



INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00010-2018**  
10 de setiembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE ASPECTOS  
RELACIONADOS CON LA INFORMACION FINANCIERA Y  
SUPERVISIÓN DE LOS SEGUROS QUE ADMINISTRA LA CAJA  
COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL

**2018**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>7</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	7
OBJETIVO.....	8
ALCANCE .....	9
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	9
METODOLOGÍA APLICADA.....	9
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO .....	9
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	11
SIGLAS.....	12
<b>2. Resultados.....</b>	<b>13</b>
<b>CONFIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERO-CONTABLE DEL SEM Y DEL IVM .....</b>	<b>13</b>
Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público Costarricense (NICSPcr) no han sido implementadas.....	13
No se dispone de manera oportuna de los Informes de Atestiguamiento sobre la exactitud y confiabilidad de la liquidación presupuestaria. ....	15
Diferencias entre los registros Contables y Presupuestarios sin conciliar. ....	17
Diferencias en los saldos mostrados en algunas cuentas de los Estados Financieros del SEM y el IVM. ....	21
<b>SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL IVM.....</b>	<b>25</b>
Limitaciones en la supervisión de la sostenibilidad financiera del IVM.....	25
Falta de oportunidad en el acatamiento y cumplimiento de las recomendaciones de la Auditoría y la Dirección Actuarial y Económica.....	28
<b>EL INCREMENTO DE LA DEUDA ESTATAL CON EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE. ....</b>	<b>30</b>
<b>POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA EL SEM Y EL IVM. ....</b>	<b>32</b>
Políticas y Estrategias de Sostenibilidad Financiera .....	32
a) Ausencia de una política con acciones estratégicas implementadas en relación con la Sostenibilidad Financiera del SEM. ....	33
b) Ausencia de una política con acciones estratégicas implementadas en relación con la Sostenibilidad Financiera del IVM. ....	35

<b>3. Conclusiones.....</b>	<b>38</b>
<b>4. Disposiciones.....</b>	<b>39</b>
A LOS SEÑORES MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CCSS O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN SUS CARGOS. ....	39
AL DOCTOR ROMÁN MACAYA HAYES EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	40
AL DOCTOR ÁLVARO RAMOS CHAVES EN SU CALIDAD DE SUPERINTENDENTE DE PENSIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	42
A LA LICENCIADA ROCÍO AGUILAR MONTOYA, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	42

#### **CUADROS**

CUADRO NRO. 1 COMPARACIÓN DE ACTIVOS, INGRESOS Y PRESUPUESTO POR RÉGIMEN .....	10
CUADRO NRO. 2 DIFERENCIAS SIN CONCILIAR ENTRE REGISTROS CONTABLES Y LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS.....	19

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

Con el desarrollo de la presente auditoría se analizaron, aspectos relacionados con la confiabilidad de la información financiera de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), tanto para el Seguro de Salud (SEM) como para el Seguro de Pensiones (IVM), en temáticas tales como: la información financiero-contable mostrada en los Estados Financieros, la congruencia entre los registros contables y los registros presupuestarios, el cumplimiento de las normas técnicas de presupuesto relativas a la presentación de los informes de atestiguamiento sobre las liquidaciones presupuestarias, la implementación del marco contable que corresponde a la entidad, la emisión de políticas y acciones estratégicas sobre la sostenibilidad financiera de ambos regímenes, la supervisión del IVM, y la situación de la deuda del Estado con éste último.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La CCSS es una entidad de rango constitucional, con autonomía respecto al Poder Ejecutivo, dirigida por una Junta Directiva, que posee el gobierno y administración de los Seguros de Salud (SEM) y de Pensiones (IVM), en los cuales se destinarán durante el año 2018, un presupuesto que supera los ₡3,4 billones, y cuya gestión impacta prácticamente en toda la población costarricense. En este sentido, resulta de especial relevancia analizar la confiabilidad de la información financiera que sustenta la toma de decisiones por parte de los jefes de dicha entidad.

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Luego de finalizada la presente auditoría, la Contraloría General determinó que existen diferencias, entre los registros contables y los registros presupuestarios, las cuales hasta la fecha no se han logrado conciliar. A manera de ejemplo, para los años 2013, 2014 y 2015, las diferencias fueron de ₡7.351,0 millones, ₡13.059,0 millones y ₡23.220,0 millones de menos en los registros contables, con respecto a la liquidación presupuestaria y para los años 2016 y 2017, las diferencias fueron de ₡18.215 millones y ₡9.670,0 millones de más, en los registros contables al compararlos con los registros presupuestarios. Así las cosas, esta Contraloría General no halló evidencia que esas diferencias hayan sido identificadas y mostradas como tal, mediante una conciliación contable-presupuestaria como lo exigen las normas técnicas y las buenas prácticas profesionales.

Además, existen situaciones que vulneran la confiabilidad en los saldos que muestran varias cuentas de los Estados Financieros del SEM y el IVM, que han sido identificadas y documentadas por los órganos de control externo e interno de la institución. Por ejemplo, en el SEM, existen saldos considerados inusuales (sobregiros en cuentas bancarias) y otros saldos que no presentan movimientos en el tiempo, en cuentas de Efectivo (cuentas bancarias), de Inventario de Suministros y en la cuenta de Obras en Proceso. También en distintas Cuentas por Cobrar y Cuentas por Pagar, no solo con saldos sin movimiento entre periodos, sino que también sin un registro auxiliar que detalle apropiadamente los montos acumulados en su saldo. Existen diferencias en los saldos contables de los activos, “Mobiliario, Maquinaria y Equipo Revaluado”, con respecto al Superávit por Revaluación, por ₡21.114,06 millones a diciembre 2016.

Por su parte, en los estados financieros del IVM, también existen saldos inusuales y saldos sin movimientos en el tiempo, en distintas Cuentas por Pagar, cuenta de Otro Pasivos, cuenta Impuesto de Ventas, en especial la cuenta 310057 “Dif. Conv Oct-11” que presentaba un saldo sin movimiento por ₡7.654,75 millones. Cuentas por Cobrar y Cuentas por pagar, no solo con saldos sin movimiento entre periodos, sino que también sin un registro auxiliar que detalle apropiadamente los montos acumulados en su saldo, entre las que destacan, la cuenta 151102 “Banco de Costa Rica” por ₡1.327,52 millones, la cuenta 125531 “Direc. Gral Trib Directa” por ₡1.891,98 millones, la cuenta 125515 “CxC Magisterio Nacional V” por ₡260,19 millones, la cuenta 245020 “Documentos por cobrar” por ₡403,58 millones y la cuenta 310057 “Dif.Conv.Oct-11 Trab Indep” por ₡6.482,75 millones.

Por otra parte, también se determinó que la CCSS, no ha concluido la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público Costarricense (NICSPcr), proceso que lleva ya más de 8 años desde que fue acordado por la Junta Directiva y que según su cronograma de implementación, finalizará hasta el año 2022, es decir, sobrepasando el nuevo plazo definido por la Dirección de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda (para el cierre de brechas), fijado para el 1° de enero de 2020.

Asimismo, se encontró un incumplimiento de las normas técnicas de presupuesto relativas a la presentación de los informes de atestiguamiento sobre las liquidaciones presupuestarias de la entidad. En este sentido, se determinó que para los años 2015 al 2017 no se han elaborado los informes de atestiguamiento, y el correspondiente al año 2014, se presentó hasta el 25 de agosto de 2017, y a la fecha no ha sido remitido para aprobación de Junta Directiva. El no contar con éste tipo de informes sobre la calidad y la razonabilidad de la información presupuestaria, limita tener insumos relevantes para impulsar mejoras en la fase de ejecución del presupuesto, en la calidad de la información de la liquidación presupuestaria y, en el fortalecimiento de la toma de decisiones.

A su vez, se determinó la existencia de limitaciones sobre las labores de supervisión que la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) ejerce sobre el IVM, como por ejemplo, falta de oportunidad por parte de la Administración de la CCSS, en el acatamiento y cumplimiento de las recomendaciones y observaciones emitidas por esa Superintendencia.

Por otra parte, según la información consignada en los estados financieros de la CCSS, existe un incremento de la deuda estatal con el IVM, cuyo saldo mostrado asciende a diciembre de 2017, a la suma de ₡121.793,0 millones, monto que creció con respecto al 2016 en ₡76.373,0 millones, por el no pago del Estado, del aumento en la cuota en setiembre de 2016, decretado por la Junta Directiva de la CCSS como medida para financiar la subvención de la pensión mínima.

Finalmente, esta Contraloría General encontró que la CCSS, no dispone de una política y estrategia de sostenibilidad financiera formalmente aprobada por la Junta Directiva, tanto para el SEM como el IVM, lo cual genera, además de un riesgo de conceptualizar subjetivamente ese concepto, la falencia de un instrumento relevante para la toma de decisiones, la evaluación de acciones y el logro de objetivos.

Bajo este orden de ideas, todas las debilidades aquí señaladas, se constituyeron en factores que limitan el análisis sobre la sostenibilidad financiera, tanto por parte de las autoridades de la CCSS como de actores de control externo, en sus regímenes de Salud y Pensiones. Dichas debilidades se constituyen en aspectos fundamentales que deberán subsanar las autoridades de esa Institución, de cara a la toma de decisiones que se realicen sobre la sostenibilidad financiera de ambos regímenes, en el mediano y largo plazo.

## ¿QUÉ SIGUE?

*En virtud de los resultados determinados en esta auditoría se esbozan una serie de disposiciones, entre las cuales destacan: la implementación total de las NICSPcr que corresponden a la entidad, la elaboración y conocimiento por parte de la Junta Directiva, de los informes de atestiguamiento sobre las liquidaciones presupuestarias, la conciliación entre la contabilidad patrimonial y la contabilidad presupuestaria, la elaboración en conjunto con la SUPEN de un protocolo para la atención concreta y oportuna de los requerimientos, recomendaciones y observaciones que emite dicha superintendencia, elaboración de acciones concretas en conjunto con el Ministerio de Hacienda para la suscripción de convenios que respaldan las deudas del Estado con el IVM y la definición e implementación de políticas y sus respectivas acciones estratégicas, para la sostenibilidad financiera del SEM y del IVM.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE ASPECTOS  
RELACIONADOS CON LA INFORMACION FINANCIERA  
Y SUPERVISIÓN DE LOS SEGUROS QUE  
ADMINISTRA LA CAJA COSTARRICENSE  
DEL SEGURO SOCIAL**

## 1. Introducción

---

### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Durante el 2010 y 2011, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) experimentó dificultades financieras que pusieron en riesgo la sostenibilidad del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) que administra, motivo por el cual la entidad comisionó a un equipo de especialistas, para efectuar un análisis y plantear recomendaciones ante su Junta Directiva. El Equipo de especialistas que se designó, emitió el 29 de setiembre de 2011, un informe denominado “*Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS*” con un total de 91 recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del citado seguro.
- 1.2. Por su parte, la Contraloría General de la República (CGR) elaboró, en el año 2012, un informe de auditoría titulado, “Informe Sobre la Atención de las Recomendaciones del Equipo de Especialistas Nacionales para Restablecer la Situación Financiera del Seguro de Salud”. Este estudio, en su oportunidad, determinó que el 31% de las recomendaciones habían sido presentadas a la Junta Directiva para su resolución, el 66% estaba en trámite de resolución y un 3% de las recomendaciones fueron desechadas por inviables.
- 1.3. En relación con el IVM, un estudio de finales del año 2016, elaborado por la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica, señaló la insostenibilidad financiera de dicho

---

régimen y la necesidad de la toma de decisiones por parte de las autoridades de la CCSS<sup>1</sup>.

- 1.4. Dado todo lo anterior, y considerando el tiempo transcurrido desde la emisión de los informes y estudios citados, se consideró relevante elaborar una auditoría de carácter especial por parte de esta Contraloría General, sobre la sostenibilidad financiera de la CCSS, tanto para el régimen de Salud como para el régimen de Pensiones.
- 1.5. No obstante, conforme se fue desarrollando la presente auditoría, se fueron identificando una serie de debilidades vinculadas con la confiabilidad de la información financiera de la CCSS, en aspectos tales como, la información financiero-contable mostrada en los Estados Financieros, la congruencia entre los registros contables y los registros presupuestarios y la presentación de informes de atestiguamiento sobre las liquidaciones presupuestarias. Además, debilidades en la implementación del marco contable de la entidad.
- 1.6. Aunado a lo anterior, se sumaron, debilidades en la emisión de políticas y acciones estratégicas sobre la sostenibilidad financiera de ambos regímenes, y la supervisión ejercida sobre el IVM y la deuda del Estado con dicho régimen.
- 1.7. Aspectos señalados que se constituyeron en una limitación significativa para esta Contraloría General, para externar criterio sobre la sostenibilidad financiera de ambos regímenes.
- 1.8. Bajo este contexto, con el presente informe de auditoría se hace de conocimiento de las autoridades superiores de la CCSS, dichas debilidades encontradas, con el fin de que estas sean subsanadas, y por ende, allanar el camino para futuras valoraciones que se realicen sobre la sostenibilidad financiera, en el mediano y largo plazo, tanto del Seguro de Salud como del Seguro de Pensiones.

