

ASF-125-2021

26 de noviembre de 2021

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área de Servicios Financieros 2021, con la finalidad de analizar el Portafolio de Inversiones en títulos valores del Seguro de Salud

El resultado de la evaluación demostró que el Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud al 30 junio del 2021 ascendió a ₡1 233 326,07 millones, lo que representó dentro del periodo interanual del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021 un crecimiento absoluto de ₡144 125,41 millones y en términos relativos de un 13.23%.

Se determinó que la Dirección Inversiones enfrentó dificultades para colocar inversiones del Seguro de Salud, de conformidad con los plazos establecidos en la programación de los proyectos, debido a las limitaciones que presentó el mercado bursátil local ocasionado por la falta de ofertas en el mercado financiero, debiendo colocarlos a plazos menores a lo previsto o en otros casos no colocarlos en espera de mejores oportunidades.

Se validaron los datos que respaldan el cumplimiento de los límites de inversión, señalado en los cuadros que están insertos en los Informes de Inversiones del Seguro de Salud de abril, mayo y junio de 2021, al revelarse que a nivel de sector y emisor cumple en su totalidad con los límites de inversión, de conformidad con la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2021.

Se constató que la Política de Liquidez del Seguro de Salud no ha sido refrendada por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud y por consiguiente sometida a conocimiento de la Junta Directiva para su aprobación, a pesar de que fue vista en las sesiones del Comité de Inversiones según consta en las actas N°.109-2021 del 12 de mayo 2021 y N°.111-2021 del 09 de junio 2021.

Las diferencias detectadas en la revisión de conciliación de los saldos de inversiones del SEM y los saldos de títulos registrados por el Custodio de Valores correspondiente a julio 2021, se debe a los registros de las garantías ambientales y que por la naturaleza de su trámite se registran en una cuenta especial de Valores No. 7297- MINAE-FONDO NACIONAL AMBIENTAL (SETENA) y no propiamente en los registros del Custodio de Títulos Valores, de ahí que cuando la Dirección de Inversiones realiza tales conciliaciones surgen diferencias por motivo de las inversiones destinadas a garantías ambientales.

De conformidad con lo hallazgos encontrados se emitieron 3 recomendaciones dirigidas al Área de Tesorería General y a la Dirección de Inversiones. Asimismo, se insta a la Administración el cumplimiento de las recomendaciones 2 y 4 del informe ASF-122-2020 por cuanto se detectaron las mismas debilidades relacionadas con la falta de un procedimiento formal para que los administradores de los proyectos de inversión remitan información de forma periódica, estandarizada y la proyección de recursos para inversión bursátil y uso operativo de los proyectos de inversión. Asimismo, se evidenció que continúa sin aprobación y divulgación la Política de Liquidez del Seguro de Salud.

ASF-125-2021

26 de noviembre de 2021

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL RELACIONADA CON LOS CRITERIOS TÉCNICOS UTILIZADOS EN EL PORTAFOLIO DE INVERSIONES EN TÍTULOS VALORES DEL SEGURO DE SALUD AL ESTABLECER LA ESTRUCTURA POR LA LÍNEA DE INVERSIÓN, UNIDAD DE CUENTA, PLAZO DE VENCIMIENTO, SECTOR E INSTRUMENTOS

ÁREA TESORERÍA GENERAL UP. 1121

DIRECCIÓN FINANCIERO CONTABLE UP 1121

GERENCIA FINANCIERA. UP. 1103

ORIGEN

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento al Plan Anual Operativo 2021 del Área Servicios Financieros.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el portafolio de inversiones en títulos valores del Seguro de Salud, con base en la gestión realizada por la Administración Activa y en cumplimiento del marco normativo establecido, que definen los criterios técnicos para la colocación de inversiones, unidad de cuenta, plazo de vencimiento, sector e instrumentos financieros, acorde con los informes emitidos al respecto.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1- Evaluar el comportamiento y composición del portafolio de inversiones del Seguro de Salud, correspondiente al primer semestre del 2021.
- 2- Verificar las condiciones de funcionamiento del Comité de Inversiones conforme lo establecido por la normativa vigente.
- 3- Constatar la idoneidad en el proceso de articulación entre las instancias que administran los Proyectos de Inversión, Área de Tesorería General y el Comité de Inversiones del SEM, para colocar los recursos por medio de inversiones financieras y bursátiles.
- 4- Verificar el proceso de conciliación realizada por la Dirección de Inversiones del IVM con los registros del custodio de Valores, en relación con las inversiones del Seguro de Salud.
- 5- Verificar el cumplimiento de la Política y Estrategias de Inversión en el portafolio de inversiones de títulos valores del Seguro de Salud.

ALCANCE

El estudio comprendió el análisis de los procedimientos, políticas y estrategias aplicadas por la Administración Activa para la gestión de las inversiones de títulos valores del Seguro de Salud, correspondiente al primer semestre del 2021. Ampliándose en aquellos aspectos que se consideró necesario.

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

METODOLOGÍA

El estudio comprendió el análisis de informes, actas y documentos emitidos por la Dirección Inversiones, Área Administración del Riesgo, Área Tesorería General, Comité de Inversiones del Seguro de Salud y Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales y del Custodio de Valores del Banco Nacional, correspondiente al primer semestre del 2021, en particular los siguientes:

- Informe mensual de inversiones del Seguro de Salud emitido por el Área Administración de Cartera.
- Informe de Transacciones del Seguro de Salud, elaborado por Área de Colocación de Valores, Dirección de Inversiones del IVM.
- Expedientes digitales Compras de Título Valores del Seguro Salud. Elaborado por el Área Administración de Cartera, Dirección de Inversiones.
- Informes de Gestión de Riesgos Financieros de las Inversiones del Seguro de Salud, emitido por el Área Administración del Riesgo, Dirección Actuarial y Económica.
- Documentación relacionada con el proceso de conciliación entre los datos del Sistema de Gestión de Inversión y base de datos emitida por el custodio de valores del Seguro de Salud.
- Consulta de opinión, anotada y cédula narrativa a los siguientes funcionarios:
 - Lic. Erick A. Solano Víquez, jefe, Área Tesorería General y secretario del Comité de Inversiones del Seguro de Salud.
 - Lic. Christian Hernández Chacón, jefe, Área Colocación de Valores.
 - Lic. Melvin J. Morera Salas, jefe, Área Administración de Cartera.
 - Licda. Francina Carranza Garita, funcionaria del Área Tesorería General y apoyo al Comité de Inversiones del Seguro de Salud.

MARCO NORMATIVO

- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, número 17, octubre 1943.
- Ley General de Control Interno, julio 2002.
- Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud.
- Reglamento para la Administración Integral de Riesgos Financieros de los Fondos Institucionales.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Normas para el ejercicio de la Auditoría interna en el Sector Público.
- Política de Inversiones del Seguro de Salud.
- Política de Liquidez del Seguro de Salud.
- Manual de Procedimientos para la Compra de Títulos Valores del Seguro de Salud.
- Manual de Procedimiento de Inversiones y sus Áreas adscritas.
- Manual Gestión Administrativa del Comité de Inversiones del Seguro de Salud.

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. (...).”

ANTECEDENTES

La Caja Costarricense de Seguro de Salud conforme a su Ley Constitutiva tiene a su cargo la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), el cual es un régimen de reparto simple, caracterizado por la distribución de los recursos disponibles en la atención de los servicios de salud en condición universal por los habitantes del país y con sujeción a lo establecido en el Reglamento de Salud.

Dispone de recursos financieros que han sido invertidos en el mercado bursátil y que por ello administra un portafolio de inversiones, que, conforme a la normativa, le permite realizar colocaciones con vencimientos en distintos plazos.

Debido a los recursos que destina el Seguro de Salud al Portafolio de Inversiones bursátiles, ha tenido que asumir el rol de inversionista institucional que tiene como fin realizar las siguientes colocaciones:

- ✓ Aprovisionamiento de las obligaciones salariales de corto plazo, es decir, a las provisiones salariales del salario escolar, aguinaldo y terceras bisemanas, estará en función del flujo de efectivo y se colocarán los títulos valores con un plazo de vencimiento anterior al día de pago.
- ✓ Reservas de la obligación financiera de mediano y largo plazo.
- ✓ Programas de recursos específicos.
- ✓ Proyecto de infraestructura, equipamiento y tecnología de información, de forma que el plazo de colocación estará condicionado a los cronogramas de ejecución estimados por los administradores de los proyectos. Es decir, los proyectos específicos, -según la Política de Estrategia de Inversiones- no considera conveniente establecer límites de corto plazo, mediano y largo plazo, dado que cada director de proyectos estima los cronogramas de ejecución de los recursos reservados, con el propósito de establecer los calces de los vencimientos con dichos compromisos.

