

ASF-60-2021
13 de agosto de 2021

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Servicios Financieros para el periodo 2021, con la finalidad de analizar la gestión de inversiones del FRE y el manejo integral de los riesgos financieros de dichas colocaciones en el mercado bursátil local.

Los resultados del estudio determinaron que el monto total del portafolio ascendió a ₡217.989.90 millones al 31 de diciembre 2020, con una tasa de crecimiento en el período 2013 al 2020 del 38%. Sin embargo, dicho crecimiento se ha venido reduciendo anualmente durante ese período, donde en el 2013 representó un 8.73% y en el 2020 cayó drásticamente en 0.55%, motivo por el cual la Administración del FRE debió cubrir el déficit operacional entre el aporte patronal (ingresos) y el gasto, principalmente en el pago de las pensiones. La utilización de los intereses para financiar los gastos operativos del FRE, ha ocasionado que desde el 2013 hasta el 2020, la tasa de utilización de esos recursos haya pasado del 69.4% a 84.0% respectivamente.

Según el Estudio de Valuación Actuarial del FRE a diciembre 2020, se consideró la implementación de la reforma reglamentaria del FRE aprobada por la Junta Directiva, la cual produciría una mejora en los indicadores de solvencia, los mismos podrían verse afectados por otras variables, requiriendo que la Administración del FRAP, ejerza ciertos controles relacionados con gastos administrativos, contrataciones, políticas salariales y de una gestión de inversiones que garantice mejores condiciones de rendimientos, dado que esos recursos seguirán financiando los gastos operativos en el largo plazo.

Además, se determinó que la Subárea Gestión de Inversiones realiza un monitoreo mensual sobre la condición del emisor La Nación S.A., en cumplimiento a las resoluciones emitidas por la Junta Directiva. En ese sentido, al 31 de diciembre 2020, el FRE mantiene una participación nominal del ₡3.000.00 millones y su costo en valor de libros alcanzó ₡3.000.57 millones y de un posible precio de venta de 100.10%.

Adicionalmente, se evidenció que la Subárea de Gestión de Inversiones, realiza la elaboración del expediente de compra de títulos valores, el cual contiene los principales documentos que respaldan la gestión de adquisición de esos valores. Dicha Subárea gestionó 12 operaciones bursátiles durante el 2020 concerniente a emisores del sector público y sector privado, con un costo en valor en libros de ₡36.668.07 millones.

La revisión demostró que los montos de las compras de los títulos valores reflejado en los 12 expedientes, son coincidentes con las operaciones registradas en el Sistema de Inversiones del FRE. Asimismo, se constató que los principales documentos de autorización de compra, pago y registro por el custodio dentro del expediente de compra, se omite la firma del Director Ejecutivo del FRAP, en desatención a lo establecido en los contratos de los puestos de bolsa que brinda intermediación bursátil al FRAP, en lo concerniente al punto 8.1 de ese documento legal.

Por otro lado, se evidenció que en la Subárea de Gestión de Inversiones-FRE, no dispone de un instructivo o de un procedimiento normativo, donde se evidencie la conformación de un expediente documental, conforme a los procedimientos sustantivos de la gestión de inversión relacionado con los trámites operativos y responsabilidad de aprobación o autorización para la adquisición de títulos valores y pago o liquidación al puesto de bolsa entre otros aspectos.

Se constató que dos funcionarios de la Subárea de Gestión de Inversiones realizan actividades que tienden a la concentración de trabajo, así como labores de carácter incompatibles, lo que podría generar riesgos operativos relacionados con errores, omisiones o acciones contrarias a los intereses de la organización y que, según la jefatura del Área Beneficio por Retiro, se requiere solventar la carga de ambos funcionarios de esa Subárea. No cabe duda de que el proceso de inversiones debe existir una apropiada separación de funciones, entre los procesos de análisis, negociación, control y manejo de los riesgos, de forma que la ejecución bursátil, no quede en mano de un solo colaborador o de una unidad técnica que quebranten la seguridad en el manejo de los bienes patrimoniales del FRE.

Asimismo, se comprobó sobre la necesidad de actualizar y ajustar la normativa interna que regula las funciones del FRE, en especial el actual Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados, el Manual de Procedimientos Subárea Gestión de Inversión y el Modelo de Negocio y Planeación Estratégica de Inversiones 2019-2023, conforme a las reformas del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados aprobadas por la Junta Directiva en febrero del 2021.

Por último, se constató la necesidad de fortalecer la gestión integral de los riesgos en el portafolio de inversiones del FRE, especialmente en la comunicación oportuna de los principales riesgos financieros, legales, y operativos emitidos por el Área Administración del Riesgo y notificados al Fondo de Retiro de Empleados, tal situación requiere mejorar los mecanismos de dicha comunicación relacionadas con las alertas tempranas, que si bien se habían definido con base en la recomendación 5 del informe ASF-209-2019, aún se requiere efectuar ajustes que permita al FRE conocer de manera periódica los riesgos que se expondrían, los recursos administrados por el FRE y gestionarlos apropiadamente, a fin de cumplir con la entrega eficientes de los beneficios a los afiliados del FRE.

De conformidad con lo hallazgos encontrados se emitieron ocho recomendaciones a la Dirección Ejecutiva del FRAP, Dirección Actuarial y Económica y al Área Beneficio por Retiro; con la finalidad de mejorar el control interno en el proceso de administración del portafolio de inversiones del FRE.

ASF-60-2021
13 de agosto de 2021

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES Y RIESGOS ASOCIADOS EN EL FONDO DE RETIRO DE EMPLEADOS (FRE), UP 1182 DIRECCION FONDO RETIRO, AHORRO Y PRÉSTAMO (FRAP) UP. 1182 DIRECCIÓN ACTUARIAL Y ECONÓMICA. UP. 1112 GERENCIA FINANCIERA, UP 1103

ORIGEN

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

OBJETIVO GENERAL

Analizar la gestión y el manejo del portafolio de inversiones del Fondo de Retiro de Empleados (FRE) y sus riesgos asociados.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1- Analizar las gestiones realizadas por la Subárea Gestión de Inversiones, Área Beneficios por Retiro y Dirección Ejecutiva del FRAP en la administración del portafolio de inversiones del FRE.
- 2- Verificar la sostenibilidad del portafolio de inversiones del FRE y el financiamiento del déficit operacional por parte de ese Fondo.
- 3- Determinar los manejos de los riesgos financieros, legales y operativos en la gestión del portafolio de inversiones adscrito al Fondo de Retiro de Empleados (FRE).

ALCANCE

El estudio comprendió el análisis de los informes de inversiones emitidos por la Subárea de Gestión de Inversiones, resultante de la gestión de las inversiones en títulos valores adquiridos en el mercado financiero local.

Asimismo, se evaluaron los Informes mensuales de Riesgos Financieros elaborados por el Área Administración del Riesgo, las acciones y acuerdos de los Comité de Inversiones y Comité de Riesgos de los Fondos Institucionales. Además, el análisis comprendió las políticas de inversiones, estrategias y riesgos utilizadas en la gestión de la cartera de inversiones del FRE, en la búsqueda de un equilibrio entre liquidez, rentabilidad, seguridad y bajo el principio de diversificación y flexibilidad en estricto apego a la normativa institucional y de la SUPEN.

El estudio abarcó el periodo de un año completo de cierre, concerniente al 2020, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

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

METODOLOGÍA

- Solicitud de documentación relacionada con las inversiones del FRE a las siguientes instancias:
 - Dirección Ejecutiva del FRAP.
 - Área Beneficio por Retiro.
 - Subárea de Gestión de Inversiones.
 - Área Administración del Riesgo.
 - Comité de Inversiones
 - Comité de Riesgos de los Fondos Institucionales.

Dicha información comprende:

- Análisis de los informes mensuales de la gestión de inversiones del portafolio del FRE correspondiente de enero a diciembre del 2020.
- Análisis de los expedientes digitales relacionados con la adquisición de títulos valores realizadas durante el período 2020.
- Análisis del Informe “*Gestión 2020-FRAP Información Administrativa y Financiera.*”
- Análisis de los “*Informes de Gestión de Riesgos del Portafolio del FRE*” emitido por el Área Administración del Riesgo-DAE.
- Revisión de las Actas del Comité de Inversiones, Actas del Comité de Riesgos y Actas de la Junta Administrativa del FRAP atinente a 2020.
- Revisión de documentación enviada por la SUPEN a la Dirección Ejecutiva del FRAP.

Consulta de opinión y registrada por escrito a los siguientes funcionarios:

- Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP.
- Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficios por Retiro.
- Lic. Mauricio Rojas Ramírez, Jefe Subárea Gestión de Inversiones.
- Lic. José Luis Quesada Martínez, Jefe Área Administración del Riesgo.

MARCO NORMATIVO

- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, número 17, octubre 1943.
- Ley General de Control Interno, julio 2002.
- Reglamento del FRAP.
- Reglamento del Fondo de Retiro de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social, junio. 2008.
- Reglamento de Gestión de Activos (SUPEN)
- Reglamento Sobre Gobierno Corporativo, (SUPEN)

- Reglamento para la Regulación de los Regímenes de Pensiones creados por Leyes Especiales y Regímenes Públicos sustitutos al Regímenes IVM. (SUPEN).
- Reglamento de Riesgos (SUPEN).
Reglamento para la Administración Integral de Riesgos Financieros de los Fondos Institucionales.
- Política Gestión de Liquidez. FRE.
- Política y Estrategia de Inversiones-FRE.
- Manual de normas generales de control interno para la CGR y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Manual de Procedimiento Subárea Gestión de Inversiones.
- Modelo de Negocio y Planeación Estratégica de Inversiones 2019-2023. Fondo de Retiro de Empleados.

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jерarca 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 Dirección del Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo (FRAP), es una unidad adscrita a la Gerencia Financiera, cuya normativa establece que se encargará de administrar los fondos de retiro y de ahorro préstamo de los empleados de la CCSS. Este fondo se creó para proteger a todos aquellos trabajadores que se encuentran prestando servicios a la Institución o que llegasen a hacerlo en el futuro a través de una plaza contemplada en el presupuesto de salarios ordinarios, descrita en el Estatuto de Servicios de la CAJA. Lo anterior, en cumplimiento a lo señalado en artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS, del 17 de octubre 1943 que literalmente indica:

(...) Todos los trabajadores gozarán de un régimen especial de beneficios sociales que elaborará la Junta Directiva. Este régimen comprenderá la formación de fondos de retiro, de ahorro y préstamos, un plan de seguro sociales y los otros beneficios que determine la Junta Directiva”.

La contribución anual de la Caja al Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamos será del 3% de la totalidad de los sueldos ordinarios consignados en su Presupuesto.

La organización del Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo es atípica respecto al modelo organizacional de la Institución, por cuanto conforme al artículo 19 del Reglamento del Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social, aprobado por la Junta Directiva en sesión número 7823 del 08 de enero 2004, la administración del FRAP estará a cargo de una Junta Administrativa, la cual tendrá a su servicio un Director Ejecutivo y un órgano administrativo para el desempeño operativo.

El funcionamiento de esta Unidad de trabajo se regirá conforme los lineamientos establecidos en la Sección V de la Ley Constitutiva de la Caja y el Título VI de la Ley de Protección al Trabajador.

El FRAP a lo interno de su organización gestiona dos áreas funcionales integradas por el Área Ahorro y Préstamo y el Área Beneficio por Retiro.

La primera Área –que no es objeto de evaluación de esta Auditoría- maneja el Fondo de Ahorro y Préstamo (FAP) con la administración de los ahorros de los trabajadores, los cuales invierte en el mercado financiero, capitaliza, promueve los créditos sobre ahorros a los socios de este fondo y administra lo relacionado con el Capital de Retiro Laboral.

La segunda Área administra el Fondo de Retiro de Empleados (FRE), que se encarga de la administración de los recursos financieros, con los que otorgará beneficios complementarios a los que ofrece el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, mediante un Régimen de Protección Básica de capitalización colectiva, solidario y financiado exclusivamente por la Caja como patrono, y un Régimen de Protección adicional, voluntario y financiado por los trabajadores.

El FRE es un beneficio definido y representa una reserva constituida por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para cubrir la obligación generada por antigüedad de sus empleados al momento de hacer frente a la jubilación (vejez), o incurren en los riesgos de invalidez y muerte. Su establecimiento se encuentra contemplado en el artículo 14 Inciso F de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en octubre 1982.

El Régimen de Protección Básica incluye los siguientes beneficios:

- A- Pensión complementaria en caso de invalidez, vejez o muerte; beneficio para quién al retirarse del servicio activo de la institución se acoja al derecho de pensión en caso de invalidez o vejez. Asimismo, los derechohabientes del servidor que falleciere siendo empleado activo de la Institución o pensionado. Las condiciones y proporciones en que se otorgarán los beneficios en caso de muerte serán las mismas que establecen para este caso el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.
- B- Beneficio por separación de la Caja, es un beneficio de separación del trabajador que, por renuncia, mutuo consentimiento, advenimiento del plazo en los contratos a plazo fijo o despido con o sin responsabilidad patronal se separe de la Caja, sin derecho a pensión complementaria.

De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento del FRE, indica que los recursos del FRE deberán invertirse en las mejores condiciones de seguridad, liquidez y rentabilidad en atención a lo establecido en la Sección V de la Ley Constitutiva de la CCSS y al Título VI de la Ley de Protección al Trabajador y se ajustará a los reglamentos emitidos por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) y a las directrices prescrita por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Asimismo, dicho Fondo mantiene un órgano de Dirección que es la Junta Administrativa y que por medio de una Dirección Ejecutiva comunica la gestión realizada.

En lo concerniente a las decisiones de inversiones y administración de los riesgos, el FRE dispone de un Comité de Inversiones y un Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales apoyado por un órgano técnico denominado Área Administración de Riesgos (AAR), el cual es una instancia dependiente de la Dirección Actuarial y Económica (DAE). Tales Comités dan seguimiento a una serie de lineamientos relacionados con la cartera de inversiones, con el fin de orientar las labores de toma de decisión a las instancias correspondientes. Asimismo, sus funciones están subordinada a la normativa institucional y de la SUPEN.

El manejo operativo de la colocación de los recursos financieros del FRE lo ejecuta la Subárea de Gestión de Inversiones (SGI), suscrita al Área Beneficio por Retiro, cuyas funciones según el *“Manual de Procedimientos Subárea Gestión de Inversiones”*, tiene la responsabilidad de la administración, planeación, ejecución, control y evaluación de los fondos administrados por el FRAP, entre ellos el FRE, en cumplimiento con las normativa institucional, CONASSIF y la SUPEN, de esta última el Reglamento de Gestión de Activos, que tiene la finalidad de establecer los principios generales sobre la gestión de los activos que deben de sujetarse las entidades reguladas por la SUPEN, los requisitos de los activos sujetos a inversión y de los mercados en lo que se puede operar.

Según dicho Manual, la gestión de las inversiones de los fondos constituye una función esencial a nivel de la Dirección Ejecutiva del FRAP, en razón que está orientada al fortalecimiento de los recursos para beneficios jubilatorios y el logro del equilibrio en el largo plazo. Cabe señalar que la gestión de esa subárea debe disponer de los requerimientos expresado por el Comité de Inversiones y del Comité de Riesgos para la toma de decisiones de inversiones, límites prudenciales de inversión de activos y de los aspectos mínimos que se deben de verificar al utilizar proveedores de servicios entre otros.

En lo atinente al proceso de monitoreo de los riesgos financieros en la Cartera de Inversiones del FRE, en particular, lo ejecuta el AAR que por medio de informes mensuales evalúa una serie de riesgos financieros y operativos que podría estar expuesto el FRE y que son presentados a la Dirección del FRAP y al Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales para que le permita tomar decisiones orientadas a evaluar estrategias de gestión financiera entre otros aspectos. Esta valoración de riesgos a dicho Fondo está supeditada a las regulaciones establecida por la Institución y la SUPEN.

Por otra parte, en cuanto el comportamiento del portafolio del FRE durante el período del 2020 y de conformidad con la revisión del *“Informe mensual a diciembre 2020: Gestión de Inversiones, Financiero y Flujo de Efectivo del portafolio del FRE”* se indica que a partir de dicho período y conforme a lo establecido con el *“Modelo de Negocios del FRE”* se cambia la metodología de valor de mercado a costo amortizado (valor en libros) según lo dispuesto en la NIIF9.

En ese sentido, al 31 de diciembre del 2020, el valor en libros del portafolio de Inversiones alcanzó la cifra del ₡217.989,85 millones, el cual incluye la totalidad del Activo del Fondo y que está constituido de la siguiente forma:

- Disponibilidades de efectivo (esta incluye la cuenta corriente y las inversiones a la vista en colones y dólares y cualquier otro instrumento utilizado para el manejo de la liquidez)
- Intereses Ganados
- Planilla Pagada por Anticipado

Dado lo anterior, la conformación total activo del FRE se distribuye en cuadro 1 de la siguiente manera:

Cuadro 1

Conformación Total Activo FRE		
<i>(en millones de colones)</i>		
Total Portafolio a Valor en Libros:	195 630,07	89,74 %
Disponibilidades de Efectivo:	18 273,37	8,38 %
Cuenta Corriente	68,37	0,03%
Inversiones a la Vista	18 205,00	8,35%
Intereses Ganados:	3 014,77	1,38 %
Planilla Pagada por Anticipado:	1 071,64	0,49 %
TOTAL ACTIVO FONDO	217 989,85	100,00 %

Fuente: cuadro tomado del Informe mensual diciembre 2020, Gestión de inversiones, financieros y Flujo de efectivo del Portafolio FRE.

Según el cuadro anterior, el 89.74% del portafolio de inversiones está conformado por títulos valores, disponibilidad de efectivo un 8.38%, intereses ganados 1.38% y 0.49% a planilla pagada por anticipado.

Asimismo, señala el mencionado Informe de Gestión de Inversiones del FRE a diciembre 2020, que la tasa de rendimiento nominal promedio ponderado alcanzó el 8.14%, y descontada la tasa inflación interanual a diciembre 2020 representó el 0.89% tuvo un rendimiento real neto del 7.18%, cuyo porcentaje estuvo por encima de la tasa actuarial de rendimiento recomendada por la DAE del 3.35%. Similar condición si se considera el rendimiento promedio real neto del portafolio obtenido en el 2020, que logró un 6.96% superando a la expectativa del rendimiento real histórico definido por la DAE en dicho 3.35%.

