



INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00009-2019**  
28 de junio, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA POR RESULTADOS  
PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SEGURO  
DE SALUD EN COSTA RICA

**2019**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVOS .....	6
ALCANCE .....	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO .....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	8
SIGLAS.....	9
<b>2. Resultados.....</b>	<b>10</b>
GESTIÓN FINANCIERA - PRESUPUESTARIA DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA .....	10
Debilidades en el uso de los recursos y en la gestión presupuestaria del Programa .....	10
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y GESTIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA POR RESULTADOS .....	12
Falencias en los mecanismos de seguimiento y gestión financiera del Programa.....	12
<b>3. Conclusiones.....</b>	<b>14</b>
<b>4. Disposiciones.....</b>	<b>15</b>
AL DR. ROMÁN MACAYA HAYES EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	15
<b><u>ANEXOS</u></b>	
ANEXO N.º 1 DETALLE DE LOS INDICADORES LIGADOS A LOS DESEMBOLSOS.....	17
ANEXO N.º 2 GLOSARIO.....	18

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo valorar la utilización de los recursos provenientes del préstamo del Banco Mundial 8593-CR, para el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica, y su seguimiento y gestión financiera, en el período comprendido entre el 21 de abril de 2016 y el 31 de enero de 2019.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El Gobierno de Costa Rica suscribió con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el 21 de abril de 2016, un contrato de préstamo por US\$420,00 millones para cancelar parte de la deuda que posee el Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), de manera que esta institución ejecutara esos recursos hacia acciones prioritarias definidas como parte de la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS), para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios de salud y la eficiencia institucional de la misma. En este contrato, el Ministerio de Hacienda figura como el prestatario y la CCSS como la unidad ejecutora del Programa.*

*Dentro de este contexto, el préstamo en referencia se denomina “Programa por Resultados”, según el cual el BIRF gira un adelanto inicial y subsiguientes desembolsos por tractos con base en el cumplimiento de indicadores previamente acordados (BIRF-CCSS-Ministerio de Hacienda).*

*En ese sentido, dada la cuantía del crédito y su impacto en la prestación de los servicios de salud que brinda la CCSS, esta Contraloría General consideró de especial relevancia auditar la temática de marras.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*Una vez concluida la presente auditoría, se encontró que en relación con los recursos provenientes del Contrato de préstamo N°. 8593-CR, la CCSS recibió durante el período de setiembre de 2016 a enero 2019 un monto total de \$225 millones de dólares, en cuyo caso este Órgano Contralor determinó que dichos recursos fueron invertidos en su totalidad en títulos valores a largo plazo (julio y setiembre 2022) del Ministerio de Hacienda, en contraposición con los acuerdos establecidos previamente sobre esta materia, donde se había definido específicamente que dichos recursos serían utilizados para apoyar acciones prioritarias de la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS).*

Ahora bien, cabe señalar que, esta Contraloría General encontró que la Caja Costarricense de Seguro Social, para la ejecución de las acciones prioritarias de la Agenda Estratégica (AEFSS) y de los indicadores del Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro de Salud, utilizó otras fuentes de recursos propias. Lo cual le

permitió seguir recibiendo los desembolsos previstos dentro de la dinámica del citado préstamo.

*Asimismo, se tuvo evidencia sobre la ausencia de procedimientos oficializados para el seguimiento y evaluación continua del Programa por resultados para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (Ley N° 9396) y de un reporte sobre su avance integral, que considere los indicadores ligados a desembolsos (ILD), los indicadores de resultados intermedios y los indicadores transversales.*