Cabe apuntar que la Auditoría emitió el oficio 55677 del 14 de abril 2016, donde indicó que, de acuerdo con una revisión a las reservas del Seguro de Salud, se estableció la diferencia entre reserva y provisión, anotando lo siguiente:

“(…) Desde una perspectiva estrictamente técnica, el documento plantea una diferencia importante entre el concepto de “Reserva” y el de “Provisión”. Esto, por cuanto, aunque ambos se refieren a la constitución de un monto o suma de dinero, el primero está orientado a enfrentar un riesgo, de modo que lleva intrínseco el concepto de incertidumbre y por tanto está sujeto a una probabilidad de ocurrencia; mientras que el segundo se tiene por objetivo financiar de manera diferida un evento cierto. En este sentido, se indica que la atención de deudas, mejoras en la capacidad instalada y reposición de equipo, entre otros responden más al concepto de provisión que de reserva.”

Las inversiones del Seguro de Salud serán colocadas de acuerdo con la Política y Estrategia definida para este fin y paralelamente con la Sección V, inciso c del artículo 14 de la Ley Constitutiva de la CCSS, permitiendo el logro de una combinación óptima entre seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación, que permitan hacer frente a las obligaciones de este seguro.

El proceso de ejecución de las citadas inversiones, estarán sujetas a la aprobación de un Comité de Inversiones del Seguro de Salud, el cual adoptará los acuerdos y que, una vez recibido las propuestas de inversión del Área de Tesorería General, así como en las consideraciones de los encargados de los proyectos y de las recomendaciones técnicas del Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales, Área Administración del Riesgo y la Dirección de Inversiones del IVM, ejecutará tales acuerdos de dicho Comité.

Dichos acuerdos de ese Comité adquirirán firmeza una vez que proceda la lectura y aprobación del acta respectiva, en ese tanto, ese documento adquiere validez vez firmada por todos los miembros de dicho Comité que asistieron a la sesión. Asimismo, este procedimiento aplica en el caso de sesiones extraordinarias, tal como lo establece el Reglamento para las inversiones de las reservas del Seguro de Salud.

En lo correspondiente a la política de inversión aprobada por la Junta Directiva, en el documento denominado: Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud, será ejecutada para cada ejercicio económico, con base en las siguientes disposiciones:

1. En las Inversiones a la vista se realizarán por medio del Área de Tesorería General, donde los volúmenes de inversión de corto plazo estarán vinculados a los niveles de ingresos y gastos, cuyas diferencias positivas se constituyen en un ahorro sin un plazo determinado y se invertirán a la vista temporalmente y retirarán cuando se requiera. En otros términos, tales recursos funcionan como una reserva de fondos que se usa para cancelar cuentas según su vencimiento y cubrir desembolsos inesperados.
2. Hay que asegurar que la Administración de la cartera de inversiones a la vista se realice de acuerdo con criterio de rentabilidad, seguridad y liquidez.
3. Suministrar una liquidez para solventar las necesidades de efectivo que requiera el Seguro de Salud.

Cabe señalar, que la Gerencia Financiera en la figura del Gerente Financiero, será el responsable por la gestión, administración, evaluación y control de la Política de Inversiones del Seguro de Salud.

En el caso de la Dirección de Inversiones será responsable de la ejecución de las inversiones del Seguro de Salud, de conformidad con el Reglamento para las inversiones de las reservas del Seguro de Salud. Las inversiones de corto, mediano y largo plazo serán colocadas por la Dirección de Inversiones, conforme a los acuerdos establecidos por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud y acorde con la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud aprobada por la Junta Directiva y vigente a 2021.

Al 30 de junio 2021, la reserva del Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud ascendió al valor al costo de ¢ 1,233,326.07 millones, con un rendimiento nominal promedio ponderado de 7.35%, donde la mayor parte de los recursos se destinaron al Fondo Portafolio de Proyectos (43.24%) y Fideicomiso (26.34%), tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Portafolio Títulos Valores Seguro de Salud
Al 30 de junio 2021
En millones de colones y en porcentajes

Detalle	Monto	Participación	Rendimiento
Fondo Portafolio de Proyecto	533.325,51	43.24%	8.41%
Títulos Valores-Fideicomiso-	324.797,92	26.34%	8.21%
Títulos Valores-Aprovisionamiento-	213.024,00	17.27%	3.11%
Títulos Valores -Ley Tabaco-	104.147,27	8.44%	7.32%
Red Oncológica	28.354,63	2.30%	11.70%
Plan Innovación Financiera	27.557,63	2.23%	5.30%
GRG y Modelo de Costos	1.863,0	0.15%	4.55%
Garantías Ambientales	256,09	0.02%	5.38%
Centro Psiquiátrico Penitenciario	00.0	0.0%	0.0%
Títulos Valores (Reserva de Contingencia)	00.0	0.0%	0.0%
Portafolio Total	1.233.326,07	100.0%	7.35%

Fuente: Datos del cuadro 18 del Informe Mensual de Inversiones Seguro de Salud. Al 30-06-2021.

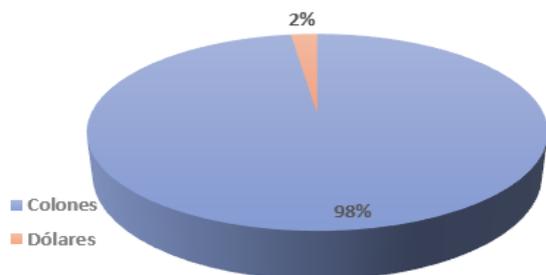
Cabe señalar del cuadro anterior, que las inversiones correspondientes a títulos valores del Centro Psiquiátrico Penitenciario y de la Reserva de Contingencia no presentó movimientos de retiro o de reinversión a junio del 2021 por parte de las unidades Técnicas involucradas.

Gráfico 1
Composición por sector, moneda y plazo
Portafolio de inversiones seguro de Salud.
Al 31 de junio 2021



El Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud mantuvo en el sector público una inversión de ¢ 1.172.431,32 millones (Ministerio de Hacienda, BCCR, Bancos Estales y otros emisores) y ¢ 60.894.75 millones en el Sector Privado. (Bancos privados, Mutuales, Asociación Solidarista y Cooperativas).

Por Moneda



El Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud muestra un predominio de títulos valores por un monto del ₡1.205.983,82 y ₡27.342.25 millones invertidos en dólares.

POR PLAZO



En el portafolio de Inversiones del Seguro de Salud realizó inversiones a un plazo de 1 año por un monto del ₡603.112,57 millones y más de 1 a 5 años la suma de ₡ 630.230,50 millones.

Fuente: Elaboración Propia con datos del Informe Mensual de Inversiones del Seguro de Salud al 31 de junio 2021

En otro orden de ideas, la Auditoría en el informe ASF-122-2020 del 22 de octubre 2020, señaló aspectos de mejora que debía considerar la Administración Activa para potenciar la gestión del proceso de inversiones del Seguro de Salud, en particular, la necesidad de generar la documentación necesaria con suficiencia y razonabilidad que respalde las decisiones del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, en especial, la necesidad de articular entre las partes involucradas el desarrollo de actividades para disponer de la información con oportunidad y eficacia para un adecuado calce y definición de la estrategia de inversiones, así como mejorar la robustez del acta que emite dicho Órgano, con base en los requerimiento del Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud. Igualmente, dada la naturaleza financiera del Seguro de Salud, se considera disponer de una metodología apropiada en materia de liquidez, con el fin de optimizar los recursos y cumplir con las obligaciones, por lo que se instó la aprobación de la Política de Liquidez para dicho Seguro.

También se señaló la conveniencia de realizar una revisión de las garantías ambientales, con la finalidad de valorar los mecanismos más favorables para emplear conforme al marco normativo vigente. Además, se indicó la necesidad de establecer mecanismos para documentar de forma suficiente y oportuna las compras de títulos valores, relacionados con la elaboración de los expedientes de compra y con ello adjuntar aquellos documentos que involucran el proceso de transacción de los títulos valores, en observancia con lo establecido en la normativa vigente y de la Política y Estrategia de Inversiones. De lo anterior, en el citado informe emitió ocho recomendaciones a la Administración, las cuales según el Centro de Seguimiento de la Auditoría se encuentran en programación para su ejecución en el 2022.