#### **OBJETIVO**

---

- 1.9. Analizar aspectos relacionados con la confiabilidad de la información financiera de la CCSS, tanto para el SEM como para el IVM, en temáticas tales como: la información financiero-contable mostrada en los Estados Financieros, la congruencia entre los registros contables y los registros presupuestarios, el cumplimiento de las normas técnicas de presupuesto relativas a la presentación de los informes de atestiguamiento sobre las liquidaciones presupuestarias, la implementación del marco contable que corresponde a la entidad, la emisión de políticas y acciones estratégicas sobre la sostenibilidad financiera de ambos regímenes, y situación de la deuda del Estado con el IVM.
- 1.10. Temáticas que resultan de especial relevancia, para la autoridades de la CCSS, de cara a valoraciones sobre la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud (SEM) y del Seguro de Pensiones (IVM) en el mediano y largo plazo.

---

<sup>1</sup> Previo al estudio de la UCR, existe la Valuación Actuarial de largo plazo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (con corte al 31 de diciembre de 2014), elaborado por el Área Actuarial de la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS en julio de 2015. Por otra parte, una Nota técnica preparada por la Unidad de Finanzas Públicas, Actuaría y Estadísticas del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentó sus consideraciones sobre el “Estudio actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (con corte al 31 de diciembre del 2015)”, elaborado por la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica (UCR).

---

## **ALCANCE**

---

- 1.11. La Auditoría de carácter especial, abarcó el período comprendido entre el 1° de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2017, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

## **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.12. Los criterios de auditoría fueron presentados a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS el 25 de octubre de 2017, mediante oficio DFOE-SOC-1088. Sus observaciones fueron consideradas en lo pertinente, así como otras sugerencias y comentarios fueron tomados en cuenta en la ejecución de la fase de examen.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.13. Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Además, se observó, en lo atinente, las disposiciones contenidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), y demás normativa aplicable.
- 1.14. La metodología utilizada para el desarrollo de la revisión se enfocó en la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría normalmente aceptadas, tales como entrevistas, verificaciones de documentos y análisis de la normativa legal y técnica aplicable.

## **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.15. La CCSS fue creada mediante Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, N.° 17 del 1° de noviembre de 1941 y elevada a rango constitucional y con carácter de entidad autónoma del Estado en el año 1943. La CCSS es dirigida por una Junta Directiva y tiene el gobierno y administración de los seguros sociales (Seguro de Salud y Seguro de Pensiones), lo anterior mediante un sistema tripartito de financiamiento.
- 1.16. El Seguro de Pensiones o Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), se creó en el año 1947 e incluía solo a los trabajadores del Estado, Instituciones Autónomas, Semiautónomas y de las Municipalidades. En julio de ese mismo año se incorporaron a los trabajadores que laboraban para la empresa privada en el campo administrativo. Fue hasta 1960 que el IVM, amplió su cobertura a empleados del comercio, escuelas de enseñanza particular, consultorios profesionales y trabajadores municipales pagados por planillas de jornales.
- 1.17. El 12 de mayo de 1961 por Ley N.° 2738, reforma constitucional artículo 77, se faculta a la CCSS, a la universalización de los seguros sociales. En 1962 se amplió la cobertura del IVM a trabajadores manuales ocasionales (construcción), a los pagados por planillas de jornales en obras públicas, ferrocarriles y ya para 1971 cubre en general a todos los obreros del país.
- 1.18. En 1973 se da el traspaso de hospitales a la CCSS por medio de la Ley Universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad, N.° 5349, proceso que tardó tres años y medio, hasta constituirse hoy día en un sistema que gestiona 29 hospitales y 6 centros especializados. En 1975 se extiende el IVM a los trabajadores del campo (agrícola) y la CCSS se hace cargo del Sistema de Pensiones del Régimen No Contributivo, esto con el fin de dar protección a las personas de más bajos recursos económicos.

- 1.19. La decisión de que la CCSS administrara los seguros, implicó que se pasó de un sistema de separación total de la fase preventiva a cargo del Ministerio de Salud, y la fase relativa correspondiente a la CCSS, a un sistema que integró los servicios en algunos casos y, al trabajo conjunto paralelo en otros, quedando la CCSS facultada para llevar a cabo acciones de salud en materia de medicina preventiva. Por el carácter de su función, la CCSS cuenta con el respaldo del Estado, Patronos y Trabajadores, quienes con sus cotizaciones constituyen el fundamento económico básico, sobre el cual giran todas sus actividades.
- 1.20. En el Cuadro 1 se observa el monto total en millones de colones, a que ascienden los activos e ingresos contabilizados al 31 de diciembre de 2017 para el SEM y para el IVM, así como también los montos presupuestados en cada régimen, lo anterior según el presupuesto inicial del periodo 2018. Los activos de ambos regímenes representan el 97,63% del total de la CCSS, así como un 8,7% (SEM) y 7,4% (IVM) como proporción del PIB y los ingresos el 96,16% del total de la institución. Además de representar un 7,7% y 3,6% del PIB, para el SEM e IVM, respectivamente. Finalmente el monto total presupuestado por la CCSS para el año 2018 representa un 9,8% del Producto Interno Bruto (PIB) proyectado por el BCCR en la planificación macroeconómica 2018-2019.
- 1.21.

Cuadro 1			
CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL			
COMPARACIÓN DE ACTIVOS, INGRESOS Y PRESUPUESTO POR REGIMEN			
(cifras en millones de colones)			
REGIMEN	ACTIVOS (*)	INGRESOS (*)	PRESUPUESTO (**)
SEM	2.856.804,47	2.506.929,85	2.253.302,63
SEM/PIB***	8,7%	7,7%	6,4%
IVM	2.415.298,77	1.167.502,41	1.190.040,25
IVM/PIB***	7,4%	3,6%	3,4%
TOTAL	5.272.103,24	3.674.432,26	3.443.342,88
TOTAL/PIB***	16,1%	11,2%	9,8%

(\*) Estados Financieros No auditados al 31 de diciembre de 2017.

(\*\*) Presupuesto Inicial 2018.

(\*\*\*) PIB del 2017 corresponde a cifras preliminares, mientras que el PIB 2018 corresponde a la proyección utilizada en el Plan Macroeconómico 2018-2019.

Fuentes: Elaboración propia a partir de la información de las páginas [www.ccss.sa.cr/financiero](http://www.ccss.sa.cr/financiero) y <https://www.bccr.fi.cr/seccion-indicadores-economicos>

---

## **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORIA**

---

- 1.22. Los resultados de la auditoría se expusieron verbalmente el día 21 de agosto de 2018, en la Sala de la Junta Directiva de la CCSS, a los siguientes funcionarios: Dr. Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo, Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Financiero, Lic. Jorge Arturo Hernández Castañeda, Auditor Interno, Lic. Ronald Cartín C. y Rodrigo Cabeza A., Asesores de la Presidencia Ejecutiva.
- 1.23. El borrador del presente informe se remitió al Dr. Román Macaya Hayes, mediante el oficio N° 11872 (DFOE-SOC-0932) del 22 de agosto de 2018, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.24. Mediante oficio N° PE-2547-2018, del 29 de agosto de 2018, el Dr. Román Macaya Hayes remitió a esta Contraloría General las observaciones sobre el citado borrador de informe. Dichas observaciones se analizaron y se incorporaron en lo pertinente
- 1.25. Asimismo, también se comunicaron los resultados del estudio a la Superintendencia de Seguros y al Ministerio de Hacienda, entidades a las que se les remitió el borrador del informe mediante los oficios N° 12065 (DFOE-SOC-0947) del 23 de agosto de 2018 y N° 12204 (DFOE-SOC-0961) del 28 de agosto de 2018 , con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.26. Mediante oficio N° SP-813-2018 del 29 de agosto del 2018, el Superintendente de Pensiones remite sus observaciones, las cuales fueron analizadas y se incorporó lo pertinente. Por su parte, del Despacho de la Ministra de Hacienda no se recibieron observaciones ni comentarios al informe, dentro del plazo asignado para dichos efectos.

---

## SIGLAS

---

1.27. Para la lectura de este informe, considere las siglas enunciadas en el cuadro siguiente:

<b>SIGLA</b>	<b>Significado</b>
<b>AAR</b>	Área de Administración de Riesgos
<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense del Seguro Social
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DAE</b>	Dirección Actuarial y Económica
<b>DFOE</b>	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
<b>IVM</b>	Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte
<b>LGCI</b>	Ley General de Control Interno
<b>MAGEFI</b>	Manual General de Fiscalización Integral
<b>MHda</b>	Ministerio de Hacienda
<b>NGASP</b>	Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
<b>NICSPcr</b>	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público Costarricense
<b>NTPP</b>	Normas Técnicas sobre Presupuesto Público
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PGPFISS</b>	Plan de Gestión del Programa de Fortalecimiento Integral del Seguro de Salud
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>SEM</b>	Seguro de Enfermedad y Maternidad
<b>SUPEN</b>	Superintendencia de Pensiones

---

## 2. Resultados

### CONFIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERO-CONTABLE DEL SEM Y DEL IVM

#### Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público Costarricense (NICSPcr) no han sido implementadas.

- 2.1. La Contraloría General ha señalado la obligatoriedad que tienen los entes y órganos del sector público, de que sus sistemas de contabilidad estén basados en principios y normas de contabilidad pública generalmente aceptados<sup>2</sup>. La intención es que la información financiera y contable de las instituciones públicas sea de utilidad para la oportuna y acertada toma de decisiones, y para garantizar la estabilidad y permanencia en el tiempo de los servicios públicos asociados a la organización pública.
- 2.2. En cuanto a la calidad de la información, la misma debe ser útil, relevante y representar fielmente lo que pretende informar. Sus características cualitativas fundamentales son la relevancia y la representación fiel de la gestión institucional por medio de la información financiera; por lo que su utilidad se mejora si es comparable, verificable, oportuna y comprensible. La omisión o expresión inadecuada de dicha información, por tanto, puede influir en decisiones no óptimas que los usuarios adopten a partir de la información financiera que comunique una entidad.
- 2.3. La adopción e implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público Costarricense (NICSPcr), se establecieron mediante el Decreto Ejecutivo N° 34918-H del 19 de noviembre de 2008, el cual es aplicable, en sus principios, a todas aquellas instituciones que al igual que la CCSS, son regidas por el Subsistema de Contabilidad Nacional, establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, del 18 de septiembre del 2001. Según el artículo 7 de dicho decreto, el plazo para la adopción de las NICSPcr venció el 31 de diciembre de 2016. No obstante, recientemente, y específicamente el 7 de mayo, se publicó el Decreto Ejecutivo N° 41039-MH fechado 1° de febrero de 2018, mediante el cual se amplió dicho plazo hasta el 1° de enero de 2020, para concluir con el cierre de brechas.
- 2.4. Durante la realización de la auditoría se determinó que la Junta Directiva de la CCSS aprobó en junio del año 2010<sup>3</sup>, como marco normativo contable para la institución, los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público, pero también previó que se iniciara desde ese entonces, el proceso para la adopción de las NICSPcr.
- 2.5. Al respecto, y habiendo transcurrido ocho años, la Administración de la CCSS informó<sup>4</sup> que la institución está coordinando con la Dirección de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, para adoptar las NICSPcr en forma manual debido a que se espera la implementación de un nuevo sistema de información financiera, lo que

<sup>2</sup> Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, N.º 8131, artículo 15.

<sup>3</sup> Artículos 2 y 8 de la Sesión No.8458 del 29 de junio de 2010.

<sup>4</sup> CCSS, Dirección Financiera Contable, oficio DFC-1-951-2017 del 18 de octubre de 2017.

también implica la adopción del nuevo Catálogo de Cuentas Contables<sup>5</sup> elaborado por esa Contabilidad Nacional y el adecuar los procesos contables a ese marco normativo, razón por la cual, la Administración de la CCSS argumenta que no se elevará a la Junta Directiva la adopción del cambio a las NICSP hasta tanto no se haya avanzado de manera sustancial en el proceso de identificación de los cambios requeridos a través de los procesos manuales.

- 2.6. En cuanto a las normas que aplican en la CCSS, el Área de Contabilidad Financiera de la Dirección Financiero Contable de la CCSS, informó<sup>6</sup> a la CGR, que de las 31 normas aplicables al Sector Público, 23 de ellas aplican a la CCSS, de las cuales la institución ya está cumpliendo con el 43% (10 normas) y un 57% están en proceso (13 normas). Al respecto, indicaron que para las normas que se encuentran en proceso, se establecieron tiempos de resolución según la priorización de información por parte de la Contabilidad Nacional y la capacidad institucional, para lo cual se han elaborado planes de acción con actividades y plazos. Adicionalmente, tienen proyectado que las políticas contables de la CCSS, con base en las NICSPcr, así como el procedimiento contable, estén elaboradas para el 31 de diciembre de 2018.
- 2.7. En punto a las normas que están en proceso de implementación (13), la Administración informó<sup>7</sup> que de un total de 74 actividades que debe realizar la CCSS para cumplir con la implementación de las 13 NICSPcr aún pendientes, 59 actividades tienen 0% de avance, 10 actividades tienen entre un 10 y un 25% de avance y solo 5 actividades poseen un 75% o más de avance. Asimismo, en cuanto a la fecha de cumplimiento de cada una de las 74 actividades, la entidad tiene programado finalizar 14 durante el primer semestre de 2018, 36 actividades durante el segundo semestre de 2018, otras 18 en el primer semestre de 2019. Del resto, 2 actividades concluirían en el segundo semestre de 2019 y 4 hasta el segundo semestre de 2022, no obstante el nuevo plazo establecido por el Ministerio de Hacienda vence el 1° de enero de 2020.
- 2.8. La no implementación de la totalidad de las normas internacionales en un plazo determinado es manifiesta y es justificada por esa Administración bajo el argumento del esfuerzo que implica su implementación, no obstante, lo anterior, es claro que la no implementación de dichas normas, no es un hecho mínimo, ya que el no contar con la práctica correcta y estándar establecidas en dicha normativa, afecta el reflejo de la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial de la institución.
- 2.9. En línea con lo anterior, la CGR ha expresado que pese a que la cultura del sector público costarricense se ha limitado a garantizar información presupuestaria, la información patrimonial alineada con estándares internacionales es un insumo relevante para la toma de decisiones oportunas y óptimas, y para una gestión responsable del patrimonio público. La postergación del proceso incide directamente en perjuicio de la transparencia de la gestión de la administración pública, la rendición de cuentas y el detrimento de la calidad de la información.

