



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó según el plan anual operativo del Área Servicios Financieros de la Auditoría Interna, con el fin de analizar la estructura del portafolio de inversiones en títulos valores del Seguro de Salud, según los resultados de la gestión y el cumplimiento de las disposiciones de la normativa vigente.

Como resultado de la evaluación se determinó que se presenta debilidades de control interno en los procedimientos que se ejecutan en dicho proceso, los cuales se refieren a aspectos puntuales como son: incumplimiento de los acuerdos a nivel superior al autorizar las inversiones con vencimiento de mediano y largo plazo, insuficiencia del marco normativa y ausencia de límites de inversiones por plazo de vencimiento.

En virtud de lo expuesto, este órgano de fiscalización institucional ha formulado a la Dirección Actuarial y Económica, analice los resultados obtenidos en el presente estudio sobre la compra de títulos valores del Seguro de Salud con plazo de vencimiento de mediano y largo plazo, sin acuerdo de la Junta Directiva, que es contrario a lo establecido en el Reglamento de Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud, artículo No.6, inciso "c".

Además, se recomienda a la Dirección Financiera Contable que la "Reserva de Contingencias" y los recursos reservados para el desarrollo de infraestructura institucional, formen parte de la Política y Estrategias de inversiones del Seguro de Salud, desarrollando estrategias de mercado para colocar los recursos asignados en las mejores condiciones de rentabilidad, liquidez y Seguridad. Igualmente, fortalecer el marco normativa concluyendo el proceso de modificación integral del Reglamento de Inversiones para las reservas del Seguro de Salud y el correspondiente manual de procedimiento para la colocación de los recursos.

Asimismo, se recomendó a Tesorería General, como secretario del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, que se analice y determine la conveniencia institucional que la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2017 y subsiguientes, incluyan límites de inversión por plazo de vencimiento, A la Vista, Corto plazo, Mediano plazo, Largo plazo, que sean implementados de conformidad con criterios técnicos elaborados por el Área Administración de Riesgos, considerando las necesidades del régimen en cuanto a su liquidez y los compromisos de proyectos de infraestructura.



ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE INVERSIONES EN TITULOS VALORES EN EL SEGURO DE SALUD.

GERENCIA FINANCIERA

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

El estudio se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno y en atención al Plan Anual Operativo 2016 del Área Servicios Financieros de este Órgano de Fiscalización.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la estructura del portafolio de inversiones en títulos valores del Seguro de Salud, conforme a los informes emitidos por la Administración Activa y en cumplimiento a las disposiciones de la normativa vigente.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Valorar la colocación de los títulos valores que conforman la cartera de títulos valores del Seguro de Salud, de acuerdo con el origen de los recursos.
- Analizar la normativa vigente en materia de inversiones en títulos valores del Seguro de Salud, Reglamento de Inversiones de las reservas del Seguro de Salud, Manual de procedimiento de las inversiones de Salud y Política y Estrategia de inversiones del SEM.
- Evaluar la estructura del portafolio de inversiones según el Sector, los Emisores y el Plazo de vencimiento que se invierten los recursos del Seguro de Salud.

NATURALEZA Y ALCANCE

Los resultados del informe se limitan al análisis de la estructura de la cartera de títulos valores del Seguro de Salud, según los informes de gestión emitidos por la Dirección de Inversiones correspondiente al 31 diciembre 2015 al 31 octubre 2016. Se analiza la estructura de la cartera de inversiones del Seguro de Salud por plazo de vencimiento



METODOLOGÍA APLICADA

Como fuentes de información se utilizaron consultas directas por medio de oficios, verbales, entrevistas y correos electrónicos, entre otros:

- Solicitud de la documentación relacionada con el tema en estudio.
- Informes sobre la gestión de las inversiones emitidos por la Dirección de Inversiones
- Consultas dirigidas a los funcionarios:
 - Lic. Christian Hernández Chacón, Jefe Área Colocación de Valores.
 - Lic. Carlos Montoya Murillo, Tesorero General.
 - Licda. Flor Briceño Centeno, Área Tesorería General

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno. Julio 2002
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Gaceta #26 del 6-2-2009.
- Reglamento de Inversiones de las reservas del Seguro de Salud
- Manual de Procedimiento de inversiones del Seguro de Salud
- Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2016.

DISPOSICIONES A CONSIDERAR DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

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 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:

El Seguro de Salud es conocido como un régimen de reparto que en principio no correspondería mantener un portafolio de inversiones en títulos valores, no obstante, a través del tiempo, se ha demostrado que dispone de recursos financieros que han requerido ser invertidos en el mercado bursátil, por lo que se administra un portafolio de inversiones dirigido a colocaciones con

vencimiento de corto plazo. No obstante, reglamentariamente, se permite invertir en plazos de vencimientos mayores.

Los recursos financieros invertidos por el Seguro de Salud, se originan de las reservas técnicas que posee para el cumplimiento de los compromisos financieros, que de acuerdo con el documento: “Análisis de las reservas del Seguro de Salud y propuesta de creación de una Reserva de Contingencias”, elaborado por la Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa y Dirección Actuarial y Económica, han existido desde la década de los años noventa. Así, el Seguro de Salud dispuso de las reservas de “Atención de Deudas”, “Mantenimiento y mejora de la Capacidad Instalada” y “Contingencias”, siendo que la Junta Directiva, en el artículo 14 de la Sesión No 7796 del 2 octubre 2003, agrega la reserva de “liquidez”, fija la “Política de endeudamiento”, donde se definen los porcentajes de las reservas, de conformidad con los ingresos institucionales y determina el método actuarial de financiamiento, a saber, de “reparto enmendado”. El acuerdo de Junta Directiva indica:

(...)