HALLAZGOS

1- SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL PORTAFOLIO DE TÍTULOS VALORES DEL SEGURO DE SALUD

Se constató que el monto total del portafolio de inversiones del Seguro de Salud al 30 junio del 2021 ascendió a ¢1 233 326,07 millones, lo que representó dentro del periodo interanual del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021 un crecimiento absoluto de ¢144 125,41 millones y en términos relativos de un 13.23%. En ese sentido, en el cuadro 2 se analiza el comportamiento de los fondos que componen dicho Portafolio.

Cuadro 2
Estructura del Portafolio de Títulos Valores Seguro de Salud.
30 de junio 2020 al 30 junio 2021.
En millones de colones

Detalle	Junio 2020	Junio 2021	Variación Absoluta	Variación Relativa
Fondo Portafolio de Proyecto	539 940,03	533 325,51	-6614,51	-1,23%
Títulos Valores Fideicomiso	235 102,51	324 797,92	89 695,42	38,15%
Títulos Aprovisionamiento	203 619,00	213 024,00	9 405,00	4,62%
Títulos Valores. Ley Tabaco	72 111,01	104 147,27	32 036,26	44,43%
Red Oncológica	17 591,57	28 354,63	10 763,96	61,18%
Plan innovación Financiera	16 839,37	27 557,63	10 718,26	63,25%
GRG y modelos de Costos	1 800,00	1 863,00	63,00	3,50%
Garantías Ambientales	116,67	256,09	139,42	119,50%
Centro Psiquiátrico Penitenciario	323,00	0.0	-323,00	-100,00%
Títulos Valores. Reserva de Contingencia	1 757,49	0.0	-1757,49	-100,00%
TOTAL	1 089 200,65	1 233 326,07	144 125,41	13,23

Fuente: Datos del cuadro 5 del Informe Mensual de Inversiones Seguro de Salud, al 30-06-2021.

Los datos insertos en el cuadro anterior refieren al comportamiento de los fondos del Seguro de Salud de forma interanual, donde se resaltan los siguientes aspectos:

- El Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud lo integran 10 fondos que, al 30 de junio 2021, siete rubros presentaron incrementos y tres disminuciones de forma interanual.
- Los siete fondos que presentaron aumentos en términos absolutos fueron los Títulos Valores - Fideicomiso, títulos Valores -Ley Tabaco, Red Oncológica y Plan Innovación Financiera, siendo el rubro de Títulos Valores – Fideicomiso, el que muestra un mayor crecimiento en términos absolutos que ascendió a ¢89 965,42 millones. Por otro lado, los rubros que presentaron disminución fueron Fondos Portafolio de Proyectos, Centro Psiquiátrico Penitenciario y títulos valores- Reserva de Contingencia. De estos dos últimos rubros se determinó que no se realizaron inversiones durante junio del 2021 y en el caso de Fondo de Portafolio de Proyectos, no se realizó reinversión de recursos, dado que se destinaron recursos para la utilización de los proyectos constructivos cuyo monto totalizó en ¢6 614,51 millones.

En el cuadro 3, se constata el rendimiento promedio ponderado del Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud, registró un decrecimiento interanual promedio, al pasar de 8.55% a 7.35%. Esta situación obedeció a una reducción de tasas de interés en el mercado. En el caso del rendimiento de la Red Oncológica, cuyo fondo está invertido en dólares, se dio un incremento en la tasa de interés debido a que durante el primer semestre del 2020 se presentó un tipo de cambio temporalmente bajo.

Cuadro 3
Rendimiento del Portafolio Seguro de Salud
Del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021
En porcentaje

Detalle	Junio 2020	Junio 2021
Garantías Ambientales	7.50%	5.38%
Títulos Valores. Ley Tabaco	9.57%	7.32%
Red Oncológica	4,38%	11,70%
Títulos Valores Aprovisionamiento	6,25%	3,11%
Títulos Valores Fideicomiso	9,38%	8,21%
Centro Psiquiátrico Penitenciario	7,06%	0,0%
Fondo Portafolio de Proyecto	9,16%	8,41%
Plan innovación Financiera	7,82%	5,30%
Títulos Valores. Reserva de Contingencia	7,02%	0,0
Títulos Valores (Ley de Paternidad)	0.0%	0,00
GRG y modelos de Costos	7.06%	4.55%
Total, Rendimiento Ponderado	8.55%	7.35%

Fuente: Datos del cuadro 7 del Informe Mensual de Inversiones Seguro de Salud, al 30-06-2021.

En el cuadro 4, se registran aquellos montos mensuales que se invirtieron en los diferentes fondos que componen el Portafolio de inversiones del Seguro de Salud, correspondiente al periodo de junio 2020 a junio 2021. En ese sentido, se observa que dicho Portafolio tuvo un crecimiento interanual del 13.23% al pasar de ¢1 089 200.65 millones a ¢1 233 326,07 millones. Asimismo, se muestra un crecimiento interanual del rubro de las Garantías Ambientales de 119.50%, lo que significa un crecimiento de nuevos proyectos de infraestructura institucional, lo que elevó el cumplimiento de este requisito previo de la Secretaría Técnica Nacional (SETENA) el deber depositar tales garantías, con base en la adquisición de certificados de depósitos a plazos (CDP), lo cuales se registran en una cuenta especial por el Custodio de Valores a nombre del SETENA.

Cuadro 4
Montos mensuales del Portafolio Seguro de Salud
Del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021
En millones de colones

Detalle	jun-20	jul-20	ago-20	sep-20	oct-20	nov-20	dic-20	ene-21	feb-21	mar-21	abr-21	may-21	jun-21	Crecimiento interanual
Garantías Ambientales	116,67	144,03	144,14	120,93	120,98	136,72	231,80	274,58	273,00	273,50	273,50	272,92	258,09	119,50%
Títulos Valores (Ley Tabaco)	72 111,01	62 247,93	94 239,45	93 019,83	89 019,83	100 434,83	100 434,83	97 558,30	103 930,30	103 930,30	103 930,30	104 147,27	104 147,27	44,43%
Red Oncológica	17 591,57	9 391,96	26 808,40	27 263,75	27 047,32	22 558,70	27 745,49	27 674,38	27 725,93	27 734,82	27 670,81	27 865,68	28 354,83	61,18%
Títulos Valores (Aprovisionamiento)	203 619,00	163 619,00	163 619,00	148 619,00	154 431,00	152 000,00	152 000,00	82 000,00	173 524,00	213 024,00	213 024,00	213 024,00	213 024,00	4,82%
Títulos Valores (Fideicomiso)	235 102,51	227 896,06	268 915,06	255 258,02	257 949,16	313 885,91	313 595,28	307 774,45	320 098,11	321 423,89	324 797,92	324 797,92	324 797,92	38,15%
Centro Psiquiátrico Penitenciario	323,00	323,00	323,00											-100,00%
Fondo Portafolio de Proyectos	539 940,03	517 389,00	559 705,88	517 705,17	517 705,17	525 065,17	523 700,17	510 882,27	521 867,79	528 170,70	528 170,70	533 581,33	533 325,51	-1,23%
Plan Innovación Financiera	16 839,37	26 620,37	26 620,37	26 655,48	26 655,48	26 655,48	27 080,97	26 841,63	27 557,63	27 557,63	27 557,63	27 557,63	27 557,63	63,85%
Títulos Valores (Reserva de Contingencias)	1 757,49	1 757,49	1 757,49	1 037,80										-100,00%
GRD y Modelo de Costos	1 800,00	1 800,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	1 883,00	3,50%
Cartera Total	1 089 200,65	1 011 178,84	1 141 995,79	1 071 542,99	1 074 791,94	1 142 596,82	1 146 651,34	1 054 666,61	1 176 637,76	1 223 977,83	1 227 487,86	1 233 119,75	1 233 326,07	13,23%
Variación mensual	-22 717,26	-78 021,82	130 816,95	-70 452,80	3 248,95	67 804,88	4 054,52	-91 984,72	121 971,15	47 340,07	3 510,03	5 631,90	206,31	

Fuente: Datos del cuadro 6 del Informe Mensual de Inversiones Seguro de Salud, al 30-06-2021.