---

<sup>5</sup> En cuanto a la consulta relacionada con el Catálogo de cuentas el Director Financiero Contable de la CCSS, indicó que se estaba desarrollando un convertidor de cuentas contables del catálogo institucional hacia el Catálogo de Cuentas de la Dirección de la Contabilidad Nacional, en atención de la NICSPcr No.1.

<sup>6</sup> CCSS, ACF. Área Contabilidad Financiera, Oficio ACF 303-2018 del 19 de marzo de 2018.

<sup>7</sup> CCSS, ACF. Área Contabilidad Financiera, Oficio ACF 303-2018 del 19 de marzo de 2018.

**No se dispone de manera oportuna de los Informes de Atestiguamiento sobre la exactitud y confiabilidad de la liquidación presupuestaria.**

- 2.10. La norma 4.3.16 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público<sup>8</sup> (NTPP) indica que la Liquidación Presupuestaria, es *"...el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe hacer al terminar el ejercicio económico, con el cual se obtiene el resultado global de la ejecución del presupuesto, tanto a nivel financiero - déficit o superávit-, como de las realizaciones de los objetivos y metas previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios."*
- 2.11. Asimismo, en la norma 4.3.17, sobre la exactitud y confiabilidad de la liquidación presupuestaria, se indica que una vez efectuada la liquidación presupuestaria, la misma deberá: *"... ser sometida a una revisión por parte de personal independiente al que ejecutó las funciones de registro respectivo, el cual debe contar con la competencia y experiencia necesarias para confirmar la calidad de la información contenida en ella, verificando no sólo la razonabilidad de los resultados obtenidos, sino también la aplicación de las políticas y metodologías diseñadas de conformidad con la normativa técnica y jurídica relacionada"*.
- 2.12. La misma norma anterior establece que la contratación de servicios para la realización de esa revisión externa deberá ajustarse a lo establecido en las *"Directrices para la contratación de servicios de auditoría externa en el Sector Público"*<sup>9</sup> y que *"La Administración deberá realizar las acciones necesarias para que cuente con los productos requeridos, a más tardar el 30 de junio del año posterior al ejercicio del presupuesto que se liquida. Dichos productos deben ser sometidos al conocimiento del Jerarca de la institución para la toma de decisiones que corresponda"*.
- 2.13. Las NTPP citadas anteriormente, se complementaron con los *"Lineamientos para la contratación del trabajo para atestiguar con seguridad razonable sobre la elaboración de la liquidación presupuestaria de los entes y órganos sujetos a lo establecido en el numeral 4.3.17 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE"*<sup>10</sup>, los cuales se elaboraron como marco orientador básico sobre los elementos mínimos a ser considerados por parte de las entidades y órganos públicos.
- 2.14. En relación con el cumplimiento de todo lo anterior, durante la realización de la presente auditoría se requirió<sup>11</sup> a la Administración de la CCSS, los informes de atestiguamiento emitidos por sus auditores externos, correspondientes a las liquidaciones presupuestarias del periodo 2013 al 2016.

<sup>8</sup> R-DC-24-2012—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las nueve horas del veintisiete de febrero de dos mil doce.

<sup>9</sup> R-CO-33-2009—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las once horas del doce de mayo de dos mil nueve.

<sup>10</sup> R-DC-124-2015—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las nueve horas del treinta de setiembre de dos mil quince.

<sup>11</sup> Oficios DFOE-SOC-0572 del 06 de junio de 2017 y, DFOE-SOC-1171 del 11 de noviembre de 2017.

- 2.15. La Gerencia Financiera de la CCSS suministró<sup>12</sup>, el Informe de Atestiguamiento de la liquidación presupuestaria del período 2013. Se informó que dicho informe fue entregado por el Despacho Lara Eduarte S.A., el 22 de diciembre de 2016, lo cual fue constatado con la fecha en la que se firmó la opinión por parte de ese ente externo.
- 2.16. Al respecto, la entrega del informe de atestiguamiento en esa fecha, no cumple con lo establecido en la norma 4.3.17 ya citada, puesto que, la Administración debió haber realizado las acciones necesarias para contar con los productos requeridos, a más tardar el 30 de junio del año posterior al ejercicio del presupuesto que se liquida, es decir dicho producto debió entregarse a más tardar en junio 2014. También se evidenció, que aunado a la entrega tardía del informe de atestiguamiento, la Junta Directiva de esa institución conoció los resultados del citado informe, luego de tres meses de emitido el referido informe, lo anterior según consta en la sesión N.º 8897 del 30 de marzo de 2017, de ese Órgano Colegiado.
- 2.17. En cuanto a los informes de atestiguamiento correspondiente a las liquidaciones presupuestarias del periodo 2014, 2015 y 2016, se determinó que la Junta Directiva de la CCSS, acordó en el artículo 40 de la citada sesión N.º 8897, que la Gerencia Financiera y las Direcciones de Presupuesto y Planificación Institucional, gestionarían de forma inmediata, los procesos de contratación administrativa, a fin de que se efectuaran las auditorías externas de las referidas liquidaciones presupuestarias, antes de que finalizará el año 2017.
- 2.18. No obstante lo anterior, se determinó que únicamente se logró la contratación con los auditores externos, del informe de atestiguamiento para la liquidación presupuestaria del periodo 2014, informe que se presentó el día 25 de agosto de 2017 y que, desde setiembre 2017, la Gerencia Financiera posee el documento, el cual al 30 de julio de 2018, no ha sido enviado al conocimiento de la Junta Directiva de esa institución. Sobre el particular se nos informó por parte de esa Gerencia, que lo que se pretende es enviar en un solo tracto, los informes de atestiguamiento del 2014, 2015 y 2016, sin embargo los dos últimos aún están en proceso de contratación de la entidad externa que los elaborará.
- 2.19. En relación con lo indicado en el párrafo anterior, se informó<sup>13</sup> que las Direcciones de Presupuesto y Financiero Contable se encuentran coordinando las acciones necesarias para incluir en la contratación de la auditoría externa de los estados financieros, un ítem adicional para que se revisen los informes de liquidación presupuestaria 2015, 2016 y subsiguientes.
- 2.20. En punto a lo anterior, la Administración de la CCSS argumentó<sup>14</sup> limitaciones que se presentaron en el proceso contractual, y el hecho de que Contraloría General emitió los lineamientos para la contratación del trabajo para atestiguar con seguridad razonable la elaboración de la liquidación presupuestaria, hasta setiembre del 2015.

<sup>12</sup> CCSS. Gerencia Financiera, oficios GF-2190-2017 del 23 de junio de 2017 y, GF-4083-2017 del 22 de noviembre de 2017.

<sup>13</sup> CCSS, Gerencia Financiera, oficio GF-4083-2017 del 22 de noviembre de 2017. Además, se detallan los argumentos que explican una posible aplicación del artículo 208 del Reglamento de Contratación Administrativa, para la licitación 201 6-LN-0000 1-1121.

<sup>14</sup> CCSS, Dirección de Presupuestos y Gerencia Financiera, oficios DP-972-2017 del 23 de junio de 2017 y GF-4083-2017 del 22 de noviembre de 2017.

- 2.21. Dicho argumento de la Administración de la CCSS, se debe ponderar dentro del contexto, que si bien es cierto, fue hasta setiembre de 2015 que se dispuso de un marco orientador con los requerimientos mínimos que se debían considerar para la contratación de éste tipo de revisiones, las NTPP desde su inicio, consideraron que las instituciones debían ajustarse a lo establecido en las “Directrices para la contratación de servicios de auditoría externa en el Sector Público”.
- 2.22. Las situaciones comentadas en los párrafos anteriores, contravienen los objetivos por los que se crearon las referidas normas de presupuesto, es decir, garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria, para que sirva de apoyo en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas. El no contar con este tipo de revisiones externas, significa que la Administración no dispone de una conclusión independiente respecto al grado de confianza sobre la información contenida en la liquidación presupuestaria, así como se limita en tener insumos relevantes para impulsar mejoras en la fase de ejecución del presupuesto, en la calidad de la información de la liquidación presupuestaria y, en el fortalecimiento de la toma de decisiones.
- 2.23. Adicionalmente, lo actuado por la Administración de la CCSS, incumple con lo establecido en la Norma 5.7 de las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>15</sup>, la cual señala como parte de las responsabilidades de los jefes y los titulares subordinados “... establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción...”.
- 2.24. La confiabilidad, utilidad y oportunidad (esta última entendida como la recopilación, procesamiento, generación y comunicación de la información con prontitud adecuada y en el momento en que se requiere) son atributos fundamentales para que la información se considere como de calidad; características que en la situación descrita no se presentan.

#### **Diferencias entre los registros Contables y Presupuestarios sin conciliar.**

- 2.25. De conformidad con la norma 4.4.3 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>16</sup>, “el jefe y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.”.
- 2.26. Asimismo, la norma 4.4.5 de ese mismo manual establece que, “la exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones

---

<sup>15</sup> R-CO-9-2009—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las nueve horas del veintiséis de enero de dos mil nueve.

<sup>16</sup> R-CO-9-2009—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las nueve horas del veintiséis de enero de dos mil nueve.

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.”.

- 2.27. Por su parte en el inciso iii) de la norma 4.3.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público<sup>17</sup>, sobre las responsabilidades del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios en la ejecución del presupuesto, se señala lo siguiente:

*“iii. Establecer y operar un sistema de contabilidad presupuestaria para el registro exacto y oportuno de las transacciones y operaciones financieras, que implica la ejecución del presupuesto. Dichos registros deben ser concordantes, en lo que corresponda, con los registros de la contabilidad patrimonial, de tal forma que se facilite la operación de los diferentes subsistemas del Sistema de Administración Financiera Institucional y se permita el control interno y externo.”.*

- 2.28. Asimismo, la norma 4.3.4, referente a la congruencia que debe existir entre la información de la contabilidad presupuestaria y la contabilidad patrimonial, establece que:

*“La información que se origina de las transacciones financieras que realiza la institución, debe afectar oportunamente los registros contables del presupuesto y de la contabilidad patrimonial, en lo que corresponda a cada uno de ellos, de tal forma que dichos registros y los informes o estados que se emitan de ambas fuentes, guarden la debida relación y congruencia, como reflejo fiel de la actividad financiera institucional”.*

- 2.29. Durante la ejecución de la presente auditoria, se determinó que la CCSS para la elaboración del proceso de conciliación entre los resultados de la contabilidad patrimonial y los resultados de la contabilidad presupuestaria, ha emitido lineamientos y documentos formales que deben ser de acatamiento por parte de las Direcciones de Presupuesto y Financiero Contable. Al respecto, según el numeral 8.3.2 relacionado con los registros presupuestarios de las Normas Técnicas Específicas Plan-Presupuesto de la CCSS<sup>18</sup>, "la información que se origina de las transacciones financieras que se realizan en la unidad ejecutora, deben afectar oportunamente los registros del presupuesto, de tal forma que los registros, informes o estados que se emitan en la contabilidad y presupuesto, guarden relación y congruencia".

- 2.30. Sobre las conciliaciones entre la información presupuestaria y contable, conviene adicionar que la Norma 8.4.2 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, indica que el encargado de presupuesto o persona que se designe formalmente, tiene la responsabilidad de efectuar mensualmente las conciliaciones; así como de la comunicación correspondiente a los titulares subordinados para que se tomen las acciones correctivas de forma oportuna.

---

<sup>17</sup> R-DC-24-2012—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las nueve horas del veintisiete de febrero de dos mil doce.

<sup>18</sup> CCSS, Gerencia Financiera, oficio GF-4083-2017 del 22 de noviembre de 2017.

- 2.31. En punto a todo lo anterior, se determinó de la información suministrada por la CCSS<sup>19</sup>, que durante el período comprendido entre enero de 2013 y diciembre de 2017, han existido diferencias entre los montos reportados por la contabilidad patrimonial y los reportados por la contabilidad presupuestaria, tanto del SEM como del IVM.
- 2.32. En el siguiente cuadro se muestran las diferencias existentes entre los saldos al 31 de diciembre de cada año, en las cuentas de caja, bancos e inversiones transitorias -correspondiente a la contabilidad patrimonial-, respecto el resultado del superávit acumulado reportado en las liquidaciones presupuestarias -contabilidad presupuestaria- durante el periodo 2013-2017.