Método actuarial de Financiamiento:

El método de financiamiento que utiliza el Seguro de Salud es el denominado reparto enmendado. En este caso, las contribuciones recaudadas se utilizan para atender los gastos anuales y establecer los pertinentes fondos de reservas técnicas, de acuerdo con lo que establecen los artículos 33 y 43 de la Ley Constitutiva de la Institución.

Dentro de los fondos de reservas técnicas que deben establecerse en el Seguro de Salud, se encuentran los fondos de liquidez, contingencias, endeudamiento y mantenimiento de la capacidad instalada en la red de servicios de salud.

Política de endeudamiento:

Los indicadores utilizados para definir la capacidad de endeudamiento del Seguro de Salud se derivan de los salarios cotizables y de los gastos e ingresos anuales, por tanto, los fondos de reserva del Seguro de Salud estarán ligados a los ingresos anuales de acuerdo con las siguientes proporciones máximas:

- *Capacidad de endeudamiento* 2.5%
- *Mejora de la capacidad instalada* 1.0%
- *Reserva de Contingencias* 0.5%

Los pagos anuales por atención de créditos no deben sobrepasar en total del 2.5% de los ingresos anuales del Seguro de Salud.

(...)

No obstante lo anterior, de acuerdo con el estudio indicado, a finales del 2003, en la Institución se presentó un déficit operativo en el Seguro de Salud, lo cual originó que los recursos de tales reservas se utilizaran y se suspendieran los ajustes periódicos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL AUDITORÍA INTERNA

En el año 2014, en la Sesión No. 8723, artículo 14, celebrada el 3 julio 2014, la Junta Directiva, considerando la condición financiera actual del Seguro de Salud, reactivó las reservas técnicas, acordando:

(...)

Asimismo, se acuerda solicitar a la Gerencia Financiera que presente una propuesta referente a la creación de reservas técnica, en el caso del Seguro de Salud, en un plazo de dos meses ACUERDO FIRME

(...)

Las reservas del Seguro de Salud que se administran con el portafolio de inversiones bursátiles y sobre las cuales se efectúan las compras de instrumentos financieros, incluidas en la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2016, son las siguientes:

- **Fortalecimiento de la Red Oncológica y Ley Control del Tabaco:**

Mediante decisión institucional contemplada en el artículo 49, de la Sesión de Junta Directiva N° 8057, celebrada el 18 de mayo del 2006, se decide integrar y fortalecer las acciones relacionadas con la atención de las enfermedades del cáncer. El principal objetivo de esta decisión es el fortalecimiento de la Red Oncológica mediante la dotación de recursos, el fortalecimiento de la capacidad resolutive de las áreas de salud, hospitales periféricos y regionales para la prevención y el diagnóstico temprano del cáncer; el mejoramiento de los recursos disponibles en los hospitales nacionales y regionales, incluyendo infraestructura y equipamiento para el diagnóstico, tratamiento y cuidado paliativo de esta enfermedad.

En la cartera de inversiones del SEM se mantienen recursos de manera transitoria para el Proyecto Red Oncológica, trasladados por el extinto Instituto Costarricense Contra el Cáncer (ICCC) de conformidad con el Transitorio III de la Ley 7817 “Cambio de nombre de la Junta de Protección Social.”

De acuerdo con la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2016, el Área de Tesorería General, en coordinación con la Unidad Ejecutora del Proyecto Fortalecimiento de la Red Oncológica tienen el control de estos recursos (Cuentas bancarias, cuentas contables y presupuestarias específicas) y el Director del Proyecto, de conformidad con el programa de trabajo y las necesidades de los recursos para el pago de los compromisos, establece formalmente los montos a invertir en títulos valores, la moneda y el plazo de los recursos.

Asimismo, el portafolio de inversiones del Seguro de Salud, tiene recursos derivados de la Ley N° 9028 denominada “Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud”, mediante la cual se establecen las medidas necesarias para proteger la salud de las personas de las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo del tabaco.

- **Reservas del Seguro de Salud**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL AUDITORÍA INTERNA

Como estrategia institucional y cuando el flujo de efectivo lo permite, durante el año se van provisionando los recursos necesarios a través de títulos valores a plazo para hacer frente a compromisos derivados del Aguinaldo a pagar en diciembre del año, las Terceras Bisemanas y el Salario Escolar, a cancelar en enero del año siguiente.

- **Garantías de Cumplimiento por Proyectos de Infraestructura:**

Se constituye para la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura; la Institución, como requisito previo de la Secretaría Técnica Nacional (SETENA), debe depositar las Garantías de Cumplimiento, las cuales se realizan a través de Certificados a Plazo, con un vencimiento mínimo de un año, 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).

Sobre esta materia, existe institucionalmente un protocolo denominado “Manual operativo para la suscripción, registro, control, renovación y devolución de garantías ambientales de la CCSS”, por medio del cual se establecen las normas y los procedimientos que deben seguir las Unidades Ejecutoras involucradas en la ejecución de los proyectos, siendo éstas las responsables de solicitar la suscripción de la Garantía de Cumplimiento al Área de Tesorería General, por el monto y el plazo que estableció la SETENA en la respectiva resolución.

Al completarse el periodo de la vigencia del título valor que sirve como garantía, la Unidad Ejecutora responsable, en coordinación con el Área de Tesorería General, gestiona ante el SETENA, su renovación por un nuevo periodo, o en caso de haber finalizado el proyecto respectivo, en completo cumplimiento de la normativa de carácter ambiental, su retiro definitivo de la cuenta de custodia y su depósito a favor de la institución.