En el cuadro 5 se evidencian las inversiones realizadas por sector en el Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud durante el periodo interanual de junio 2020 al junio 2021, donde se observa que las mayores inversiones se encuentran en el Sector Público, el cual representó el 95.06%, mientras el restante 4.94% se colocaron recursos en el sector privado (Bancos privados, mutuales, cooperativas, asociación solidarista y fondos de inversión). Durante el citado período se observa un crecimiento absoluto del sector público de ₡157 971,10 millones con una tasa de crecimiento del 15.57%, pero en el caso del sector privado se redujo en términos absolutos en ₡13 845, 69 millones y un decrecimiento de la tasa relativa en -18.53%, debido principalmente a la menor captación del sector privado y a consecuencia al poco dinamismo del sector privado ocurridas por las menores necesidades de captación de los fondos institucionales. Otro elemento que explica la situación de las inversiones se debe al poco desarrollo y profundidad del mercado bursátil nacional, donde existen opciones limitadas de inversiones para dicho Portafolio, dado que se concentran -tal como se observó- en el Sector Público, en particular en el Ministerio de Hacienda, Banco Central y Bancos del Estado.

Cuadro 5
Portafolio de títulos Valores Seguro de Salud, por Sector
Del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021
En millones de colones

Detalle	jun-20			jun-21			Crecimiento	
	Monto ¹	% Partic.	% Rend. 1	Monto ¹	% Partic.	% Rend. 1	Absoluta	Relativa
Sector								
Público	1 014 460,21	93,14%	8,73%	1 172 431,32	95,06%	7,44%	157 971,10	15,57%
Privado	74 740,44	6,86%	6,57%	60 894,75	4,94%	5,53%	-13 845,69	-18,53%
Total	1 089 200,65	100,00%	8,59%	1 233 326,07	100,00%	7,35%	144 125,41	13,23%

^{1/} El monto y rendimiento se refiere al valor al costo de los títulos.

Fuente: Datos del cuadro 10 del Informe Mensual de Inversiones Seguro de Salud, al 30-06-2021.

En el cuadro 6 se refleja la conformación del Portafolio de Títulos de Seguro de Salud por plazos de vencimiento, el cual se encuentra condicionado a la programación de los proyectos y que sus Administradores establecen los plazos de colocación en la medida que van requiriendo los recursos para uso de dichos proyectos generalmente constructivos. En ese sentido, el Comité de Inversiones del Seguro de Salud, acuerda las inversiones por plazos, conforme a las recomendaciones de los encargados de los proyectos, excepto las cuentas de aprovisionamientos que son rubros autorizados por la Dirección Financiera Contable y gestionados por el Área de Tesorería General, los cuales tienen vencimiento en el corto plazo (pagos bisemanales, aguinaldo y salario escolar). Dado lo anterior, se observa en dicho cuadro que el plazo de vencimiento “hasta un año” (corto plazo) representó a junio del 2021 una tasa de participación del 48.90%, mientras el plazo de “más de 1 a 5 años” (mediano y largo plazo) representó el 51.10%.

De manera interanual se observa un crecimiento de la participación de las inversiones correspondiente a ₡31 270,26 millones, debido principalmente a las obligaciones ordinarias que tuvieron aquellos fondos de 1 a 5 años. Otro aspecto por destacar se refiere al comportamiento de los rendimientos dentro del período interanual, donde en junio 2021 disminuyó 5.22% y 9.39% en el vencimiento de 1 año y más de 1 a 5 años respectivamente, en comparación a junio 2020 que alcanzó una tasa de rendimiento del 6.69% y 10.14%, respectivamente. La razón que explica tal situación obedece a la baja de tasas de interés que experimentó el mercado financiero local durante el primer semestre del 2021 y que incidió en las colocaciones de los recursos bursátiles del Seguro de Salud.

Cuadro 6
Portafolio del Títulos Valores Seguro de Salud
Por Plazo de Vencimiento
Del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021
En millones de colones

	jun-20			jun-21			Crecimiento	
	Monto ¹	% Partic.	% Rend. ¹	Monto ¹	% Partic.	% Rend. ¹	Absoluta	Relativa
Plazo al Vencimiento								
Hasta 1 año	490 257,42	45,01%	6,69%	603 112,57	48,90%	5,22%	112 855,15	23,02%
Más de 1 a 5 años	598 943,24	54,99%	10,14%	630 213,50	51,10%	9,39%	31 270,26	5,22%
Total	1 089 200,65	100,00%	8,59%	1 233 326,07	100,00%	7,35%	144 125,42	13,23%

^{1/} El monto y rendimiento se refiere al valor al costo de los títulos.

Fuente: Datos del cuadro 10 del Informe Mensual de Inversiones Seguro de Salud, al 30-06-2021.

En el cuadro 7 se determinó que el 30 de junio 2021 las inversiones realizadas en colones totalizaron ₡1 233 326,07 millones, representado un 97.78% del total por unidad de cuenta y el restante 2.22 % en inversiones de dólares (₡27 342,25 millones) proveniente de los fondos de la Red Oncológica. Cabe señalar, que, en el período interanual, se observa en dicho cuadro una reducción de la rentabilidad en títulos en colones que pasó de 8.59% a 7.35% a consecuencia de la disminución que experimentó el rendimiento en el mercado financiero local debido principalmente a la disminución de la tasa de interés. En el caso del rendimiento en moneda extranjera (\$) presentó un crecimiento de 7.73% al pasar de 4.29% a 12.02%, se derivó del aumento de la devaluación interanual registrada en junio 2021.

Cuadro 7
Portafolio del Títulos Valores Seguro de Salud
Por Unidad de Cuenta
Del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021
En millones de colones

Unidad de cuenta	jun-20			jun-21			Observaciones	
	Monto ¹	% Partic.	% Rend. ¹	Monto ¹	% Partic.	% Rend. ¹	Tipo de Tasa	Rendimiento
Colones	1 072 201,71	98,44%	8,66%	1 205 983,82	97,78%	7,24%	Fija	Fijo
Dólares	16 998,95	1,56%	4,29%	27 342,25	2,22%	12,02%	Fija	Ajusta con TC
Total	1 089 200,65	100,00%	8,59%	1 233 326,07	100,00%	7,35%		

^{1/} El monto y rendimiento se refiere al valor al costo de los títulos.

Fuente: Datos del cuadro 8 del Informe Mensual de Inversiones Seguro de Salud, al 30-06-2021.

El Reglamento para las Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud, artículo 1, señala que:

“Las Políticas de inversión del Seguro de Salud se desarrollarán de acuerdo con la Sección V y el inciso c del artículo 14 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Su propósito fundamental es lograr que las inversiones se realicen de acuerdo con los objetivos del régimen, logrando una combinación óptima entre seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación, acorde con tales objetivos de tal forma que permitan hacer frente a las obligaciones de corto, mediano y largo plazo de este Seguro.”

En consulta realizada el 01 setiembre 2021 y anotada en cédula narrativa el Lic. Christian Hernández Chacon, Jefe Área de Colocación de Valores, manifestó que la Dirección de Inversiones, se ha comprometido con las inversiones financieras del Seguro de Salud en el logro de apropiadas colocaciones en concordancia con los principios de seguridad, liquidez y rentabilidad, a pesar de los efectos de la pandemia que ha impactado en las actividades económicas en el 2020 y en el transcurso del 2021, así como por las decisiones del Banco Central relacionadas con la disminución de la Tasa de Política Monetaria y una baja de la Tasa Básica Pasiva, que desencadenó una reducción de las tasa interés de emisores públicos y privados con impacto en el mercado bursátil. A pesar de ello, se ha logrado que el Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud se mantenga con un crecimiento moderado.