Cuadro 2					
CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL					
Diferencias sin conciliar entre registros contables v las liquidaciones presupuestarias. al 31 de diciembre de cada año					
(Cifras en millones de colones)					
REGIMEN	2013	2014	2015	2016	2017
SEM	-7.351	-13.059	-22.502	19.108	6.451
IVM	0	0	-718	-893	3.219
<b>TOTAL</b>	<b>-7.351</b>	<b>-13.059</b>	<b>-23.220</b>	<b>18.215</b>	<b>9.670</b>

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la CCSS

- 2.33. Del cuadro anterior, se aprecia que durante los últimos 5 años, la institución ha determinado diferencias de miles de millones entre sus registros contables y sus registros presupuestarios, las cuales hasta la fecha no ha logrado conciliar los saldos en las cuentas involucradas. Para los años 2013, 2014 y 2015, las diferencias fueron de ¢7.351 millones, ¢13.059 millones y ¢23.220 millones de menos en los registros contables, con respecto a la liquidación presupuestaria, y para los años 2016 y 2017, las diferencias fueron de ¢18.215 millones y ¢9.670 millones de más, en los registros contables al compararlos con los registros presupuestarios.
- 2.34. Al respecto, según el informe de atestiguamiento de los Auditores Externos correspondiente a la liquidación presupuestaria del año 2013 para ambos Regímenes IVM y SEM, los auditores externos identificaron como riesgo elevado, el “procedimiento de verificación relacionado con la existencia y calidad de la estructura

<sup>19</sup> CCSS, Gerencia Financiera, oficio GF-0941-2018 del 02 de marzo de 2018.

de control operativo de procesos de conciliación entre los registros presupuestarios y los registros contables”<sup>20</sup>.

- 2.35. Para las autoridades de la CCSS, las normas que actualmente poseen deben complementarse con otros procedimientos, disposiciones metodológicas y herramientas, que aún no disponen las unidades encargadas de dicha conciliación, lo anterior para que efectivamente se pueda ajustar la gestión, a los lineamientos técnicos a los que se encuentra sujeta la Institución<sup>21</sup>.
- 2.36. Según la Administración de la CCSS, existe una “Guía para el registro, conciliación y control de movimientos presupuestarios” y un documento explicativo (paso a paso) sobre la gestión de registros y revisiones que se efectúan para elaborar los informes de ejecución y liquidación presupuestaria<sup>22</sup>. Ambos documentos son esfuerzos que realiza esa institución, para articular y vincular los saldos contables con los presupuestarios, sin embargo como ya se indicó anteriormente, aún no logra una conciliación de los saldos.
- 2.37. Adicionalmente, se determinó que desde enero 2016 las Direcciones de Presupuesto y Financiero Contable - por instrucción de la Gerencia Financiera - decidieron conformar un equipo técnico para revisar los resultados contables y presupuestarios, verificar la congruencia e identificar las situaciones que generan las diferencias. Esta Contraloría General tuvo acceso a las actas y minutas de trabajo de ese Equipo de Técnico, y observó que conforme ha pasado el tiempo, la periodicidad con la que se reúne ese equipo, es cada vez menos frecuente, situación que incide en la continuidad del análisis de la información contable/presupuestaria, y por ende prolonga encontrar la solución a esta problemática.
- 2.38. Asimismo, la Administración de la CCSS, informó que en mayo del año 2016, una de las propuestas de los integrantes del equipo técnico, consistió en desarrollar una herramienta que realice de forma automática la conciliación entre la contabilidad patrimonial y la presupuestaria, sin embargo luego de transcurrido casi dos años, la herramienta no se ha desarrollado para facilitar ese proceso.
- 2.39. Por otra parte, las autoridades de la CCSS también argumentan como causas que podrían generar las diferencias entre la contabilidad patrimonial y presupuestaria, el hecho que la contabilidad utiliza la base de registro de devengo, mientras que los registros presupuestarios se efectúan con la base de registro de efectivo; ajustes contables de periodos anteriores que no afectan el periodo en ejecución presupuestaria y; los ingresos por arreglos de pago y los rebajos que se realizan a los funcionarios por varios conceptos (préstamos, asociaciones, cooperativas, entre otras.) y que son contabilizados posteriormente al cierre presupuestario.
- 2.40. No obstante las anteriores argumentaciones, no son de recibo para la Contraloría General, además, en el transcurso de la auditoría no se halló evidencia de que esas diferencias hayan sido identificadas y mostradas como tal, mediante una conciliación

---

<sup>20</sup> Informes de auditoría externa cumplimiento de Normas Técnicas sobre presupuestos públicos N-2012-DC-DFOE y sus lineamientos. R-DC-024-2012 emitidas por la Contraloría General de la República. A diciembre de 2013 para el SEM y para el IVM.

<sup>21</sup> CCSS, Gerencia Financiera, oficio GF-0941-2018 del 02 de marzo de 2018.

<sup>22</sup> Oficio GF-4083-2017 del 22 de noviembre de 2017.

contable-presupuestaria, tal como lo exigen las normas técnicas y las buenas prácticas profesionales.

- 2.41. Es criterio de este Ente Contralor, que por la ausencia de una conciliación entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad patrimonial, y por ende la no constatación de información entre esas dos fuentes de registro, la CCSS continuará desconociendo la conformidad de sus operaciones y sobretodo cuales de ellas están pendientes de registro, en una u otra de las contabilidades. Reiteramos, que tanto los registros contables como los registros presupuestarios de la entidad, deben proporcionar confiabilidad en la información, con mecanismos y procedimientos que permitan detectar diferencias y explicarlas haciendo los ajustes o correcciones pertinentes en tiempo y oportunidad.

**Diferencias en los saldos mostrados en algunas cuentas de los Estados Financieros del SEM y el IVM.**

- 2.42. El principio de contabilidad de Revelación Suficiente<sup>23</sup>, establece que:

*“Los estados contables y financieros deben contener toda la información necesaria que exprese adecuadamente la situación económica financiera y de los recursos y gastos del Ente y, de esta manera, sean la base para la toma de decisiones. Dicha información en consecuencia, debe ser pertinente, comprensible, imparcial, verificable, oportuna, confiable, comparable y suficiente. Cuando ocurran eventos o transacciones en términos monetarios extraordinarios o que ameriten algún tipo de explicación para que la información sea transparente, se deberán poner notas explicativas al pie de los estados financieros y otros cuadros.*

- 2.43. Por su parte, la Ley General de Control Interno<sup>24</sup> (LGCI), N.º 8292, establece en su artículo 15, respecto de las actividades de control, que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros los siguientes:

*“b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:.../ iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.”*

<sup>23</sup> Principios de Contabilidad aplicables al Sector Público Costarricense. (DE.34460-H).

<sup>24</sup> Ley General de Control Interno, N.º 8292, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 169 del 4 de setiembre de 2002.

2.44. Asimismo, la norma 4.4.3 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>25</sup>, indica:

*“4.4.3 Registros contables y presupuestarios*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.”*

2.45. Por su parte, la norma 4.4.5 de ese mismo manual establece:

*“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.”*

2.46. También los principios de contabilidad aplicables al sector público costarricense (decreto Nro. 34460-H), en su principio número 4 indica que todos los hechos de carácter contable deben ser registrados en el oportuno orden cronológico que se produzcan, evitando vacíos, lagunas o saltos en la información registrada, con el fin de garantizar que todas las operaciones tramitadas quede debidamente justificada la información registrada en los auxiliares y procesos contables de forma secuencial, y que esto permita una transparencia en los sistemas.

2.47. Durante la realización de la presente auditoria, se evidenció con el trabajo hecho por las auditorías externas a los estados financieros del SEM como del IVM, que existen situaciones que vulneran la confiabilidad en los saldos que muestran varias cuentas de balance, tanto de activo como de pasivo, específicamente inconsistencias en sus registros. Por ejemplo, en la última Carta a la Gerencia de la auditoría externa del SEM<sup>26</sup>, los auditores externos reportaron la existencia de saldos inusuales o saldos sin movimientos en el tiempo, producto de deficiencias en el registro y conciliación de las cuentas de activo relacionadas con cuentas de Efectivo (cuentas bancarias), cuenta de inventario de suministros y Obras en proceso, primordialmente. La existencia de los mencionados saldos, si bien no fueron objeto de calificación de la opinión, si llaman la atención de ésta Contraloría General.

2.48. Al respecto, los auditores externos informan que desde diciembre de 2014 ya se habían determinado diferencias en los saldos contables de los activos, *“Mobiliario, Maquinaria y Equipo Revaluado”*, con respecto al Superávit por Revaluación, esta diferencia ascendió a un monto de ₡21.114.067.849 a diciembre 2016, y la existencia de saldos inusuales o saldos sin movimientos en el tiempo, producto de deficiencias en el registro y liquidación de las cuentas de pasivo relacionadas con cuentas por

<sup>25</sup> R-CO-9-2009—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las nueve horas del veintiséis de enero de dos mil nueve.

<sup>26</sup> Cartas de Gerencia del SEM: CG-1-2016 del 10 de noviembre de 2016 y CG-2-2016 del 29 de marzo de 2017, Sección de Seguimiento de hallazgos y recomendaciones.

pagar, cuenta de otros pasivos, cuenta impuesto de ventas, en especial la cuenta 310057 “Dif. Conv Oct-11” que presentaba un saldo sin movimiento por ₡7.654.752.375. Al respecto, según consta en la Carta de Gerencia emitida por los auditores externos, la Administración les indicó, que los saldos inusuales ya fueron corregidos en el periodo 2017, no así el saldo de la cuenta 310057 citado.

- 2.49. En el caso del IVM, también se han detectado con las auditorías externas<sup>27</sup>, saldos inusuales en las Cuentas por Cobrar y en las Cuentas por Pagar, en donde destacan las cuentas por cobrar cuenta 139338 “Suc. De Turrialba” por ₡-1.174.775 y la cuenta 168502 “CxC Intereses Asegurados” por ₡-2.083.680, así como la cuenta 329808 “Dep. (AV/TI) Siquirres”, por un monto de ₡1.525.656.
- 2.50. Adicionalmente, según los auditores externos, se presentan Cuentas por Cobrar y Cuentas por pagar, no solo con saldos sin movimiento entre periodos, sino que también sin un registro auxiliar que detalle apropiadamente los montos acumulados en su saldo, entre las que destacan, la cuenta 151102 “Banco de Costa Rica” por ₡1.327.529.360, la cuenta 125531 “Direc. Gral Trib Directa” por ₡1.891.981.316, la cuenta 125515 “CxC Magisterio Nacional V” por ₡260.191.097, la cuenta 245020 “Documentos por cobrar” por ₡403.583.080 y la cuenta 310057 “Dif.Conv.Oct-11 Trab Indep” por ₡6.482.751.495
- 2.51. Los auditores externos también determinaron que existen deficiencias en el registro auxiliar de la cuenta 245039 de arreglos de pago por planillas, en este sentido la cuenta mayor posee un saldo de ₡1.451.585.503 y el auxiliar totaliza ₡1.048.445.411, lo que genera una diferencia de ₡403.140.092, de los cuales no se tiene registro y se mantenía al corte en diciembre 2016. Por otra parte, también en esta cuenta existen ₡674.788.017 (65%) que posee una antigüedad de más de diez años y se encuentra en Cobro Judicial, y ₡286.067.689 (27%) clasificado como de difícil cobro, lo que significa un alto riesgo.
- 2.52. Los informes de los auditores externos del 2016, señalan la existencia de cuentas por pagar cuyo saldo posee un comportamiento acumulativo en el tiempo, lo que significa que no se están liquidando adecuadamente, tales como la cuenta 300045 “Cuentas por pagar I.V.” y la cuenta 300094 “Cuenta por pagar a Tributación Directa impuesto de Renta”, el saldo a diciembre 2016 es de ₡101.357.981, y 74.940.488, respectivamente, que se viene acumulando desde el 2003, donde los saldos eran de ₡849.838 y ₡46.716.838.
- 2.53. Además, al igual que sucede con el SEM, en el IVM los auditores externos determinaron que desde diciembre de 2014 hay diferencias en los saldos contables de los activos, “Mobiliario, Maquinaria y Equipo Revaluado”, con respecto al Superávit por Revaluación, esta diferencia asciende a un monto de ₡444.263.597, para diciembre 2016.
- 2.54. Por su parte, la Auditoría Interna de la CCSS también ha detectado problemas en los saldos de algunas cuentas, es así como en el informe ASF-413-2015 comenta respecto de la realización de ajustes en las Cuentas por Cobrar (partida “Cuentas por Cobrar Inst. Públicas y Privadas” por una disminución de ₡135.949 millones) y en las

---

<sup>27</sup> Cartas de Gerencia del IVM: CG-1-2016 del 11 de noviembre de 2016 y CG-2-2016 del 30 de marzo de 2017, Sección de Seguimiento de hallazgos y recomendaciones.

cuentas de pasivo (partidas de Deducciones por pagar por ¢13.920 millones, Otros Pasivos por ¢40.303 millones, y aumento de los Gastos Acumulados en ¢17.996 millones) como producto de un ajuste contable de los saldos de los estados financieros a los datos del Sistema Centralizado de Recaudación, según el Informe sobre Afectación en las Cuentas por la Contabilidad del SICERE, aprobado por la Gerencia Financiera y la Dirección Financiero Contable.