Cabe indicar que el *Informe Gestión 2020-FRAP* emitido por la Dirección Ejecutiva del FRAP, señala que el valor total en valor en libros del 2020 (₡217.771.06 millones) tuvo una variación negativa del -0.81% en relación con el monto a valor de mercado en 2019 (₡219.771.06 millones), es decir se presentó un decrecimiento entre ambas estimaciones, motivado por el cambio en la metodología para su cálculo, así como por los efectos de la pandemia COVID-19 en el ámbito internacional, en donde las tasas de interés disminuyeron. Tales estimaciones se señalan en el cuadro 2, a saber:

Cuadro 2
Crecimiento del Portafolio de Inversiones FRE por Sector
Al 31 de diciembre 2019 a 2020
En millones de colones

Sector	dic-20	dic-19	Variación	Variación relativa
	Monto ₡	Monto ₡		
Público	115 107,35	123 440,63	-8 333,28	-6,75%
Resto del sector público	31 414,49	41 327,49	-9 913,00	-23,99%
Privado	49 108,22	48 206,03	902,19	1,87%
Total portafolio	195 630,06	212 974,15	-17 344,09	-8,14%
* Disponibilidades de efectivo	18 273,37	2 327,39	15 945,98	685,14%
Intereses Ganados	3 014,77	3 378,16	-363,39	-10,76%
Planilla Pagada por Anticipado	1 071,64	1 091,36	-19,72	-1,81%
Total	217 989,84	219 771,06	-1 781,22	-0,81%

Fuente: Datos tomados del cuadro 23 del Informe Gestión 2020, Información Administrativa y Financiera. Dirección Ejecutiva FRAP.

Otros datos que cita el cuadro anterior se refieren que las inversiones financieras en el sector público y resto del sector público presentaron una variación negativa entre 2019 y 2020 al reducirse en un -6.75% y 23.99% respectivamente y contrariamente el sector privado tuvo un leve crecimiento del 1.87%.

Estos efectos negativos en las colocaciones del sector público tuvieron su impacto dentro del total de portafolio al disminuir –reiteramos- en -8.1%. Según el Informe Gestión FRE a diciembre 2020, pese a la escasez de oferta de instrumentos financieros en el mercado financiero local y a las recomendaciones propuestas por la AAR y el Comité de Riesgos de no invertir en algunos inversores o aminorar posiciones en otros, lo que significó limitar las colocaciones de los recursos del FRE en el mercado financiero nacional.

Por otra parte, la disponibilidad de efectivo tuvo una variación relativa positiva entre el 2019 y 2020 de 685.14% en cuenta corriente e inversiones a la vista, cuyo objetivo consistió mantener un fondo de liquidez para enfrentar gasto del FRE ante posibles alteraciones en la economía nacional ocasionada por el impacto de la pandemia COVID-19 en el 2020, así como colocar recursos en inversiones a la vista ante los vencimientos que no se lograron colocar en el mercado bursátil local, por tanto, se observó que en el 2020 se dispuso una cifra elevada en las disponibilidades de efectivo.

En lo atinente a la concentración sectorial y al cumplimiento de los límites de inversiones en el FRE se enfatiza estos componentes en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Concentración sectorial y cumplimiento de los límites de inversiones en el
Portafolio de Inversiones del FRE
Al 31 de diciembre 2019-2020

Criterio de límite de Inversión	Límite según Política	dic-20	Límite según Política	dic-19
		Participación		Participación
Público	60,00%	52,80%	60,00%	56,17%
Resto del sector público	20,00%	14,41%	20,00%	18,80%
Privado	99,00%	22,53%	99,00%	21,93%
Total portafolio		89,74%		96,91%
* Disponibilidades de efectivo		8,38%		1,06%
Intereses Ganados		1,38%		1,54%
Planilla Pagada por Anticipado		0,49%		0,50%
Total		100,00%		100,00%

Fuente: Datos tomados del cuadro 24 del Informe Gestión 2020, Información Administrativa y Financiera. Dirección Ejecutiva FRAP.

Los datos insertos en el cuadro 3, evidencian en el Portafolio de Inversiones del FRE, que tiene una concentración sectorial en el sector Público y resto del sector público, los cuales al 31 de diciembre 2020 ambos totalizan 67.21%, donde el primero corresponde un 52.8% a inversiones realizadas en el Ministerio de Hacienda y Banco Central y un 14.41% a bancos y empresas del Estado. Tal concentración también se constata el 2019. Asimismo, para ambos años se cumplen con los límites de concentración a valor de libros, de conformidad con el “*Modelo de Negocio del FRE*”.

En lo que concierne a monedas transadas para la adquisición de títulos valores durante el período 2019-2020, éstas se conformaron por colones, unidades de desarrollo y dólares, se indica en el *Informe Gestión 2020-FRAP*, donde se muestra una concentración con predominio en colones y unidades en desarrollo. Sin embargo, entre 2019 y 2020, se evidenció una reducción en colones del -8.53%, debido a la falta de captación en algunas emisiones a consecuencia de la pandemia COVID-19 afectó el mercado financiero, así como la incidencia de una baja en la tasa de interés perdió atractivo en título valores en colones, igualmente, se aminoró las inversiones en unidades de desarrollo (-90.3%). En el caso de los títulos valores en dólares se presentó entre 2019 y 2020 una reducción sustanciosa del -92.93%.

Tal situación obedeció al criterio técnico del FRE y con el visto bueno del Comité de Inversiones, éste acordó en su oportunidad el traslado paulatino de los vencimientos de los principales y los intereses en dólares a colones, como parte de una estrategia para evitar el efecto de un riesgo en el tipo de cambio ante las volatilidades que fuera presentar esta moneda frente a lo colones, dado que se proyectaba una disminución dicho tipo de cambio. Cabe indicar, que este aspecto se resaltó en el informe IR-950-2020 “*Gestión de Riesgos Portafolio de Inversiones FRE, II semestre 2020*” emitido por el Área Administración del Riesgo e indicado en el Acta 274-2020 del Comité de Riesgos de los Fondos Institucionales.

Tal distribución por las citadas monedas, -cita el informe Gestión Administrativa-Financiera a diciembre 2020, que considera el portafolio de inversiones como doméstico, al destinarse recursos de dicho Fondo al mercado financiero local.

Por otra parte, según el Informe mensual de Gestión de Inversiones del FRE a diciembre 2020, la conformación del portafolio de inversiones del FRE relacionado con el plazo de vencimiento, muestra que los títulos valores de corto plazo (menor a un año) representó el 16.97%, dichos recursos vencidos se utilizarían para cubrir las necesidades en el corto plazo. Los títulos de mediano plazo (de uno a cinco años) alcanzaron el 36.74%, los cuales permitirían generar flujos en el futuro para utilizarse en el corto plazo y por último, los títulos de largo plazo (más de cinco años) tienen una participación del 1.38%, los cuales generarían flujos en el tiempo para usarse en el corto plazo. Esta distribución obedece a una posición estratégica del FRE de mantener una liquidez mediante inversiones a la vista y en cuenta corriente, con la finalidad de sufragar los gastos operativos que requiere dicho Fondo.

Asimismo, reporta el mencionado Informe mensual Gestión de Inversiones a diciembre 2020, el cual señala que a pesar de la escasez de ofertas de instrumentos financieros en el mercado local, se logró mantener la composición del Portafolio de Inversiones del FRE por emisor, manteniendo una diversificación razonable y de una administración de riesgo aceptable con un total de 12 emisores, procurando obtener rendimientos idóneos para dicho portafolio, entre los cuales participan el Sector Público, (Ministerio de Hacienda y Banco Central con 48.63% y un 4.18% respectivamente), resto del sector público (Banco Nacional con 3.10%, Banco Popular 9.20% y el ICE con 1.48%) y el sector privado (BAC-SAN JOSE con 7.13%, MADAP 5.31% y BCT 4.13%).

HALLAZGOS

1- EVOLUCIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DEL FRE Y LA SOSTENIBILIDAD DEL FONDO

Se evidenció que el portafolio de inversiones de ese Fondo ha tenido una transformación en los últimos veinte años, por cuanto en el periodo 2000-2012 tuvo un crecimiento acelerado al pasar de ¢43.000.00 millones a ¢146.000.00 millones. Sin embargo, a partir del período 2013 al 2020, la tasa de crecimiento del portafolio de inversiones en términos faciales ha tenido un impacto, en razón que se ha reducido paulatinamente, tal como se observa en el **cuadro 4**, donde en el 2013 alcanzó un crecimiento del 8.73%, el 2016 de 5.77%, 2019 de 4.74% y en el 2020 se redujo la tasa a 0.55%. La razón que explica esta situación es que el FRE asumió el déficit operacional que se ha dado entre el aporte patronal (ingresos) y el gasto, principalmente en el pago de las pensiones; con los intereses que ha venido generando las inversiones.

Cuadro 4
Situación del Portafolio de Inversiones del FRE, aporte patronal vs gasto e intereses
Período 2013 al 2020
En millones de colones y en porcentaje

Cuentas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gasto de Beneficio	₡13 378,17	₡15 942,96	₡17 887,10	₡19 989,44	₡22 936,62	₡26 005,43	₡28 763,82	₡29 292,01
Valor Portafolio Inversiones Principio Año	₡147 465,61	₡160 335,51	₡170 881,80	₡181 728,58	₡192 222,31	₡202 546,05	₡206 990,17	₡216 791,92
Valor Portafolio Inversiones Final Año	₡160 335,51	₡170 881,80	₡181 728,58	₡192 222,31	₡200 702,60	₡206 990,17	₡216 791,92	₡217 989,85
Tasa de Crecimiento Portafolio Facial	8,73%	6,58%	6,35%	5,77%	4,41%	2,19%	4,74%	0,55%
Monto Total Aporte	₡13 245,06	₡14 034,79	₡15 989,60	₡15 392,32	₡15 913,79	₡16 775,06	₡17 241,30	₡18 282,90
Vencimientos Principales	₡44 501,05	₡47 655,34	₡46 641,70	₡50 178,18	₡49 180,50	₡37 138,68	₡52 567,16	₡44 078,98
Vencimiento Intereses	₡15 505,86	₡12 120,57	₡13 341,86	₡15 727,92	₡12 001,16	₡15 056,31	₡16 420,05	₡16 177,41

Fuente: Cuadro 36 tomado del informe Gestión 2020 FRAP (Información Administrativa y Financiera).

En el mencionado cuadro 4, se observa que los aportes patronales proveniente de la contribución de la Institución con un 3% de la totalidad de los sueldos ordinarios consignados del presupuesto, se muestra un financiamiento moderado entre el 2013 y 2020, el cual está definido por el nivel de salarios, con una tasa de crecimiento del 38%. Sin embargo, en la línea de “gasto de beneficio” revela que en un período de 8 años se ha dado un nivel creciente de gastos con una diferencia entre esos años de ₡15.913.84 millones, lo que representa una tasa de expansión del 118.9%, en vista que los aportes institucionales han sido insuficientes para financiar los gastos de beneficios otorgados por el Fondo, tal limitación – reiteramos-ha provocado una diferencia o un déficit entre los aportes y los gastos que ha sido cubierta por el portafolio de inversiones del FRE provenientes de los vencimientos de los intereses desde el 2013.

En el cuadro 5 se observa el comportamiento del aporte o los ingresos y los egresos (Planilla beneficios) de forma mensual correspondiente de enero y diciembre del 2020, donde los ingresos totalizaban ₡18.282.90 millones y los egresos suman ₡29.292.01 millones para una diferencia de ₡11.009.11 millones, lo que significa un porcentaje déficit de operación ordinaria del -38%. Cabe agregar este déficit fue negativo desde febrero a diciembre 2020. Asimismo, esa diferencia mensual fue cubierta con los intereses generados como producto del portafolio de las inversiones del FRE.

Cuadro 5
Comportamiento de los aportes patronales (ingresos) y gastos del FRE
Periodo enero a diciembre 2020
En millones de colones y en porcentaje

Conceptos/Periodo	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20	jun-20	jul-20	ago-20	sep-20	oct-20	nov-20	dic-20	Total
Ingresos Ordinarios (Aportes C.C.S.S.)	₡3 429,74	₡1 200,00	₡1 289,17	₡1 213,92	₡1 226,50	₡1 223,71	₡1 826,51	₡1 217,62	₡1 224,86	₡1 256,63	₡1 267,40	₡1 906,83	₡18 282,90
Egresos Ordinarios (Planilla Beneficios)	₡2 287,18	₡2 329,65	₡2 318,05	₡2 315,39	₡2 332,23	₡2 350,24	₡2 361,29	₡2 355,21	₡2 372,14	₡2 399,48	₡3 471,36	₡2 399,81	₡29 292,01
Deficit Ordinario de Operación	1 142,56	-1 129,65	-1 028,88	-1 101,47	-1 105,73	-1 126,52	-534,77	-1 137,58	-1 147,27	-1 142,86	-2 203,96	-492,98	-11 009,11
Porcentaje Deficit Operación Ordinario FRE	50%	-48%	-44%	-48%	-47%	-48%	-23%	-48%	-48%	-48%	-63%	-21%	-38%

Fuente: Cuadro 34 tomado del informe Gestión 2020 FRAP (Información Administrativa y financiera)

En lo que respecta en el manejo de los intereses del portafolio de inversiones del FRE por parte de la Administración del FRE, se constata en el **cuadro 6** que durante el 2020 el citado portafolio de inversiones generó ₡16.177.34 millones en intereses, de los cuales utilizó ₡13.588.74 millones, es decir se ocupó el 84% para financiar el déficit operacional del FRE y se utilizaron ₡2.588.59 millones para reinvertirlo en el portafolio de inversiones lo que significa un 16% del total de los intereses ganados en el 2020. Cabe reiterar, que en este año el portafolio experimentó un crecimiento del 0.55% siendo el más reducido en los últimos ocho años, tal condición significa que el crecimiento a futuro del portafolio de inversiones del FRE estaría subordinado a los ingresos y egresos del Fondo, dada la dependencia obligada de financiar el déficit, cuyo respaldo se ha venido ejecutando desde el 2013.

Cuadro 6
Comportamiento de los intereses en el portafolio de inversiones del FRE y su uso para cubrir el déficit entre ingreso y egresos en 2020

En millones de colones y en porcentaje

Conceptos/Período	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20	jun-20	jul-20	ago-20	sep-20	oct-20	nov-20	dic-20	Total
Intereses ganados inversiones	₡802.53	₡1,676.51	₡1,351.40	₡2,183.10	₡439.82	₡1,833.80	₡625.09	₡1,725.39	₡1,328.49	₡1,824.80	₡383.20	₡2,003.20	₡16,177.33
Intereses usados para cubrir Deficit	₡0.00	₡1,163.60	₡1,038.09	₡1,135.40	₡1,109.07	₡1,166.22	₡562.86	₡1,150.06	₡1,155.20	₡1,165.86	₡3,452.62	₡489.76	₡13,588.74
Intereses invertidos en el portafolio	₡802.53	₡512.91	₡313.31	₡1,047.70	-₡669.25	₡667.58	₡62.23	₡575.33	₡173.29	₡658.94	-₡3,069.42	₡1,513.44	₡2,588.59
Porcentaje intereses usados para la	0.00%	69.41%	76.82%	52.01%	252.16%	63.60%	90.04%	66.66%	86.96%	63.89%	901.00%	24.45%	84.00%

Fuente: Cuadro tomado de la página 60 del informe Gestión 2020 FRAP.

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Sección V – De la Inversiones, artículo 39- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

- “Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley.*
- Los recursos de los fondos solo podrán ser invertidos en valores inscritos en el Registro Nacional Valores e Intermediarios o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.*
- Deberán estar calificados conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.*
- Deberán negociarse por medio de los mercados autorizados con base en la Ley Reguladora del Mercado de Valores o directamente en las entidades financieras debidamente autorizadas.*
- 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 del Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS, De la Inversiones- Artículo 11, señala que:

“Los recursos del FRE deberán invertirse en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con lo que establece la Sección V de la Ley Constitutiva de la Caja y el Título VI de la Ley de Protección al Trabajador. En todo caso la colocación de recursos deberá contar con la recomendación expresa del Comité de Inversiones y se ajustará a los reglamentos emitidos por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y a las directrices dictadas por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).”

Revisado el “*Estudio Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS al 31 de diciembre 2020*”, emitido por la Dirección Actuarial y Económica (DAE) y presentado a la Junta Administrativa del FRAP, cuyo objetivo es suministrar elementos para el análisis valoración actuarial del FRE. En ese sentido, se señala que el portafolio de inversiones del FRE alcanzó ₡217,900.00 millones y se registró una tasa de rendimiento nominal anual diciembre 2020 de 8.14% y un rendimiento real anual de 7.19%. Asimismo, entre sus conclusiones más relevantes, considerando los resultados conforme de “Grupo Abierto” o Escenario Base, se considera lo siguiente:

- a) El escenario base contempló como hipótesis las reformas reglamentarias aprobadas por Junta Directiva.
- b) La obligación de utilizar intereses de las inversiones para hacer frente al pago de beneficios, situación por la cual viene ocurriendo desde el 2013 y actuarialmente este uso de intereses se extendería hasta el 2032. Posteriormente a ese año, será necesario utilizar nuevamente los intereses durante 2047 hasta el 2067, sin necesidad de utilizar la reserva.
- c) La tasa de ingresos demuestra la coincidencia de los períodos en lo que los aportes patronales son insuficientes para cubrir los gastos por pago de beneficios, dado que una porción de los intereses se utiliza para gasto y al no capitalizarse se asume como tasa de ingreso.
- d) Las proyecciones actuariales permiten observar que el Fondo no caerá en insuficiencia de ingresos corrientes y por ende no se visualiza un agotamiento de Reserva en el periodo de proyección.

Por consiguiente, el estudio actuarial propone la recomendación más relevante, a saber:

“La implementación de la Reforma propicia una mejoría sustancial en los indicadores de solvencia del Fondo, pero es susceptible a cambios en las variables que lo afectan directamente, ante lo anterior, es vital una fiscalización en materia de gastos administrativos, gestión de inversiones para garantizar las mejores condiciones de rendimientos para la cartera, además de las políticas salariales y de contratación Institucional que puedan impactar los ingresos del fondo. Por todo lo anterior, se recomienda a la Dirección Ejecutiva del FRAP la realización de estudios de monitoreo de las variables indicadas”.

De acuerdo con los aspectos señalados, el estudio actuarial consideró que la implementación de la Reforma aprobada por la Junta Directiva produciría en sus proyecciones una mejora en los indicadores de solvencia, pero que éstos pueden ser afectados por otras variables, requiriéndose –por parte de la Administración del FRAP– ejercer un control en los gastos administrativos, políticas salariales, evitar contrataciones institucionales que impacte en el FRE y quizás lo más significativo, es que la gestión de inversiones deberá propiciar mejores condiciones de rendimientos para el portafolio de títulos valores del FRE, dado que los recursos por intereses, seguirá financiando los gastos operativos del citado Fondo en el mediano y largo plazo.