- **Bonos CORBANA:**

Los únicos títulos a largo plazo del Seguro de Salud son los Bonos de CORBANA recibidos por la Institución como pago de la deuda de cuotas obrero patronales, los cuales se mantienen hasta su vencimiento.

- **Recursos Específicos:**

Se tienen “Recursos Específicos” para el financiamiento de proyectos especiales, tal y como se indica a continuación:

- Ley No.7756 “Beneficio para los responsables de Pacientes de Fase Terminal”, los cuales ingresan mensualmente por parte de la DESAF para la ejecución del programa.
- Adquisición de terreno, para la construcción, equipamiento y operación del Centro Siquiátrico Penitenciario, según lo establece el artículo 8, inciso v) de la Ley 8718 “Autorización cambio de nombre de la JPS y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales”.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL AUDITORÍA INTERNA

- Convenio entre la CCSS y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para el proyecto de construcción y equipamiento de varios EBAIS

- **OPC-CCSS**

Son recursos invertidos en la constitución obligada de la OPC-CCSS por la Ley de Protección al Trabajador, los cuales son propiedad de los seguros sociales administrados por la CCSS –el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Asimismo, mediante el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura institucional, se proyecta construir 27 unidades o Áreas de Salud y Ebais, que en su inversión inicial y fuentes de financiamiento, es discreción de la Institución participar, en cuyo caso los recursos financieros estarían administrados y siendo invertidos a través de la Cartera de Inversiones del Seguro de Salud.



Mecanismos de financiamiento

Proyectos de inversión en infraestructura



Mayo 2016

Inversión inicial y fuentes de financiamiento

Áreas de Salud y Ebais



Asimismo, se analiza, proyecta y aprueba por parte de la Junta Directiva, la creación de la Reserva de Contingencias, con el propósito de dotar a la Institución de un mecanismo de atención a eventos adversos que impacten directamente en la prestación de los servicios institucionales, programando que del 2016 al 2020, se reserve €45.000 millones, que serían administrados por la Cartera de Inversiones del Seguro de Salud

Propuesta de Reserva de Contingencia

Objetivo

1

Dotar a la Institución de un mecanismo de atención a eventos adversos que impacten directamente en la prestación de los servicios institucionales, mediante la asignación de recursos para la realización de actividades que permitan en el menor tiempo posible restablecer la operatividad de las unidades afectadas por el riesgo acontecido.

Descripción

2

Es una reserva cuya característica principal es la disponibilidad inmediata a efecto de utilizarse para la atención de los eventos de riesgo que afecten la continuidad de la prestación de los servicios institucionales.

Uso de la reserva

3

- Riesgos:
- Epidemiológicos
 - Naturales
 - Antrópicos
 - Ilíquidez



Programación de la conformación de la Reserva de Contingencias. Montos en millones de colones



Respecto a la gestión de las inversiones del SEM, de conformidad con la “Política y Estrategias de inversiones del Seguro de Salud 2016”, con datos al 30 setiembre 2015, los resultados se concentran mayormente en las reservas de “Provisiones” con una participación del 68.71% de las colocaciones totales. En un segundo nivel de participación, está los recursos provenientes de la “Ley del tabaco”, con un 14.28% y con menos participación, las inversiones “a la vista” y las colocaciones de la “Red Oncológica”, según se indica:

Cuadro 1
SEGURO DE SALUD
DISTRIBUCIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES
Al 30 DE SETIEMBRE DEL 2015

CONCEPTO	DÓLARES	COLONES	TOTAL	PARTICIPACIÓN
Red Oncológica	\$42,784,391	€889,623,600	€23,506,308,370	6.49%
Ley del Tabaco		€51,734,945,327	€51,734,945,327	14.28%
Cuidados Paliativos		€6,507,632,200	€6,507,632,200	1.80%
Provisiones		€248,918,000,000	€248,918,000,000	68.71%
Garantías Ambientales	\$219,740	€215,531,057	€331,690,015	0.09%
Bonos Bananeros (Corbana)	\$356,730		€188,574,613	0.05%
Centro Siquiátrico Penitenciario		€1,594,000,000	€1,594,000,000	0.44%
Inversiones a la Vista	\$2,013,256	€27,849,888,446	€28,914,135,653	7.98%
Inversión OPC- CCSS		€558,057,719	€558,057,719	0.15%
TOTAL	\$45,374,117	€338,267,678,348	€362,253,343,897	100.00%
Tipo de Cambio:	€528.62 x US\$1			
Observaciones:	Incluye Certificados de depósito a plazo y Inversiones a la Vista.			

Además, se observa que la cartera de inversiones del Seguro de Salud, al 30 setiembre 2015, está concentrada, en más de un 99%, en inversiones con plazo de vencimiento de menos de 360 días - corto plazo- y solo un 0.24% están colocados en el medio y largo plazo, títulos de CORBANA. En el cuadro No.4 de la Política y Estrategias del Seguro de Salud 2016, se indica:

Cuadro 4
SEGURO DE SALUD
DISTRIBUCIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES POR PLAZO
Al 30 DE SETIEMBRE DEL 2015

PLAZO	DÓLARES	COLONES	MONTO	PARTICIPACIÓN
Inversiones a la Vista	\$2,013,256	€27,849,888,446	28,914,135,653	7.98%
Corto Plazo (Hasta 360 días)	\$42,784,391	€309,839,732,184	332,456,416,954	91.77%
Mediano Plazo (De 360 a 1800 días)	\$219,740	€208,574,613	324,733,571	0.09%
Largo Plazo (Mayor a 1,800 días)		€558,057,719	558,057,719	0.15%
TOTAL	\$45,017,387	€338,456,252,961	€362,253,343,897	100.00%

€528.62 x US\$1

HALLAZGO NO. 1 CRECIMIENTO EN EL VALOR DE LA CARTERA DE INVERSIONES EN TITULOS VALORES DEL SEGURO DE SALUD.