- 2.55. Esta Contraloría General comparte con los auditores externos y la auditoría interna de la CCSS, que los problemas de saldos anormales y saldos acumulables en el tiempo son reflejo de una ausencia de depuración en las diferentes cuentas del balance, ausencia de conciliación de datos, así como posibles movimientos mal registrados que provocan que se cargue unas cuentas y luego no se localice su contrapartida. Todos estos problemas se encuentran evidenciados principalmente en las cartas a gerencia de los últimos periodos.
- 2.56. La Administración ha manifestado ante los hallazgos de los auditores externos<sup>28</sup>, que en algunos casos hay falta de registros contables, en otros, registros que se efectuaron incorrectamente, también han manifestado que se están realizando las coordinaciones necesarias para corregir esos saldos, o bien se está analizando y revisando lo pertinente para la debida contabilización de los movimientos. En otros casos, se ha argumentado que ya se ha instruido lo pertinente, o se está solicitando la autorización y aprobación respectiva a las autoridades superiores de la CCSS, para la firma en definitiva de los ajustes contables que procedan.
- 2.57. Para esta Contraloría General, es sumamente importante que la Administración y en forma específica las unidades o dependencias responsables de la contabilidad, presten atención en la depuración y ajuste de saldos inusuales y saldos que se han mantenido sin movimiento en el tiempo, ya que esto refleja problemas de registro de transacciones o saldos de cuentas que es necesario ajustar contra los resultados del periodo, estas deficiencias se presentan tanto en cuentas de activo como de pasivo. Sin la realización de estas depuraciones no se puede tener confiabilidad en los saldos que se reflejan en los estados financieros, debido a que los problemas en estas cuentas pueden estar reflejando que existen otras cuentas que presentan el mismo problema.
- 2.58. En el caso específico de las cuentas de efectivo, estas debilidades generan la presentación de cuentas de activo con saldos subvaluados en los Estados Financieros, las cuales no reflejan los saldos de acuerdo a la naturaleza de cada cuenta. Por otra parte, la exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la Institución, debe ser comprobada periódicamente mediante conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes. Es relevante tener presente que la información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y que siempre sea emitida por la instancia competente.

---

<sup>28</sup> Cartas de Gerencia CG-1-2016 y CG-2-2016, para el SEM como para el IVM.

---

## SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL IVM

---

### Limitaciones en la supervisión de la sostenibilidad financiera del IVM.

- 2.59. De conformidad con el artículo 33 de la Ley Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N.º 7523<sup>29</sup>, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), es un órgano de máxima desconcentración, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales, adscrita al Banco Central de Costa Rica. Por su parte, la CCSS de conformidad con los incisos g) y h), del artículo 2 de la Ley N.º 7983<sup>30</sup>, es una entidad supervisada por la SUPEN en lo relativo al IVM, pero no es una entidad regulada por esa Superintendencia.
- 2.60. En virtud de lo anterior, la supervisión del IVM por parte de la SUPEN, según la ley N.º 7523 ya citada, consiste en lo siguiente:
- “Artículo 37.- Supervisión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte Las atribuciones de la Superintendencia en relación con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS serán las siguientes:*
- a) Presentar, anualmente, a la Junta Directiva de la CCSS y el Comité de Vigilancia un informe de la situación del Régimen y las recomendaciones para mejorar su administración y su equilibrio actuarial.*
  - b) Supervisar que la inversión de los recursos y la valoración de la cartera de inversiones se realice de acuerdo con la ley.*
  - c) Definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información que debe suministrar la CCSS a la Superintendencia sobre la situación financiera del régimen.*
  - d) Supervisar el sistema de calificación de la invalidez.”*
- 2.61. Durante la realización de la presente auditoria se revisaron los informes anuales del período 2012 al 2016, que la SUPEN, en cumplimiento del inciso a) del citado artículo 37 de la Ley N.º 7523, ha emitido como supervisor del IVM. Al respecto, se determinó que dichos informes mantienen la siguiente estructura:
- Administración de Pensiones (o bien, Comportamiento de las pensiones por invalidez).
  - Gestión y control de la cartera de créditos hipotecarios.
  - Inversiones.
  - Cuentas por cobrar, morosidad y afiliación.
  - Infraestructura Tecnológica, Contable y Gestión de Riesgos.
  - Sostenibilidad financiera y actuarial.
  - Conclusiones.

---

<sup>29</sup> Ley Régimen Privado de Pensiones Complementarias, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 156 del 8 de agosto de 1995.

<sup>30</sup> Ley de Protección al Trabajador, N.º 7983, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 35 del 18 de febrero de 2000.

- Recomendaciones.
- 2.62. En el ejercicio de sus atribuciones de supervisión, la SUPEN también ha cursado una considerable cantidad de oficios a distintas dependencias y unidades de la CCSS, requiriendo información y posteriormente haciendo sus recomendaciones y observaciones, sustentándose también con la realización de visitas de inspección o campo.
- 2.63. Esta Contraloría General observó una importante cantidad de recomendaciones que ha emitido esa Superintendencia, consignadas en los informes dirigidos a Junta Directiva y al Comité de Vigilancia, así como también en los distintos oficios enviados a la CCSS. Luego de un análisis de toda esa información que fue suministrada<sup>31</sup>, se detalla a continuación los temas de aquellas con mayor relevancia para el presente estudio:
- La Concentración del Portafolio de Inversiones en el Sector Público: Banco Central de Costa Rica (BCCR) y Ministerio de Hacienda (MHda). La SUPEN siempre ha insistido en la diversificación de esta cartera, y recomienda la continua búsqueda de alternativas de inversión.
  - Conflicto de intereses entre el Área de Administración de Riesgos (AAR) adscrito a la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS y el Comité de Riesgos en el que participa un representante de la misma dirección.<sup>32</sup>
  - Continuar con la gestión de los recursos adicionales que provienen del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.
  - Comparación entre las valuaciones actuariales de distintos periodos, dirigida a la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS.
  - Actualizar los costos por servicios administrativos que presta la calificación de la invalidez a la Junta de Pensiones del Magisterio, la Dirección Nacional de Pensiones y al Fondo de Retiro de Empleados.
  - Utilizar como sana práctica el Reglamento de Inversiones de las entidades reguladas.
  - Formalización en la contabilidad, el registro de la valoración a precios de mercado del portafolio de inversiones y el método de amortización de la tasa de interés efectiva.
  - El Proyecto de Modernización de la Planta Tecnológica que incluye un traslado a la Superintendencia de los avances.
  - Saldos inusuales y diferencias en los registros contables<sup>33</sup>
- 2.64. También se evidencia que entre las recomendaciones que ha emitido la SUPEN en el apartado Sostenibilidad Financiera y Actuarial, se ha venido reiterando en los años

---

<sup>31</sup> Superintendencia de Pensiones, oficio SP-950-2017 del 8 de noviembre de 2017.

<sup>32</sup> La Junta Directiva de la CCSS modificó el Reglamento de Riesgos, mediante el artículo 30 de la sesión N°8984 del 16 de agosto de 2018, solventando esa situación.

<sup>33</sup> Superintendencia de Pensiones, oficios SP-1013-2017 del 1º de diciembre de 2017 y SP-1401-2004 del 1º de julio de 2004.

2013-2015, que la CCSS debe continuar el seguimiento al comportamiento de los ingresos y egresos, lo anterior por cuanto los últimos crecen con mayor rapidez que los primeros; además que las contribuciones o cuotas no han sido suficientes para cubrir el pago de pensiones, indemnizaciones y gastos médicos en su conjunto. En términos generales la SUPEN ha recomendado realizar un estudio profundo con el objetivo de buscar mecanismos en la contención del gasto y la generación de mayores ingresos para el IVM, a pesar de acciones tomadas por la CCSS a partir del 2014, tales como eliminación del retiro anticipado con castigo y aumento de primas y cuotas del Estado como Tal.

- 2.65. En relación con lo expuesto en los párrafos anteriores, se observó que algunas de las recomendaciones son reiterativas en varios informes y oficios, sobre todo las relacionadas con el tema de la necesidad de diversificación de las inversiones, la reducción de los gastos, las mejoras en los sistemas de información, y los asuntos relacionados con las estrategias de inversión.
- 2.66. Se determinó que la SUPEN también ha emitido otro tipo de informes como lo son los “Informes de Coyuntura del Sistema Nacional de Pensiones”, documentos en los que se analizan aspectos generales de los sistemas de pensión del país, en virtud de lo estipulado en el artículo 38 (Atribuciones del Superintendente de Pensiones) de la Ley N.º 7523. De conformidad con la revisión de esos informes durante los años 2010 al 2016, se determinó que sobre el IVM sólo se mencionan aspectos generales y no se hacen recomendaciones de relevancia para su sostenibilidad financiera.
- 2.67. No obstante lo anterior, en algunos de esos informes de coyuntura, la Contraloría General observó que la SUPEN ha manifestado su interés en algunos asuntos específicos del IVM, tal como lo es la posibilidad de ampliar sus facultades y atribuciones de supervisión sobre el Régimen, establecer algún tipo de multa o infracción a la CCSS por incumplimiento en el suministro de información a esa Superintendencia, tal como se hace con los otros regímenes de pensión supervisados y advertencias por considerar como riesgo actuarial del IVM, que los escalones definidos con la reforma paramétrica en el año 2005 (cambio de Prima Media General a Prima Escalonada) no serán suficientes para lograr la sostenibilidad financiera y actuarial.
- 2.68. En relación a las labores de supervisión de la SUPEN en el IVM, y específicamente a las observaciones y recomendaciones que ese ente supervisor ha formulado para dicho régimen, se determinó que la misma Superintendencia considera que el acatamiento y cumplimiento de las mismas por parte de la CCSS, no se ha producido con la oportunidad y efectividad que ese ente supervisor las plantea.
- 2.69. Al respecto, la SUPEN señaló<sup>34</sup> que:
- “... ejerce una supervisión prudencial sobre el Sistema Nacional de Pensiones, que requiere adelantarse a los acontecimientos, de forma que se tomen medidas de precaución con el objeto de minimizar la posibilidad*

---

<sup>34</sup> Superintendencia de Pensiones, oficio SP-950-2017 del 8 de noviembre de 2017. Adicionalmente en los oficios SP-166-2018 del 15 de febrero de 2018 y SP-686-2018 del 18 de junio de 2018, concretamente sobre la manera recurrente de retardar la entrega de estados financieros auditados y la política de inversiones.

*de acarrear las consecuencias de la materialización de algún riesgo. Por tal razón, debería tener acceso a todas las áreas relacionadas con el IVM, que es un régimen del Primer Pilar./...Asimismo, el supervisor debe velar porque los riesgos inherentes a un régimen de pensiones sean gestionados de acuerdo con las mejores prácticas”/ No obstante, lo anterior, el artículo 37 de la Ley 7523 estableció un alcance limitado a la supervisión que la SUPEN puede ejercer sobre el IVM”.*

- 2.70. Por su parte, la Gerencia de Pensiones argumenta<sup>35</sup> que las recomendaciones que emite la SUPEN son trasladadas desde la Junta Directiva hasta las diferentes dependencias que considera adecuadas para validarlas, en ese proceso de valoración, la dependencia considera si la recomendación está acorde a las competencias legales que tiene la Superintendencia, posteriormente analiza la competencia técnica de la recomendación y considerando ambos aspectos (legal y técnico) define si la acata o no. Algunas prácticas e instrumentos que posee la SUPEN para los entes que regula, se consideran como parte de los insumos para la administración del IVM, por ejemplo cuando se construye la política de inversiones, la conformación de los Comités de Riesgos, el Comité de Inversiones, miembros externos, entre otros aspectos que se aplican.
- 2.71. Para la CGR es una buena práctica de control externo que el órgano especializado y encargado de la supervisión prudencial de sistema de pensiones de nuestro país, pueda supervisar al régimen con una mayor completitud, es decir con acceso a la información sobre actividades relacionadas con el seguro, desde aspectos de contabilidad, cobro a patronos morosos, elaboración del flujo de efectivo, facturación de planillas, hasta el proceso de depuración de datos de afiliados, la evaluación de la solvencia del Régimen, la concesión de beneficios por los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, la gestión de riesgos y las inversiones en instrumentos financieros y créditos.
- 2.72. Por todo lo expuesto anteriormente, las autoridades superiores de la CCSS en coordinación con las autoridades de la SUPEN, deberán procurar maximizar los beneficios de esa supervisión al IVM, ello dentro del marco del artículo 73 de la Constitución Política, lo establecido en el artículo 37 de la Ley 7523 "Ley de Regímenes Complementarios" así como con lo indicado por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-2012-2010 del 19 de octubre 2010, respecto a las potestades de supervisión de la Superintendencia de Pensiones respecto al IVM.

**Falta de oportunidad en el acatamiento y cumplimiento de las recomendaciones de la Auditoría y la Dirección Actuarial y Económica.**

- 2.73. El Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública que se establece en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428<sup>36</sup> y al cual las auditorías internas de las instituciones públicas pertenecen, les asigna a éstas la función de vigilancia sobre el correcto uso de los recursos públicos, al amparo de lo que establece el marco jurídico y técnico, de

<sup>35</sup> Documentado en distintas entrevistas realizadas al Gerente de Pensiones, sobre la implementación de las recomendaciones de la SUPEN y otros.