Cabe indicar, que dichas reformas se fundamentaron en la modificación del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS, concerniente a los artículos 2, 4, 10, 19 y 23 e inclusión del transitorio 1 y el Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS, con modificaciones a los artículos 2, 4, 10 11, 19 y 23 e inclusión de transitorio 1, cuyos artículos de ambos reglamentos, fueron aprobados por la Junta Directiva en la en la Sesión N° 9158, artículo 18, celebrada el 23 de febrero 2021 y publicado en la Gaceta N°44 del 04 de marzo 2021, tales artículos están relacionados en materias de financiamiento y definición en el otorgamiento de beneficios a los futuros afiliados. En la actualidad tales reformas reglamentarias se encuentran de la fase del transitorio I hasta agotar los 18 meses contados después de su publicación en La Gaceta, con el fin garantizar los derechos adquiridos en casos de otorgamiento de beneficios en trámite.

El Modelo de Negocio y planeación Estratégica de Inversiones 2019-2024, define objetivos de planeación estratégica del FRE para dicho periodo, siendo los más relevantes, a saber:

- 1- *“Gestionar las inversiones, como se ha venido haciendo en la última década, para que en la medida de lo posible (condiciones de mercado), se continúen generando los recursos y rendimientos que permitan cubrir las necesidades de la Administración del Fondo y sumar al desempeño del portafolio.*
- 2- *Gestionar conforme con el marco de legalidad aplicable vigente, aquellas acciones que aporten eficiencia en la gestión de recuperación de recursos utilizados para cubrir la brecha y los costos hundidos de operación, que ofrezcan una mayor capitalización de las reservas.*
- 3- *Definir la estrategia de la asignación de activos de corto por plazo de colocación, requeridos por la administración para una correcta gestión de calces entre activos y pasivos, que cubra el déficit de operación del FRE y permita la capitalización del portafolio de inversiones y la sostenibilidad del fondo.”*

En consulta realiza al Lic. Mauricio Rojas Ramírez, Jefe Subárea de Gestión de Inversiones, el 26 de mayo 2021, manifestó que las jefaturas del Área Beneficio por Retiro y la Subárea de Gestión de Inversiones, han tenido como preocupación la definición de lineamientos y estrategias financieras que permitan construir un portafolio de inversiones diversificado, basado en principios de rentabilidad, seguridad y liquidez en aras de garantizar la debida transparencia en el manejo de dicha cartera, con el fin que se alcance el equilibrio entre rendimiento y riesgos. Asimismo, apoyar el cumplimiento de las obligaciones contraída del FRE en el pago de las obligaciones operativas de corto y mediano plazo, mediante la utilización de los intereses provenientes de dichas inversiones, situación que se viene ejecutando desde el 2013 a la fecha actual, de conformidad con el acuerdo tomado por el Comité de Inversiones.

Es criterio de esta Auditoría, que la inversiones financieras realizadas por el FRE han tomado aún mayor relevancia desde el 2013, en el tanto se ha convertido en la fuente principal de uso para afrontar las obligaciones de ese Fondo, situación por la cual, tales recursos deben ser invertidos en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez, tal como lo establece la Ley Constitutiva de la CCSS y se mantendrá así en el largo plazo, dado que pareciera que la reformas al Reglamento del FRE no serán suficientes para generar los ingresos necesarios para financiar los gastos operativos del FRE, circunstancia que así lo revela el *Estudio Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS al 31 de diciembre 2020*.

2- SOBRE EL MONITOREO AL EMISOR LA NACIÓN S.A.

Se determinó en la revisión de los informes mensuales “*Gestión de Inversiones, Financiero y Flujo Efectivo del portafolio de FRE*” emitido por la Subárea Gestión de Inversiones”, la cual realiza un monitoreo mensual sobre la condición del emisor La Nación S.A., en cumplimiento a las resoluciones emitidas por la Junta Directiva, Comité de Inversiones y Comité de Riesgos. En ese sentido, al cierre de diciembre 2020, se indica en el **cuadro 7** (cuyos datos provienen de ese informe), que el FRE mantiene una inversión bursátil con una participación nominal con esa empresa por una suma de ₡3,000.00 millones. Su costo de adquisición representó ₡3.001,28 millones y a diciembre el valor en libros totalizó ₡3,000.57 millones. Asimismo, en dicho informe se señala que un posible precio de venta para estas emisiones sería de 100.10%, con los cuales se cubren los costos asociados a las transacciones.

Cuadro 7
Monitoreo al emisor La Nación S.A. por el Fondo Retiro de Empleados.
Al 31 de diciembre 2020.
En millones de colones

Fecha de Adquisición	Fecha de Vencimiento	Instr	Serie	Cód. ISIN	Monto Facial	Precio % Adquis.	Costo Adquisitivo	Monto Amortización	Valor Actual (libros)	Precio % Mercado
26/3/2014	21/3/2024	bn14a	SERIE A-14	CRNACIOB0159	₡2 000,00	100,00	₡2 000,85	-₡0,49	₡2 000,36	96,97
24/9/2014	4/4/2025	bnb14	SERIE B-14	CRNACIOB0167	₡1 000,00	100,00	₡1 000,43	-₡0,21	₡1 000,22	96,16
					₡3 000,00	100,00	₡3 001,28	-₡0,70	₡3 000,57	

Fuente: Cuadro sin número tomado de la página 12 del Informe mensual diciembre 2020 Gestión de inversiones, Financiero y Flujo Efectivo del portafolio del FRE.

- 1- La Junta Directiva, en el artículo 9° de la sesión N° 8818, celebrada el 17 de diciembre de 2015, en relación con la venta de los títulos valores de La Nación y Subsidiarias S.A. acordó lo siguiente:

“ARTICULO 9°

*Por lo tanto, de conformidad con los criterios técnicos presentados por la Dirección de Inversiones en el oficio número DI-1254-2015 y contemplado en el documento “Análisis Financiero y de las Emisiones Colocadas en Bolsa de La Nación y Subsidiarias, S.A.”, por el Área Administración del Riesgo visible en el documento “Análisis Situacional Financiera Grupo Nación”, el acuerdo primero adoptado por el Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales en la minuta N° 149-2015, el acuerdo tercero del Comité de Inversiones en la sesión N° 258-15 y la recomendación de la Gerencia de Pensiones en el oficio número GP-51.354-15, la Junta Directiva **ACUERDA** acoger la propuesta en el sentido de reducir la exposición al riesgo para el emisor “Grupo Nación”, para lo cual se autoriza, por excepción, la venta de los títulos que se describen en el documento “Análisis Financiero y de las Emisiones Colocadas en Bolsa de La Nación y Subsidiarias, S.A.”, elaborado por la Dirección de Inversiones.*

2- El Área Administración de Riesgos remitió mediante oficio DAE-0351-2020 del 07 de abril de 2020 al Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales, el **Informe IR-930-2020**, Análisis Situación Financiera La Nación S.A. y Subsidiarias, con corte a diciembre 2019.

3- El Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales en la **Sesión Ordinaria N° 264-2020** acogen las recomendaciones expuestas en el **informe IR-930-2020**, Análisis Situación Financiera La Nación S.A. y Subsidiarias, con corte a diciembre 2019 elaborado y presentado por el Área Administración del Riesgo mediante oficio DAE-0351-2020 del 7 de abril del 2020, **acordando específicamente para el FRE lo siguiente:**

- a) Tal y como se ha recomendado en periodos anteriores, que se continúe con la política de no realizar nuevas inversiones en Grupo Nación S.A.*
- b) Que la Dirección de Inversiones de la Gerencia de Pensiones y la Subárea de Inversiones FRE, realicen un monitoreo constante, para evaluar la disminución en los ingresos de operación, así como el comportamiento de los costos y gastos, que implique resultados negativos en los Estados Financieros.*
- c) Que la Dirección de Inversiones de la Gerencia de Pensiones y la Subárea de Inversiones FRE, realicen un análisis sobre las repercusiones que podría tener sobre el Seguro un posible incumplimiento del pago de cupones y eventualmente principales del emisor del Grupo Nación S.A., y que sea del Conocimiento del Comité de Inversiones.*
- d) Que se continúe con la venta de los instrumentos, de conformidad con lo acordado por la Junta Directiva de la Institución en el artículo 9° de la sesión N° 8818, celebrada el 17 de diciembre de 2015, y que de manera reiterada lo ha señalado tanto el Área, como el Comité de Riesgos.*
- e) Que la Dirección de Inversiones como la Sub área Gestión de Inversiones del FRE informe mensualmente al Comité de Inversiones correspondiente, sobre las acciones realizadas, a efecto de salirse de las posiciones actuales.*

4- La Junta Directiva en el artículo 21 de la Sesión N°. 9115 del 30 de julio 2020, indica que en relación con el análisis de las inversiones en la empresa la Nación y Subsidiarias, acuerda:

“ACUERDO PRIMERO: Instruir a las unidades técnicas Institucionales, Comité de Inversiones RIVM, Comité de Riesgos, Dirección de Inversiones, Área Administración del Riesgo), para que mantengan un estricto seguimiento a la situación financiera de La Nación y Subsidiarias, y que se contemplen dentro de los análisis que realicen, propuestas definidas sobre si se deben vender o mantener los valores adquiridos con dicha empresa.”

ACUERDO SEGUNDO: Que los tenedores de títulos valores vinculados a la CCSS procuren conformar un grupo de trabajo especializado con integrantes de los entes técnicos para que por medio de los puestos de bolsa contratados, el tener un acercamiento con el grupo -La Nación y Subsidiarias, S.A., con el propósito de determinar la posición de la empresa para hacerle frente a sus obligaciones futuras y que recomienden las acciones que se consideren convenientes para eventualmente utilizar algún mecanismo autorizado y reconocido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) para proceder con la liquidación de las posiciones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

ACUERDO TERCERO: En el caso de que se observe un mayor deterioro en la situación financiera de la empresa La Nación y Subsidiarias S.A. y cambie su calificación de riesgos, las unidades técnicas deberán realizar los análisis respectivos, con el objetivo de evaluar con los comités de Riesgos y de Inversiones IVM de conformidad con los criterios técnicos y normativa vigente, la posibilidad de venta de las emisiones al precio que determine el Mercado de Valores organizado por la Bolsa Nacional de Valores, S.A., con el fin de minimizar el riesgo de impago.

En consulta efectuada el 26-05-2021 con el Lic. Mauricio Rojas Ramírez, Jefe Subárea Gestión de Inversiones en relación con las inversiones transadas con el Emisor la Nación S.A., manifestó que la Unidad a su cargo, realiza mensualmente un monitoreo estricto a dicho emisor y que es incorporado dentro del informe Gestión de Inversiones del Portafolio del FRE. Asimismo, indicó que de acontecer cualquier riesgo financiero que exponga las inversiones del Fondo con la Nación S.A., estaría comunicando a la jefatura del Área por Beneficio por Retiro para que proceda tomarse las medidas pertinentes en conjunto con la Dirección Ejecutiva del FRAP, sea para vender o mantener los valores con dicha empresa.

En consulta realizada el 17-06-2021 al Lic., Luis Alexis Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficio por Retiro, en relación con la situación de las inversiones del FRE con el emisor la Nación, señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Sesión N° 9115 del 30 de julio 2020 atinente con las inversiones en la Nación S.A., que basado en el acuerdo segundo, se integró un grupo de trabajo técnico, con la finalidad de establecer la posición de la empresa para hacerle frente a sus obligaciones futuras y recomendar las acciones pertinentes y que mediante la utilización de algún mecanismo autorizado por la CONASSIF proceder a la liquidación de las posiciones tanto del IVM como del FRE.

En ese sentido, dicho grupo de trabajo ha emitido al 3 de diciembre del 2020, el tercer informe de seguimiento, el cual se remitió a la Gerencia Financiera, mediante el oficio GP-DI-1331-2020 / GP-9359-2020 / DFRAP-ABR-0460-2020 / PE-DAE-1145-2020.

Dentro del informe se indicó la situación realizada con los recursos del FRE, en particular, se refirió que al 2014, se había adquirido cuatro emisiones del emisor La Nación S.A., por ¢5,000.00 millones de los cuales dos ya se habían vencido entre 2018 y 2020 por un monto total de ¢2,000.00 Millones y que ambos pagaron intereses por ¢ 850.00 millones y restan dos emisiones por ¢3, 000.00 millones cuyas fechas de vencimiento se extiende hasta el 2024 y 2025. De los dos títulos valores pendientes de vencimiento, se espera recibir una suma del ¢846.00 millones, distribuido en 14 cupones que vencen en los 2024 y 18 cupones que vencen en el 2025.

Según el Lic. Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficio por Retiro, que a la fecha de hoy (17-06-2021) el citado emisor ha venido cumplimiento con las condiciones establecida por la SUPEN para con los tenedores de sus títulos valores. Asimismo, destaca que este grupo de trabajo técnico sigue vigente dando seguimiento al comportamiento financiero de La Nación S.A., con el propósito de disponer de antemano con los criterios técnicos basados en escenarios y contar con los acuerdos respectivos de los Comités pertinentes, que permitan a la Administración tanto del IVM como del FRE establecer las estrategias en caso de materializarse algunos de los escenarios analizados al interior del grupo de trabajo técnico.

Existe preocupación de la Junta Directiva de un posible incumplimiento de pago de cupones y principales de los títulos valores adquiridos por el FRE (y el IVM) debido a la situación financiera del emisor La Nación S.A., por lo tanto, es imperativo que la Administración mantenga un análisis y un monitoreo constante en relación con los ingresos, gastos operativos, costos, calificación de riesgos y su impacto en los estados financieros que podría afectar la capacidad de pago como emisor, ante una baja de su principal negocio vinculados con aquellos productos de impresos y venta de espacios publicitarios, ocasionado en gran parte por la migración de la demanda hacia el internet y los medios digitales, así como de otros proyectos que no han generado los réditos suficientes ocasionado por la pandemia. En ese sentido, de ocurrir un deterioro en la finanzas de dicho emisor detectada por la instancia técnica, es conveniente informar a los Comités de Inversiones, Riesgos y a la Dirección del FRAP acerca de las medidas, estrategias que podrían disminuir riesgos asociados con tales inversiones y la correspondiente toma de decisión, sobre todo la necesidad de salir a vender posiciones evitando pérdidas, dado que en este momento el FRE debe evitar pérdida en sus reservas, en vista que el portafolio de inversiones, es la que está financiando los gastos operativos de dicho Fondo.

3- SOBRE LA REVISIÓN DE LOS EXPEDIENTES DIGITALES DE LOS TÍTULOS VALORES EN LAS INVERSIONES BURSATILES DEL FRE

Se determinó que la Subárea Gestión de Inversiones del FRE, en sus funciones periódicas realiza la conformación del expediente físico o digital, en donde consignan la gestión de cada una de las compras o adquisición de los títulos valores. Sin embargo, este procedimiento se omite dentro la normativa que regula la citada Subárea y con ello regularizar los documentos que debería respaldar la gestión y de las responsabilidades de los funcionarios que participan en la ejecución de las compras de los títulos valores en mercado financiero local, especialmente en la aprobación, autorización y cancelación ente otros, para la adquisición de los títulos valores

Según documentación suministrada por dicha Subárea, se realizaron 12 operaciones bursátil para la adquisición de títulos valores con recursos del FRE a emisores del sector público y privado durante el 2020, cuyo monto facial sumó ₡36.862 millones y al costo (valor en libros) totalizó ₡36.668.07 millones, tales aspectos se detallan a continuación:

Cuadro 8
Compra de títulos valores adquiridos por el Fondo de Retiro de Empleados
Período 2020
En colones

Adquisiciones Realizadas (Millones de colones)											
Fecha de Adquisición	Emisor	Instrumento	Cód. ISIN	Monto Facial	Costo	Precio % Adquisitivo	Rend%	Plazo	Fecha de Emisión	Fecha de Vencimiento	
07/02/2020	BSJ	cl	00BSJ00E2152	3,300,000,000.00	3,300,000,000.00	100.00	3.90	CP	07/02/2020	06/11/2020	
18/02/2020	G	tp	CRG0000B5615	1,000,000,000.00	1,098,800,000.00	109.88	0.00	LP	26/02/2019	26/02/2025	
19/02/2020	BSJ	bsjdg	CRBSJ00B2242	1,000,000,000.00	1,000,000,000.00	100.00	7.00	LP	19/02/2020	19/08/2025	
26/03/2020	BCT	bctba	CRBCT00B0267	4,000,000,000.00	4,000,000,000.00	100.00	4.05	CP	26/03/2020	26/03/2021	
30/03/2020	BCT	bctbb	CRBCT00B0275	5,000,000,000.00	5,000,000,000.00	100.00	4.75	LP	30/03/2020	30/03/2022	
07/08/2020	MADAP	cph	00MADAPCAS16	2,670,000,000.00	2,670,000,000.00	100.00	4.40	CP	07/08/2020	06/08/2021	
12/08/2020	BNCR	cdp	00BNCR0E8921	4,000,000,000.00	4,000,000,000.00	100.00	4.00	CP	12/08/2020	12/08/2021	
12/08/2020	BPDC	cdp	00BPDC0CKI53	1,000,000,000.00	1,000,000,000.00	100.00	4.20	CP	12/08/2020	12/08/2021	
11/09/2020	G	tp	CRG0000B8319	4,712,000,000.00	4,417,971,200.00	93.76	0.00	LP	25/06/2020	25/06/2031	
30/10/2020	BSJ	bsjdk	CRBSJ00B2283	2,180,000,000.00	2,181,308,000.00	100.06	0.00	LP	30/10/2020	30/10/2025	
25/11/2020	BPROM	bplSc	CRBPROMB2043	5,500,000,000.00	5,500,000,000.00	100.00	7.00	LP	25/11/2020	25/11/2025	
04/12/2020	MUCAP	cph	00MUCAPE0353	2,500,000,000.00	2,500,000,000.00	100.00	3.80	CP	04/12/2020	03/12/2021	
Total:				36,862,000,000.00	36,668,079,200.00						

Fuente: Documento suministrado por la jefatura Subárea de Gestión de Inversiones FRE obtenido del Sistema Auxiliar de Inversiones

Se constató que dichos expedientes de compra están conformados por documentos físicos, así como en condición de documentos digitales, los cuales se vienen registrando electrónicamente desde el 2017 en la Subárea de Gestión de Inversiones. En este caso, se analizó 12 expedientes digitales, de los cuales se observó los siguientes aspectos:

- 1- Los doce expedientes digitales están conformados por cinco documentos que sustentan las decisiones de compra de los títulos valores, a saber: Criterio técnico de compra, solicitud de compra al puesto de bolsa, boleta de operación del Puesto de Bolsa, solicitud transferencia de pago al Puesto de Bolsa, instrucción de recibo de valores para que la transacciones sea incluido en los registros del custodio. Debido a ello, esa documentación digital cumple con los criterios, en donde se refleja al menos el respaldo de la negociación bursátil efectuada.
- 2- Los montos de las compras de los títulos valores reflejado en los doce expedientes, son coincidentes con las operaciones registradas en el Sistema de Inversiones del FRE. (Ver cuadro 11).
- 3- Se constató que los documentos: Criterio técnico de compra, solicitud de compra al puesto de bolsa, solicitud transferencia de pago al Puesto de Bolsa, instrucción de recibo de valores para la inclusión en los registros del custodio, incluyen de manera mancomunadas las firmas de la Jefatura del Área Beneficio por Retiro y la jefatura de Subárea Gestión de Inversiones, conforme lo establecido en el contrato de intermediación bursátil entre los puestos de bolsa: Popular Valores Puesto de Bolsa S.A y BCT Valores Puesto de Bolsa y la CCSS.