Esta Auditoría, constató en el informe de Inversiones del Seguro de Salud al 30 de junio de 2021, que Portafolio de Inversiones durante el periodo interanual del 30 de junio 2020 al 30 de junio 2021 mostró una tasa de crecimiento interanual del 13.23%, pese a las limitaciones que ha tenido la economía nacional ocasionada por la Pandemia. Sin embargo, la expectativa -según los especialistas- es que se genere una recuperación económica en el segundo semestre del 2021 y que estaría condicionado a la apertura de aquellas actividades económicas que fueron afectadas por la COVID-19, la aprobación de recursos externos y los avances de vacunación. Si bien, los nuevos recursos financieros externos vendrían a sustituir el vencimiento de los recursos fiscales, quedaría un remanente del déficit financiero que podría estimular el mercado bursátil local por nuevos recursos financieros cerrar esa brecha, que sin duda sería nueva oportunidad para los recursos institucionales tanto del Seguro de Salud como del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

2- SOBRE LAS COLOCACIONES DE LAS INVERSIONES BURSÁTILES POR PLAZOS Y LOS CALCES CONFORME AL CRONOGRAMAS DE LOS PROYECTOS.

Se determinó que la Dirección de Inversiones tiene limitaciones para colocar las inversiones del Seguro de Salud, conforme a los plazos establecidos en la programación o cronograma de los proyectos de dicho Seguro y de conformidad con lo acordado por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud, dado principalmente a las limitaciones que presenta el mercado bursátil local, en particular a la falta de ofertas en el mercado y en aquellos casos que logró la colocación a plazos menores a lo previsto, cumpliendo como una opción de último término según acuerdo del citado Comité, así como de suspender la inversión a la espera de mejores oportunidades que pueda ofrecer el mercado financiero nacional, gestión de colocación que es efectuada por el Área de Tesorería General en inversiones a la vista.

Además, se tuvo conocimiento que en el Área de Tesorería General no existe un procedimiento para recolectar la información necesaria a los administradores de los cronogramas de proyectos, sino que en la práctica se realiza una coordinación informal, donde se fija la fecha de programación de los recursos a invertir.

La Ley Constitutiva de la CCSS, N°. 17, artículo 39 -La CAJA, en la inversión de sus reservas, se regirá por los siguientes principios:

- a) *Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario ente seguridad, rentabilidad y liquidez de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por Ley.*

- e) *Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general.*

El Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud, artículo 1 señala lo siguiente:

“Las políticas de inversión del Seguro de Salud se desarrollarán de acuerdo con la Sección V y el inciso c del artículo 14 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Su propósito fundamental es lograr que las inversiones se realicen de acuerdo con los objetivos del Régimen, logrando una combinación óptima entre seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación, acorde con tales objetivos de tal forma que permitan hacer frente a las obligaciones de corto, mediano y largo plazo de esta seguro”.

En consulta realizada con el Lic. Christian Hernández Chacón, jefe Área Colocación de Valores, señaló que los efectos de la pandemia del COVID-19 ocurrido en el último año y medio, ha impactado en la actividad económica del país, en especial en el sistema financiero local y que ante una desaceleración del crecimiento económico, demanda limitados recursos para la inversión productiva, contrayendo el crédito y las inversiones bursátiles, pese a que la política monetaria ha logrado bajar las tasas de interés. No obstante, se han dado pasos iniciales de recuperación de la economía local.

Es criterio de esta Auditoría que La CAJA como inversionista institucional, ha sentido esos efectos de la Pandemia, por lo que ha tenido que realizar esfuerzos para colocar los fondos de una forma razonable, sujeta a una estrategia operativa, basada en la seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación de los recursos dada las condiciones limitadas del mercado financiero.

3- SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES DE INVERSIÓN SEÑALADOS EN LA POLÍTICA Y ESTRATEGIA DE INVERSIONES DEL SEM

La revisión de los datos del cuadro “Cumplimiento Políticas y Estrategia de Inversiones” contra el anexo 1 “Estructura de la Cartera de Títulos Valores del Seguro de Salud”, ambos insertos en los Informes Mensuales de Inversiones del Seguro de Salud de abril, mayo y junio del 2021, emitido por la Dirección de Inversiones, revelan que la información señalada en primer cuadro por sector y emisor cumple en su totalidad con los límites de inversión indicados en la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2021 concerniente a esos meses.

El Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud, artículo 16, señala lo siguiente:

“La Dirección de Inversiones, presentara ante el Comité de Inversiones un informe de la ejecución de las inversiones a corto, mediano y largo plazo del Seguro de Salud, de acuerdo con las políticas de inversión aprobada por la Junta Directiva y la normativa vigente” El subrayado es nuestro.

En consulta realizada el 01 de octubre 2021 y anotada en cédula narrativa, Lic. Christian Hernández Chacón, jefe Área de Colocación de Valores, manifestó que la Dirección de Inversiones realiza continuamente un monitoreo para el fiel cumplimiento de los límites de inversión señalados en la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud, cuyo acatamiento es señalado en los informes mensuales de inversiones, para conocimiento del Comité de Inversiones del Seguro de Salud.

Los límites de inversión son medidas de tipo cuantitativo, el cual si no tiene debido seguimiento o control podría propiciar riesgos con afectación en el equilibrio entre rentabilidad, seguridad y liquidez, y sobre todo en la viabilidad de las inversiones.

4- SOBRE LA VALIDACIÓN DE LAS COLOCACIONES REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN DE INVERSIONES POR PARTE DEL COMITÉ DE INVERSIONES DEL SEGURO DE SALUD

4.1 Actas del Comité de Inversiones del Seguro de Salud:

En la revisión de las actas del Comité de Inversiones del Seguro de Salud del primer semestre del 2021, concerniente a la información registrada en los informes de transacciones del Seguro de Salud emitida por la Dirección de Inversiones durante al primer semestre del 2021, se determinó que en esas actas se omite el análisis de los montos disponibles que quedaron pendientes del periodo anterior y que están reflejados en dichos informes. Tal información no es valorada por parte de ese Comité, con el fin que se inviertan nuevamente esos recursos en los plazos correspondientes, en razón que inicialmente dicha Dirección no encontró oportunidades de colocación en el mercado de valores.

También se evidenció que en algunas actas del Comité de Inversiones se analiza y se valida la información de los informes de Transacciones del Seguro de Salud concerniente a las colocaciones realizadas por la Dirección de Inversiones del periodo anterior; sin embargo, no se refleja mediante un acuerdo por parte de ese Comité tal situación. A la vez, en otras sesiones se omite validar las colocaciones ejecutadas por esa Dirección y queda como informativo lo señalado en los Informes de Transacciones del Seguro de Salud.

Lo anterior, se evidenció en el informe de transacciones del Seguro de Salud de febrero 2021, correspondiente al oficio GP-DI-0185-2021, elaborado por la Dirección de Inversiones del IVM, donde se señala al Comité de Inversiones lo siguiente:

“Se les solicita su colaboración para que en los montos de disponibilidades que se indiquen en las actas para el siguiente período de inversión, se vuelvan a reflejar o se reiteren los montos que quedaron pendientes del período anterior, si se requieren invertir, para con ello evitar cualquier malentendido y no quedar bien claro los montos a invertir”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, de la Contraloría General de la República, en el punto 5.6.1 Confiabilidad, señala que:

“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”

4.2 Omisión de firmas de los miembros del Comité de Inversiones del Seguro de Salud en las Actas emitidas por ese Comité.

Se constató que el Comité de Inversiones del Seguro de Salud emite las deliberaciones y acuerdos en un libro de actas y actas digitales, a las cuales esta Auditoría tuvo acceso para su respectivo análisis, dado que los miembros del Comité sesionan en teletrabajo. De la revisión efectuada se evidenció que se tiene una agenda programada entre los puntos usuales, están: el análisis de oficios, asuntos de los miembros, aprobación de vencimientos y los respectivos acuerdos, las cuales cumplen con el formato establecido. Sin embargo, la revisión de siete actas emitidas durante el primer semestre del 2021, evidencia que no se encuentran firmadas por los miembros que integran dicho Comité.

El Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud, artículo 13, en el apartado “Condiciones de funcionamiento del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, punto b), señala que:

“Los acuerdos adquieren su firmeza una vez que se proceda a la lectura y aprobación del acta respectiva, con excepción de los acuerdos de colocación de los recursos así declarados por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud que quedarán firmes en respectivo acuerdo. Para su validez, las actas deberán ser firmadas por todos los miembros del Comité que asistieron a la respectiva sesión. En caso de que un miembro no esté de acuerdo con alguna propuesta deberá razonar su voto, lo cual deberá consignarse en el acta respectiva.”

