



AL CONTESTAR REFIÉRASE

AL N°

**09306**

DC-0395

**R-DC-107-2012. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Despacho Contralor.** San José, a las ocho horas del veinte de setiembre de dos mil doce.-----

**Recurso de apelación en subsidio** interpuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social, representada por la señora Ileana Balmaceda Arias, en su condición de Presidenta Ejecutiva, en contra del informe DFOE-SOC-IF-06-2012 del treinta y uno de julio de dos mil doce, emitido por el Área de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, sobre la atención de las recomendaciones del equipo de especialistas nacionales para reestablecer la situación financiera del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social.-----

### RESULTANDO

I. Que el Área de Fiscalización de Servicios Sociales, de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa emitió el informe DFOE-SOC-IF-06-2012 sobre la atención de las recomendaciones del equipo de especialistas nacionales para reestablecer la situación financiera del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. En dicho informe se formulan dos recomendaciones a la Junta Directiva, a saber: “... 4.3. *Realizar un análisis que identifique los factores que están incidiendo en que, para un número significativo de recomendaciones del informe del equipo de especialistas, los informes técnicos de cumplimiento, así como los documentos de proyecto o planes en los que las dependencias ejecutoras formulan las acciones correctivas y de mejora aún no se han sometido al conocimiento de ese órgano directivo. Como resultado de este análisis, adoptar los acuerdos de Junta Directiva conducentes a dar por atendida la recomendación, por recibido el informe técnico o por aprobada la propuesta de mejora, según sea el caso. Al respecto, véase lo señalado en los puntos 2.1 al 2.18 de este informe.*”



*Esa Junta Directiva deberá remitir, a más tardar el 30 de setiembre de 2012, copia del documento que consigne los resultados del referido análisis y una reseña de las acciones adoptadas por medio de los acuerdos de ese órgano directivo, en relación con dichas recomendaciones. / 4.4 Instaurar una metodología o procedimiento para el seguimiento y control detallado de aquellos planes y proyectos aprobados por ese órgano directivo, para la implementación de las acciones correctivas y de mejora que atiendan las recomendaciones del informe del equipo de especialistas. Sin perjuicio de otros elementos o variables a controlar y dar seguimiento, dicha metodología habrá de considerar la incorporación de elementos para el control tales como: cronogramas de implementación y su respectiva ruta crítica, ejecutores, actividades y sus niveles de avance, metas, productos intermedios, productos finales y dependencia institucional con el mandato suficiente para ejecutar esta función de control. Al respecto, véase lo señalado en los puntos 2.19 al 2.23 de este informe. Ese órgano directivo deberá remitir a más tardar el 30 de octubre de 2012, copia de acuerdos que adopte en relación con la instauración de la metodología solicitada... ” (expediente, folios 2 a 29).-----*

**II.** Que el informe fue comunicado a la Caja Costarricense de Seguro Social mediante oficio DFOE-SOC-0616 de 31 de julio de 2012, recibido el 3 de agosto siguiente (expediente, folios 2 y 3).-----

**III.** Que el informe fue conocido por la Junta Directiva; órgano colegiado que, en la sesión No. 8595 del 9 de agosto de 2012, decidió impugnar el estudio mediante la presentación de los recursos ordinarios, sea revocatoria con apelación en subsidio.-----

**IV.** Que mediante escrito presentado el 14 de agosto de 2012, la señora Ileana Balmaceda Arias, en su condición de Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra del informe DFOE-SOC-IF-06-2012 (expediente, folios 31 a 35).-----

**V.** Que mediante resolución R-DFOE-SOC-03-2012 de las once horas del treinta y uno de agosto de dos mil doce, el Área de Servicios Sociales declaró sin lugar el recurso de



revocatoria interpuesto en contra del citado informe, al tiempo que dispuso trasladar el expediente a este Despacho (expediente, folios 37 a 46).-----

VI. Que mediante oficio DFOE-SOC-0771 de 06 de setiembre de 2012, el Área de Fiscalización de Servicios Sociales remitió el expediente a este Despacho (expediente, folio 47).-----