- 4- Se determinó en los “*Contratos de Servicios de Intermediación Bursátil a través de Puesto de Bolsa para el Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS*”, suscrito entre la Institución y los Puestos de Bolsas: BCT Valores Puesto de Bolsa S.A y Popular Valores Puesto de Bolsa, particularmente en la cláusula octava establece en el punto 8.1 **Aprobación: la aprobación quedará bajo la responsabilidad de la Dirección del FRAP**”, en donde no se especifica qué responsabilidades deberá asumir el Director Ejecutivo del FRAP en el proceso de autorización y cancelación de los títulos valores adquiridos por el FRE, aspecto que también la Administración desconoce el objetivo y el alcance de la mencionada cláusula.

En ese sentido, en la revisión documental de los expedientes de compra de títulos valores del FRE, se constató que en los documentos se omite la firma del Director Ejecutivo del FRAP, especialmente en los documentos: **Instrucción de compra de títulos valores al puesto de bolsa, Solicitud de pago o de cancelación al puesto de bolsa por parte del Área de Tesorería General y Solicitud de registro de valores ante el custodio**, los cuales corresponde al proceso de compra y pago por esos productos financieros. De forma que la Dirección Ejecutiva del FRAP está obligada a revisar los alcances de este requerimiento del contrato y definir las responsabilidades y las firmas que debe consignar dicho director en los documentos que se tramitan en la adquisición de valores financieros del FRE y evitar cualquier tipo de riesgo legal.

- 5- En la revisión de dichos contratos se determinó en el punto 4.14.1.4 del segundo párrafo, lo siguiente: “**Se informa a los posibles oferentes que la Dirección Ejecutiva del FRAP, se encuentra debidamente facultada para participar directamente en la negociación, en mercado primario, de las subastas, canjes, subastas inversas, que sean organizadas tanto por el Ministerio de Hacienda, como el Banco Central, de conformidad con la regulación aprobada por la SUGEVAL en ese sentido**”. Sobre esta disposición se tuvo conocimiento que, para mantener su validez, la citada Dirección requeriría suscribir un contrato con la Bolsa Nacional de Valores (BNV), para participar directamente en las negociaciones en el mercado primario.

Se indagó con la Subárea de Gestión de Inversiones que el procedimiento utilizado en la negociación en el mercado primarios se ejecuta con la intermediación de los dos puestos de bolsas contratados, pero que se desconoce que haya un contrato suscrito entre la BNV y la Dirección Ejecutiva que le permita negociar directamente en ese mercado la adquisición de títulos valores con recursos del FRE.

- 6- Ante la falta de un procedimiento regulado para la conformación de los expedientes de compra de títulos valores, se desconoce las condiciones del análisis de ofertas, criterio técnico, selección de oferta, registro ante el custodio y responsabilidad de los que participan de tales transacciones, en especial de aprobación y autorización, pago o liquidación al puesto de bolsa, no garantizan la transparencia de los actos operativos llevados por la Administración en esa materia.

Las Normas de control interno para el Sector Público. Norma 4.2. Requisitos de las actividades de control, punto e, indica que:

Documentación. *Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.*

Los contratos de Servicios de Intermediación bursátil a través de puestos de bolsas para el Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS, suscrito entre la Institución y los puestos de bolsa: Popular Valores de Bolsa. S.A ¹ y BCT Valores Puesto de Bolsa S.A. ², señalo lo siguiente:

- Clausula cuarta-Servicios que debe prestar el puesto- correspondiente al último párrafo (pág. 6), lo siguiente:

“Se informa a los posibles oferentes que la Dirección Ejecutiva del FRAP, se encuentra debidamente facultada para participar directamente en la negociación, en mercado primario, de las subastas, canjes, subastas inversas, que sean organizadas tanto por el Ministerio de Hacienda, como por el Banco Central, de conformidad con la regulación aprobada por la SUGEVAL, en ese sentido.”

- Cláusula Octava, Aprobación, Coordinación y Gestión de Inversiones, concerniente al punto 8.1, señala que:

“Aprobación: La aprobación quedará bajo la responsabilidad de la Dirección del FRAP.”

- Cláusula Decima cuarta. Vigencia del presente contrato. Indica Tercer párrafo, lo siguiente:

“(…)

El Control y seguimiento de este contrato, será responsabilidad y competencia de la Dirección Ejecutiva, del Área Beneficio por Retiro, del Área de Ahorro y Préstamo y de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Dirección del FRAP, para verificar la correcta ejecución contractual tanto técnica como administrativa (prorrogas, ampliaciones, resolución de contrato, renovación garantías especie fiscales contrato); según lo establecido en el Artículo 8 del citado Reglamento”

En consulta realizada el 16-03-2021 con el Lic. Mauricio Rojas Ramírez, Jefe Subárea Gestión de Inversiones, manifestó que la elaboración de los expedientes para la gestión de compras de títulos valores del FRE, es un procedimiento periódico que se ejecuta dentro del proceso de trabajo en la Subárea a su cargo, donde la Administración demuestra de manera documental la transparencia de las actuaciones efectuadas en cada negociación de títulos valores transados en el mercado financiero local. Sin embargo, dicho procedimiento no está normado. Asimismo, considera aceptable cualquier oportunidad de mejora en este procedimiento, lo que permitiría evidenciar con seguridad y transparencias la gestión de inversiones realizadas con recursos del FRE.

¹ Corresponde al contrato entre la CCSS y Popular Valores Puesto de Bolsa S.A Código de proveedor N° 24446 oferta N°1 para la contratación de servicios de intermediación bursátil a través de puesto de bolsa para el FRAP de la CCSS, concurso Licitación Pública 2019CD-000001-1182 adjudicado por resolución de la Dirección FRAP con DFRAP-0325-2019 fecha 10 de mayo 2019.

² Corresponde al contrato entre la CCSS y BCT Valores Puesto de Bolsa S.A Código de proveedor N° 28011 oferta N° 3 para la contratación de servicios de intermediación bursátil a través de puesto de bolsa para el FRAP de la CCSS, concurso Licitación Pública 2019CD-000001-1182 adjudicado por resolución de la Dirección FRAP con DFRAP-0325-2019 fecha 10 de mayo 2019

En consulta realiza el 02-06-2021 con el Lic. Víctor Edo. Fernández Badilla, Director Ejecutivo FRAP, relacionado con el último párrafo de la página 6 de los contratos de Servicios de Intermediación bursátil a través de puesto de bolsa, suscrito entre la CCSS y los puestos de bolsa: Popular Valores de Bolsa. S.A y BCT Valores Puesto de Bolsa S.A, manifestó que lo citado en ese párrafo, apunta que hay dos tipos de procesos de negociación en el mercado primario, donde el Ministerio de Hacienda y el Banco Central organizan subastas, canjes y subastas inversas, cuya participación por parte del FRAP, le permite con base en dichos contratos ejecutarlos de forma indirecta o directo.

En el primer caso, la Subárea de Gestión de Inversiones tramitara mediante los dos puestos de bolsa contratada la gestión de compra de títulos valores en el mercado primario de la Bolsa Nacional de Valores. El segundo caso, ambos contratos facultaría a la Dirección Ejecutiva del FRAP negociar en forma directa con el emisor (Ministerio de Hacienda y el Ente Emisor). Sin embargo, en la práctica el FRAP hasta donde tiene conocimiento que no se ha participado en la negociación directa de tales instrumentos financieros en el mercado primario y usualmente se ha recurrido la negociación de este tipo de título con la intermediación del puesto de bolsa.

También hay que considerar los costos, si se realizara de forma directa o indirecta, dado que negociar en forma directa se evitaría los costos que conlleva efectuarlos de forma indirecta, en razón que hay que cancelar una comisión al puesto de bolsa. En lo que respecta a la negociación directa con la participación de la Dirección Ejecutiva en el mercado primario formalizaría las consultas pertinentes, si se requiere de un contrato con la Bolsa Nacional de Valores, para que se le faculte a dicha Dirección negociar directamente la propuesta aprobada por el Comité de Inversiones.

En lo que concierne al Cláusula Octava del punto 8.1 relacionada con la aprobación y la responsabilidad de la Dirección del FRAP en la negociación gestionada por el FRE en el mercado de valores, motivo por el cual, solicitaría un criterio legal sobre el citado punto 8.1 para definir la facultad de aprobación y responsabilidad sobre la participación de la Dirección a su cargo, en los actos de negociación y la correspondiente firma documental en la intermediación bursátil que realiza con los fondos del FRE. Sin embargo, aclara que los documentos que se tramita en la negociación financiera contienen las firmas mancomunadas de los funcionarios que fueron designados por la Dirección Ejecutiva del FRAP.

Los hechos analizados por esta Auditoría evidencian la omisión de un instrumento normativo que permita estandarizar la conformación documental que debe contener el expediente de compra de títulos valores, basado en la gestión que ha realizado la Administración en el proceso de compra de instrumentos financieros, dado que da testimonio de los hechos ejecutados.

La vinculación de una norma con el expediente documental sea físico o digital, permite establecer un orden y definir aquellos documentos y características que se deben de integrar en relación con autorización, aprobación, firmas entre otros aspectos, lo que permite rendir cuentas de manera satisfactoria sobre los hechos o asuntos encomendados a los administradores que lo ejecutaron. Caso contrario, si no se dispone de tal norma de respaldo podría incidir la calidad en la recopilación, mantenimiento y custodia de la información del citado expediente, siendo que cada expediente de compra de títulos de valores se constituye en el fundamento de las transacciones efectuadas por el FRE y con ello testiguar que tales transacciones cumplieron con los principios de rentabilidad, seguridad y liquidez, así como los límites establecidos en la política y estratégica de inversiones, entre otros aspectos.

En relación con los “Contratos de Servicios de Intermediación Bursátil a través de Puesto de Bolsa para el Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS”, suscrito por la Dirección Ejecutiva del FRAP con dos puestos de bolsas, sin duda que se debe establecer un control y seguimiento por parte de la Administración, que permita verificar la correcta ejecución de cada una de las cláusulas registradas en el documento contractual, de no hacerlo estaría expuesto a un incumplimiento de obligaciones, el cual generaría consecuencias de que una de las partes contratantes falte a su compromisos facultando a la otra exigir la ejecución forzosa o la rescisión del contrato, más el pago de daños y perjuicios causado. Esto significa que el incumplimiento tiene un efecto, generalmente negativo para el infractor de las cláusulas del contrato, lo que podría significar pérdidas de recursos económicos y que en este caso para las autoridades del FRAP debe de evitar cualquier tipo de sanción y pago de retribución a la otra parte contratante si no hay un control oportuno.

4- DE LAS CONCILIACIONES DE LAS INVERSIONES FINANCIERAS DEL FRE VERSUS REGISTROS DEL CUSTODIO DE VALORES

Se determinó que la Subárea Gestión de Inversiones realiza un proceso de control mensual al conciliar las inversiones financieras ejecutadas por el FRE, cuya información la obtiene del Sistema auxiliar de inversiones del FRE y con ello concordar esos datos con los montos registrado en el Estado Bancario que reporta mediante una constancia mensual por parte del Banco Nacional, siendo el responsable de custodiar el registro de los títulos valores de las inversiones del FRE. En ese sentido, se indagó que se tiene establecido un instructivo, donde se detalla nueve procedimientos que se deberán cumplir en el proceso de conciliación de la información por parte de las jefaturas del Área Beneficio por Retiro y la Subárea del Gestión de Inversiones.

Una vez realizada la respectiva conciliación la citada jefatura de Subárea remite un informe con los resultados obtenidos a la Jefatura Área de Beneficios por Retiro. En el caso de presentarse alguna diferencia, esa Subárea reporta mediante una fórmula establecida por el custodio, denominada: “Solicitud de Traspaso No Oneroso”, donde se hace las aclaraciones respectivas para que proceda a realizar las debidas correcciones.

Esta Auditoría revisó los informes digitales de conciliación de enero a diciembre 2021 reportados al Área Beneficio por Retiro, donde se adjunta los registros mensuales obtenidos del Sistema auxiliar de Inversiones del FRE y la constancia de los registros mensuales de valores depositados y custodiados por el Banco Nacional, determinándose las siguientes diferencias:

Cuadro 9
Conciliación de títulos valores realizado por la Subárea Gestión de Inversiones por medio del Sistema Auxiliar de Inversiones del FRE versus Constancia emitidas por el Custodio (Banco Nacional)
A enero 2020
En colones

Mes	Moneda	Auxiliar de Inversiones	Constancia del Custodio	Diferencia
Enero	Colones	185.255,482,000.00	189,805,482,000.00	-4,550,000,000.00

Fuente: Informe digital de conciliación Custodio enero 2020. Subárea de Gestión de Inversiones.

En el caso anterior no se evidencia en el informe la fórmula denominada: “Solicitud de Traspaso No Oneroso”, donde se solicita aclaración y corrección al custodio de valores la diferencia detectada. Sin embargo, en las observaciones se indica que la “(...) *diferencia en colones por un monto de ₡4, 550,000.00. Lo anterior, obedece a un error material con el título 00BPDC0CJS39 del emisor BPDC, adquirido el 09 de enero 2020, para el Fondo de Ahorro y Préstamo, pero sin embargo en la instrucción de recibo de valores enviada en su oportunidad al custodio del Banco Nacional, se anotó la cuenta del FRE (1-2), siendo la correcta la cuenta 1-5 del FAP. Para el mes de febrero se coordinarán las acciones correspondientes con el Custodio, para que se realice el traslado del título al fondo correcto*”. (La negrita es nuestra).

En febrero 2020, tal como se constata en el **cuadro 10**, el reporte enviado al Área Beneficio por Retiro, donde se señala que la conciliación no muestra ninguna diferencia. Sin embargo, el remanente detectado en enero 2020 de ₡-4,550.00 millones no se menciona en el informe del mes de febrero, tal como se había indicado que se realizaría las gestiones ante el custodio para las respectivas correcciones. Si bien en el informe de conciliación de febrero 2020 establece el cálculo numérico al señalar ninguna diferencia, no se emite ninguna observación o comentario a la jefatura del Área Beneficio por Retiro por parte del responsable de la conciliación efectuada sobre el resultado obtenido.

Cuadro 10
Conciliación de títulos valores realizado por la Subárea Gestión de Inversiones por medio del Sistema Auxiliar de Inversiones del FRE versus Constancia emitidas por el Custodio (Banco Nacional)
A febrero 2020
En colones

Mes	Moneda	Auxiliar de Inversiones	Constancia del Custodio	Diferencia
Febrero	Colones	190,555,482,000	190,555,482,000.00	00.00
	Dólares	3,930,000.00	3,930,000.00	00.00
	Udes	22,915,800.00	22,915,800.00	00.00

Fuente: Informe digital de conciliación Custodio febrero 2020. Subárea de Gestión de Inversiones.

Se constató en el informe de conciliación de las inversiones del FRE realizado en marzo 2020 (ver **cuadro 11**) una diferencia de ₡3,000.00 millones. Al respecto la Administración del FRE elabora la fórmula “Solicitud de Traspaso No oneroso”, donde señala al Custodio que la “*Solicitud de traspaso no oneroso sin cambio de titularidad, se hace en vista que se presentó una confusión entre la instrucción al puesto de bolsa, en la cual se indica que la compra corresponde a la cuenta FAP (1-5), y en la instrucción de recibo de valores se indicó la cuenta 1-2 que pertenece al FRE, ambos fondos administrados por la Dirección*”. Lo anterior, con el fin que sea realizada la corrección respectiva. Cabe indicar, que el citado reporte no emite ninguna observación o comentario al Área Beneficio por Retiro, concerniente a la diferencia detectada y sólo se establece el respectivo cálculo.

Cuadro 11
Conciliación de títulos valores realizado por la Subárea Gestión de Inversiones por medio del Sistema Auxiliar de Inversiones del FRE versus Constancia emitidas por el Custodio (Banco Nacional)
Marzo 2020
En colones

Mes	Moneda	Auxiliar de Inversiones	Constancia del Custodio	Diferencia
Marzo	Colones	190,860,482,000.00	193,860,482,000.00	-3,000,000,000.00

Fuente: Informe digital de conciliación Custodio marzo 2020. Subárea de Gestión de Inversiones

Se determinó en el informe de conciliación de las inversiones del FRE realizado en mayo 2020, correspondiente al **cuadro 12**, una diferencia en los títulos valores en colones de ¢2,500.00 millones. Por lo anterior, la jefatura de la Subárea Gestión de Inversiones mediante oficio SGI-023-2020 del 20 de mayo 2020, comunica a la jefatura del Área Beneficio por Retiro tal diferencia correspondiente al título de MUCAP ISIN 00MUCAPE0262 de la adquisición realizada el 03 de abril para el FAP. Sin embargo el Custodio de Valores (Banco Nacional) mediante oficio DGCI-422-2020, enviado al FRE, señala lo siguiente: "(...) lo relativo a la operación de compra en "T" del día viernes 3 de abril de 2020, por un monto de 2,500,000,000.00 colones de valor facial, del instrumento con ISIN 00MUCAPE0262 con la contraparte Puesto de Bolsa Popular Valores, este último realizó la derivación de dicha compra incorrectamente en la cuenta 1-2 Fondo de retiro de empleados cuenta clearing: 021510001510106, siendo lo correcto según instrucción del cliente la cuenta 1-5 Fondo de ahorro y préstamo cuenta clearing 021510001510119. Se procedió con la corrección pertinente en nuestros registros y los del anotador." Es decir, se presentó una anotación incorrecta de la transacción al registrarse a nombre del FRE en lugar del Fondo Ahorro y Préstamo (FAP).