<sup>36</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, publicada en el Diario Oficial La Gaceta 210 del 4 de noviembre de 1994.

manera que también contribuyan con el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas, transparencia, probidad y responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

- 2.74. En el caso de la unidad de Auditoría Interna de la CCSS, reviste de suma importancia que procure enfocar sus estudios, hacia la fiscalización de la eficacia de las políticas y estrategias definidas por el nivel central, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas institucionales en materia de salud y pensiones. Asimismo, que ejerza fiscalización sobre la necesidad de estudios actuariales, que permitan tomar decisiones oportunas, para dar seguridad a la salud financiera del IVM, especialmente en el largo plazo.
- 2.75. Por otra parte, la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS (DAE), es un órgano técnico que depende directamente de la Presidencia Ejecutiva. Tanto para esa instancia, como para las Gerencias y otras dependencias de la CCSS, actúa como unidad asesora en el campo financiero, estadístico, actuarial y económico. Esta dependencia existe desde la creación misma de la institución y dada su competencia, el principal objetivo lo constituye el desarrollo de estudios financieros, actuariales, estadísticos y económicos que permitan coadyuvar en la sostenibilidad de los seguros sociales, retroalimentar la planificación institucional, la toma de decisiones y la formulación a nivel global de políticas y estrategias.<sup>37</sup>
- 2.76. En punto a lo antes señalado, hay que tener presente que según lo establecido en el artículo 12, inciso c), de la LGCI, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, con el deber de analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la CGR, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.
- 2.77. Durante la realización de la presente auditoría se determinó que tanto la Auditoría Interna como la DAE, han emitido informes y oficios con recomendaciones y observaciones hacia el IVM, sin embargo al igual que se comentó con la supervisión ejercida por la SUPEN, el cumplimiento y acatamiento de esas recomendaciones no ha sido con la oportunidad requerida por esas unidades de control y asesoría, observándose que se reiteran en muchos casos, los hallazgos y sus recomendaciones.
- 2.78. Entre los aspectos o temas que se han reiterado como susceptibles de mejora o bien existe una prolongación en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, está el correcto registro y facturación de los aportes de los diferentes actores por concepto de contribuciones, el mejoramiento de la recaudación de aportaciones y los procesos de afiliación de trabajadores, el mejoramiento de los controles sobre la evasión y, clarificar algunas cuentas contables con registros y saldos dudosos.
- 2.79. También se ha reiterado la recomendación, para que los pensionados del Seguro de IVM, asuman su cotización al SEM, y que el Régimen como tal asuma su parte como patrono, la diversificación del portafolio de inversiones, la capacitación del área, así como otras recomendaciones para mejorar el proceso de inversión.

---

<sup>37</sup> Ley Constitutiva de la CCSS, artículos 23, 33, 34, 35, 39, 41, 42 y 43. Reglamento de IVM, artículos 28, 33, 34, 37 y 46. Reglamento del Seguro de Salud, artículos 48, 52 y 62.

- 2.80. La Administración ha expresado, principalmente a la auditoría interna<sup>38</sup>, que existe un atraso en el acatamiento de las recomendaciones debido a que los temas son complejos, se requiere coordinación entre diversas áreas de la institución para la implementación de muchas de las recomendaciones y la cantidad de información a procesar en algunos casos es extensa. Adicionalmente el proceso de aprobación de las acciones por parte de los niveles jerárquicos superiores, puede demorar el cumplimiento de una recomendación.
- 2.81. Siendo importantes los temas abordados, ya sea a través de la fiscalización de la Auditoría Interna, o bien por medio de los servicios de asesoría brindados por la DAE, no cabe duda que aquellos asuntos de índole actuarial son medulares para en el análisis de la sostenibilidad financiera, por lo que se hace imprescindible que los niveles superiores de la Institución, otorguen especial atención y prioridad a los productos que estas dos unidades le proporcionan, en aras del mayor aprovechamiento de esos recursos. Esta Contraloría General en el pasado ha dispuesto importantes acciones para robustecer la función actuarial del seguro de salud<sup>39</sup> y para el caso de la función actuarial del IVM es conveniente también su fortalecimiento, y por ende consideración de los productos de fiscalización y asesoría que se generen en ese sentido.
- 2.82. Finalmente, es importante agregar que la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros señala que:

*“Las habilidades actuariales son utilizadas para medir el riesgo, determinar si las primas son las adecuadas (tarifas) y establecer provisiones técnicas tanto para seguros de vida como de no-vida. Estos conocimientos incluyen un entendimiento detallado de las probabilidades de riesgos de seguro (por ejemplo mortalidad, morbilidad, frecuencia y severidad de siniestros), el uso de modelos estadísticos, el cálculo de flujos de caja descontados, el conocimiento y evaluación del uso de derivados, y la comprensión de las volatilidades y desviaciones adversas. Después de un uso apropiado de estas habilidades, los actuarios brindan asesoría y, cuando forman parte de la administración, participan en la toma de decisiones”.*<sup>40</sup>

#### **EL INCREMENTO DE LA DEUDA ESTATAL CON EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE.**

- 2.83. Por mandato constitucional, existe una obligación del Estado para financiar los seguros sociales, entre estos el Seguro de Pensiones, conocido como Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Asimismo, el Estado se encuentra también obligado a crear rentas suficientes para cumplir sus obligaciones con el IVM, de acuerdo a lo que estime la Junta Directiva de la CCSS, así lo determina el artículo 177 de la Constitución Política, que indica que esas rentas deben cubrir las necesidades actuales y futuras y que en caso de producirse un déficit por insuficiencia, el Estado lo

<sup>38</sup> Documentado en los distintos informes de seguimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna. Para efectos de subsanar esta deficiencia, se sugiere como fecha de corte, las recomendaciones emitidas y pendientes de cumplir al 31 de agosto de 2018.

<sup>39</sup> Contraloría General de la República, Informe DFOE-SOC-IF-10-2015 del 31 de julio de 2015.

<sup>40</sup> Documento Guía No. 7 “El uso de los actuarios como parte del modelo de supervisión, octubre 2003.

asumirá incluyendo la partida presupuestaria pertinente según la CCSS la determine para cubrir la totalidad de las cuota del Estado.

- 2.84. La Ley Constitutiva de la CCSS, en sus artículos 22 y 23 reitera el financiamiento mediante el sistema de triple contribución (obrero, patronal y estatal) y la potestad de la Junta Directiva, de fijar las contribuciones de conformidad con los cálculos actuariales respectivos y lo consignado en el artículo 33 del Reglamento de IVM.
- 2.85. Por otra parte, conviene señalar que la mencionada Ley Constitutiva, faculta a su Junta Directiva, para modificar los aportes estatales, patronales y obreros, a través del Reglamento del IVM. De conformidad con lo anterior, en el artículo 9º, Acuerdo Segundo de la Sesión 8856 del 28 de julio de 2016, la Junta Directiva de la CCSS reformó el artículo 33 y Transitorio XI del Reglamento del IVM, de tal forma que el aporte del Estado como Tal pasó de un 0,58% a un 1,24%.
- 2.86. Durante la realización de la presente auditoria, se determinó que para los años 2016 y 2017, según los estados financieros del IVM y los Informes de Deuda Acumulada a diciembre de cada año, los montos adeudados por parte del Estado con el IVM ha experimentado crecimientos importantes, alcanzando los ¢45.418,92 millones en el primer año señalado (siendo que anteriormente los adeudos fueron cercanos a los ¢3.600 millones) y cerrando el 2017 en ¢121.792,54 millones (para un incremento relativo de 168%), explicado por el impago del Estado en la cuota que le corresponde como figura de Estado como tal, la cual sufrió un aumento en setiembre de 2016, decretado por la Junta Directiva de la CCSS como medida para financiar la subvención de la pensión mínima.
- 2.87. Lo anterior, es originado porque el Estado no pagó la suma de ¢97.800,42 millones correspondiente a la cuota que le corresponde cancelar como Estado. Según los EEFF del 2016 y 2017 dicha cifra fue incorporada, por los montos de ¢13.629,12 y ¢84.171,30 millones respectivamente, dentro de las Cuentas por Cobrar Netas, y son la principal causa para el aumento general de la cuenta en esos años.
- 2.88. El Estado, a través del MHda<sup>41</sup>, alega que no dispone de financiamiento para cumplir oportunamente con la obligación que le dicta la Junta Directiva de la CCSS con respecto al aporte de Estado como Tal en el Seguro de Pensiones, debido a la compleja situación fiscal que atraviesa el país, que ha presentado un déficit fiscal superior al 5% desde el 2014 y que además se proyecta que alcanzará una cifra cercana al 8% para el cierre del 2018, lo que encarece el financiamiento y reduce las posibilidades de cumplir oportunamente con las obligaciones estatales en el plano de los seguros sociales.
- 2.89. Asimismo, se conformó un Equipo Técnico Interinstitucional, el cual ha entablado reuniones durante noviembre del 2017<sup>42</sup> y febrero del 2018<sup>43</sup> donde se ha analizado entre otros temas, el reciente aumento de los adeudos del Estado con el Seguro de Pensiones, no obstante los avances son limitados ya que las partes han mantenido sus posiciones, esto es, la CCSS asegura que la pensión mínima debe ser

<sup>41</sup> Oficio DM-1406-2017 del 17 de agosto de 2017.

<sup>42</sup> Minuta No. 2-2017 del 2 de noviembre de 2017.

<sup>43</sup> Minuta No. 1-2018 del 16 de febrero de 2018.

subvencionada por el Estado mediante un aumento del aporte de Estado como Tal<sup>44</sup>, mientras que el Ministerio de Hacienda sostiene que dicha metodología es improcedente ante el panorama fiscal actual, por lo que su liquidación se supedita a la aprobación de una reforma fiscal en el Ejecutivo<sup>45</sup>.

- 2.90. La CCSS ha insistido en la gestión de previsión y cobro sobre todas las obligaciones del Estado con la seguridad social, siendo la firma de convenios el mecanismo más utilizado, junto con oficios donde se notifica e insiste sobre la necesidad del cumplimiento oportuno de las obligaciones que tiene el Estado con la CCSS.
- 2.91. Ante el reciente aumento de los adeudos por el incumplimiento de la modificación en la contribución del Estado como Tal, la CCSS a través de su Presidencia Ejecutiva ha solicitado<sup>46</sup> al MHda que incluya en los Presupuestos de la República los montos calculados para ésta obligación, sobre la más reciente versión del Reglamento del IVM, no obstante las peticiones no han tenido efecto y los presupuestos nacionales tanto del 2017 como del 2018 no incluyeron este rubro.
- 2.92. Por otra parte, hay que tener presente que el IVM debe financiar aquellas pensiones que arrojan un monto inferior a la pensión mínima, con la intención de mantener los mínimos de protección y ofrecer de manera solidaria un monto adecuado para que los beneficiarios se aseguren un nivel de vida aceptable. Esta subvención ha implicado durante el 2015 un monto cercano a los ₡54.000,0 millones, que representa alrededor de un 0,6% de la masa salarial para dicho año.
- 2.93. Dados los no pagos del Estado, actualmente la sostenibilidad de los mínimos de protección recaen sobre los demás asegurados y representan una distorsión al equilibrio financiero del Seguro de Pensiones, que de no tratarse con oportunidad podría terminar por afectar al mismo, atentando de igual manera a los pilares fundamentales sobre los cuales se tutela el régimen.

#### **POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA EL SEM Y EL IVM.**

##### **Políticas y Estrategias de Sostenibilidad Financiera**

- 2.94. De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018<sup>47</sup> (PND), el país tiene una necesidad de consolidar el modelo de atención integral en salud, la cual según dicho documento, nace de las siguientes premisas: los cambios demográficos y del perfil epidemiológico imponen nuevos retos en la forma y en el tipo de servicios de salud que requiere la población, lo cual podría implicar una explosión en los costos, aunado a las dificultades en la prestación de servicios de salud, que se manifiestan en servicios que no responden a las necesidades de la población, largas listas de espera en distintas especialidades médicas e insatisfacción de los usuarios con la atención.

<sup>44</sup> Nota Técnica: Estimación del monto de subvención de la Pensión Mínima. Área Actual de la DAE, CCSS, Julio 2015 y, Acuerdo Segundo de la Sesión No. 8856 del 28 de julio de 2016, de la Junta Directiva de la CCSS.

<sup>45</sup> Entrevista del exministro de Hacienda, Lic. Helio Fallas Venegas, al periódico La Nación el día 22 de agosto de 2017 y, Oficio DM-1406-2017 del 17 de agosto de 2017.

<sup>46</sup> Oficios PE-12133-207 del 12 de enero de 2017 y PE-13386-207 del 6 de junio de 2017.

<sup>47</sup> Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante" / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. - San José, CR: MIDEPLAN, 2014.

- 2.95. En ese orden de ideas, el actual PND plantea varios programas y metas para mejorar el estado de la salud de la población y la calidad de vida. Uno de esos programas es precisamente el de “Sostenibilidad Financiera de la CCSS”, el cual planteó dos objetivos: 1. Desarrollar una estrategia integral de sostenibilidad financiera para el Seguro de Salud y, 2. Desarrollar una estrategia integral de sostenibilidad financiera para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.
- 2.96. Al respecto es oportuno indicar que el PND *“es el referente para definir las políticas públicas, las prioridades, los objetivos y los programas que han sido fijados para los niveles nacional, sectorial, regional-territorial. El PND es vinculante para entidades públicas, ministerios y demás órganos del Estado y constituye el marco global que orientará los Planes Estratégicos Sectoriales y Regionales, así como los Planes Operativos Institucionales (POI), según los niveles de autonomía que corresponda, de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales.”*.
- 2.97. En concordancia con lo anterior, el Plan Estratégico Institucional 2015-2018<sup>48</sup> (PEI) de la CCSS, establece como parte de sus objetivos estratégicos, “Fortalecer la cobertura universal en salud de la población, mediante servicios de salud integrales, equitativos, oportunos y de calidad, con responsabilidad ambiental y sostenibilidad financiera” y, “Asegurar el uso eficiente de los recursos institucionales para la provisión de servicios de salud y de pensiones, de acuerdo con el principio de sostenibilidad financiera”.
- 2.98. Asimismo, procurar la sostenibilidad financiera de la entidad, está inmersa en los Ejes y Prioridades Institucionales definidos en ese PEI y se plasmó en la ejecución de dos proyectos específicos, uno para definir un “Plan integral que permita procurar la sostenibilidad financiera y económica del seguro de salud” y otro para definir una “Estrategia de Sostenibilidad financiera del IVM”.
- 2.99. Conviene agregar también, que según las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>49</sup>, las políticas son “Criterios o directrices de acción elegidas como guías en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional. Sirven como base para la implementación de los procedimientos y la ejecución de las actividades de control atinentes”.