El Comité de Inversiones actúa como el responsable del análisis de las inversiones en cuyas decisiones, autoriza su colocación basados en acuerdos que son comunicados a la Dirección de Inversiones para la ejecución de adquisición de títulos valores. Los informes de transacciones emitidos por dicha Dirección deben ser analizados ampliamente, con el fin de validar el cumplimiento de los acuerdos y conocer cómo fueron colocados dichos recursos y cuáles no, lo que evitaría cualquier riesgo operativo por insuficiencias de procesos y la presencia de eventos externos imprevistos.

El 15 de octubre 2021, en consulta, a la Licda. Francina Carranza Garita, funcionaria del Área de Tesorería General, quien brinda apoyo a la Secretaría del Comité de Inversiones del SEM, manifestó, al sesionar el Comité de Inversiones por teletrabajo, se dificulta recoger las firmas de sus miembros, dado que no se dispone de un mensajero que se encargue la recolección de dichas firmas.

En el caso de aquellas actas del Comité de Inversiones del Seguro de Salud no firmadas por sus miembros, incide en la firmeza de los acuerdos contenidos en este documento, lo que supondría un riesgo legal, así como el incumplimiento conforme lo dicta el Reglamento para las inversiones de las reservas del Seguro de Salud en el citado artículo 13.

5- NECESIDAD DE ESPECIFICAR EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DEL COMITÉ DE INVERSIONES DEL SEGURO DE SALUD EN LAS COLOCACIONES REALIZADAS EN LOS INFORMES DE TRANSACCIONES

Se determinó en la revisión de los informes mensuales de Transacciones del Seguro de Salud, emitidos por la Dirección de Inversiones, correspondiente al primer semestre del 2021 en particular del cuadro 1 -Inversiones en títulos de valores- la ausencia de una columna, que permita identificar en cuáles colocaciones de inversión se logró cumplir con el acuerdo del Comité de Inversiones, es decir no cita el número de oficio en el cual se transcriben las instrucciones de los acuerdos de dicho Comité, dado que la Dirección de Inversiones podría ejecutar varias colocaciones de otros acuerdos y que no aparecen señalados en dicho cuadro, lo que evita una mayor transparencia, control y seguimiento del procedimiento realizado.

En el Manual de Procedimientos de la Dirección de Inversiones y sus Áreas adscritas, 2.24 Otros subprocesos inherentes a la Colocación de Valores y Administración de Cartera, indica en el punto 4

“Propiciar una gestión administrativa eficiente, eficaz y con calidad, orientada a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, mediante el análisis de los procedimientos de trabajo, con el fin de flexibilizar la gestión en función del usuario”.

El 13 de octubre 2021 el Lic. Christian Hernández Chacón, jefe Área Colocación de Valores, manifestó su anuencia de incorporar una columna en el cuadro 1 del Informe mensual de Transacciones del Seguro de Salud, con el fin de indicar qué acuerdos del Comité de Inversiones permitieron ejecutar las colocaciones de inversiones en el mercado bursátil, para una mayor transparencia de la gestión operativa realizada.

La incorporación de oportunidades de mejora a los informes de transacciones de las inversiones del Seguro de Salud asegura una mayor calidad de la información, confiabilidad y transparencia y presenta a conocimiento al Comité de Inversiones del Seguro de Salud sobre la gestión realizada de inversiones y con qué acuerdos se cumplieron.

6- SOBRE LA FALTA DE APROBACIÓN DE LA POLÍTICA DE LIQUIDEZ DEL SEGURO DE SALUD

Se constató que la Política de Liquidez del Seguro de Salud no ha sido refrendada por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud y por consiguiente hecha de conocimiento de la Junta Directiva para su aprobación, a pesar de que fue vista en las sesiones del Comité de Inversiones según consta en las actas N°. 109-2021 del 12 de mayo 2021 y Acta N°. 111-2021 del 09 de junio 2021, de conformidad con lo indicado en el acuerdo Segundo de esta última Acta, el Área de Tesorería General realizaría los ajustes pertinentes con base en las observaciones de los miembros del citado Comité. Sin embargo, esta Auditoría indagó que actualmente este documento se encuentra pendiente de revisión por dicho Comité, debido a que no han tenido espacio para programar en Agenda su respectivo análisis.

A pesar de que la Política de Liquidez no ha sido aprobada, se evidenció que la Política de Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2021, dispone un apartado denominado “Indicador de Liquidez”, donde se indica que el límite prudencial de liquidez del SEM se definirá conforme a lo estipulado en la Política para la Administración Integral de Riesgos Financieros de las Inversiones en Títulos Valores y Créditos Hipotecarios, el cual será el 10% del Promedio de los egresos reales. Por tanto, se señala en ese apartado, que:

“En el caso del Seguro de Salud, se deberá mantener un saldo final de caja promedio mensual de ₡52.0 mil millones, con el propósito de hacerle frente a los compromisos de las dos primeras semanas del mes siguiente.”

Se indagó en el Área de Tesorería General que dicho monto es el que actualmente se utiliza en el flujo efectivo del Seguro de Salud, que representa el “saldo mínimo de caja” que es sinónimo de “indicador de liquidez”. Sin embargo, para esta Auditoría, no queda claro si este indicador de liquidez es congruente con los términos que se considerarán en la Política de Liquidez que aún no ha sido refrendada por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud.

El Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud en su artículo 1°, establece el propósito fundamental de las inversiones que realice este seguro, de la siguiente forma:

“Artículo 1°- Las políticas de inversión del Seguro de Salud se desarrollarán de acuerdo con la Sección V y el inciso “c” del artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Su propósito fundamental es lograr que las inversiones se realicen de acuerdo con los objetivos del régimen, logrando una combinación óptima entre seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación, acorde con tales objetivos de tal forma que permitan hacer frente a las obligaciones de corto, mediano y largo plazo de este seguro.”

La Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud reitera en su objetivo general la necesidad de establecer la liquidez como un elemento esencial para la toma de decisiones de inversión en el Seguro de Salud, según se lee:

*“Establecer los lineamientos y estrategias que permitan constituir un portafolio de inversiones para lograr el cumplimiento de los compromisos del Seguro de Salud, concordante con los principios de seguridad, **liquidez** y rentabilidad.”*

El 08 de octubre 2021 el Lic. Erick Solano Víquez, jefe Área Tesorería General, manifestó por correo electrónico lo siguiente:

- *Se elaboró un documento en borrador del cual adjunto copia, en el cual participó la Dirección de Inversiones y el Área de Administración de Riesgos, el cual fue sometido al conocimiento del Comité de Inversiones del Seguro de Salud en el mes de mayo y está pendiente de revisión.*
- *En el documento se utilizan como términos análogos “saldo mínimo de caja” e “indicador de liquidez”.*
- *El 27 de setiembre se recibieron las observaciones del miembro externo del Comité de Inversiones SEM, señor Carlos Chinchilla, las cuales están siendo valoradas.*
- *Durante el presente mes de octubre se solicitará a los restantes miembros sus observaciones, de modo que el documento final pueda ser aprobado sea en la sesión de noviembre o de diciembre.*
- *Al finalizar el año se espera haber remitido el documento a la Gerencia General para que a su vez lo eleve al conocimiento de la Junta Directiva.*

Dado que el Seguro de Salud tiene un perfil de inversionista institucional, es necesario disponer de una metodología apropiada de liquidez, la cual le permita definir las necesidades del fondo para cumplir con las obligaciones de corto plazo y con ello lograr una combinación adecuada de estrategia financiera sobre aquellos recursos que se destinarían a las inversiones bursátiles. Tal situación requiere la necesidad que se establezca un indicador de liquidez sustentado en un saldo mínimo de caja y que sea documentado en una Política de Liquidez, y congruente con el indicador señalado en la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud

7- SOBRE LA CONCILIACIÓN DE LOS SALDOS DE INVERSIONES DEL SEM Y LOS SALDOS DE TÍTULOS VALORES REGISTRADOS POR EL CUSTODIO.