### CONSIDERANDO

**I. Sobre la admisibilidad.** El informe fue comunicado a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social el 3 agosto de 2012 y posteriormente conocido por la Junta Directiva; órgano que en sesión No. 8595 del 09 de agosto siguiente, tomó la decisión de impugnarlo por las vías ordinarias, a través del recurso de revocatoria con apelación en subsidio. En consecuencia, el recurso se presentó el 14 de agosto de 2012, por lo que se estima en tiempo y como tal se analiza.-----

**II. Sobre el fondo.** La recurrente señala que el informe realizado por el equipo de especialistas es totalmente recomendativo, tal y como se evidencia en el mismo informe DFOE-SOC-IF-06-2012, en el apartado 1.12. Para la Caja Costarricense tales recomendaciones son un insumo para tomar decisiones, por lo que cualquier medición sobre el grado de avance que sobre éstas se realice queda a valoración de la Junta Directiva. El objetivo de la Junta Directiva es mejorar la situación financiera institucional, sin afectar la prestación de los servicios a los usuarios. El 56% de las recomendaciones se vinculan a planes de trabajo de las Gerencias. Las recomendaciones tienen un impacto y abordaje distinto, pues tratan desde temas operativos hasta estratégicos de la entidad, lo que exige análisis de viabilidad para determinar su implementación. Algunas de las recomendaciones son antagónicas entre sí. Los tiempos establecidos obedecen a una estimación de la Junta Directiva. Las fechas de cumplimiento fueron analizadas constantemente por la Junta Directiva en las sesiones de trabajo con la Dirección de Planificación y las distintas



Gerencias, donde se presentaba el estado de avance sobre la atención de las recomendaciones. La Junta Directiva conoce el estado real de avance reportado por los equipos de trabajo; no obstante, procuró mantener las fechas iniciales de cumplimiento de tal manera que sirviera como “línea base” al seguimiento realizado por la Dirección de Planificación. La Dirección de Planificación presentó una propuesta para integrar la presentación de los informes, que fue avalada por la Junta Directiva, como estrategia para acelerar la atención de las recomendaciones y potenciar el impacto a nivel institucional. Por eso, ni la Junta Directiva, ni la Dirección de Planificación consideraron como único indicador de medición el cumplimiento de fechas. La inconveniencia de este tipo de indicadores es que no muestran el avance real en el trabajo que realizan las unidades en el abordaje de temas complejos, ni la relación que existe entre cada una de las recomendaciones. Como parte de las buenas prácticas de los sistemas de control, debe tenerse en cuenta la importancia de establecer y aplicar indicadores que reflejen la situación real de un proceso para la toma de decisiones, de lo contrario, se podría afectar la atención oportuna de las recomendaciones y otras estrategias institucionales. El cumplimiento de las recomendaciones no es vinculante, lo cual permite discrecionalidad en la atención del informe y su medición. La Dirección de Planificación está trabajando en una metodología de control y seguimiento a la fase de implementación. La Junta Directiva utiliza indicadores de eficiencia y eficacia en el proceso. Se solicita excluir del informe los cálculos de indicadores de cumplimiento basados en tiempo, como métrica para el control de avance en la atención de las recomendaciones. La publicación de esta métrica, sujeta a interpretaciones, ha afectado la imagen institucional por el manejo dado por los medios de comunicación. **Criterio del Despacho.** En relación con los argumentos planteados por la recurrente, nos permitimos externar los siguientes comentarios. **1.** Efectivamente, la naturaleza recomendativa del estudio preparado por un grupo de especialistas nacionales es reconocida de forma expresa en el informe preparado por el Área de Servicios Sociales. Condición que en su momento exigió un análisis por parte de la Junta Directiva, en cuanto