*Por último, se encontró que la Unidad Ejecutora de la CCSS no prepara estados financieros para el Banco (BIRF) en los cuales se identifiquen las operaciones, recursos y los gastos relacionados con el Programa por Resultados para dar cumplimiento a las acciones de la Agenda (AEFSS).*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*Producto de las debilidades encontradas, el Órgano Contralor emite una serie de disposiciones a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS para que se diseñen, oficialicen e implementen acciones específicas para que los recursos actuales y futuros provenientes de la Ley N.º 9396, Aprobación del contrato de préstamo N.º 8593-CR, sean utilizados específicamente para financiar actividades de la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud 2015-2018 y el Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Además, se dispuso a dicha Presidencia Ejecutiva, que proceda a diseñar, oficializar e implementar mecanismos de control, en cuanto al seguimiento y gestión financiera del Programa por Resultados.*

## INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-00009-2019

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

### INFORME DE AUDITORÍA CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA POR RESULTADOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SEGURO UNIVERSAL DE SALUD EN COSTA RICA, PRÉSTAMO DEL BANCO MUNDIAL 8593-CR.

## 1. Introducción

---

#### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El Gobierno de Costa Rica suscribió con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el 21 de abril de 2016, un contrato de préstamo aprobado mediante la Ley N.º 9396 del 14 de setiembre de 2016<sup>1</sup> por US\$420,00 millones para cancelar parte de la deuda que posee el Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), recursos que forman parte del Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica, el cual tiene como objetivo mejorar la oportunidad y la calidad de los servicios de salud y la eficiencia institucional de la CCSS. En este contrato, el Ministerio de Hacienda figura como el prestatario y la CCSS como la unidad ejecutora del Programa.
- 1.2. El BIRF apoya la misión del Banco Mundial proporcionando préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos y servicios de asesoría a los países de ingreso bajo y mediano con capacidad crediticia, por medio de diversos programas de financiamiento, que en el caso del préstamo en referencia se denomina “Programa por Resultados”, según el cual el Banco Mundial gira un adelanto inicial y subsiguientes desembolsos por tramos con base en el cumplimiento de siete indicadores por parte de la CCSS, los cuales se denominan “Indicadores ligados a desembolsos (ILD)”. El Banco Mundial para este tipo de programas de financiamiento no fiscaliza la trazabilidad de los recursos, como en otros sistemas, para aquellas instituciones en las que el riesgo derivado de una evaluación previa realizada como parte de la gestión del crédito, resulta en una calificación de riesgo baja, como en el caso de la CCSS.

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta 186 del 28 de setiembre de 2016.

- 1.3. Importante destacar que el Poder Ejecutivo gestiona este crédito para abonar a la deuda que posee el Estado con la CCSS, tal como lo establece el Convenio de Pago de adeudos por concepto del aseguramiento del Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes Especiales, entre el Ministerio de Hacienda y la CCSS. En datos de esta última institución al 31 de marzo de 2017, la deuda se determinó por la suma de ¢709.404,66 millones, de los cuales ¢639.657,27 millones correspondían al Seguro de Salud y ¢69.747,39 millones al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.
- 1.4. Dada la cuantía del crédito y su impacto en la prestación de los servicios de salud, así como la relevancia de revisar los esfuerzos que han ejecutado la CCSS y el Ministerio de Hacienda en relación con el cumplimiento del mencionado Programa por Resultados, se incorporó en el plan anual de trabajo de esta Área de Fiscalización, realizar el presente proyecto de fiscalización para determinar áreas de mejora a implementar.
- 1.5. Finalmente, otra de las razones que motivó el inicio de esta auditoría consiste en el hecho de que la ejecución de los créditos externos en Costa Rica tiende a ser un proceso lento y no se culmina en los plazos acordados en los contratos, tal como se determinó en el Informe de Fiscalización DFOE-SAF-IF-03-2016 del 12 de enero de 2016.

#### **OBJETIVOS**

---

- 1.6. Valorar la utilización de los recursos provenientes del préstamo del Banco Mundial 8593-CR, para el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica, y su seguimiento y gestión financiera.