El valor de la cartera de inversiones en títulos valores del Seguro de Salud, durante el periodo de diciembre 2015 a octubre 2016, creció en forma significativa, variando los porcentajes de “participación” de las colocaciones por plazo de vencimiento. No obstante, en el proceso de compra se incumplió con el requisito de obtener el acuerdo de la Junta Directiva en las inversiones con vencimiento de “mediano” y “largo plazo”, según lo señala el Reglamento de Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud.

Respecto al valor de la cartera de inversiones, según la información suministrada en los informes mensuales de inversión, refleja un crecimiento de €286.340.490.000 en diciembre 2015 a €424.431-020.000 en octubre 2016, se incrementó en €138.090.530.000, el 60% de las colocaciones, según se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1.

Crecimiento de la Cartera de Inversiones en títulos valores del Seguro de Salud				
Estructura cartera títulos valores Seguro de Salud				
Con Corte al 31 de diciembre 2015 y al 31 octubre 2016				
Detalle	Monto valor al costo			
	Diciembre 2015	Participación	Octubre 2016	Participación
Red Oncológica	23,895,680,000	8.35%	17,681,840,000	4.18%
T.V. Centro Nacional de Dolor	0	0.00%	0	0.00%
T. V. Aprovisionamiento	180,228,000,000	62.94%	244,633,000,000	57.77%
T.V. Ley del Tabaco	57,933,490,000	20.23%	65,334,190,000	15.43%
T.V. Cuidados Paliativas	6,507,630,000	2.27%	0	0.00%
Garantías Ambientales	391,930,000	0.14%	104,340,000	0.02%
Bonos Corbana	189,760,000	0.07%	195,270,000	0.05%
Plan Innovación Financiera	15,600,000,000	5.45%	24,337,530,000	5.75%
Centro Psiquiátrico Penitenciaria	1,594,000,000	0.56%	2,057,760,000	0.49%
T.V. Reserva de Contingencias	0	0.00%	15,000,000,000	3.54%
T.V. Fideicomisos	0	0.00%	54,087,090,000	12.77%
Total	286,340,490,000	100.00%	423,431,020,000	100.00%

Fuente: Informe mensual de Inversiones Seguro de Salud, elaborado por el Área Administración de Cartera, Dirección de Inversiones.

El crecimiento en el valor de la cartera de inversiones, tuvo el efecto que las inversiones según el plazo de vencimiento variara, sin que existieran límites mínimos y máximos a cumplir, previamente establecidos en la Política y Estrategia de Inversión. Al 31 de diciembre 2015, las colocaciones de “Hasta 1 año” –corto plazo-, representaron del 99.93% de las inversiones -Cuadro No.2-, mientras que al 31 de octubre de 2016, 11 meses después, pasaron a tener una participación del 80.65%, 19 puntos porcentuales menos -Cuadro No.3-.

De igual forma, las colocaciones con vencimientos de “Más de 1 a 5 años” -mediano plazo-, se incrementaron en un 17.39% entre ambos periodos, y las colocaciones de “Más de 5 años” –largo plazo-, que al 31 de diciembre 2015 no había inversiones, al 31 de octubre de 2016, se colocó el 1.87% del total de las inversiones, según se observa en los cuadros dos y tres.

Cuadro No. 2

Cartera de títulos valores Seguro de Salud
Según plazo de vencimiento
Con corte al 31 de diciembre 2015 y al 31 de enero 2016
-en millones de colones-

Detalle	dic-15			ene-16		
	Monto ¹	Participación	Rendimiento ¹	Monto ¹	Participación	Rendimiento ¹
Plazo al Vencimiento						
Hasta 1 año	286,130.73	99.93%	5.58%	226,314.07	99.91%	5.36%
Más de 1 a 5 años	209.76	0.07%	4.14%	209.73	0.09%	4.57%
Más de 5 años	0.00	0.00%	0.00%	0.00	0.00%	0.00%
Total	286,340.49	100.00%	5.58%	226,523.80	100.00%	5.36%

Fuente: Sistema Control de Inversiones, Dirección de Inversiones

Cuadro No. 3
Cartera de títulos valores Seguro de Salud
Según plazo de vencimiento
Con corte al 30 de setiembre 2016 y al 31 de octubre 2016
-en millones de colones-

	sep-16			oct-16		
	Monto ¹	Participación	Rendimiento ¹	Monto ¹	Participación	Rendimiento ¹
Plazo al Vencimiento						
Hasta 1 año	332,402.61	80.71%	3.18%	341,482.65	80.65%	3.14%
Más de 1 a 5 años	74,017.31	17.97%	6.37%	74,022.92	17.48%	6.38%
Más de 5 años	5,425.46	1.32%	7.75%	7,925.46	1.87%	7.40%
Total	411,845.38	100.00%	3.81%	423,431.02	100.00%	3.79%

Fuente: Sistema Control de Inversiones, Dirección de Inversiones

Las inversiones de mediano plazo se incrementaron a octubre 2016, se colocó ₡74.022.920.000 en vez de ₡209.730.000 que había invertido en diciembre 2015 y en el largo plazo se colocó ₡7.925.460.000, que a diciembre 2015 no tenía inversión.