Cuadro 12
Conciliación de títulos valores realizado por la Subárea Gestión de Inversiones por medio del Sistema Auxiliar de Inversiones del FRE versus Constancia emitidas por el Custodio (Banco Nacional)
Abril 2020
En colones

Mes	Moneda	Auxiliar de Inversiones	Constancia del Custodio	Diferencia
Abril	Colones	185,860,482,000.00	188,360,482,000.00	-2,500,000,000.00

Fuente: Informe digital de conciliación Custodio febrero 2020. Subárea de Gestión de Inversiones

Se constató que las conciliaciones de las inversiones del FRE correspondiente a mayo, junio y julio 2020 se realizaron simultáneamente, de las cuales, según el informe no reportó ninguna diferencia en los títulos valores en colones, dólares y UDES. Cabe señalar que mediante consulta efectuada 26-04-2021 al Lic. Mauricio Rojas Ramírez, jefe Subárea Gestión de Inversiones, manifestó a esta Auditoría que estas dos conciliaciones se realizaron paralelamente, debido que el responsable de ejecutarlo se encontraba incapacitado.

En las conciliaciones de inversiones del FRE realizada en agosto 2020 y setiembre 2020 se reporta en los informes de cada mes, que no hubo diferencias en los títulos valores por monedas (colones, dólares y UDES).

En el caso de octubre y noviembre del 2020, se determinó que se conciliaron conjuntamente, los cuales fueron reportados sus resultados el 07 de diciembre 2020 en el oficio DFRAP-ABR-SGI-00-202, cuyo informe señala que no se detectó diferencia en los títulos valores transados en dicho período.

En consulta realizada el 26 de abril 2021 al Lic. Mauricio Rojas Ramírez, jefe Subárea Gestión de Inversiones, manifestó a esta Auditoría que estas dos conciliaciones se realizaron paralelamente, debido que el responsable de efectuarlo tenía una licencia de incapacidad. Igualmente, la conciliación de inversiones del FRE a diciembre 2020, indicaba en su respectivo informe, ninguna diferencia en los títulos valores que fueron adquiridos en dicho mes.

Se observó que los informes generados de junio a diciembre 2020, que no incluye ningún comentario sobre el resultado de la conciliación y solo está señalado el detalle o cálculo numérico.

Las Normas de control interno para el Sector Público, Norma 4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas, señala que

“La exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes”

El 26 de abril 2021 mediante consulta efectuada al Lic. Mauricio Rojas Ramírez, jefe Subárea Gestión de Inversiones, indicó a esta Auditoría que la unidad a su cargo tiene implementado un instructivo de procedimiento de conciliación, el cual es un complemento de control en los procesos ejecutados por el Área Beneficios por Retiro y la Subárea a su cargo. Tal instrumento permitiría verificar la información del Sistema auxiliar de inversiones al conciliar los montos registrados en la constancia presentada por el custodio de manera mensual y de los resultados obtenidos, proceden a analizar en caso de ocurrir en posibles diferencias y rectificar los saldos correspondientes. En los casos donde se han detectado diferencias, se debe a errores involuntarios, de los cuales se han notificado mediante la aplicación de la fórmula “Solicitud de Traspaso No oneroso” o emisión de oficios por parte del Custodio para la debida corrección, cuyo documento se adjunta en el informe mensual que se remite a la jefatura del Área Beneficio por Retiro.

El 11 de junio 2021, en consulta realizada al Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, manifestó que efectivamente la jefatura de la Subárea de Gestión de Inversiones, le remite mensualmente los informes de conciliación de los títulos valores entre el sistema de registro digital que administra la Subárea de Gestión de Inversiones y las certificaciones emitidas por el custodio (Banco Nacional). Considera que la Subárea de Gestión de Inversiones posee un sistema digital robusto que ha permitido una mayor agilidad y trazabilidad de datos, lo que ha facilitado realizar la conciliación con la certificación de depósitos de valores emitida por el custodio. Tal condición dispone de su confianza en los resultados de la conciliación efectuada por dicha Subárea, así como en aquellos casos que se han detectado diferencias y que se han corregido oportunamente mediante los mecanismos establecidos.

Asimismo, ocasionalmente realiza aleatoriamente revisiones con el funcionario encargado del procedimiento de conciliación, con el fin de verificar el procedimiento ejecutado. Sin embargo, la falta de personal en dicha Subárea provoca limitaciones al no efectuarse oportunamente las conciliaciones mensuales debido a las incapacidades médicas del funcionario encargado de realizar dicha labor. Aspecto por el cual en algunos meses no se realiza la conciliación, pero posteriormente se efectúa la revisión del periodo atrasado.

Es importante que la Administración del FRE mantenga los controles diarios y mensuales que le permita garantizar que los registros sean coincidentes y con ello mantener la confiabilidad de la información y la protección del patrimonio institucional al tratarse de instrumentos financieros en custodia de un tercero contratado. Al ejercer la Administración un control, significa asegurar que el custodio está desempeñando correctamente la administración de depósito, registro y conservación de títulos valores (físicos), así como proponer correcciones sobre eventuales desviaciones y mejoras de control.

5- SOBRE LAS FUNCIONES REALIZADAS POR LA SUBÁREA GESTIÓN DE INVERSIONES DEL FRE

Se determinó que en la Subárea de Gestión de Inversiones, dispone de dos funcionarios constituidos por la jefatura y una analista de inversiones, los cuales realizan los procesos de **Administración de Cartera** y de **Colocación de Valores**, donde en el primer proceso se efectúan labores de investigación y el análisis de la economía nacional e internacional, confección de informes técnicos de nuevas alternativas de inversión de títulos valores para la colocación de recursos provenientes de los fondos que integran el FRAP y en el segundo se ejecuta actividades relacionada con la gestión de adquisiciones de títulos valores que integran el portafolio de los diferentes fondos, particularmente relacionados con la compra y venta, análisis de cuadro de vencimiento de orden de transacción y elaboración de hojas de control diaria de títulos valores y administrar, así como **asegurar el registro de las inversiones y su contabilidad**. En ese contexto, tales colaboradores realizan diversas actividades que tienden a la concentración de funciones, así como funciones de carácter incompatible, lo cuales podrían generar riesgos operativos y con la posibilidad de incurrir errores, omisiones o acciones contrarias a los intereses de la organización.

Tal hecho ocurre particularmente a la carga de trabajo que tienen ambos funcionarios y que según documentación suministrada por el Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, jefe del Área Beneficio por Retiro, en el caso de la analista de inversiones efectúa una carga de 23 funciones y la jefatura de la Subárea de Gestión de Inversiones ejecuta una carga de 30 funciones, cuyas actividades se relacionan con la gestión de inversiones de los diferentes fondos del FRAP entre ellos el FRE. Asimismo, realizar el procedimiento de registro contable de las inversiones, es una función carácter incompatible desde la perspectiva del control interno, en razón que ejecuta labores de compra de valores financieros y a su vez el registro contable de tales instrumentos, los cuales deben separarse para garantizar transparencia en el proceso de inversiones en el FRE.

Según el Lic. Bermúdez Bejarano, es primordial disponer de un recurso humano en la Subárea de Gestión de Inversiones que podría ser asignado al interior del FRAP o dotarse de un colaborador externamente, lo que solventaría la carga de trabajo de ambos funcionarios de la citada Subárea y con ello promover la rotación de trabajo y evitando cualquier preocupación en la gestión al no disponer de un colaborador porque disfruta de sus vacaciones o se encuentra incapacitado.

En la Política Integral de Inversiones y Liquidez Fondo de Retiro de Empleados -Separación de funciones, indica que:

“En el proceso de inversiones existirá una adecuada separación de funciones entre los procesos de análisis, negociación, registro, control y manejo de sus riesgos, de manera que la realización de una operación bursátil no quede en manos de una sola persona y/o Unidad Técnica.”

Desde el punto de vista físico, se debe procurar que exista restricción de acceso a personal ajeno a la función de inversiones.”

En la citada Política, referida a –Dotación de recursos, señala que:

“El FRE, contará con la cantidad de recursos humanos, tecnológico y de infraestructura que le permitan reunir las condiciones necesarias para la ejecución del proceso de la administración de los activos, en forma eficiente, lo anterior en concordancia con las directrices que la CCSS establezca para la dotación de recursos.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público. Norma 2.5.3 -Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones, señala que:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible

En consulta efectuada el 25 de junio 2021 con el Lic. Mauricio Rojas Ramírez, jefe Subárea de Gestión de Inversiones, señaló que la función de registro contable no es competencia de la Unidad a su cargo, sino es responsabilidad directa de la Subárea de Contabilidad del FRE. Asimismo, las limitaciones del recurso humano imponen cargas de trabajo que dificulta cumplirla. Por consiguiente, es criterio de dicha jefatura que hay incompatibilidad de funciones al gestionar procesos contables de las inversiones cuando se está ejecutando paralelamente funciones operativas relacionadas con la colocación de valores y la administración del portafolio de inversiones del FRE.

Las funciones de autorización, ejecución, aprobación y registro de transacciones deben de separarse adecuadamente para reducir eventuales riesgos de que sucedan actos irregulares que quebranten la seguridad de los bienes patrimoniales de la Institución, tal como el caso evidenciado en la Subárea de Gestión de Inversiones, en donde al parecer sucede una incompatibilidad de funciones entre ejecución y registros contables relacionados con transacciones de títulos valores.

6- COMUNICACIÓN DE LOS PUESTOS DE BOLSA RELACIONADO CON LA PROPUESTA DE LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS DEL FRAP Y OTRAS INSTANCIAS VINCULADAS A LAS INVERSIONES DEL FRE

Se determinó que los puestos de bolsa contratados por la Institución no impartieron cursos de capacitación a funcionarios del FRAP durante el segundo semestre del 2020 por falta de autorización y visto bueno de la Dirección Ejecutiva del FRAP, aspecto que generó el incumplimiento de la cláusula cuarta, punto 4.18 relacionado con los servicios que debe prestar los puestos de bolsa, en su caso, BCT Valores Puesto de Bolsa S.A., y Popular Valores Puesto de Bolsa S.A. De lo anterior, se constató que la Subárea de Gestión de Inversiones, mediante oficios (DRAP-ABR-0042-2020) enviados a ambos puestos de bolsas, remitió las propuestas del programa de capacitación para el FRE, con el fin que brindara lo solicitado. Se conoció que ambas empresas emitieron respuestas afirmativas para brindar los temas de exposición de interés al FRE en el último trimestre del 2020.

Asimismo, la jefatura del Área Beneficio por Retiro mediante oficio (DFRAPABR-0400-200/DFRAPABRSGI-0045-2020) enviado a la Dirección Ejecutiva, en donde informa los cursos de capacitación que impartiría los citados puestos de bolsas en el último trimestre del 2020, con la finalidad que definiera la fecha y cantidad de participantes de tales capacitaciones. Sin embargo, el Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, informó a esta Auditoría que esa Dirección Ejecutiva no recibió respuesta de confirmación sobre la asistencia de los miembros de la Junta Administrativa, Comités que intervienen en la gestión de inversiones del FRE y visto bueno de los funcionarios del FRE que participarían de manera virtual a dichas capacitaciones, desconociendo las razones por lo cual descartó su autorización y que no representaba ningún costo financiero institucional sino un servicio que suministraría los puestos de bolsas conforme a los requerimientos dentro de los contratos suscritos por la CAJA con esas instancias.

Se indagó que este hecho se analizó en el *“Informe IR-990-2021- Segundo Semestre 2020 Riesgo operativo y legal del FRE”* elaborado por el Área Administración del Riesgo, en relación con el apartado VII Valoración de las Plantillas de Medición de Riesgo Legal, concerniente al punto C *“Otros Servicios que deben brindar los intermediarios bursátiles”*, referidos al *“Contrato de Servicios de Intermediación Bursátil a través de puestos de Bolsa para el Fondo de Retiro, ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS”*, que de acuerdo con el llenado de la Plantilla AAR-005 por parte de la Dirección del FRAP, obtuvieron el siguiente resultado:

*“Una vez aplicada la plantilla AAR-005, se comprobó que en la valoración de -Otros Servicios de Intermediación- ninguno de los puestos de bolsa realizaron actualizaciones y capacitaciones de acuerdo con los ítems 12 y 13, lo anterior, según el comentario realizado por la Subárea Gestión de Inversiones en la plantilla, a saber: **“La Subárea de Gestión de Inversiones del FRAP y el Área de Beneficios no ha recibido”**, y refiere que, **“...considera importante consultar los puntos 12 y 13 a la Dirección del FRAP, si ha llevado alguna capacitación por parte de los Puestos de Bolsa”**. (La negrita es nuestra).*

En el citado informe, se señala que en sesión de trabajo efectuada el 25 de febrero 2021 con el Lic. Víctor Fernández Badilla y la Licda. Sandra Angulo Cubillo, con la finalidad de revisar los ítems 12 y 13 de la plantilla AAR-005, se indicó lo siguiente:

“Refiere el Lic. Fernández Badilla que es importante tomar en consideración que a raíz de la pandemia para el año 2020, hubo disposiciones generales sobre recorte de presupuesto para darle prioridad a las contrataciones para atender la pandemia, lo cual no permitió llevar capacitaciones”

“Por lo anterior, (Según el Área Administración del Riesgos) se aclara que las capacitaciones que se menciona en la plantilla AAR-005 de los puntos 12 y 13, corresponde a los puestos impartirlas siendo parte del contrato. Menciona el Lic. Víctor Fernández que, en el segundo semestre, los miembros de la Junta Administrativa del FRAP, si recibieron capacitación siendo parte del contrato”. (El paréntesis es nuestro).

De la mencionada Sesión de trabajo, se tomaron los acuerdos siguientes:

“3. La Dirección del FRAP, remitirá la documentación de las capacitaciones recibidas durante el segundo semestre 2020, respecto a los puntos mencionados 12 y 13 del cuadro Otros Servicios que deben brindar los Intermediarios Bursátiles de la plantilla AAR-005.

4. Con la información recibida el Área de Administración del Riesgos, tomará en consideración también lo manifestado por los funcionarios de la Dirección del FRAP para hacer la valoración de la plantilla.” (La negrita es nuestra).

De lo anterior, el AAR concluye en el informe IR-990-2021 lo siguiente:

(...) el acuerdo 3 adoptado en la sesión de trabajo del 25 de febrero 2021, a la fecha de emisión de este informe no se recibió la documentación de las capacitaciones recibidas en el segundo semestre 2020, además en la plantilla AAR-005 la Subárea de Inversiones FRAP, indica que la Subárea de Gestión de Inversiones del FRAP y el Área de Beneficios no ha recibieren dichas capacitaciones, razón por lo cual se considera que sigue siendo un riesgo operativo materializado” (La negrita es nuestra).

El Reglamento de Capacitación y Formación de la CCSS, respecto al cumplimiento de las actividades definidas en el Diagnostico y Plan de Capacitación, indica:

“...Artículo 4

Los centros de trabajo realizarán aquellas actividades de capacitación que respondan a una determinación de necesidades y a un plan de capacitación local. La responsabilidad de velar porque esto se cumpla es del director del establecimiento o dirección de sede.

También es responsabilidad de los directores de cada establecimiento o Dirección de Sede, tomar las previsiones porque los programas de capacitación no afecten la prestación de los servicios...”

El Reglamento de Gobierno Corporativo de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) en la sección V, Composición y Perfil del Órgano de Dirección, define:

“(...) 17.5 Reciben inducción y capacitación adecuada y periódica en las áreas de conocimiento atinentes a su cargo (...)”

El Reglamento de Gestión de Activos de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), en el artículo 7 “Principio relativos al manejo de las inversiones, señala:

“(...) Idoneidad: *Todas las personas que gestionan supervisan, controlan y auditan los activos regulados en este Reglamento deben contar con las competencias, cualidades morales, la independencia, los conocimientos y experiencia necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades, de acuerdo con la complejidad de las inversiones que se realicen. En caso de falta de conocimiento de algún tema específico se debe buscar apoyo de capacitación o asesoría, pero en ningún momento incursionar en alguna inversión sin tener el conocimiento necesario.*

El Órgano de Dirección debe asegurarse que tanto el personal que gestiona los activos como el que ejecuta labores de supervisión y control, tengan los conocimientos necesarios para entender sus características y riesgos (...)

La Dirección Ejecutiva del FRAP está en la obligación de brindar el respaldo necesario en el proceso de capacitación de los funcionarios del FRAP y de aquellas instancias vinculadas a su quehacer diario en particular al Área de Beneficio por Retiro, la cual tiene a cargo la administración del FRE, particularmente en el manejo de las inversiones bursátiles, que sin duda tal proceso fortalecería la gestión técnica y la toma de decisiones. En ese sentido, comprender y actualizar conocimiento en el mercado financiero local e internacional aminora las asimetrías de información entre aquellas dependencias que participan de la gestión técnica y en la toma de decisión (Dirección Ejecutiva del FRAP, Jefaturas del FRE, Comités de Inversiones, Riesgos y Área Administración del Riesgo entre otros) y que esa cadena de mando requieren del conocimiento constantes en ejes temáticos relacionadas con la inversiones bursátiles y de riesgos financieros.

La Dirección Ejecutiva del FRAP debe visualizar el proceso de capacitación como una actividad permanente y continúa, dado que los mercados bursátiles son dinámicos y en constante cambio, tanto local y principalmente el mercado financiero internacional. Si la Subárea de Gestión de inversiones dispone de la debida capacitación en tema de inversiones se lograría una mayor gestión de los recursos provenientes del FRE, posibilitando que las colocaciones obtengan mejores condiciones de equilibrio entre seguridad, rentabilidad, liquidez y una adecuada administración y diversificación de su portafolio de inversiones y sobre todo que permita contribuir los compromisos financieros de corto, mediano y largo plazo del Fondo de Retiro de Empleados.

Esta Auditoría no logró determinar la causa que motivó la falta de aprobación por parte de la Dirección Ejecutiva del FRAP de los cursos de capacitación que impartiría los puestos de bolsa una vez que confirmaron de parte de esas instancias financieras a la jefatura del Área de Beneficio por Retiro. Asimismo, esa jefatura solicitó por correo a la Dirección Ejecutiva del FRAP suministrar a esta Auditoría la documentación comprobatoria, en el entendido que dichos documentos habían sido suministrados al AAR por esa Dirección, dado que esa Área había detectado la misma inconsistencia de este hallazgo en el *Informe IR-1990-2021 II Semestre Riesgo Operativo y Legal*.

