDAD DE GERENTE FINANCIERO ADMINISTRATIVO, AC GERENCIA FINANCIERA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. De conformidad con lo expuesto en el hallazgo 4 del presente informe, respecto a que la Institución no dispone de políticas institucionales ni específicas en materia de inspección, se lleve a cabo un análisis con la finalidad de determinar si la propuesta de política que presentó la Gerencia Financiera a la Junta Directiva sobre la Sostenibilidad del Seguro de Salud puede ser considerada una política en materia de inspección. De no ser así, determinar si resulta necesario presentar ante la Junta Directiva una propuesta de política en esa materia, que oriente la gestión de Inspección.

Para lo anterior, se debe revisar lo establecido en la Guía para la formulación de políticas institucionales PE-DPI-PS-G11.3.1., emitida por la Dirección de Planificación Institucional.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, debe remitirse a esta Auditoría en el plazo de 3 meses, posterior al recibo del presente informe, la documentación donde conste los resultados del análisis efectuado por esa Gerencia, y las decisiones adoptadas respecto a la posibilidad o no de presentar una propuesta de política en materia de inspección para su aprobación por la Junta Directiva.

2. En atención a lo establecido en el hallazgo 2 de este informe, sobre la vinculación de acciones estratégicas, se proceda a instruir lo correspondiente para que la acción estratégica relacionada con investigaciones en gestión de aseguramiento quede debidamente vinculada con las unidades técnicas correspondientes.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, debe remitirse a esta Auditoría en el plazo de 6 meses, posterior al recibo del presente informe, un oficio que contenga las acciones realizadas por esa gerencia para vincular esa meta con las unidades técnicas correspondientes.

AL DR. ROGER BALLESTERO HARLEY, DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

3. Conforme lo expuesto en el hallazgo 1 (acreditación de una meta cumplida siendo su atención parcial), se divulgue a nivel nacional, la guía que actualmente se encuentra elaborando la Dirección de Planificación Institucional, la cual, tiene como finalidad validar mediante labor de campo la acreditación de cumplimiento de metas.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, debe remitirse a esta Auditoría en el plazo de 6 meses, posterior al recibo del presente informe, un oficio donde se consigne la estrategia adoptada respecto a la divulgación a nivel institucional de esa guía una vez oficializada, en aras de garantizar la correcta acreditación de atención de metas a nivel nacional.



4. En atención a lo evidenciado en el hallazgo 3, sobre el seguimiento de las acciones estratégicas, se dicten lineamientos técnicos, que le permitan a la Administración Activa en los procesos de formulación y seguimiento de los planes, dar la trazabilidad a los lineamientos contenidos en el Plan Estratégico Institucional hacia los planes tácticos gerenciales y planes presupuesto, con la finalidad de que pueda determinarse el alineamiento de la estrategia institucional.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, debe remitirse a esta Auditoría en el plazo de 6 meses, posterior al recibo del presente informe, los lineamientos técnicos, mediante los cuales, la Administración pueda dar seguimiento a los planes (estratégico, táctico y presupuesto).

COMENTARIO

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron con el Licenciado Danilo Rodas Chaverri, Jefatura de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Gerencia Financiera y con el Licenciado Héctor Rubén Arias Mora, Jefatura de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Dirección de Planificación Institucional; quienes manifestaron lo siguiente;

Recomendación 1;

El Licenciado Danilo Rodas Chaverri, Jefatura de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Gerencia Financiera, indicó;

“Con relación a la recomendación 1 no es recomendable una política de inspección, dado que actualmente existen varias estrategias que se definen mediante la Dirección de Planificación, por lo que se propone cambiar la redacción de la recomendación”.

Recomendación 2;

El Licenciado Danilo Rodas Chaverri, Jefatura de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Gerencia Financiera, no realiza observaciones.

Recomendación 3;

El Licenciado Héctor Rubén Arias Mora, Jefatura de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Dirección de Planificación Institucional, no realiza observaciones.

Recomendación 4;

El Licenciado Héctor Rubén Arias Mora, Jefatura de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Dirección de Planificación Institucional, no realiza observaciones.

Una vez analizada la observación señalada por el Licenciado Rodas Chaverri, se resuelve mantener la redacción original de la recomendación 1, por cuanto;



No se aportó a este Órgano de Fiscalización “las estrategias que se definieron mediante la Dirección de Planificación”, de las que hace referencia el Lic. Rodas Chaverri. Insumo fundamental para atender lo requerido por la Gerencia Financiera.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Mba. María del Rosario Paz Hernández.
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE

ANP/MRPH/lba