El origen del crecimiento en el valor de la cartera de inversiones del Seguro de Salud, fue la asignación de recursos financieros para una nueva reserva técnica que no estaba incluida en la Política y Estrategias de inversiones del Seguro de Salud 2016 y el aumento de recursos en reservas existentes. Así, se incluyó la reserva denominada “Títulos Valores Reserva de Contingencias”, que al 31 octubre 2016, presentó inversiones por ₡15.000 millones, con vencimiento en el corto plazo, por lo que no altera el comportamiento de la cartera de inversiones por plazo de vencimiento. Asimismo, se incrementó la reserva “Plan de Innovación Financiera” en ₡8.737 millones, sin que se lograra definir el plazo de vencimiento y en la reserva de “Títulos Valores Fideicomisos” se invirtió ₡54.087 millones con vencimientos de “mediano” y “largo plazo”, que afectó la participación de las inversiones por plazo de vencimiento.

La asignación e inversión de estos recursos obedeció a un análisis sobre el concepto, la naturaleza y el uso de las reservas técnicas creadas en el Seguro de Salud, realizado conjuntamente por la Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa y Dirección Actuarial y Económica, que concluyó con la creación de la reserva de contingencias, según el acuerdo de Junta Directiva, sesión No. 8855 del 21 julio 2016, artículo 29, que indica:

(...)

ACUERDO TERCERO: aprobar la creación de la reserva para contingencia, según los términos establecidos en el documento “Análisis de las reservas del Seguro de Salud y propuesta de creación de una Reserva de Contingencias” con las acciones concretas ahí planteadas.

(...)

El documento “Análisis de las reservas del Seguro de Salud y propuesta de creación de una Reserva de Contingencias”, referido en el acuerdo de Junta Directiva, consideró el tema de las necesidades de infraestructura institucional, siendo que a través de la reserva “Títulos Valores Fideicomisos”, se autorizó la inversión de ₡54.087 millones, con vencimientos de “mediano” y “largo plazo”, bajo el entendido que debía cumplirse con la normativa del Reglamento de

Inversiones para la Reserva del Seguro de Salud. El acuerdo sexto del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, celebrado el 10 de agosto 2016, Acta 48-2016 Reunión ordinaria indica:

(...)

Con el fin de establecer una reserva para el financiamiento de un fideicomiso para la construcción de infraestructura y equipamiento, se autoriza a la Dirección de Inversiones para que proceda a la compra de uno o varios títulos valores, según el siguiente detalle:

Periodo	%	Reserva
I Semestre 2018	10.0%	¢5.500.00
II Semestre 2018	10.0%	¢5.500.00
I Semestre 2019	15.0%	¢8.250.00
II Semestre 2019	15.0%	¢8.250.00
I Semestre 2020	15.0%	¢8.250.00
II Semestre 2020	15.0%	¢8.250.00
I Semestre 2021	10.0%	¢5.500.00
II Semestre 2021	10.0%	¢5.500.00
Total	100.0%	¢55.000.00

La adquisición de este título valor, deberá realizarse considerando las opciones más convenientes de garantías, rentabilidad y seguridad que existan en el mercado, y en el entendido que se cumplirá con la normativa legal vigente en el Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud y demás normativa aprobada por la Junta Directiva. Asimismo, se cumplirá con la legislación externa que rige esta materia. Acuerdo firme. (El subrayado no es del original)

(...)

No obstante lo anterior, del total autorizado para inversión, ¢55.000 millones, los recursos que se invirtieron correspondientes al II Semestre 2021 por ¢5.500 millones, que se documenta en la operación del Sistema de Control de Inversiones -SCI- No. 799, para la compra del Instrumento denominado Título de propiedad -tp-, del Emisor Gobierno, con la Serie G221221, ISIN CRG0000B57H5, con vencimiento a 1.912 días (largo plazo), fecha de vencimiento al 22 de diciembre 2021, por un monto facial de ¢5.426.00 millones, que de acuerdo con el expediente de compra "Boleta para el registro de valores SCI" de la Dirección de Inversiones No.799, no se documenta un acuerdo concreto de la Junta Directiva que autorizara la compra.

Al respecto, el Reglamento de Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud, en el artículo No.6, inciso "c", indica:

(...)

Artículo 6º—De conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja, corresponderá a la Gerencia Financiera ejecutar la política de inversión establecida por la Junta Directiva para cada ejercicio económico, según las siguientes disposiciones: ./.

c) Inversiones mediano y largo plazo: Las ejecutará la Gerencia Financiera con sujeción al acuerdo concreto de la Junta Directiva, adoptado con sustento en las recomendaciones del Comité de Inversiones. En dicho acuerdo se señalarán todas las condiciones de la inversión.

(...)

Al respecto, el Lic. Erick Solano Víquez, Jefe a.i. del Área de Tesorería General, mediante comunicación fechada 13 de diciembre 2016, refiere varias causas de la no aplicación de la citada disposición. Indicó que hasta los últimos años ha sido posible retomar la conformación de reservas técnicas de diversas naturaleza con la finalidad de fortalecer el Seguro de Salud y que en ese sentido, se somete al conocimiento y aprobación de la Junta Directiva la Política de Inversiones, de corto, mediano y largo plazo, la cual establece los criterios sobre seguridad, rentabilidad y diversificación, subrogando, la Junta Directiva en la Administración, la realización de las inversiones.

Asimismo considera el Lic. Solano Víquez, que otra razón es de orden operativo, ya que someter al conocimiento de la Junta Directiva la realización de una inversión implica asumir que las condiciones para realizar dicha colocación son invariables durante el lapso de su presentación ante Junta, lo cual no es cierto por las condiciones del mercado bursátil, resultando impráctica la disposición.