Según consulta realizada el 21 de junio 2021 con el Lic. José Luis Quesada Martínez, Jefe Área Administración del Riesgo, Lic. Edwin Lizano Arguedas, Analista de Riesgo y la Licda. María Rovira Guido, Abogada, todos funcionarios del AAR, manifestó la Licda. Rovira Guido que no han recibido los documentos justificantes que se habían comprometido enviar conforme a los acuerdos tomados con esa Dirección Ejecutiva del FRAP en reunión del 25 de febrero 2021, razón por la cual se considera que continua siendo un riesgo operativo-legal materializado.

7- SOBRE LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA NORMATIVA INTERNA QUE REGULAN LA FUNCIONES DEL FRE

Se evidenció que la normativa interna que regula las funciones del Área Beneficio por Retiro y la Subárea Gestión de Inversiones, requiere ser actualizada conforme a las reformas del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS, que fuera aprobada por la Junta Directiva en la Sesión N°9158 celebrada el 23 de febrero 2021. En particular, se requiere ajustar la siguiente normativa.

- a) El actual Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados, no se le han adicionado aquellos artículos que fueron reformados para facilitar su consulta., de conformidad con lo aprobado en el artículo 18 de la Sesión N° 9158 celebrada el 23 de febrero del 2021 y publicada en la Gaceta N° 44 del 04 de marzo 2021.
- b) Actualizar el Manual de Procedimientos Subárea Gestión de Inversión conforme a las citadas reformas reglamentarias del FRE. Asimismo, revisar si los procesos y procedimientos indicados en documento, son parte de las actividades que se desarrollan en la práctica laboral de la Subárea y adicionar aquellas que no están indicadas en dicho manual. (Por ejemplo, el proceso de conformación de los expedientes de compras de los títulos valores).
- c) Actualizar el Modelo de Negocio y Planeación Estratégica de Inversiones 2019-2023, conforme a las mencionadas reformas reglamentarias, en especial el Análisis DAFO y principales aspectos obtenidos del análisis DAFO.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público. Norma 4.2 – Requisito de las actividades de control, punto e, señala que:

“Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”

Asimismo, en el punto f – Divulgación- de dicha Norma, indica que:

Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo, artículo 20, **Normas de funcionamiento del Órgano de Dirección y documentación**, indica que

*“El Órgano de Dirección debe emitir y actualizar de forma periódica las normas sobre su funcionamiento operativo, apoyándose en leyes, reglamentos, estatutos u otra normativa relacionada con su organización, derechos, responsabilidades y actividades sustantivas”
(...)*

EL Reglamento para la regulación de los Regímenes de Pensiones creados por Leyes Especiales y Regímenes Público Sustituto al Régimen de IVM, señala que:

“Artículo 10. De la normativa interna del Régimen

El Régimen promulgará sus propios reglamentos y cualquier otro instrumento normativo necesario para su operación. Deberá definir claramente las responsabilidades y los procedimientos para la toma de decisiones y establecer una adecuada segregación de funciones críticas, con reglas de acción precisa, coherente y de acatamiento obligatorio para todas las personas involucradas”

Es importante que la Administración propicie el monitoreo constante de sus actividades o funciones que realice la unidad de trabajo y sean reflejados dentro de la normativa aplicable de la actividad administrativa y que se ha aprobada por parte de la autoridad responsable y divulgada entre los funcionarios que sirvan de orientación para desarrollar sus labores y con ese conocimiento pueda implementarse de una manera más efectiva su desempeño. De no hacerlo propicia un riesgo legal.

En consulta realizada el 19-05-2021 con la Jefatura del Área de Beneficio por Retiro y la jefatura de la Subárea de Gestión de Inversiones, son del criterio sobre la importancia de las normativas que regulan los procesos y procedimientos de sus unidades administrativas y que sean sometidas a un proceso de actualización conforme a los nuevos cambios que ha tenido el Fondo de Retiro de Empleados, lo que permitiría la consecución de los objetivos de dicho Fondo conforme a los lineamientos de dicha reglamentación.

8- ACERCA DE LA GESTION DE RIESGOS EN LAS INVERSIONES BURSATILES DEL FRE

8.1 Riesgos Financieros

La revisión al informe IR-981-2021 “Gestión de Riesgos Portafolio de Inversiones FRE, anual 2020” emitido por el Área Administración del Riesgo, donde indica la situación los indicadores de riesgos financieros que afrontaron las inversiones bursátiles del FRE en el 2020, tal proceso se constituye en la vinculación entre el AAR y la función inversora realizada por dicho Fondo. Los resultados obtenidos se encontraron dentro de límites normados, los cuales consta lo siguientes:

- a) **Riesgo de concentración:** La concentración por sector, emisor e instrumento durante el 2020, se ubicaron conforme con la normativa vigente, excepto en del 2020, en donde el BAC San José supero el límite establecido del 10%, este exceso fue reportado y justificado por la Dirección del FRAP a la SUPEN mediante oficio DFRAP-0238-2020. Asimismo, los resultados analizados, reflejan una concentración en el sector Público. Sin embargo, según criterio del AAR reconoce que el mercado de valor local ofrece limitadas alternativas de inversión, situación por la cual recomienda continuar con las estrategias de diversificación del portafolio, valorando las posibilidades de inversiones en el extranjero y fondos de inversión.
- b) **Riesgo al riesgo de crédito:** Las calificaciones nacionales de riesgo de crédito correspondiente a emisores y emisiones que mantiene el FRE sus inversiones bursátiles no presentan cambios. Sin embargo, en el Informe IR-976-2020-Análisis situación Financiera La Nación S.A., y Subsidiarias con corte a setiembre 2020 emitido el 20 de diciembre 2020, se indica que la Sociedad Calificadora de Riesgo mantiene la misma calificación a scr A+ (CR) con perspectiva negativa para este emisor y no se observa mejoría. Asimismo, los efectos de la pandemia han impactado de forma negativa, proyectando que para el 2021 podría degradar su calificación a BBB.

- c) **Riesgo de Liquidez:** Este indicador registro el pico más alto se registró en setiembre 2020 (donde los vencimientos menores a tres meses eran de ₡21,878.18 millones y disponibilidades de ₡7,387.60 millones) y el más bajo ocurrió en enero 2020 (en el cual los vencimientos menores a tres meses fueron de ₡5,135.71 millones y disponibilidades de ₡5.744.70 millones). El informe en cuestión llama la atención, que según el Informe Mensual del FRE a diciembre 2020, señala que *“al cierre de diciembre 2020, el saldo final de Caja, colonizado, ascendió a ₡18,273.37 millones (...) esto considerando el riesgo no pago por parte de los emisores del gobierno, por motivos de la crisis sobre el COVID-19. Por lo que debemos mantener la mayor cantidad de recursos disponibles. Efecto generado por la medida contingencial y preventiva ante un eventual riesgo de crédito. Además, considerando los vencimientos de principales al final del mes y el cierre de fin de año”* Desde esa perspectiva según el AAR la Administración del FRE debe de valorar cual es el monto suficiente para hacer frente a las obligaciones del Fondo en caso de que el Gobierno incumpliera con los pagos financieros de vencimientos e intereses, con el fin de no mantener un exceso de liquidez.
- d) **Riesgo de Mercado:** La duración modificada durante el 2020 muestra movimientos que tuvieron un comportamiento de tolerancia moderada en los primeros cinco meses de dicho año, posteriormente presentó un comportamiento cambio a un apetito bajo, para colocarse al término del 2020 en 2.63%, de nuevo en tolerancia moderada. Por consiguiente, los resultados obtenidos con este indicador, se ubicó por abajo del límite máximo establecido en la Política de Riesgo en 3.21%.
- e) **Riesgo de tipo de cambio:** La volatilidad del tipo de cambio ha sido afectada por diferentes factores en el 2020, provocadas por los efectos de la pandemia, disminución de ingreso por baja en el turismo internacional, reducción de las exportaciones ha presionado el tipo de cambio al alza. En ese sentido, al término del diciembre 2020 la volatilidad alcanzó el 0.38%, generando una plusvalía esperada colonizada a ₡3.696 millones, con un tipo de cambio de compra de ₡610.53 por dólar para una posición en dólares de ₡258.000.00, en divergencia con el acuerdo tomado por el Comité de Inversiones del FRE en la Sesión N° 248 del 11 de noviembre de 2020, de colonizar los vencimientos en dólares de las reservas del FRE con base en los escenarios presentados por la Administración del FRE, correspondiente al vencimiento del principal de \$2.842.000 y sus intereses por \$39.088.

De lo anterior, se indagó que el Comité de Inversiones avaló la decisión de colonizar dicho título valor con base en los escenarios presentados por la Administración del FRE, previendo una baja en la proyección estimada. Sin embargo, dada la volatilidad del tipo de cambio no se consideró que podría tener una alzada –conforme lo indica el análisis del AAR- Este aspecto fue subrayado por la SUPEN en el oficio SP-164-2021 del 10 de febrero 2021, al señalar que el Comité de Inversiones no había considerado las observaciones del Comité de Riesgos Institucional, dado que la colonización de inversiones en dólares en noviembre 2020, se había cuestionado el fundamento sobre lo actuado, en vista que el tipo de cambio se encontraba en alza y no se vislumbraba una posible baja, cuya justificación del Comité de Inversiones argumentó que la colonización de la obligaciones del fondo son en colones y que no correspondía a una necesidad de diversificación o rentabilidad sino que atender la necesidad de la liquidez que requería el Fondo. No obstante, la SUPEN, indico que a finales del 2020 dicho Fondo enfrentaba un exceso de liquidez.

- f) **Rendimiento de la cartera de Inversión:** En el 2020 el rendimiento ajustado por riesgo en promedio que obtuvo el portafolio de inversiones del FRE correspondió a 7.77 por unidad de riesgo asumida, debido a ello se considera como una condición normal. Asimismo, el rendimiento real de es portafolio se colocó en un 7.19% por arriba del mínimo actuarial definido en un 3.20%.

Asimismo, se incluye en el informe en cuestión, los resultados del análisis del Rendimiento Ajustado por Riesgo (RAR), la prueba de valores extremos (Stress Testing), Valor en Riesgos (VaR base precios), riesgo de solvencia, riesgo de país, así como algunos elementos en materia de riesgo operativo.

El Reglamento para la Administración Integral de Riesgos Financieros de los Fondos Institucionales. Artículo 18 –De las mejores prácticas, señal lo siguiente:

(...)

e. Presentar de una forma periódica y uniforme los indicadores de control que faciliten el monitoreo de los riesgos financieros.

El Reglamento de Gestión de Riesgos de la Superintendencia de Pensiones, en su artículo 12, sobre la función de la unidad de riesgos, establece entre otras actividades la siguiente:

“La unidad o función de riesgos desempeñará, al menos, las siguientes funciones:

(...)

b. Vigilar que la gestión de riesgos sea integral y se consideren los riesgos en que incurra la entidad regulada y los fondos administrados. (...)”

8.2 SOBRE LA NECESIDAD DE MEJORAR LAS COMUNICACIONES DE ALERTAS TEMPRANA DE LOS RIESGOS FINANCIEROS ENTRE EL AAR Y EL FRE

Se evidenció la necesidad de mejorar los mecanismos y comunicación de alertas temprana de los riesgos financieros entre el AAR y el FRE que se originó conforme a la recomendación 5 del informe ASF-292-2019, al plantear una alternativa oportuna de comunicación de riesgos financieros relevante en torno al portafolio de inversiones del FRE y con ello activar los protocolos de contingencia para enfrentar un eventual riesgo financiero que podría afectar el citado portafolio. En esa medida, se conoció la minuta sin número del 18 de febrero 2020 que mediante una sesión de trabajo entre funcionarios del Área Beneficio por Retiro y del Área Administración del Riesgo definieron los mecanismos de alerta oportuna como parte de la gestión integral en la administración del riesgo en el FRE. De la minuta en cuestión se tomó los siguientes acuerdos, a saber:

- 1- *“En materia de riesgo operativo, legal, crédito y tecnológico, es menester indicar que el Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de Riesgos Operativos relacionado con las Inversiones (enero 2020, versión AAR-RO-1.0), incorpora el Procedimiento para la recolección y análisis de los eventos reportados (pág. 42) y la Plantilla para el reporte de eventos / incidencias. Riesgo operativo, legal, crédito y tecnológico.*

2- En cuanto al riesgo financiero, se considera prudente la verificación de la existencia y/o implementación de un Control de límites de la Política y Estrategia de Inversiones para las nuevas inversiones (ver anexo 2); con el fin de que el encargado de realizar las inversiones analice de previo a invertir el cumplimiento de los límites establecidos en dicha política.

Posteriormente, el Área Beneficios por Retiro (ABR) remitirá para análisis y valoración al Área Administración del Riesgo (AAR) los siguientes documentos:

- a) Control de límites de la Política y Estrategia de Inversiones para las nuevas inversiones.
- b) Orden de transacción.
- c) Boleta de inversión.

El análisis realizado por el AAR será debidamente incluido en el informe mensual de riesgos; no obstante, de encontrarse alguna anomalía se comunicará inmediatamente al ABR para su atención y/o corrección”.

De lo anterior, según criterio del Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, en consulta realizada el 28 de junio de 2021 señaló a esta Auditoría, que la unidad a su cargo, desconoce los resultados del análisis de la alerta temprana realizado por el AAR y lo ideal que dicha Área emita un reporte mensual sea positivo o negativo, el cual sea remitido al FRE y al Comité de Riesgos, con el fin de conocer los riesgos a que podría exponerse los Fondos Retiro de Empleados y gestionarlos de manera apropiada en favor de los afiliados y pensiones y en caso de ocurrir alguna eventualidad para minimizarlo y evitar un impacto.

El Lic. José Luis Quesada Martínez, jefe del Área Administración de Riesgos, en consulta realizada el 21-6-2021, manifestó, que respecto a la Alerta temprana mediante sesión de trabajo con la Administración del FRE y con sustento en la recomendación 5 del informe ASF-209-2019, se acordó en Acta, los requisitos y su remisión al AAR para definir la situación de alerta temprana relacionadas con los límites de inversión establecida en la normativa actual. De existir alguna alerta se procedería su comunicación al Comité de Riesgos y a la Administración del FRAP. Sin embargo, esos datos no fueron enviados en el 2020 sino a partir del enero 2021, esa información es revisada inmediatamente y no se notificado ninguna alerta porque no se ha sobrepasado ningún límite de inversión, considera que no tiene sentido notificar a la Administración de FRE cuando no se ha detectado ninguna alerta. En principio es notificar cuando se detectó una posible alerta temprana a la Administración.

El artículo 5° contenido en el Reglamento de Gestión de Riesgos de la Superintendencia de Pensiones, sobre la responsabilidad de la entidad regulada dispone:

“Cada entidad regulada debe conocer los riesgos a que se exponen los fondos administrados y gestionarlos adecuadamente en el mejor interés de los afiliados y pensionados. En este sentido, las entidades reguladas deben implementar mecanismos sólidos de gestión de riesgos que les permitan optimizar el control de sus operaciones y minimizar los riesgos y sus impactos, de tal manera que se haga una sana administración de los recursos de los fondos, procurando un equilibrio entre seguridad, rentabilidad y liquidez, que permita la entrega eficiente y oportuna de los beneficios a los afiliados y pensionados.”

La causa de lo observado, pareciera que la interacción entre la Administración del FRE y el Área Administración del Riesgo es mínima, sin estar claro sobre las razones que lo origina, quizás lo importante es que ambas dependencias se involucren estrechamente, cuyos aportes fortalezcan la gestión integral de riesgos especialmente las alertas tempranas y con ello reforzar la gestión operativa de las inversiones del FRE en materia de riesgos financieros.

La falta de ese vínculo entre la Administración del FRE y el Área de Administración de Riesgos expone al portafolio de inversiones del FRE que sea vulnerable en algún riesgo financiero, legal y operativo, debido que aun falta de consolidar un mecanismo de gestión de riesgos, basado en acuerdos entre ambas partes para la comunicación oportuna de los informes de riesgos, alertas tempranas entre otros, Sin duda que es esencial la solidez de la gestión de riesgos, dado que le permitiría optimizar el control de las operaciones de las inversiones financieras del FRE y minimizar los riesgos de forma oportuna.

CONCLUSIONES

El Fondo de Retiro de Empleados (FRE) tiene la finalidad de administrar los recursos financieros con lo que otorgará beneficios complementarios a los que ofrece el Seguro IVM, por medio de un Régimen de Protección Básica de capitalización colectiva, solidario y financiado exclusivamente por la Caja como patrono, y un Régimen de Protección adicional, voluntario y financiado por los trabajadores.

Dicho Régimen incluye el beneficio de una pensión complementaria en caso de invalidez, vejez y muerte y un beneficio por separación de la Caja. Según el Reglamento del FRE (artículo 11) señala que los recursos de este Fondo deberán invertirse en las mejores condiciones de seguridad, liquidez y rentabilidad según lo establece la Sección V de la Ley Constitutiva. Con ese matiz, las inversiones del FRE en los últimos ocho años han tenido gran relevancia por cuanto se han convertido en la fuente de financiamiento para enfrentar las obligaciones del Fondo, circunstancia por la cual esos recursos deben ser invertidos para generar los mejores rendimientos posibles.

La utilización de los intereses para financiar los gastos operativos del FRE ha ocasionado que desde el 2013 hasta el 2020, la tasa de utilización de esos recursos haya pasado del 69.4% a 84.0%, con un impacto en el crecimiento del portafolio de inversiones, el cual se ha reducido paulatinamente al pasar del 8.73% a 0.55% en dicho período. Este hecho, nos permite aseverar un riesgo de insolvencia, dado que en el largo plazo el capital de reserva va a ser insuficiente para mantener la sostenibilidad financiera del citado Fondo.

De acuerdo con el “*Estudio Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS al 31 de diciembre 2020*”, al considerar la implementación de las reformas reglamentaria del FRE aprobada por la Junta Directiva, produciría una mejora en los indicadores de solvencia, pero que puede ser afectado por otros factores o variables, siendo necesario por parte de la Administración del FRAP ejercer ciertos controles relacionados con gastos administrativos, contrataciones, políticas salariales y de una gestión de inversiones que garantice mejores condiciones de rendimientos, en razón que esos recursos seguirán financiando los gastos operativos en el largo plazo. Desde esa perspectiva, pareciera que la solidez y estabilidad del Régimen del FRE, requerirá de la eficiencia y eficacia en el manejo del portafolio de inversiones, reiterando que es la principal fuente de financiamiento del déficit operacional que tiene dicho Fondo.