Esta Auditoría en conjunto con el Lic. Carlos Durán Montero, funcionario del Área Administración de Cartera, quien tiene cargo el proceso las conciliaciones de las inversiones del Seguro de Salud con lo registrado por el custodio, procedió a revisar y validar los saldos de inversiones y los saldos contabilizados por el Custodio de Valores del Banco Nacional, correspondiente al 30 de junio del 2021. procedimiento de conciliación mostró los siguientes resultados que se citan en el siguiente cuadro:

Cuadro 8
Conciliación semanal entre los saldos del Sistema Gestión de Inversiones y los saldos registrados por el Custodio de Valores
Al 30 de junio 2021
En millones de colones

Detalle Fecha	Moneda	Sistema Gestión de Inversiones	Custodio de Títulos Valores	Diferencia
7 jun. 2021	Colones	1,183,355,667,938.80	1,183,082,750,000.00	(272,917,938.80)
	Dólares	45,416,000.00	45,416,000.00	
14 jun. 2021	Colones	1,183,355,667,938.90	1,183,082,750,000.00	(256,090,246.90)
	Dólares	45,416,000.00	45,416,000.00	
21 jun. 2021	Colones	1,183,355,667,938.90	1,183,082,750,000.00	(256,090,246.90)
	Dólares	45,416,000.00	45,416,000.00	
30 jun. 2021	Colones	1,216,029,840,246.90	1,215,773,750,000.00	(256,090,246.90)
	Dólares	45,416,000.00	45,416,000.00	

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección de Inversiones.

La información del cuadro 8 refiere que el procedimiento de conciliación se realiza semanalmente por parte de la Dirección de Inversiones, en donde se constató, en los cuadros semanales de junio 2021, se registraron diferencias en aquellos saldos anotados en colones.

Tal divergencia se debió a los títulos de garantías ambientales (certificados depósitos a plazos), los cuales no son registrados por el Custodio de Valores, dándose una diferencia en la primera semana de ¢272,917,938.80 (Doscientos setenta y dos millones novecientos diecisiete mil novecientos treinta y ocho colones con ochenta céntimos) y en la segunda semana esa diferencia disminuyó en ¢256,090,246.90 (doscientos cincuenta y seis millones noventa mil doscientos cuarenta seis colones con noventa céntimos) que correspondió a un vencimiento de un título de garantía ambiental del Banco Nacional por un monto de ¢16,827,691.90 (dieciséis millones ochocientos veintisiete mil seiscientos noventa y un colones con noventa céntimos) que se venció el 13 de junio 2021. En la tercera y cuarta semana se mantuvo tal diferencia de ¢256,090,246.90 (doscientos cincuenta y seis millones noventa mil doscientos cuarenta seis colones con noventa céntimos).

Los títulos de garantías ambientales corresponden a una obligación para la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura de la Institución, al ser un requisito previo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), se debe depositar las Garantías de Cumplimiento, las cuales se realizan a través de Certificados a Plazo, mismas que se remiten al Banco Nacional de Costa Rica, para su depósito en la cuenta Custodia de Valores No. 7297-MINAE-FONDO NACIONAL AMBIENTAL (SETENA).

La Ley de Contratación Administrativa No. 7494, en su artículo 59, lo siguiente:

“El inicio del procedimiento de contratación de una obra pública siempre estará precedido, además de los requisitos establecidos en esta Ley y sus reglamentos, por un estudio de impacto ambiental que defina los efectos de la obra.

Los proyectos incluirán las provisiones necesarias para preservar o restaurar las condiciones ambientales, cuando puedan deteriorarse. Asimismo, darán participación en los procedimientos a las entidades competentes en la materia”.

La Ley Orgánica del Ambiente No. 7554, artículo 21 - sobre la Garantía de cumplimiento, señala que:

“En todos los casos de actividades, obras o proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental, el organismo evaluador fijará el monto de la garantía de cumplimiento de las obligaciones ambientales que deberán rendir el interesado.

Esta garantía será hasta del uno por ciento (1%) del monto de la inversión. Cuando la actividad no requiera construir infraestructura, el porcentaje se fijará sobre el valor del terreno involucrado en el proyecto.

La garantía debe ser de dos tipos:

- a. De cumplimiento durante el diseño y la ejecución del proyecto.*
- b. De funcionamiento para el período, que puede oscilar de cinco a diez años, dependiendo de impacto del proyecto y del riesgo de la población de sus alrededores.*

La garantía de cumplimiento se mantendrá vigente durante la ejecución o la operación de la obra, la actividad o el proyecto y se revisará anualmente para ajustarla a los requerimientos de la protección ambiental.”

Las diferencias detectadas en esta revisión de conciliación de los saldos de inversiones del SEM y los saldos de títulos registrados por el Custodio de Valores correspondiente a julio 2021, se originan de los registros de las garantías ambientales y que por naturaleza de su trámite se registra en una cuenta especial de Valores No. 7297- MINAE-FONDO NACIONAL AMBIENTAL (SETENA) y no propiamente en los registros del Custodio de Títulos Valores, de ahí que cuando la Dirección de Inversiones realiza tales conciliaciones, surgen diferencias por motivo de las garantías ambientales. Lo anterior obliga a la Administración a efectuar una adecuada identificación de las diferencias, con el objetivo de efectuar una correcta conciliación y tener el detalle del registro de las garantías ambientales en el Sistema de Gestión de Inversiones que maneja la Dirección de Inversiones.

CONCLUSIONES

El Seguro de Salud conforme a la Ley Constitutiva de la CCSS administra la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad, dado que es un régimen de reparto simple, destina sus recursos en la prestación de servicios de salud a la población nacional. A su vez dispone de recursos que, en su condición de inversionista institucional, los destina al mercado financiero y con ello administra un portafolio de inversiones con diferentes fondos y con propósitos específicos, tales como; aprovisionamiento de las obligaciones salariales de corto plazo, reservas de obligación financiera de mediano y largo plazo, programas de recursos específicos, proyecto de infraestructura, equipamiento y tecnologías entre otros.

La crisis sanitaria por el COVID-19 afectó al Seguro de Salud, principalmente en su estabilidad financiera al enfrentar enormes gastos en la atención de la población afectada por esta enfermedad. Asimismo, se reflejó en el Portafolio de Inversiones del Seguro de Salud al variar sus estrategias de inversiones para enfrentar las necesidades de recursos. Sin embargo, en el transcurso del 2021 ante la reactivación de la economía nacional, se tuvo una mejora en el portafolio de inversiones dado que entre junio 2020 y junio 2021 creció a una tasa promedio relativa del 13.23%. No obstante, la rentabilidad de esas inversiones presentó una baja durante ese período interanual, al pasar de 8.55% a 7.35%, debido a una disminución de la tasa de interés en el mercado local, situación que impactó en las emisiones de títulos valores en el mercado bursátil.

Por otra parte, la Dirección de Inversiones tuvo dificultades para colocar inversiones del Seguro de Salud, de conformidad con los plazos establecidos en la programación de los proyectos, debido a las limitaciones que presentó el mercado bursátil local, ocasionado por la falta de ofertas en el mercado financiero, debiendo colocarlos a plazo menores a lo previsto o en otros casos no colocarlos en espera de mejores oportunidades. Asimismo, se tuvo evidencia que el Área de Tesorería General, no dispone de un procedimiento para la recopilación de información estandarizada de los encargados de administrar los cronogramas de proyectos de inversión, en la práctica se ejecuta de forma informal en la fijación de fechas de programación de proyección para inversión bursátil y uso de recursos para la gestión operativa. Se considera que este último aspecto es una oportunidad de mejora que permita disponer de mecanismos para generar documentación oportuna eficiente y eficaz para un apropiado calce y definición de las estrategias de inversión.

Se revisaron los datos que respaldan el cumplimiento de los límites de inversión señalados en los cuadros de los Informes de Inversiones del Seguro de Salud de abril, mayo y junio de 2021, al revelarse que a nivel de sector y emisor cumple en su totalidad con los límites de inversión de conformidad con la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2021. Los límites de inversión son medidas de tipo cuantitativo, el cual si no tiene debido seguimiento o control podría propiciar riesgos con la afectación en el equilibrio entre rentabilidad, seguridad y liquidez, y sobre todo en la viabilidad de las inversiones.

En la revisión de las actas del Comité de Inversiones del Seguro de Salud correspondiente al primer semestre del 2021, se omite el análisis de los montos disponibles que quedaron pendientes del periodo anterior y que están reflejados en los informes de transacciones del Seguro de Salud. Tal información no es valorada por parte de este Comité, si se requiere invertir nuevamente esos recursos y los plazos correspondiente, en razón que inicialmente dicha Dirección no encontró oportunidades de colocación en el mercado de valores. También se verificó que, de la revisión de siete actas digitales emitidas por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud durante el primer semestre del 2021, no se encuentran firmadas por los miembros que integran dicho Comité.