Finaliza el Lic. Solano Víquez, señalando que se ha iniciado un proceso para reformar el Reglamento actual, dado que dicha disposición no es viable y en la práctica es necesario adecuarlo a la realidad nacional e institucional, indica:

(...)

Es hasta estos últimos años que ha sido posible retomar la conformación de reservas de diversa naturaleza con miras al fortalecimiento del Seguro de Salud. En ese sentido, se somete al conocimiento y aprobación de la Junta Directiva la Política de Inversiones, de corto, mediano y largo plazo, la cual establece los criterios sobre seguridad, rentabilidad y diversificación.

De este modo, la Junta Directiva subroga en la Administración la realización de las inversiones, en las cuales interviene tanto la Tesorería General como la Dirección de Inversiones, bajo la coordinación del Comité de Inversiones del Seguro de Salud y con el criterio técnico del Comité de Riesgos. Es importante añadir que este esquema es utilizado por los diversos inversionistas institucionales a nivel nacional.

Asimismo, debe recordarse que la colocación de inversiones es un proceso complejo y dinámico en el tiempo, es decir, que someter al conocimiento de la Junta Directiva la realización de una inversión implica asumir que las condiciones para realizar dicha colocación son invariables durante los días y horas que demore su presentación ante Junta, cuando en realidad sabemos que el proceso de colocación de recursos varía en un plazo inmediato según las condiciones de mercado.

Finalmente, vale destacar que la colocación de recursos a mediano y largo plazo tiene como objetivo mejorar la rentabilidad de los diversos fondos respecto a mantener el horizonte de inversión en el corto plazo, por lo que dicha gestión está orientada a optimizar la administración de estos recursos.

Por estas razones, se ha iniciado un proceso para reformar el Reglamento actual debido a que la norma que citas, no es viable en la práctica, por lo que es necesario adecuarlo a la realidad nacional e institucional.

(...)

De lo externado anteriormente, si bien es cierto, la Política y Estrategia de Inversiones aprobada por la Junta Directiva, faculta a la Administración Activa, en este caso a la Gerencia Financiera, a ejecutar las inversiones bursátiles dentro de ciertos parámetros (Políticas, Estrategias, Límites, objetivos, naturaleza del fondo, etc.), para determinadas situaciones, brinda disposiciones específicas, como es el caso que se describe sobre las colocaciones de mediano y largo plazo, que para ejecutarlas no se pueden separar de un acuerdo puntual de la Junta Directiva.

En relación con la modificación del reglamento de inversiones, la Auditoría, mediante informe ASF-186-2014 del 7 octubre 2014 “Evaluación sobre el cumplimiento de los límites de inversión por Sector, Emisor y Tipo de instrumento establecidos en la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud”, se concluyó que en la gestión de las inversiones bursátiles del Seguro de Salud, había normativa que se contraponía, refiriéndose a los reglamentos de inversión de los Seguros de Salud y de Pensiones, situación que se mantiene, dado que, no obstante las gestiones realizadas y el tiempo transcurrido, más de dos años, la modificación al reglamento de inversiones del Seguro de Salud continúa pendiente.

Recientemente, dicha modificación al reglamento de inversiones del Seguro de Salud, se trasladó a la Dirección Jurídica para criterio de legalidad y en oficio DJ-5763-2016 del 5 octubre 2016 del Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico, al Lic. Carlos Montoya Murillo, Secretario del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, señaló siete observaciones, que una vez atendidas por la Gerencia Financiera, señala la Dirección Jurídica, no existiría impedimento legal para la presentación a Junta Directiva, se indica:

(...)

Una vez atendidas las anteriores observaciones, se considera que no existe impedimento legal para su presentación ante Junta Directiva. Asimismo, se le recuerda a la Administración que debe conformarse un expediente administrativo en relación con la propuesta de Reglamento, que debe considerar la justificación de la propuesta, los estudios técnicos correspondientes, verificar cumplimiento de la Ley 8220 (remisión a la Comisión SIMPLIT-MR), entre otros; debe incluirse norma en cuanto a entrada en vigencia de la reforma.

(...)

Por su parte, los miembros del Comité de Inversiones del Seguro de Salud, en la sesión del 08 de noviembre del 2016, acordaron aprobar la modificación del Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud, con las observaciones expuestas por la Dirección Jurídica en el oficio DJ-5763-2016, según lo siguiente:

(...)

Acuerdo Quinto: Conocido el oficio DJ-5763-2016 del 05 de octubre del 2016, mediante el cual la Dirección Jurídica brinda criterio a la propuesta de reforma del “Reglamento para las Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud”, y considerando las recomendaciones propuestas, se aprueba la redacción del Reglamento y se autoriza la remisión a la “Comisión Simplificación de Trámites y mejora Reglamentaria”. ACUERDO FIRME

(...)

Actualmente, la modificación requerida al “Reglamento para las Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud”, está en consulta ante la “Comisión Simplificación de Trámites y mejora reglamentaria” -SIMPLIT-MR-, para poder trasladar la propuesta a conocimiento de la Junta Directiva.

Adicionalmente, otra causa sobre el incumplimiento a la disposición de la Junta Directiva a las colocaciones de “mediano” y “largo plazo”, es la ausencia de un manual de procedimiento para las inversiones del Seguro de Salud. La Gerencia Financiera no ha confeccionado, aprobado y por consiguiente implementando un manual de procedimiento para ejecución de las inversiones bursátiles del Seguro de Salud.

De acuerdo con lo informado en el Área de Tesorería, una vez implementada la modificación del Reglamento de Inversión de las Reservas del Seguro de Salud, se realizará el referido manual, ya que debe incluir la operativa contemplada en el reglamento.