Se determinó que la Subárea Gestión de Inversiones realiza monitoreo mensual sobre la condición del emisor La Nación S.A., en cumplimiento a las resoluciones emitidas por la Junta Directiva. En ese sentido, al 31 de diciembre 2020, el FRE mantenía una participación nómina del ₡3.000.00 millones y su costo en valor de libros alcanzó ₡3.000.57 millones y de un posible precio de venta de 100.10%. Es de importancia que la Administración del FRE mantenga un análisis y un monitoreo constante de los indicadores financieros y su impacto en los estados financieros que podría afectar la capacidad de pago de dicho emisor y en caso de un deterioro en sus finanzas, tomar las medidas estratégicas pertinentes que permita aminorar riesgos de tales inversiones y la toma de decisiones de salir a vender posiciones a fin de evitar pérdidas para el portafolio de inversiones del FRE.

Por otra parte, se determinó que en la Subárea de Gestión de Inversiones en sus funciones usuales se ejecuta la conformación del expediente de compra de títulos valores tanto físico o digital de las operaciones de compra realizada en el mercado financiero local. No obstante, este procedimiento no se encuentra establecido en la normativa que regula la mencionada Subárea, el cual permita regular debidamente la documentación que debería integrar dichos expedientes y de las responsabilidades de los funcionarios que asumirían frente a estos documentos, relacionados con la línea de autoridad, aprobación, cancelación y firma entre otros aspectos. Dicha Subárea gestionó 12 operaciones durante el 2020 a nueve emisores del sector público y sector privado, con un costo en valor en libros de ₡36.668.07 millones. Los doce expedientes digitales están conformados por cinco documentos, los cuales cumple con los criterios mínimos en el que se reflejan el respaldo de la negociación bursátil.

La revisión demostró que los montos de las compras de los títulos valores reflejado en los doce expedientes, son coincidentes con las operaciones registradas en el Sistema de Inversiones del FRE. Asimismo, se constató que los principales documentos de autorización de compra, pago y registro por el custodio en el expediente de compra se omite la firma del Director Ejecutivo del FRAP, en desatención a lo establecido en los contratos de los puestos de bolsa que brinda intermediación bursátil al FRAP, en particular el punto 8.1, donde se indica que la aprobación de la compra de títulos valores quedará bajo responsabilidad de la Dirección del FRAP, tal falta podría significar un aparente incumplimiento de deberes, lo que representaría un riesgo legal.

A la vez, se determinó en los citados contratos de intermediación bursátil, correspondiente al punto 4.14.1.4 del segundo párrafo, lo siguiente: ***“Se informa a los posibles oferentes que la Dirección Ejecutiva del FRAP, se encuentra debidamente facultada para participar directamente en la negociación, en mercado primario, de las subasta, canjes, subasta inversas, que sean organizadas tanto por el Ministerio de Hacienda, como el Banco Central, de conformidad con la regulación aprobada por la SUGEVAL en ese sentido”***. De tal párrafo se indagó que, para mantener su validez, la Dirección Ejecutiva del FRAP debe suscribir un contrato con la Bolsa Nacional de Valores para participar directamente en las negociaciones en el mercado primario y que de acuerdo a las consultas realizadas en el FRE ese contrato es inexistente.

De las mencionadas cláusulas contractual, obliga a la Administración del FRAP de establecer un control y seguimiento, que permita verificar la correcta ejecución de cada una de las cláusulas registradas en el documento contractual, de no hacerlo estaría expuesto a un incumplimiento de obligaciones, el cual generaría consecuencias de que una de las partes contratantes falte a su compromiso facultando a la otra a exigir la ejecución forzosa o la rescisión del contrato, más el pago de daños y perjuicios causados.

Es criterio de este Órgano de Fiscalización y Control que la vinculación de una norma con el expediente documental sea físico o digital, permite establecer un orden y definir aquellos documentos y características que se deben de integrar en relación con autorización, aprobación, firmas entre otros aspectos, lo que permite rendir cuentas satisfactoriamente sobre los hechos o asuntos encomendados a los administradores que lo ejecutaron.

Por otra parte, se estableció que la Subárea Gestión de Inversiones realiza un proceso de control mensual al conciliar las inversiones financieras ejecutadas por el FRE, cuya información la obtiene del Sistema auxiliar de inversiones del FRE y con ello concordar esos datos con los montos registrados en el Estado Bancario que reporta mediante una constancia mensual por parte del Banco Nacional, responsable de custodiar el registro de las citadas inversiones del FRE. Asimismo, se determinó que dentro de los informes de conciliación no se incorpora un comentario u observaciones acerca de los resultados obtenidos del cotejo de la información del sistema auxiliar de inversiones del FRE y la constancia de los saldos de depósitos registrados por parte del custodio (Banco Nacional) y no necesariamente indicar el detalle numérico. Tal aspecto tiene como finalidad garantizar una transparencia en el control de los registros contables o financieros. Es de interés que la Administración del FRE mantenga los controles diarios y mensuales que le permita garantizar que los registros sean coincidentes y con ello mantener la confiabilidad de la información y la protección del patrimonio institucional al tratarse de instrumentos financieros en custodia de un tercero contratado.

Se determinó que dos funcionarios de la Subárea de Gestión de Inversiones tienen carga de trabajo excesiva, cuyas actividades tienden a la concentración de trabajo, así como labores de carácter incompatibles, lo que podría generar riesgos operativos relacionados con errores, omisiones o acciones contrarias a los intereses de la organización y que según la jefatura del Área Beneficio por Retiro se requiere de un funcionario que vendría solventar la carga de ambos funcionarios de esa Subárea. No cabe duda de que el proceso de inversiones debe existir una apropiada separación de funciones entre los procesos de análisis, negociación, control y manejo de los riesgos, de forma que ejecución bursátil no quede en mano de un solo colaborador o de una unidad técnica que quebranten la seguridad de los bienes patrimoniales del FRE.

Adicionalmente, se constató que los puestos de bolsa contratados por la Institución no impartieron cursos de capacitación a funcionarios del FRAP en el segundo semestre del 2020, debido a la falta de aprobación de la Dirección Ejecutiva del FRAP, en razón que la jefatura del Área Beneficio por Retiro remitió oficio de confirmación de parte de los puestos de bolsas para ofrecer los cursos de capacitación a los funcionarios y unidades técnicas vinculados con el quehacer de las inversiones bursátiles. Tal situación, generó el incumplimiento de la cláusula cuarta, en relación con los servicios que debe de brindar los puestos de bolsas según los contratos establecidos. Esta Auditoría no logró conocer la justificación de sobre la no aprobación de esta capacitación por parte de la Dirección Ejecutiva del FRAP, es de responsabilidad de la Administración que se cumplan debidamente los planes de capacitación, en especial en el manejo de las inversiones bursátiles y riesgos financieros que sin duda fortalecería la gestión técnica y en la toma de decisión, posibilitando un mejor manejo de los recursos financieros del FRE.

Por su parte, existe la necesidad de actualizar la normativa interna que regula las funciones del FRE, en especial El actual Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados, el Manual de Procedimientos Subárea Gestión de Inversión y el Modelo de Negocio y Planeación Estratégica de Inversiones 2019-2023 conforme a las reformas del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados aprobadas por la Junta Directiva en febrero del 2021. La Administración debe propiciar el monitoreo constante de sus actividades o funciones que realice la unidad de trabajo y sean reflejados dentro de la normativa aplicable que sirvan de orientación a sus funcionarios para desarrollar sus labores y con ese conocimiento pueda implementarse de una manera más efectiva su desempeño.

Finalmente, se constató la necesidad de fortalecer la gestión integral de los riesgos en el portafolio de inversiones del FRE, especialmente en la comunicación oportuna de los principales riesgos financieros, legales, y operativos emitidos por el AAR y notificados al FRE, tal situación requiere mejorar los mecanismos de dicha comunicación relacionadas con las alertas tempranas que si bien se habían definido con base en la recomendación 5 del informe ASF-209-2019, aún se requiere efectuar ajustes que permita al FRE conocer de manera periódica los riesgos que se expondrían los recursos administrados por el FRE y gestionarlos apropiadamente en pro de los intereses de sus afiliados y pensionados de este Régimen.

RECOMENDACIONES

AL LIC. VICTOR FERNÁNDEZ BADILLA, DIRECTOR EJECUTIVO DEL FRAP O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 1- Coordinar con la jefatura del Área Beneficio por Retiro, a efectos de efectuar las acciones necesarias para implementar la recomendación 1 del “Estudio Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS, al 31 de diciembre del 2020”, en razón que la **Reforma Reglamentaria** propiciaría una mejora sustancial en los indicadores del solvencia; no obstante, podría ser susceptible ante cambios en algunas variables que alterase esos indicadores, sugiriéndose a la Administración Activa un control con aspectos relacionados con los gastos administrativos, tasa real de rendimiento de la inversiones, crecimiento real de los salarios, inflación de largo plazo, así como de políticas salariales y de contratación de recurso humano institucional, que impactaría en los ingresos del FRE, con el fin de asegurar que con esa Reforma Reglamentaria se afiance la sostenibilidad financiera del dicho Fondo en el tiempo. Asimismo, es de importancia para la Administración realizar el monitoreo de esas variables sea trimestral o semestral y que ante cualquier eventualidad se tome las medidas pertinentes, con el propósito de no alterar los resultados de los indicadores de la solvencia en la próxima valuación actuarial del FRE en materia de ingresos y gastos.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere que sea presentado a esta Auditoría en un plazo de 6 meses el reporte o el estudio donde conste el resultado del análisis formalmente efectuado y las medidas establecidas de surgir cualquier inconveniente, el cual debe ser comunicado de igual forma a la Dirección Actuarial y Económica.

- 2- Analizar la viabilidad legal en los dos “*Contratos de servicios de intermediación bursátil a través de Puestos de Bolsa para el Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS*”, en relación con el siguiente aspecto:

- En la Cláusula octava. Aprobación, coordinación y gestión de Inversiones, correspondiente al punto 8.1 *Aprobación: La Aprobación quedará bajo la responsabilidad de la Dirección del FRAP.* Se requiere de ese punto la interpretación legal, **para determinar la “responsabilidad de aprobación” del Director Ejecutivo de FRAP, así como definir que debe aprobar y firmar al menos los documentos: Instrucción de compra de títulos valores al puesto de bolsa, Solicitud de pago o de cancelación al puesto de bolsa por parte del Área de Tesorería General y Solicitud de registro de valores ante el custodio (Instrucción de Recibo de Valores)**, dado que en la práctica esa labor de aprobación por parte del Director Ejecutivo en las inversiones del FRE, no se evidencia la firma en esos documentos, tal como se logró comprobar en la revisión de los expedientes de compra de títulos valores.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses la documentación donde conste el resultado del análisis legal formalmente efectuado y las medidas establecidas al efecto.

- 3- Remitir la información comprobatoria donde se haga referencia sobre los cursos de capacitación que impartieron los puestos de bolsas: BCT Valores Puesto de Bolsa S.A. y Popular Valores Puesto de Bolsa S.A. durante el segundo semestre del 2020 a los miembros de la Junta Administrativa, cuerpos colegiados y funcionarios del FRAP, con el fin de validar el cumplimiento de las cláusulas 4.16, 4.17 y 4.18 de los contratos suscritos con los puestos de bolsa: BCT Valores y Popular Valores y que determine si ocurrió un riesgo legal en relación con el de incumplimiento de las mencionadas cláusulas y establecer las medidas correctivas pertinentes.

Asimismo, establecer un mecanismo expedito y oportuno que permita definir las asistencias de los funcionarios y miembros de instancias técnicas y toma de decisión a los cursos de capacitación brindados por los puestos de bolsas contratados por la Institución.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses los documentos comprobatorios sobre los cursos impartidos por los puestos de bolsa.

- 4- Efectuar en coordinación con la jefatura del Área Beneficio por Retiro la determinación de una estrategia que permita fortalecer la Subárea de Gestión de Inversiones, dado el rol, la importancia como líderes en el proceso de inversiones y de una adecuada administración de éstas para el FRE, sobre la necesidad de disponer de un funcionario, el que podría ser a lo interno del FRAP o externamente para cumplir con la ejecución de la administración de las inversiones del FRE con criterio de eficiencia y eficacia, dado que las condiciones actuales presentan una concentración de funciones por motivo de cargas de trabajo de los dos funcionarios que ejecutan labores de inversiones del FRE. La toma de decisión deberá estar en concordancia con las directrices establecidas por la Institución en materia de recursos humanos en tiempo de pandemia.

Asimismo, valorar si la función de registro contable que realiza la Subárea de Gestión de Inversiones es de su competencia o por el contrario es de la Subárea de Contabilidad del FRE para que se autorice el traslado de esa función a esta última Subárea, dado que podría existir una incompatibilidad de funciones entre el proceso de registro contable y las funciones operativas relacionadas con la colocación de valores.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 6 meses, el resultado del análisis efectuado y las decisiones adoptadas sobre el posible fortalecimiento de la Subárea de Gestión de Inversiones y la responsabilidad del registro contable.

- 5- Instruir a la jefatura Beneficio por Retiro y la jefatura de Subárea de Gestión de Inversiones efectuar la actualización de la normativa institucional que regula las funciones del FRE de conformidad con las Reformas del Reglamento del FRE aprobada por la Junta Directiva en la Sesión N°9158 celebrada el 23 de febrero 2021. En particular, las siguientes:
- A) El actual **Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados**, se le adicione aquellos artículos que fueron reformados para facilitar su consulta de conformidad con lo aprobado en el citado artículo 18 de la Sesión N° 9158 celebrada el 23 de febrero del 2021 y publicada en la Gaceta N° 44 del 04 de marzo 2021.
 - B) Actualizar el **Manual de Procedimientos Subárea Gestión de Inversión** conforme a las citadas reformas reglamentarias del FRE. Asimismo, revisar si los procesos y procedimientos indicados en el documento, son parte de las actividades que se desarrollan en la práctica laboral de la Subárea y adicionar aquellas que no están indicadas en dicho manual. (Por ejemplo, el proceso de conformación de los expedientes de compras de los títulos valores).
 - C) Actualizar el **Modelo de Negocio y Planeación Estratégica de Inversiones 2019-2023**, conforme a las mencionadas reformas reglamentarias, en especial el Análisis DAFO y principales aspectos obtenidos del análisis DAFO.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 6 meses, la normativa actualizada de conformidad con las reformas del reglamento del FRE.

- 6- **AL LIC. VICTOR FERNÁNDEZ BADILLA, DIRECTOR EJECUTIVO, DIRECCIÓN DEL FRAP Y AL LIC. LUIS GUILLERMO LÓPEZ VARGAS, DIRECTOR A.I., DIRECCION ACTUARIAL Y ECONÓMICA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO**

Instruir a las jefaturas del Área Beneficio por Retiro y del Área Administración del Riesgo, que basado en la Minuta sin número del 18 de febrero 2020, en donde se definió los lineamientos de alerta tempranas conforme a la recomendación 5 del informe ASF-209-2019, sean nuevamente valorados y mejorados tales mecanismos, con la finalidad que se ajusten a las necesidades del FRE, dado que ese Fondo desconoce los resultados del análisis de la alerta temprana realizado por el AAR, dado que según el FRE no existe un reporte mensual de los mismos. El disponer apropiadamente de esa información le permite cumplir con el artículo 5 del Reglamento de Gestión de riesgos de la SUPEN, cuyo artículo señala que las entidades reguladas deberán implementar mecanismos sólidos de gestión de riesgos a fin de que le permitan optimizar el control operativo y minimizar los riesgos y sus impactos, en procura de un sano manejo de los recursos de dicho Fondo.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses, la documentación que refiere a los acuerdos establecidos de esta coordinación entre la Administración del FRE y el Área Administración del Riesgo.

AI LIC. LUIS. ALEXIS BERMUDEZ BEJARANO, JEFE ÁREA BENEFICIOS POR RETIRO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 7- Elaborar en conjunto con la jefatura de la Subárea de Gestión de Inversiones del FRE, un instructivo o un procedimiento que regule la conformación del expediente de compra de títulos de valores del FRE relacionado con el trámite operativo, autorización, responsabilidad de aprobación entre otros aspectos, con el fin de garantizar la transparencia en las acciones administrativas en materia de adquisiciones de títulos valores.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses el procedimiento normativo que regularía la conformación del expediente de compra de títulos valores del FRE.

- 8- Instruir a la Jefatura de la Subárea de Gestión de Inversiones que dentro del informe de conciliación de inversiones del FRE, se incorporen los comentarios u observaciones pertinentes sobre los resultados obtenidos del cotejo de la información del sistema auxiliar de inversiones del FRE y la constancia de los saldos de depósitos registrados por parte del custodio (Banco Nacional) y no necesariamente el detalle numérico, esto con la finalidad de garantizar una transparencia en el control de los registros contables o financieros.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses la documentación donde conste los ajustes en el citado informe de conciliación de inversiones del FRE.

COMENTARIO

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 09 de agosto de 2021 mediante reunión virtual efectuada con la herramienta de Microsoft Teams, una vez realizada la convocatoria por la Auditoría Interna, mediante Oficio N° AI-162-2021 del 05 de agosto 2021, remitido al Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP, Lic. Luis A. Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficio por Retiro, Licda. Sinaí González Catillo, Jefe Subárea Gestión Contable y al Lic. José Luis Quesada Martínez, Jefe Área Administración del Riesgo.

En dicha sesión participaron los siguientes funcionarios:

Por parte de la Administración

- Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP.
- Lic. Luis A. Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficio por Retiro.
- Lic. Mauricio Rojas Ramírez, Jefe Subárea Gestión de Inversiones.
- Licda. Sinaí González Catillo, Jefe Subárea Gestión Contable.
- Lic. Edwin Gdo. Lizano Arguedas. Funcionario Área Administración del Riesgos.
- Licda. María A. Rovira Guido. Funcionaria Área Administración del Riesgo.

Por parte de la Auditoría Interna

Lic. Carlos J. Suárez Medina. Asistente de Auditoría.

Licda. Elsa M. Valverde Gutiérrez, Jefe Subárea Ingresos y Egresos.