El Comité de Inversiones actúa como el responsable del análisis de las inversiones en cuyas decisiones autoriza su colocación basada en acuerdos y que serán comunicados a la Dirección de Inversiones para la ejecución de la adquisición de títulos valores. Los informes de transacción emitidos por dicha Dirección deben ser analizados ampliamente, con el fin de validar el cumplimiento de los acuerdos y conocer cómo fueron colocados dichos recursos y cuáles no, lo que evitaría cualquier riesgo operativo que se pueda presentar por insuficiencias de procesos o la presencia de eventos externos imprevistos. En el caso de aquellas actas del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, no firmadas por sus miembros no adquieren firmeza sus acuerdos, lo que supondría un riesgo legal, así como el incumplimiento conforme lo dicta el Reglamento para las inversiones de las reservas del Seguro de Salud en el artículo 13.

Se determinó en la revisión de los informes mensuales de Transacciones del Seguro de Salud emitidos por la Dirección de Inversiones, correspondiente al primer semestre del 2021 en particular del cuadro 1- Inversiones en títulos de valores, la ausencia de una columna que permita identificar en cuales colocaciones de inversión se logró cumplir con el acuerdo del Comité de Inversiones.

La Política de Liquidez del Seguro de Salud no ha sido refrendada por el Comité de Inversiones del Seguro de Salud y por consiguiente elevada a conocimiento de la Junta Directiva para su aprobación. Este documento se encuentra pendiente de revisión por dicho Comité, debido a que no han tenido espacio para programarse en agenda para su respectivo análisis.

Las diferencias detectadas en la revisión de conciliación de los saldos de inversiones del SEM y los saldos de títulos registrados por el Custodio de Valores correspondiente a julio 2021, obliga a la Administración a efectuar una adecuada identificación de las diferencias, con el objetivo de efectuar una correcta conciliación y tener el detalle del registro de las garantías ambientales en el Sistema de Gestión de Inversiones que maneja la Dirección de Inversiones.

Cabe señalar, que esta Auditoría no emitirá recomendaciones relacionadas con el establecimiento de un procedimiento formal para que los administradores de los proyectos de inversión remitan información de forma periódica, estandarizada y la proyección de recursos para inversión bursátil y uso operativo de los proyectos. Asimismo, sobre la necesidad de la aprobación y divulgación de la Política de Liquidez del Seguro de Salud por cuanto estos dos aspectos fueron señalados en el informe ASF-122-2020 del 22 de octubre del 2020, en particular a las recomendaciones 2 y 4 respectivamente, la cuales aún se encuentran en proceso. Por consiguiente, se insta a la Gerencia Financiera y Área de Tesorería General proceder al cumplimiento de esas dos recomendaciones.

RECOMENDACIONES

AL LIC. ERICK SOLANO VÍQUEZ, JEFE ÁREA DE TESORERÍA GENERAL EN CALIDAD DE SECRETARIO DEL COMITÉ DE INVERSIONES DEL SEGURO DE SALUD O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 1- Dejar constancia en las Actas del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, de las deliberaciones y acuerdos adoptados sobre las disponibilidades o reiterar aquellos montos que quedaron pendientes de colocación del período anterior, los cuales han sido señalados en el Informe de Transacciones del Seguro de Salud; es decir, indicar que tales recursos requieren ser invertidos nuevamente conforme a la propuesta anterior o establecer una nueva forme de colocación. Lo anterior, con el fin de evitar cualquier malentendido con la Dirección de Inversiones en relación con aquellos saldos pendientes de colocación.

Asimismo, cuando se analice dicho informe de transacciones del Seguro de Salud, el Comité en cada sesión deberá validar el cumplimiento de colocaciones de inversiones ejecutado por la Dirección de Inversiones, conforme al acuerdo que dio la autorización de colocación de recursos, es decir, confirmar que la Dirección de Inversiones cumplió con el acuerdo de dicho Comité, situación que deberá ser indicado en el acta, sea en la deliberación o decidir si lo establece en un acuerdo.

Para cumplir con esa recomendación la Secretaría del Comité de Inversiones deberá informar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses las acciones tomadas por ese Comité sobre los aspectos señalados.

- 2- Analizar en su condición de secretario del Comité de Inversiones, junto con el resto de los miembros del referido Comité el proceso de firma de las actas y valorar si es factible técnica y legalmente establecer un medio de firma digital o procurar un mecanismo expedito que permita disponer de las rubricas en el Libro de Actas, dado que el Comité delibera por medio de teletrabajo, situación por la cual le imposibilita la recolección de firmas. Lo anterior, por cuanto las actas deben registrar en tiempo y forma las firmas correspondientes del Comité de Inversiones, en vista que la normativa vigente establece que esa condición de rubrica representa un acto de validez a dicho documento.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación se requiere que la Secretaría del Comité de Inversiones presente en un plazo de 3 meses, el procedimiento establecido por ese Comité para el registro expedito de las firmas de sus miembros en las actas que emiten.

AI LIC CHRISTIAN HERNÁNDEZ CHACÓN, JEFE ÁREA DE COLOCACION DE VALORES. DIRECCIÓN DE INVERSIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 3- Incluir en el Informe de Transacciones del Seguro de Salud, una columna más al cuadro denominado “Inversiones en Títulos Valores”, con la finalidad de que se indique en ese nuevo apartado el acuerdo del Comité de Inversiones que respalda cada inversión que se realizó en el mercado bursátil, procurando con ello que el Comité de Inversiones del Seguro de Salud conozca el cumplimiento de colocación de inversiones, según lo autorizado en el acuerdo, dando mayor transparencia control y seguimiento en la operación realizada por parte de la Dirección de Inversiones.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 2 meses, el Informe de Transacciones del Seguro de Salud para evidenciar la acción implementada.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el Artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los alcances del presente informe se comentaron el 23 y 24 de noviembre 2021, mediante reunión virtual efectuada con la herramienta Microsoft Teams, conforme a la convocatoria solicitada a la Administración por parte de la Auditoría, con base en las fechas antes citadas. Se presentó primeramente dicho comentario con el Lic. Christian Hernández Chacón, jefe Área Colocación de Valores y la segunda se realizó con el Lic. Erick Solano Víquez, jefe Área Tesorería General y la Licda. Francina Carranza Garita, funcionaria del Área Tesorería General.

Por su parte de la Auditoría, participó el Lic. Carlos J. Suarez Medina, quien tuvo a cargo la presentación del informe de Auditoría.

De las principales observaciones de la Administración, se indicaron las siguientes:

El Lic. Christian Hernández Chacón manifestó estar de acuerdo con los hallazgos del 1 al 7 y en lo que interesa al hecho 3 y la recomendación relacionada con la Dirección de Inversiones, mostró su aceptación con lo expuesto por este Órgano Fiscalizador.

El Lic. Erick Solano Víquez, jefe Área Tesorería General, indicó que de acuerdo con los hallazgos del 1 al 7 y las recordaciones de la 1 a la 3 del informe de Auditoría, mostró su conformidad con los hechos narrados y sobre todo el acompañamiento que ha tenido en esta oportunidad la Auditoría con la Administración Activa. Asimismo, consideró que las tres recomendaciones son oportunas en materia de control de las inversiones del Seguro de Salud y por último resaltó que el Área Tesorería General y el Comité de Inversiones del SEM han tenido una debida coordinación con la Dirección de Inversiones, en la búsqueda de soluciones efectivas para las colocaciones de los fondos del SEM en el mercado financiero nacional.

La Licda. Francina Carranza Garita, funcionaria del Área Tesorería General, manifestó que se ha dado pasos iniciales con la Auditoría para implementar las actas digitales y que próximamente recibirían por parte de este Órgano Fiscalizador la capacitación necesaria, para establecer la formulación de tales actas en el Comité de Inversiones del Seguro de Salud. Asimismo, han coordinado con la Dirección de Inversiones a fin de realizar las depuraciones en el Sistema de Gestión de Inversiones de los títulos de garantías ambientales, de las cuales, la Auditoría Externa ha detectado diferencias entre la información que maneja el Área de Tesorería General y el citado Sistema que administra la Dirección de Inversiones.

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

Lic. Carlos José Suárez Medina
Asistente de Auditoría

Licda. Elsa Ma. Valverde Gutiérrez, jefe
Subárea

Lic. Adrián Céspedes Carvajal, jefe
Área

ACC/EMVG/CSM/lbc