En el informe de la Auditoría Interna ASF-186-2014, antes referido, se analizó el tema del manual de procedimientos en la actividad de las inversiones bursátiles del Seguro de Salud, dado que la Dirección de Inversiones del Seguro de Pensiones en su manual de procedimiento, incluye el proceso de las colocaciones del Seguro de Salud, no obstante, los demás elementos de la administración de una cartera de inversiones, señala la Dirección de Inversiones, no les compete.

Dado lo anterior, y de conformidad con lo que indique el reglamento de inversiones del Seguro de Salud modificado, el manual de procedimiento, debe detallar los procedimientos que se realizan por parte de la Gerencia Financiera para la ejecución de las inversiones.

En el hallazgo único del informe ASF-186-2014, sobre el Manual de procedimiento, indicó:

(...)

Asimismo, el Manual de Procedimientos de la Dirección de Inversiones, modificado al 26 marzo 2014, vigente, la Dirección de Inversiones se auto define como la unidad responsable de colocar y administrara las inversiones financieras del Seguro de Salud, en el punto 2.3 indica:

“...La Dirección de Inversiones, es la unidad de trabajo responsable de colocar los valores y de administrar la cartera en los mercados financieros, a efecto de que los recursos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y el Régimen de Enfermedad y Maternidad se inviertan en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación, que permitan hacer frente a las obligaciones financieras en el corto, mediano y largo plazo....” (El subrayado no es del original)

No obstante, la Dirección de Inversiones, a través de varios oficios ha mantenido la opinión que sobre las colocaciones bursátiles con recursos del Seguro de Salud, específicamente le corresponde la colocación de las inversiones, pero no es responsable del proceso de administración, como es el monitoreo y control de los límites de inversión aprobados en la Política y Estrategia de inversión. Lo anterior, también se señala en el oficio remitido por la Gerencia de Pensiones, antes citado, donde se señala:

“...Mediante oficio DI-0883-2014 del 9 de junio del 2014, la Dirección de Inversiones le indica a este despacho que en reiteradas ocasiones han manifestado su oposición a que esa Dirección realice labores de monitoreo y control a los límites de inversión. Asimismo, indica que solamente le corresponde colocar los recursos en las condiciones que se establezca mediante acuerdos de Comité de Inversiones del SEM

(...)

El en mencionado informe -ASF-186-2014- se recomendó:

(...)

En conjunto, analizar y valorar modificar integralmente la normativa institucional vigente en materia de inversiones en títulos valores con recursos del Seguro de Salud (Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud, la Estructura organizativa de la Gerencia de Pensiones y el Manual de Procedimientos de la Dirección de Inversiones). Entre los aspectos a analizar es que se determine el área responsable de la administración del proceso de inversiones del Seguro de Salud; las funciones a realizar por la Dirección de Inversiones y el Comité de Inversiones del Seguro de Salud; así mismo es importante que se revise la “Propuesta de Modificación al Reglamento de Inversiones del Seguro de Salud”, tramitada en la Gerencia de Financiera. Las modificaciones que se tramiten en estas regulaciones, también deben valor la conveniencia de incluir la determinación de actividades de supervisión y control que garanticen el cumplimiento estricto de las regulaciones establecidas en la Política y Estrategias de Inversión del Seguro de Salud.

Una vez definida con claridad el área responsable de la administración del proceso de inversiones del Seguro de Salud, es importante que dicha área revise la estructura de la cartera de acuerdo a los objetivos del SEM como régimen de reparto, de forma tal que las políticas y estrategias sean consecuentes con los objetivos para los cuales fue creado el Seguro de Salud. (El subrayado no es del original)

(...)

Otra razón del incumplimiento mencionado, es la colocación en títulos valores de recursos financieros de nuevas reservas e incremento de otras existentes, sin determinar el impacto que tendría sobre la estructura de la cartera de inversiones del Seguro de Salud por plazo de vencimiento, lo cual tuvo el efecto de ejecutar inversiones al margen de disposiciones reglamentarias, que mediante reporte de “valor en libros” generado por el Sistema Control de Inversiones, se determinó la cantidad de xxx títulos valores del Seguro de Salud, vigentes al 30 setiembre 2016, por un monto de \$xxx, que tienen vencimiento en el “mediano” y “largo plazo”, a los cuales no se ha logrado evidenciar el acuerdo específico de la Junta Directiva.

CONCLUSION

El Seguro de Salud, inicialmente como un régimen de “reparto puro” y posteriormente como un régimen de “reparto enmendado”, desde la perspectiva de una cartera de inversiones en títulos valores, tiene la característica de colocar recursos financieros de las reservas técnicas constituidas, principalmente con vencimiento de corto plazo, pero en meses recientes, a partir de la reactivación de diversas reservas, como la “Reserva de Contingencias” y la de “Títulos Valores Fideicomisos”, así como la asignación de mayores recursos en la reserva “Plan Innovación Financiera”, se ha incrementado las inversiones en títulos valores con vencimientos de “mediano” y “largo plazo”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL AUDITORÍA INTERNA

El incremento en las colocaciones de “mediano” y “largo plazo”, tuvo el efecto de variar la normal ejecución de las inversiones bursátiles del Seguro de Salud, al existir normativa específica sobre la aprobación de tales inversiones, como el Reglamento de Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud, artículo No.6, inciso “c”, que dispone que para ejecutar las inversiones de mediano y largo plazo debe respaldarse con un acuerdo de la Junta Directiva, lo cual no se evidenció. La Administración no advirtió que para las inversiones de mediano y largo plazo, el procedimiento de aprobación, es diferente que el de corto plazo e inversiones de la Vista, que lo aprueba el Comité de Inversiones del Seguro de Salud, mientras que las colocaciones de “mediano” y “largo” plazo, requería de un acuerdo concreto de la Junta Directiva.