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

- 1) Hallazgo 1 y recomendación 1:** Comentado el hallazgo 1 relacionado con la “Evolución del portafolio de Inversión del FRE y la sostenibilidad del Fondo y particularmente sobre el “Estudio Actuarial del Fondo de Retiro de Empleado de la CCSS al 31 de diciembre 2020” y lo atinente a la recomendación 1, el Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP, manifiesta que la citada recomendación de Auditoría sustentada en la recomendación del estudio actuarial en cuestión, se indica variables exógenas y endógenas. Le preocupa que algunas variables están fuera del contexto del FRAP, impediría realizar un debido control en la administración de tales variables para mantener indicadores de solvencias positivos, por ejemplo, inflación, tasa de rendimiento de las inversiones. Asimismo, este control de variables estaría supeditados a los requerimientos de la SUPEN, por ejemplo, en materia de gastos, donde algunos componentes son obligatorios su cumplimiento y habría que valorarlo con el actuario. Sin embargo, hay otras variables que sí está dentro del alcance del FRE que se pueden administrar. De lo anterior, deja manifiesta esta observación.

El Lic. Luis A. Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, indica que coincide con los señalamientos del Lic. Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP, por cuanto hay variables exógenas que son difíciles de administrar y que corresponde a otras instancias que no son institucionales, por ejemplo la Ley de Empleo Público, que tendría alguna incidencia sobre el empleo institucional y podría impactar sobre los ingresos del FRE y en la estructura salarial, la cual sería distinta, lo que podría significar un estancamiento en los salarios y una disminución de tales ingresos y un acelerado crecimiento en los gastos. Concuera, que hay variables que pueden ser controlables y otras no por parte de la Administración del FRAP y que esa sería la ruta y dentro las posibilidades del FRAP para mantener el cumplimiento de la citada recomendación. En ese sentido, reitera el Lic. Fernández Badilla, que, en cumplimiento de la citada recomendación, solo se consideraría aquellas variables para su monitoreo que se encuentra dentro del alcance de la Administración de FRAP. El Lic. Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, surgiere de que la recomendación 1 sea atendida entre la Dirección del FRAP y el Área de Beneficio por Retiro, con finalidad que la labor del monitoreo de las citadas variables ser realice de manera conjunta, a partir de un análisis financiero, estableciendo los escenarios pertinentes y los posibles impactos con x variables.

Por tanto, la Administración del FRAP, acoge la recomendación 1, sugiriendo que la misma se atendida en conjunto entre la Dirección Ejecutiva del FRAP y el Área Beneficio por Retiro.

- 2) Del hallazgo 2.** Esta Auditoría comentó acerca del monitoreo al emisor LA NACION S.A, asimismo se indica que no se emitió recomendación al respecto. No se pronuncian observaciones por parte de los funcionarios de la Administración.
- 3) Sobre el Hallazgo 3 y Recomendación 2 y 7,** se comenta acerca de la revisión a los expedientes digitales de los títulos valores en las inversiones financieras del FRE.

El Lic. Víctor Fernández Badilla, director ejecutivo del FRAP, señala que hay dos mecanismos para negociar en el mercado primario, uno por medio de los intermediarios financieros (puesto de bolsa) y el otro por participación directa con la regulación de la SUGEVAL, en particular, en lo concerniente a subasta, canjes y subastas inversas organizadas por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Tales mecanismos están estipulados en los dos contratos suscritos con los dos puestos de bolsas contratados por la Institución.

Según el Lic. Fernández Badilla, conforme a la recomendación 2, donde se refiere el punto 4.14.1.4 sobre la facultad de una participación directa de la Dirección Ejecutiva de FRAP en el mercado primario, cuyo requerimiento de la Auditoría, solicita la conveniencia legal para aplicar este mecanismo, podría tratarse de una apreciación inexacta, porque es un mecanismo autorizado si se cumple con los requerimientos de la SUGEVAL, en especial el uso de tecnología, comunicación y de un contrato. En ese tanto, en una forma que se podría utilizar sin la intermediación financiera directa. Es necesario aclarar que esta herramienta no se está usando actualmente por parte del FRE o la Dirección Ejecutiva del FRAP, dado que el medio usual ha sido por medio de los intermediarios financieros contratados, cuyos servicios se cancela mediante una comisión establecida. Sin embargo, no significa que este segundo instrumento no se valla utilizar, la vía está permitida en término legal y habilitada en los dos contratos. Si la recomendación está solicitando una revisión legal del punto 4.14.1.4, la Dirección Ejecutiva podría cumplir con ese requerimiento. Sin embargo, es un mecanismo alternativo y preventivo, el cual está habilitado en los citados contratos para su uso, si así lo determina la Administración. En mi opinión el citado punto 4.14.1.4 señalado en la recomendación podría ser índole interpretativa, pero reitera que la finalidad de este mecanismo en los citados contratos es preventiva y que puede ser una opción para habilitarse en función de las necesidades del Fondo.

En lo que respecta a la cláusula octava, punto 8, donde la Auditoría solicita determinar el nivel de autorización que tiene la Administración y con ello la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva del FRAP. Manifiesta el Lic. Fernández Badilla, que entiende que el contrato tiene definidos varios responsables, donde el director ejecutivo, es el responsable general del contrato, también se tiene definido el responsable del seguimiento que recae en la Subárea Logística y un responsable de la gestión operativa que recae en la Subárea de Gestión Operativa. Si la recomendación sugiere revisar tal responsabilidad basado en esa cláusula no tendría ninguna objeción a respecto.

El Lic. Mauricio Rojas Ramirez, Jefe Área Gestión de Inversiones, coincide con la opinión del Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP, en razón que hay dos mecanismos establecido en los Contratos suscritos con los Puestos de Bolsas contratados por la Institución, para negociar en el mercado primario local, donde efectivamente solo se ha utilizado negociar títulos valores mediante dichos puesto de bolsa y no de forma directa tal como lo establece el punto 4.14.1.4 de dichos contratos, para lo cual hay que cumplir con una serie de requerimientos y que aun el Fondo no está preparado, pero que se podría habilitar según lo exija el momento.

En lo que respecta a la recomendación 7 del hallazgo 3, el Lic. Luis A. Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficio por Retiro, manifiesta su anuencia con respecto a lo indicado en dicho requerimiento de Auditoría. Asimismo, consulta el Lic. Víctor Fernández Badilla, director ejecutivo del FRAP, si esta recomendación va acorde con lo indicado con la cláusula octava, punto 8 de contratos suscritos con los Puesto de Bolsa.

Por consiguiente, la Administración del FRAP sugiere eliminar el siguiente párrafo de la recomendación 2, lo siguiente:

Sobre el cumplimiento del punto 4.14.1.4 del segundo párrafo, lo siguiente: “Se informa a los posibles oferentes que la Dirección Ejecutiva del FRAP, se encuentra debidamente facultada para participar directamente en la negociación, en mercado primario, de la subasta, canjes, subastas inversas, que sean organizadas tanto por el Ministerio de Hacienda, como el Banco Central, de conformidad con la regulación aprobada por la SUGEVAL en ese sentido”. De tal párrafo se tuvo conocimiento que, para mantener su validez, la Dirección Ejecutiva del FRAP, debería haber suscrito un contrato con la Bolsa Nacional de Valores, con la finalidad de participar directamente en las negociaciones en el mercado primario y que, de conformidad con la consulta realizada en el FRE, no se tiene conocimiento de la existencia de ese contrato. Por consiguiente, se requiere valorar si es conveniente formalizar lo citado en ese párrafo o descartarlo.

Asimismo, la Administración del FRAP acoge la recomendación 7.

4) Hallazgo 4 y Recomendación 8. *Esta Auditoría comento este hecho en relación con la “Conciliaciones de las inversiones financieras de FRE versus Registros del custodio de valores”. Al respecto el Lic. Mauricio Rojas Ramirez, jefe Subárea Gestión de Inversiones, manifestó que durante el 2020, sucedió con el custodio que equivocadamente registraban en la cuenta del FRE un fondo que correspondía a otras cuenta perteneciente al FAP, tal situación al convalidar los datos certificados por el custodio contra los registros automatizados del FRE por parte de la Subárea Gestión de Inversiones no concordaban y se convertían en ingresos erróneos y que fueron corregido mediante la “solicitud de traspaso no oneroso”, considera que son riesgos operativos a que están expuesto el FRE. Sin embargo, esas conciliaciones permiten detectarlas y subsanarlas.*

Una vez leída la recomendación 8, el Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, manifiesta su conformidad con dicho requerimiento de la Auditoría.

5) Hallazgo 5 y Recomendación 4. *Se comenta el hecho relacionado con las funciones realizadas por la Subárea Gestión de Inversiones del FRE.*

Al respecto el Lic. Víctor Fernández Badilla, director ejecutivo del FRAP, manifiesta que de acuerdo lo encontrado por la Auditoría, sobre la concentración de funciones y la incompatibilidad en los procesos que realizan los dos funcionarios en su gestión diaria en la Subárea Gestión de Inversiones. Este aspecto ha sido tratado a lo interno de la Dirección del FRAP. En su opinión es necesario realizar un estudio de la carga de trabajo que tienen ambos funcionarios. Si el objetivo es fortalecer la condición encontrada, es necesario demostrar por medio estudio, si existe una sobrecarga de trabajo y de un incompatibilidad de funciones, cuya responsabilidad debería ser analizada y resuelta por la Dirección de Sistema Administrativo y que por medio de esa instancia, habría que abordarlo de acuerdo con lo señalado por la recomendación de la Auditoría y que determine dicha Dirección de Sistema Administrativo, si es procedente y que faculte a la Administración solicitar el requerimiento de una plaza para citada Subárea.

La Licda. Sinaí González Catillo, jefe Subárea Gestión Contable, refiere a la incompatibilidad de funciones, en particular, al procedimiento de registro contable que realiza la Subárea de Gestión de Inversiones, al manifestar que el registro contable que se ejecuta en su unidad a su cargo, es cuando se recopila la información y se realizar el análisis correspondiente para ejecutar una afectación en contabilidad. En el caso, de lo que se recibe de la Subárea de Gestión de Inversiones, son los insumos o materia prima y que es realizado por la mencionada Subárea mediante el sistema automatizado, donde se incluye toda la información relacionada con la compra de los títulos valores y con esos datos se realiza lo registros de contabilidad. Sin embargo, no le queda claro a que se refiere que la “Subárea de Gestión de Inversiones, realiza labores de contabilidad”.

De lo anterior, el Lic. Mauricio Rojas Ramírez, manifiesta en la gestión operativa de su unidad, realiza la coordinación de las inversiones y que una vez ingresada la “boleta de la compra” se registra en el sistema. Sin embargo, usualmente – por ejemplo-en el caso de las operadoras complementarias, esas boletas, son enviadas a la unidad de contabilidad para que realicen los registros contables de la compra de los títulos valores respectivo. En el caso de la Subárea de Gestión de Inversiones, se realiza, el análisis, la negociación, coordinación, compra y el registro contable. En ese sentido, la pregunta es ¿dónde se encuentra el control interno. ¿Se está cumpliendo con la Ley de Control Interno? Sobre este aspecto, el Lic. Víctor Fernández Badilla, director ejecutivo, señala que es de importancia lo que refiere el Lic. Rojas Ramírez, sobre el cumplimiento de la Ley de Control Interno y su acatamiento por parte de los funcionarios públicos. En ese sentido, en reuniones de jefaturas, se le había informado que, sobre este tema, estaban en cumplimiento con la Ley de Control Interno, relacionado con la separación de funciones y que se le había asegurado que el registro contable de las inversiones, se realizan en la Subárea de Gestión de Contabilidad. Dada esa situación, tomaría el informe de Auditoría para efectuar las debidas revisiones y tomar las medidas correctivas.

Por tanto, la Administración de FRAP acoge la recomendación 4.

- 6) *Hallazgo 6 y Recomendación 3, Se comenta el hecho encontrado en relación con la comunicación de los puestos de bolsas atinentes con la propuesta de cursos de capacitación a funcionarios del FRAP y otras instancias vinculadas a las inversiones del FRE, sobre este aspecto, el Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo, manifiesta, que queda con duda el oficio (DFRAPABR-0400-200/DFRAPABRSGI-0045-2020) que remitió el Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro a la Dirección e indagar como se trató este tema al interior de la Dirección Ejecutiva del FRAP. Caber recordar, que los puestos de bolsas contratado tienen dos productos dentro de los contratos en el tema de capacitación, el primero referido a charlas de actualidad económica y el segundo de capacitación continua. En el caso de las charlas se vienen realizando por semestre y en el caso de la capacitación habría que revisarlo y en función del oficio que remitió Don Luis Alexis Bermúdez.*

Por tanto, la Administración del FRAP, acoge la recomendación 3 y brindará la respuesta correspondiente.

- 7) *Hallazgo 7 y Recomendación 5. Se comenta el hecho, el cual refiere a la necesidad de actualizar la normativa interna que regulan las funciones del FRE, al respecto el Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP, manifiesta que de conformidad con un requerimiento de la SUPEN, solicitó actualizar la normativa, en cuyo caso ya iniciaron esa labor ajustándola con la reciente reformas reglamentaria aprobada por Junta Directiva y actualmente se encuentran con la revisión de las políticas y de conformidad con una reunión con la Dirección de Planificación, será sometidas a un aval por parte de esa Dirección. A su juicio, le parece bien la recomendación de la Auditoría.*

Por tanto, la Administración del FRAP acoge la recomendación 5.

- 8) *Hallazgo 8 y Recomendación 6: Esta Auditoría comenta el hecho encontrado en referencia a la gestión de riesgos en las inversiones bursátiles del FRE, en particular, sobre la necesidad de mejorar las comunicaciones de alerta temprana de los riesgos financieros entre el Área Administración de Riesgos y el Fondo de Retiro de Empleados, al respecto el Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP, indica que desea aclarar que lo informes y los mecanismos que hay para la elaboración de riesgos que tiene disponible el Fondo, se encuentra en permanente coordinación con la Dirección Actuarial y Económica y el Área Administración del Riesgo, Tales mecanismos están en cumplimiento del artículo 5 del Reglamento de Gestión del Riesgo, que son apropiados, sólidos y firmes, en el sentido que el AAR tienen herramientas automatizadas, donde evalúan una serie de riesgos y cada vez están en perfección o mejoras, cuyo trabajo realizado con el AAR ha sido significativo, sustancial y con oportunidad a la hora que se emiten sus informes. En lo que respecta a la generación de alertas tempranas, entiende que AAR lo tiene mapeado mediante una herramienta o sistema automatizado. Asimismo, la Administración del FRAP ha venido perfeccionado y mejorando los mecanismos de riesgos mediante en las políticas de riesgos, apetito al riesgo y de un modelo de negocio.*

El Lic. Edwin Gdo. Lizano Arguedas. Funcionario del Área Administración del Riesgos, manifiesta que el AAR está cumpliendo con el artículo del Reglamento de Gestión de riesgos de la SUPEN, debido a los informes y de las alertas que se emiten, Asimismo, en el caso de las alertas tempranas que se definió con el FRE, se hizo con el propósito de detectar de forma inmediata los incumplimientos en los límites de inversión del Fondo y que están definido en el “Apetito de Riesgos del FRE”. Por consiguiente, lo que se definió como una alerta temprana, a partir de que cada vez que la subárea de Gestión de Inversiones realizara una compra de títulos valores y que comunicara al AAR esas inversiones, serían verificadas en el sistema si se habían excedido los límites en alguna compra y de ocurrir algún exceso, se procedía informar inmediatamente a la Administración. Aclara, que el AAR no ha sido omiso de no informar mensualmente a la Administración sobre la alerta temprana, dado que no había necesidad de informar de un hecho que no había ocurrido un exceso en los límites. Si embargo, se podría establecer una sesión de trabajo para definir qué es lo que requiere la Administración del FRE para comunicar esas alertas tempranas con base en las compras de títulos valores que reporta el FRE.

El Lic. Luis A. Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, señala que es necesario aclarar algunos aspectos y en concordancia lo manifestado por el director ejecutivo del FRAP, en lo se refiere a la recepción de información por parte del AAR, particularmente, los informes mensuales si se reciben. Pero, el tema que necesario analizar son las alertas tempranas, tal como lo indica el Lic. Lizano Arguedas, solo se comunica si existiera un desbordamiento de algún límite de inversión, siendo que efectivamente el FRE no ha recibido ninguna de esas alertas, con base en lo argumentos que indica el Lic. Lizano Arguedas. La intención de la Administración no es cuestionar que el AAR no está ejecutando las funciones tal como lo establece la normativa, sino a la pregunta, si se recibe la alerta temprana en el FRE y la respuesta, es que NO se informa porque no hay ningún motivo, pero es necesario informar que no ha ocurrido, el cual debe realizarse a través de un informe alterno de alerta temprana. Tal situación lo deja como una inquietud, si sería prudente adoptar este tipo de gestión.

La Licda. María A. Rovira Guido, funcionaria del Área Administración del Riesgo, manifiesta que desea recalcar que mensualmente mantiene reuniones con la Dirección del FRAP y las jefaturas del FRE, donde informan los riesgos que enfrentan el FRE y que hay una comunicación muy fluida y accesibles entre la partes y previamente ante de comunicar los informe a los Comités, se tienen sesiones de trabajo con la Administración y en caso de suceder una alerta de riesgos se procede inmediatamente abordarlos con las autoridades del FRAP, lo que significa que están en constante comunicación para medir algún posible riesgo emergente que eventualmente podría impactar en el Fondo.

El Lic. Luis A. Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, recalca que de acuerdo con la recomendación 5 establecida en el informe ASF-209-2021, se ha venido trabajando, al definirse canales de comunicación y suministro de información que le permitiera al AAR realizar los análisis pertinentes. Las acciones que se han desarrollado, por ejemplo, se encuentra el suministro de información de las compras de títulos valores, la cual se encuentra resuelta y además otros mecanismos ya están definidos. Sin embargo, el tema central está en las alertas tempranas.

Los licenciados Lizano Arguedas y Rovira Guido, ambos funcionarios del Área Administración del Riesgo, señalan que la recomendación 5 del informe ASF-209-2019 fue cumplida y aceptada por la Auditoría, pero si hay que retomar y valorar el mecanismo que se había definido, no hay ningún problema. Esta situación es compartida por el Lic. Bermúdez Bejarano, jefe Área Beneficio por Retiro, quien indica que debe ser observada como una oportunidad de mejora y con ello definir los alcances de la alerta temprana y con ello la posibilidad de generar un documento que sea comunicado oportunamente a la Administración del FRAP.

Finalmente, una vez hechas las aclaraciones por parte de la Auditoría en torno a la recomendación 8, el Lic. Luis A. Bermúdez Bejarano, jefe Área por Retiro, le otorga el visto bueno a la mencionada recomendación.

Por tanto, la Administración del FRAP acoge la recomendación 8.

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

Lic. Carlos José Suárez Medina
Asistente de Auditoría

Licda. Elsa Ma. Valverde Gutiérrez, jefe
Subárea Ingresos y Egresos

Lic. Adrián Céspedes Carvajal, jefe
Área Servicios Financieros

ACC/EMVG/CSM/lbc