a la pertinencia de tales recomendaciones, estrategias de implementación, tiempos, entre otros. No obstante, una vez valoradas todas esas condiciones, la Junta Directiva tomó acuerdos que suponían diversas acciones, al tiempo que estableció plazos de cumplimiento. Bajo ese orden de cosas, una vez que la Junta Directiva decidió poner en práctica dichas recomendaciones, la inobservancia de los plazos dados no es justificable invocando el carácter recomendativo de los insumos analizados para tomar las decisiones. **2.** La recurrente menciona algunas condiciones vinculadas con las recomendaciones que tampoco justifican la inobservancia de los plazos establecidos, como por ejemplo, el hecho de que en su momento los especialistas emitieron recomendaciones antagónicas. Si los tiempos obedecieron a una estimación y no a un proceso de planificación más detallado son aspectos que deben identificarse y atenderse. El estudio realizado por el Área de Servicios Sociales partió de información suministrada por la propia entidad, por lo que si la Junta Directiva supervisó directamente con las Gerencias el grado de avance de las recomendaciones, ante el cambio de circunstancias, lo esperable hubiera sido ajustar también los respectivos plazos, lo que no se realizó. La recurrente menciona que los plazos se mantuvieron para tener una “línea base” en el seguimiento que realiza la Dirección de Planificación, afirmación que no se explica ni en su contenido, ni en su función. El vencimiento de los plazos es una situación que debe atenderse y ajustarse a la realidad que se presenta. **3.** En cuanto al hecho de que el plazo no es necesariamente indicador de la calidad e innovación de las propuestas es cierto. Aparte de que pueden existir diversas condiciones que incidan sobre esos plazos, de ahí su necesidad de identificar los factores que afectan el cumplimiento de éstos y administrarlos. Luego, si la recomendación está bien formulada su cumplimiento, dentro del tiempo que se fije, debería afectar positivamente la gestión de la entidad. Se reitera que los plazos los estableció la Junta Directiva y no un órgano externo y la solución no es inobservarlos sin brindar alguna explicación. Las acciones requieren un plazo en que deben ser ejecutadas, sin perjuicio de que el proceso de búsqueda de soluciones y su respectivo seguimiento sea dinámico y



evolutivo. 4. Una vez que la Junta Directiva valoró las recomendaciones que le hiciera el grupo de especialistas y adoptó acuerdo, la discrecionalidad no aplica como justificante de los atrasos. Esa discrecionalidad se activa al momento en que el órgano colegiado analice la situación y ajuste sus decisiones a las nuevas condiciones. Evidencia de ello es el trabajo que se dice realiza la Dirección de Planificación, que está trabajando en una metodología de control y seguimiento a la fase de implementación. La eficiencia y eficacia no impiden el establecimiento de plazos, de horizontes de tiempo para cumplir una tarea, actividad o proyecto, todo lo contrario, lo promueven. La recurrente solicita excluir del informe los cálculos de indicadores de cumplimiento basados en tiempo, como métrica para el control de avance en la atención de las recomendaciones, lo que no es posible básicamente por dos razones. Primera, porque la determinación de los plazos fue una decisión adoptada por la Junta Directiva a raíz, entre otras cosas, de la presentación del informe preparado por un grupo de especialistas y no a solicitud de este órgano contralor. En ese sentido, los comentarios externados por el Área de Servicios Sociales responden a la situación encontrada en su momento. Segunda, porque la entidad no expone argumentos que obliguen a dejar de considerar los plazos definidos por la Junta Directiva; sino que más bien acude a la complejidad de la tarea. Con base en las consideraciones dadas lo procedente es declarar sin lugar el recurso de apelación en subsidio.-----

#### POR TANTO

Con base en las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de sustento a esta resolución, artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 351 de la Ley General de la Administración Pública, se dispone: **DECLARAR SIN LUGAR** el recurso interpuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social, representada por la señora Ileana Balmaceda Arias, en su condición de Presidenta Ejecutiva, en contra del informe DFOE-SOC-IF-06-2012 del treinta y uno de julio de dos mil doce, emitido por el Área de Servicios Sociales de la



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, sobre la atención de las recomendaciones del equipo de especialistas nacionales para reestablecer la situación financiera del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social.-----

**NOTIFÍQUESE.**-----

*Marta E. Acosta Zúñiga*

Marta E. Acosta Zúñiga  
**CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**



MAZ/JHA/pbj

Ce: Área de Fiscalización de Servicios Sociales.

G: 2012000452-4

Ni: 15231-2012