**a) Debilidades de una política con acciones estratégicas implementadas en relación con la Sostenibilidad Financiera del SEM.**

- 2.100. Durante la ejecución de la auditoría, se revisaron actas de la Junta Directiva celebradas desde el año 2011 hasta el 2017, así como diversos documentos suministrados por la Administración de la CCSS, con el fin de identificar las políticas y acciones estratégicas implementadas por los distintos niveles jerárquicos, en aras de superar las dificultades de índole financiero que ha presentado la institución, pero sobretudo en procura de la sostenibilidad financiera. En relación con esto último, se

<sup>48</sup> PEI 2015-2018. Aprobado en el artículo No. 22 de la Sesión de Junta Directiva No. 8818 del 17 de diciembre de 2015.

<sup>49</sup> R-CO-9-2009—CGR— Despacho de la Contralora General de la República. San José, a las nueve horas del veintiséis de enero de dos mil nueve.

determinó que fue hasta setiembre del año 2013<sup>50</sup>, que la Junta Directiva de la CCSS aprobó un proyecto elaborado por la Gerencia Administrativa denominado Programa de Fortalecimiento Integral del Seguro de Salud y que posteriormente en abril del año 2014, ese Órgano Colegiado recibió<sup>51</sup> de esa Gerencia, el “Plan de Gestión del Programa de Fortalecimiento Integral del Seguro de Salud” (PGPFISS).

- 2.101. Llama la atención de esta Contraloría General, que también en el mes de octubre del año 2013, la Junta Directiva de la CCSS hiciera un requerimiento de Política de Sostenibilidad Financiera para el Seguro de Salud<sup>52</sup>, justo cuando se estaba en ese mismo tiempo, gestionándose la elaboración del citado PGPFISS.
- 2.102. Al respecto, de conformidad con lo indagado, Junta Directiva, en la sesión N°. 8671 del 21 de octubre de 2013, le instruyó a la Gerencia Financiera para que elaborara una Política para la consecución de la sostenibilidad financiera del SEM. Dicho requerimiento fue reiterado en enero del año 2014<sup>53</sup> y en febrero de ese mismo año, la Dirección de Presupuesto de la Gerencia Financiera, elaboró una propuesta de Política de Sostenibilidad Financiera, documento que se sometió a aprobación de la Gerencia Financiera<sup>54</sup>.
- 2.103. Debe notarse que la solicitud que hizo la Junta Directiva de una política de sostenibilidad financiera, es independiente de la aprobación que en ese mismo momento se hizo de un programa de fortalecimiento integral del Seguro de Salud, y a pesar de que ambos documentos son complementarios y tratan sobre temas bastante similares, quedó evidenciado una falta de coordinación entre las distintas Gerencias que elaboraron esos documentos, e incluso fallas dentro de la misma Junta Directiva en cuanto los requerimientos efectuados a las distintas Gerencias.
- 2.104. Al respecto, la Gerencia Financiera informó a esta Contraloría General, que tanto la Política solicitada en el año 2013, como el PGPFISS, se constituyeron en los primeros esfuerzos por crear documentos que definieran una Política de Sostenibilidad Financiera para el SEM. Sobre este particular, esta Contraloría General determinó que fue hasta agosto del año 2017, es decir, transcurrieron más de tres años después que se emitieron esos documentos, que la Junta Directiva acordó nuevamente instruir a la Gerencia Financiera, la elaboración de una Política de Sostenibilidad Financiera.
- 2.105. La Gerencia Financiera informó que la propuesta de política de sostenibilidad y el PGPFISS, ha sido considerados como insumos para la creación de una Política de Sostenibilidad robusta que se ajustará a las necesidades cambiantes del entorno actual para el Seguro de Salud (SEM), reiterando que el Plan no se ejecutó y la Política solo fue una propuesta que esa Gerencia Financiera, consideró necesario posponer su aprobación a fin de iniciar el desarrollo de una política que trasciende el

<sup>50</sup> Aprobado en el artículo No. 2 de la Sesión de Junta Directiva No. 8681 del 25 de noviembre de 2013.

<sup>51</sup> CCSS, Gerencia Administrativa, oficio PFISS-021-14 del 10 de abril de 2014. El citado Plan fue aprobado por la Junta Directiva según el artículo 11° de la sesión N° 8712, del 24 de abril de 2014.

<sup>52</sup> Acuerdo del artículo No. 2 de la Sesión de Junta Directiva No. 8671 del 21 de octubre de 2013.

<sup>53</sup> Acuerdo del artículo No. 29 de la Sesión de Junta Directiva No. 8692 del 30 de enero de 2014.

<sup>54</sup> CCSS, Dirección de Presupuesto, oficio DP-186-2014 del 28 de febrero de 2014.

ámbito de lineamientos presupuestarios y se posicionara en el más alto nivel estratégico institucional.<sup>55</sup>

- 2.106. Complementariamente, en ausencia de una política de sostenibilidad financiera del seguro de salud, la Gerencia Financiera informó que desarrolló iniciativas enmarcadas en tres grandes campos de acción: el fortalecimiento de los ingresos, la forma en que se asignan y la manera en que se utilizan. Lo anterior, bajo un proceso de alcanzar en primera instancia la estabilidad y el equilibrio financiero y, posteriormente procurar la sostenibilidad. No obstante, todo lo anterior, para esta Contraloría General, el no disponer de una política y estrategia de sostenibilidad financiera formalmente aprobada por la Junta Directiva desde hace muchos años, genera un riesgo de conceptualizar subjetivamente la sostenibilidad financiera, pues la interpretación está en manos de quien en turno tenga a cargo la difícil tarea de establecer cuáles son los elementos que definen esa sostenibilidad en el mediano y largo plazo.
- 2.107. Finalmente, la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, a raíz de la presentación de resultados de la presente auditoría, informó<sup>56</sup> que recientemente había agendado para el conocimiento de la Junta Directiva, la presentación de la Política de Sostenibilidad del SEM en la Sesión N°8980 del 26 de julio de 2018, por su parte la Gerencia Financiera, mediante oficio GF-3325-2018 del 24 de julio de 2018, remitió el informe de avance respectivo para conocimiento del órgano colegiado. Dicha Política fue aprobada por la Junta Directiva en acuerdo segundo de la sesión señalada, con la condición de incorporar las observaciones realizadas en la parte deliberativa.

**b) Debilidades encontradas en relación con la definición de una política con acciones estratégicas implementadas, vinculadas con la Sostenibilidad Financiera del IVM.**

- 2.108. Durante la auditoría realizada se procedió a indagar sobre las acciones tomadas por las autoridades de la CCSS a partir del año 2011, para fortalecer la sostenibilidad financiera del IVM. Al respecto, se evidenció la adopción de una serie de medidas que se vienen implementando dentro de lo que se documentó como “Hoja de Ruta para el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del IVM”, el cual fue aprobado por parte de la Junta Directiva en el artículo 29° de la sesión N.º 8796 del 27 de agosto del 2015, en el cual se acordó lo siguiente:

*“...Por tanto, habiéndose hecho la respectiva presentación por parte del señor Gerente de Pensiones, la Junta Directiva, con el propósito de continuar garantizando la sostenibilidad financiera y actuarial del RIVM (Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte) e implementar de manera oportuna las propuestas para su fortalecimiento –unánimemente- ACUERDA establecer la siguiente hoja de ruta para el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del RIVM...”.*

- 2.109. Al respecto, la “Hoja de Ruta”<sup>57</sup> consistió en el planteamiento de las siguientes acciones específicas, con su respectivo plazo:

<sup>55</sup> CCSS, Gerencia Financiera, oficio GF-2951-2017 del 10 de agosto de 2017.

<sup>56</sup> CCSS, Presidencia Ejecutiva, oficio PE-2547-2018 del 29 de agosto de 2018.

<sup>57</sup> CCSS, Gerencia de Pensiones, oficio GP-53438-2017 del 16 de noviembre de 2017.

1. Análisis y discusión de Valuación Actuarial interna del IVM (plazo un mes).
    - Valoración de alternativas de fortalecimiento en el corto plazo.
    - Propuestas para discusión de alternativas de fortalecimiento en el largo plazo.
  2. Acuerdo de cooperación o contratación para elaboración de la valuación actuarial externa (plazo un mes).
  3. Acuerdo para un acompañamiento de Organismo Internacional en Seguridad Social en el proceso de la valuación y diseño de las propuestas (plazo dos meses).
  4. Elaboración valuación actuarial (de noviembre del año 2015 a abril del año 2016).
  5. Proceso de divulgación resultados (mayo del año 2016).
  6. Inicio y desarrollo diálogo con sectores (de junio a diciembre del año 2016).
  7. Acuerdos y propuestas de fortalecimiento a largo plazo del IVM (de enero a febrero 2017).
  8. Implementación de las propuestas (a partir de marzo 2017).
- 2.110. En relación con el cumplimiento lo anterior, durante la realización del presente estudio se requirió<sup>58</sup> a la Administración, los avances referentes a la ejecución y cumplimiento de las acciones establecidas en la citada Hoja de Ruta, así como el detalle de los resultados e impactos obtenidos a partir de su ejecución.
- 2.111. Sobre el particular, la Gerencia de Pensiones informó<sup>59</sup> sobre el avance alcanzado en las acciones contenidas en la Hoja de ruta para el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del IVM, señalando la eliminación de la pensión reducida por anticipo de la edad de retiro y el incremento de un 0,66% en la cuota del Estado al IVM y de un 1% en la cuota obrera. Además, en términos generales esa Gerencia mencionó que, en lo que respecta a la valuación actuarial, en el mes de diciembre del 2016 la Universidad de Costa Rica presentó su informe final con recomendaciones, y que a inicios del 2017 la Junta Directiva de la CCSS acordó conformar la "Mesa de diálogo de los sectores sociales para la sostenibilidad del seguro de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social".
- 2.112. A pesar de que la "Mesa de diálogo", en el mes de noviembre del 2017, emitió un informe final<sup>60</sup> con los resultados de dicho proceso y con la respectiva propuesta de recomendaciones, la Junta Directiva, al 30 de junio de 2018, no ha tomado un acuerdo específico para iniciar con su acatamiento, a pesar de que en el citado informe se consignó lo siguiente: "...se insta a la Junta Directiva a actuar de acuerdo a las

---

<sup>58</sup> Oficio DFOE-SOC-1091 del 25 de octubre de 2017.

<sup>59</sup> CCSS, Gerencia de Pensiones, oficio GP-53438-2017 del 16 de noviembre de 2017.

<sup>60</sup> "Informe Final de Resultados de la Mesa de Dialogo de los Sectores Sociales para la Sostenibilidad del Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social", del 6 de noviembre de 2017.

---

*recomendaciones específicas contenidas en el documento, los cuales establecerán una mejor base para la sostenibilidad del Régimen a corto, mediano y largo plazo."* <sup>61</sup>

- 2.113. Además, en el planteamiento original de la Hoja de Ruta, en su punto N.º 8 se estableció que la implementación de dichas propuestas se iba a dar a partir del mes de marzo del 2017, sin embargo al 30 de junio de 2018, aún no se ha evidenciado dicha implementación. Al respecto, la Gerencia de Pensiones manifestó que "...se hizo necesario la ampliación de algunos de los plazos previamente programados"; sin embargo no se señaló que esa ampliación se haya realizado formalmente por medio de algún acuerdo de Junta Directiva, tal como lo fue la aprobación de la hoja de ruta original, ni tampoco se identificó ningún acuerdo para tales efectos a partir de la revisión de las actas de ese órgano colegiado.
- 2.114. Resulta importante señalar que, luego de la exposición de resultados de la presente auditoría, la Presidencia Ejecutiva de la CCSS informó<sup>62</sup> a esta Contraloría General que el pasado 26 de julio de 2018<sup>63</sup>, finalmente se comunicaron a las Gerencias y demás autoridades de la CCSS, los distintos acuerdos que la Junta Directiva tomó, en relación con las recomendaciones del Informe Final de Resultados de la Mesa de Dialogo, según consta en el artículo 18º de la Sesión No. 8976 del pasado 12 de julio de 2018.
- 2.115. Por lo anterior, se concluye que a pesar de que la Administración ha informado sobre los esfuerzos realizados y presentados a la Junta Directiva, con el fin de promover la sostenibilidad financiera del Régimen IVM en el corto, mediano y largo plazo, y que en los últimos meses se han desarrollado acciones con el fin de definir propuestas que coadyuven al fortalecimiento de dicho seguro de pensiones, lo cierto del caso es que al 31 de julio de 2018, no se dispone aún de una política robusta, definida y oficializada por las autoridades de la CCSS, que integre las líneas de acción a seguir por esa institución en aras de perpetuar y consolidar en el tiempo la sostenibilidad financiera del IVM.
- 2.116. Para la CGR, al igual que se indicó para el Seguro de Salud, no disponer de una política y estrategia de sostenibilidad financiera formalmente aprobada por la Junta Directiva, genera un riesgo de conceptualizar subjetivamente la sostenibilidad financiera, pues la interpretación está en manos de quien en turno tenga a cargo la tarea de establecer cuáles son los elementos que definen la sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

---

<sup>61</sup> SUPEN, oficio SP-10-2018 del 29 de enero de 2018, el cual contiene las observaciones hechas por esa superintendencia, al "Informe final de resultados de la Mesa de Diálogo".