Asimismo, la gestión de las inversiones se vio afectada al no tener definido, en la Política y Estrategia de Inversiones 2016, límites mínimos y máximos según sea su plazo de vencimiento de “corto”, “mediano” y “largo plazo”, lo cual permitiría determinar técnicamente, la composición de cartera según los diferentes proyectos y riesgos a cubrir, y llevar un control estricto de los resultados obtenidos, tanto por parte de la Gerencia Financiera, del Área Administración de Cartera de la Dirección de Inversiones y del Área Administración de Riesgos de la Dirección Actuarial y Económica.

Adicionalmente, el “Reglamento para las Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud”, el “Manual de Procedimiento de Inversiones bursátiles” y la Política y Estrategia de Inversiones, son elementos normativos esenciales en el proceso de compra de títulos valores, marco regulatorio que se debe modificar, implementar y/o ajustar, a efectos de fortalecer el sistema de control interno en la gestión de las inversiones bursátiles del SEM.

La lentitud en la modificación del Reglamento para las Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud y en la implementación del Manual de procedimiento de inversiones, causó incumplimiento respecto a la autorización de la Junta Directiva en las inversiones en títulos valores con plazo de vencimiento de “mediano” y “largo plazo”, propiedad del Seguro de Salud, incrementando los riesgos legales y operativos de la gestión, no solo de compra de los instrumentos financieros, sino durante la maduración y vencimiento de la colocación.

Ejecutar las inversiones bursátiles, durante más de dos años, con un reglamento que es contradictorio, confuso y desactualizado, incrementa el riesgo de la operación, y la falta de un manual que entre otros aspectos no describe los procesos y sus responsables, evidencia debilidades de control interno, siendo que el Artículo No. 4 de la Ley de Administración Pública, señala que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para seguir su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen...”



RECOMENDACIONES

AL LIC. IVAN GUARDIA RODRIGUEZ, COMO DIRECTOR FINANCIERO CONTABLE, GERENCIA FINANCIERA, O QUIEN OCUPE EL PUESTO.

1. Efectuar las acciones administrativas que resulten necesarias para que los recursos asignados a la “Reserva de Contingencias” del Seguro de Salud y para el desarrollo de infraestructura institucional, a través de la propuesta «Mecanismos de financiamiento para proyectos de inversión en infraestructura Institucional», donde se analiza la posibilidad que la Institución financie con recursos propios la inversión inicial de los proyectos, formen parte de la Política y Estrategias de inversiones del Seguro de Salud, desarrollando estrategias de mercado para colocar los recursos asignados en las mejores condiciones de rentabilidad, liquidez y Seguridad.

PLAZO: Seis meses.

2. Concluir las gestiones pendientes para modificar, aprobar e implementar el Reglamento de Inversiones de las reservas del Seguro de Salud que está en consulta ante la “Comisión Simplificación de Trámites y mejora reglamentaria” SIMPLIT-MR- y un manual de procedimiento de inversiones, dando prioridad a esta recomendación, considerando el tiempo transcurrido desde que se inició el proceso de modificación, más de dos años, y el impacto adverso que tiene efectuar compras de títulos valores con un marco normativo institucional insuficiente.

PLAZO: Seis meses.

AL LIC. CARLOS MONTOYA MURILLO, TESORERO GENERAL, COMO SECRETARIO DEL COMITÉ DE INVERSIONES DEL SEGURO DE SALUD, O QUIEN OCUPE EL PUESTO

3. Que el Comité de Inversiones del Seguro de Salud analice y determine la conveniencia institucional que la Política y Estrategia de Inversiones del Seguro de Salud 2017 y subsiguientes, incluyan los siguientes aspectos:

- Límites de inversión por plazo de vencimiento, A la Vista, Corto plazo, Mediano plazo, Largo plazo, que se implementen de conformidad con técnicos elaborados por el Área Administración de Riesgos, considerando las necesidades del régimen en cuanto a su liquidez y los compromisos de proyectos de infraestructura.
- Incluir entre los fondos o proyectos que administra la Cartera de Inversiones del Seguro de Salud, la nueva “Reserva de Contingencias”, así como la denomina “Títulos Valores Fideicomisos”.

PLAZO: Seis meses.



AL LIC. JOSE LUIS QUESADA MARTINEZ, JEFE ÁREA ADMINISTRACION DE RIESGOS, O QUIEN OCUPE EL PUESTO.

4. El Área Administración de Riesgos, analice los resultados obtenidos en el presente estudio sobre la compra de títulos valores del Seguro de Salud con plazo de vencimiento de mediano y largo plazo, sin acuerdo de la Junta Directiva, de conformidad a lo establecido en el Reglamento de Inversiones de las Reservas del Seguro de Salud, artículo No.6, inciso "c". En el análisis debe considerarse los riesgos asociados a dichas colocaciones y plantear las acciones operativas que correspondan.

PLAZO: Seis meses.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, según oficio de convocatoria a comentario de informe Oficio 86196 del 2 diciembre 2016, se realizó comentario de resultados con funcionarios de la Gerencia Financiera, quienes solicitaron analizar la posibilidad de aumentar los plazos de las recomendaciones, lo cual se accedió.

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

Lic. Juan Carlos Blanco Herrera
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Randall Jiménez Saborío
JEFE
ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

RJS/JCBH/wnq