<sup>62</sup> CCSS, Presidencia Ejecutiva, oficio PE-2547-2018 del 29 de agosto de 2018.

<sup>63</sup> CCSS, Secretaría Junta Directiva, oficio 8336 del 26 de julio de 2018.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. La CCSS ha subestimado el valor que genera la implementación de la normativa contable sobre la calidad de la información financiera y sus efectos en la transparencia en la gestión, en el análisis y determinación de la sostenibilidad financiera y, en el ejercicio del control político y ciudadano, pues desde el año 2010, se realizan gestiones por implementar las normas de contabilidad del sector público, y 8 años después, ese proceso continúa aún en ejecución.
- 3.2. En cuanto los informes de atestiguamiento sobre las liquidaciones presupuestarias de la CCSS, la Administración no realizó oportunamente las acciones necesarias para contar con los productos requeridos, a más tardar el 30 de junio del año posterior al ejercicio del presupuesto que se liquida. El no contar con éste tipo de revisiones externas, significa que la Administración no dispone de una conclusión independiente que aumente el grado de confianza de los usuarios sobre la información contenida en la liquidación presupuestaria, así como se limita en tener insumos relevantes para impulsar mejoras en la fase de ejecución del presupuesto, en la calidad de la información de la liquidación presupuestaria y, en el fortalecimiento de la toma de decisiones.
- 3.3. Uno de los elementos claves de la rendición de cuentas es obtener de manera oportuna la conciliación entre el resultado contable y el resultado presupuestario. Privarse o no disponer de esa vinculación entre los conceptos contables y presupuestarios, ha incentivado y propiciado que en la CCSS se acumulen diferencias entre esos saldos, y por ejemplo, los registros contables mostraban, a diciembre de 2017, una diferencia de ¢9.670 millones de más, respecto a los registros establecidos según las liquidaciones presupuestarias.
- 3.4. Muchas de las decisiones que toman los niveles gerenciales de una institución, entidad u organización, se basan en su información financiero-contable. Por ello es necesario que ésta sea confiable, que cumpla con determinados requisitos y se presente en forma estructurada, clara y entendible, sustentándose así, el desarrollo de un modelo financiero, que provea la información con las características pertinentes para poder realizar los análisis de la sostenibilidad financiera de los regímenes de la Institución. Los saldos de algunas cuentas mostradas en los estados financieros de la CCSS no cumplen con todos los atributos necesarios para su total confiabilidad y las autoridades correspondientes no han tomado las medidas definitivas para resolver esa situación.
- 3.5. Las labores de supervisión, fiscalización y control, son garantía de la institucionalidad y el fortalecimiento de la seguridad social. Siendo el IVM el régimen de mayor importancia nacional, no solo por la magnitud de recursos que posee, sino por su cobertura y por ende incidencia en una gran parte de la población costarricense, el mismo debe ser sujeto de supervisión constante y completa por parte del ente supervisor experto en la materia, por lo que las autoridades superiores de la CCSS deben promover y fortalecer esa labor. Igualmente se requiere el acatamiento y cumplimiento oportuno de las observaciones y recomendaciones, no solo productos de

la supervisión, sino también de las labores de fiscalización y control ejercidas por la Auditoría Interna, erradicando con ello la práctica de estar reiterando hallazgos y recomendaciones año tras año.

- 3.6. Es fundamental la participación de la Dirección Actuarial y Económica como asesor técnico de la Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva y las Gerencias, con base en investigaciones y estudios actuariales, financieros, económicos y demográficos, ya que uno de sus propósitos es facilitar el análisis y orientar la toma de decisiones, en aspectos tan relevantes como la sostenibilidad financiera del IVM.
- 3.7. Para una institución como lo es la CCSS, la definición e implementación de una Política de Sostenibilidad Financiera debe ser algo inherente, consustancial. Debe existir una política robusta, definida y oficializada por las autoridades de la CCSS, que integre las estrategias y líneas de acción a seguir por esa institución, lo anterior en aras de perpetuar y consolidar en el tiempo la sostenibilidad financiera del SEM y el IVM.
- 3.8. Bajo este orden de ideas, todas las debilidades aquí señaladas, se constituyeron en factores que limitan el análisis sobre la sostenibilidad financiera, tanto por parte de las autoridades de la CCSS como de actores de control externo, en sus regímenes de Salud y Pensiones. Dichas debilidades se constituyen en aspectos fundamentales que deberán subsanar las autoridades de esa Institución, de cara a la toma de decisiones que se realicen sobre la sostenibilidad financiera de ambos regímenes, en el mediano y largo plazo.

## 4. Disposiciones

---

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en el Diario Oficial La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

---

**A LOS SEÑORES MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CCSS O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN SUS CARGOS.**

---

- 4.4. Valorar, discutir y resolver sobre la propuesta del protocolo elaborado por la Presidencia Ejecutiva, disposición 4.11 de este informe, relacionada con la atención concreta y oportuna de los requerimientos, recomendaciones y observaciones que emite la SUPEN como parte de sus facultades de supervisión en el IVM. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2019, copia del acuerdo de Junta Directiva, donde conste la aprobación del mencionado protocolo. Además, remitir a más tardar el 29 de noviembre de 2019, una certificación donde conste la implementación del protocolo. (Ver párrafos del 2.59 al 2.72).
- 4.5. Definir e implementar una política y sus acciones estratégicas concretas para la sostenibilidad financiera del Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte. (IVM), así como los mecanismos necesarios para su adecuado seguimiento y evaluación de resultados. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2019, una certificación que acredite la definición de la citada política y sus acciones estratégicas específicas, así como un informe de avance sobre su ejecución al 15 de abril de 2019 y al 15 de octubre de 2019. Asimismo, remitir al 20 de diciembre de 2019, una certificación que acredite que dicha política y acciones estratégicas han sido debidamente implementadas y en aquellas cuyo cumplimiento según cronograma sea superior a esa fecha, se acredite el avance de su implementación a esa fecha. (Ver párrafos del 2.94 al 2.99 y 2.108 al 2.116).

**AL DOCTOR ROMÁN MACAYA HAYES EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.6. Instruir a la Gerencia Financiera, implementar la política y sus acciones estratégicas concretas para la sostenibilidad financiera del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), así como los mecanismos necesarios para su adecuado seguimiento y evaluación de resultados. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2018, una certificación que acredite el inicio de implementación (le la citada política y sus acciones estratégicas específicas, así como un informe (le avance sobre su ejecución al 30 de septiembre de 2019 y al 16 de diciembre de 2019. Asimismo, remitir al 20 de diciembre de 2020, una certificación que acredite que dicha política y acciones estratégicas han sido implementadas en su totalidad. (Ver párrafos del 2.94 al 2.107).
- 4.7. Instruir a la Gerencia Financiera, definir e implementar mecanismos concretos para lograr la implementación de la totalidad de las NICSPcr aplicables a la CCSS. Remitir al 31 de octubre de 2018 una certificación que acredite la definición de los mecanismos solicitados, así como al 30 de abril de 2019 y 31 de octubre de 2019, informes de avance en su ejecución y, finalmente al 1° de enero de 2020 una certificación donde se acredite la implementación total de las NICSPcr 1, 2, 3, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 24, 25 y 31. (Ver párrafos del 2.1 al 2.9).
- 4.8. Instruir a la Gerencia Financiera, para que proceda inmediatamente posterior a la recepción del presente informe, hacer de conocimiento de la Junta Directiva, los resultados del Informe de Atestiguamiento correspondiente a la liquidación presupuestaria del periodo 2014. Asimismo, proponer a la Junta Directiva se priorice la contratación para la elaboración de los informes de atestiguamiento correspondientes a los periodos 2015, 2016, 2017 y 2018 inclusive. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2018, una certificación que acredite el cumplimiento de dichas instrucciones, así como al 31 de enero de 2019 y 29 de marzo de 2019, informes de avance sobre la elaboración de los citados informes de atestiguamiento, y

a más el 30 de junio de 2019, una certificación de que dichos informes fueron presentados a la Junta Directiva. (Ver párrafos del 2.10 al 2.24).

- 4.9. Instruir a la Gerencia Financiera, definir e implementar la metodología a seguir para efectuar las conciliaciones entre los resultados de la contabilidad patrimonial y presupuestaria. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 16 de febrero de 2019, una certificación que acredite la definición de la metodología señalada. Al 30 de junio de 2019, presentar una certificación de que los saldos contables y presupuestarios fueron conciliados al 31 de diciembre de 2018. (Ver párrafos del 2.25 al 2.41).
- 4.10. Instruir a la Gerencia Financiera y a la Gerencia de Pensiones, para que defina e implemente acciones concretas, con el objetivo de subsanar y corregir las deficiencias sobre confiabilidad que presentan los saldos contables de las cuentas que se citan en los párrafos 2.48 al 2.54 del presente informe de modo que se encuentren libre de los errores, defectos u omisiones. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2018, una certificación que acredite la definición de las citadas acciones, así como un informe de avance sobre su ejecución a más tardar al 31 de enero de 2019. Asimismo, remitir a más tardar al 30 de abril de 2019, una certificación que acredite que todas las acciones fueron debidamente implementadas. (Ver párrafos del 2.42 al 2.58).
- 4.11. Elaborar y remitir a la Junta Directiva, un protocolo coordinado con el Superintendente de Pensiones, para la atención concreta y oportuna de los requerimientos, recomendaciones y observaciones que emite la SUPEN como parte de sus facultades de supervisión en el IVM. Remitir a la Contraloría General una certificación donde conste que la propuesta de protocolo coordinado fue elaborada y remitida a la Junta Directiva a más tardar el 15 de diciembre de 2018. (Ver párrafos del 2.59 al 2.72).
- 4.12. Instruir a la Auditoría Interna para que remita informes sobre las recomendaciones pendientes de cumplir al 31 de agosto de 2018 por parte de las gerencias de la CCSS, específicamente sobre aspectos relacionados a la sostenibilidad financiera del IVM; a la vez instruir a todas las gerencias de la CCSS, para que implementen las acciones pertinentes para el cumplimiento de esas recomendaciones emitidas por la Dirección de Auditoría Interna y que se encuentren pendientes de cumplir. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2018, una certificación que acredite las instrucciones giradas, así como un informe de avance sobre su ejecución al 31 de enero de 2019. Asimismo, remitir al 31 de julio de 2019, una certificación que acredite el cumplimiento total de las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna a esas gerencias y sus dependencias. (Ver párrafos del 2.73 al 2.82).
- 4.13. Instruir a la Dirección Actuarial y Económica, para que elabore e implemente mecanismos de control para dar seguimiento a las recomendaciones que emite esa Dirección sobre aspectos relacionados a la sostenibilidad financiera y equilibrio actuarial del IVM. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2018, una certificación que acredite la elaboración de dichos mecanismos de control, así como un informe de avance sobre su ejecución al 30 de abril de 2019. Asimismo, remitir al 31 de octubre de 2019, una certificación que acredite la implementación de los citados mecanismos. (Ver párrafos del 2.73 al 2.82).
- 4.14. Coordinar con la Ministra de Hacienda, a efecto de que a más tardar el 14 de diciembre de 2018, se elabore de manera conjunta, acciones concretas que contenga el cronograma de actividades a realizarse y los responsables correspondientes, de modo que se posibilite la suscripción de los convenios que respalden las deudas que el Estado tiene con el régimen

---

de IVM de la CCSS. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar al 21 de diciembre de 2018, una certificación que acredite la elaboración de dicho plan de acciones. (Ver párrafos del 2.83 al 2.93).

**AL DOCTOR ÁLVARO RAMOS CHAVES EN SU CALIDAD DE SUPERINTENDENTE DE PENSIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.15. Coordinar con la Presidencia Ejecutiva de la CCS, la elaboración de protocolo para la atención concreta y oportuna de los requerimientos, recomendaciones y observaciones que emite la SUPEN como parte de sus facultades de supervisión en el IVM. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 15 de diciembre de 2018, una certificación donde conste que la coordinación con la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, para la elaboración del mencionado protocolo fue realizada. (Ver párrafos del 2.59 al 2.72).

**A LA LICENCIADA ROCÍO AGUILAR MONTOYA, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.16. Coordinar con el Presidente Ejecutivo de la CCSS, a efecto de que a más tardar el 14 de diciembre de 2018, se elabore de manera conjunta, acciones concretas que contenga el cronograma de actividades a realizarse y los responsables correspondientes, de modo que se posibilite la suscripción de los convenios que respalden las deudas que el Estado tiene con el régimen de IVM de la CCSS. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar al 21 de diciembre de 2018, una certificación que acredite la elaboración de dicho plan de acciones. (Ver párrafos del 2.83 al 2.93).

---

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA  
**Gerente de Área**

---

Lic. Juan Carlos Barboza Sánchez, M.Sc  
**Asistente Técnico**

---

Lic. Gonzalo González Arce  
**Coordinador**