#### **ALCANCE**

---

- 1.7. El estudio comprendió la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos tanto de la Caja Costarricense de Seguro Social como del Gobierno de la República, acordes con la Ley N.º 9396, Contrato 8593-CR.
- 1.8. El periodo de análisis comprende desde el 21 de abril de 2016, fecha en la que se suscribió el contrato de préstamo entre las partes, hasta el 31 de enero de 2019, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

#### **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.9. Los criterios de auditoría fueron remitidos a la administración de la CCSS con el oficio N.º 02694 (DFOE-SOC-0331), del 22 de febrero de 2019, mediante el cual a su vez se comunicó a esa institución el inicio de la actividad de examen de esta auditoría. Asimismo, fueron presentados y discutidos dichos criterios con la Administración de la CCSS, el día 06 de marzo de 2019 en las oficinas de la Presidencia Ejecutiva.

#### **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.

- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Ministerio de Hacienda y de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esas instituciones.
- 1.12. Asimismo se revisó la Ley N.º 9396 Aprobación del Contrato de Préstamo 8593-CR, el Acuerdo Subsidiario de Ejecución entre el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense de Seguro Social para la ejecución del Contrato de Préstamo N.º 8593-CR, y normativa relacionada, actas de Junta Directiva, informes de Auditoría Interna, expedientes del Programa por Resultados y demás documentación, entre otras labores.

#### **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

- 1.13. Los Programas por Resultados se han constituido desde el 2012, como una modalidad de financiamiento por parte del Banco Mundial, los cuales se han desarrollado en distintos países alrededor del mundo. Estos pueden soportar programas o subprogramas enteros, nuevos o existentes y multisectoriales, y tienen como características principales que los desembolsos se realizan cuando los resultados se cumplieron y se verificaron, para lo que se requiere un proceso de verificación creíble que sea aceptable para el Banco.
- 1.14. De acuerdo con el informe N.º 99213-CR “Documento de evaluación del Proyecto para financiar el Programa Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica” elaborado por el Banco Mundial y de fecha 12 de enero del 2016, se detalla que el Programa por Resultados es un instrumento idóneo para contribuir a la CCSS a ejecutar la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS).
- 1.15. Esta AEFSS fue aprobada por la Junta Directiva de la CCSS en noviembre del 2014 y se enfoca en tres áreas prioritarias: (i) Reorganización del Modelo de Salud; (ii) Fortalecimiento de la Gestión Institucional; (iii) Optimización de la Gestión Financiera.
- 1.16. Para dicha Agenda se definió un costo de US\$ 2.140 millones, de los cuales el 26,40% (US\$565,00 millones) corresponden al reemplazo de hospitales, y el 73,60%(US\$1.575,00 millones) al Programa por Resultados; de los cuales el Banco Mundial financia US\$420,00 millones que representan un 26,67% del total del Programa por Resultados y el resto los financia la CCSS (US\$1.155,00 millones) un 73,33%.
- 1.17. Bajo esa línea, tal como se indicó, el 25 de agosto de 2016 se aprobó -mediante Ley N.º 9396- el contrato de préstamo N.º 8593-CR entre la República de Costa Rica (“Prestatario”) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para financiar el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica, por el monto de US\$420,00 millones, en el cual el Ministerio de Hacienda figura en dicho contrato como el prestatario y la CCSS como la unidad ejecutora del Programa.
- 1.18. Al respecto, para que el Banco realice los giros respectivos, la CCSS tiene a cargo siete indicadores ligados a desembolsos (ILD), los cuales deben de cumplir y validar por medio de una Entidad de Verificación Independiente (EVI), a más tardar el 30 de abril de 2022.
- 1.19. Estos indicadores se relacionan con listas de espera, enfermedades crónicas y atención médica, el modelo de prestación de servicios, tecnologías y sistemas de información, satisfacción de los usuarios de los servicios de salud, y sostenibilidad financiera, y se componen de 2 a 3 hitos por indicador. Por el cumplimiento de cada ILD se asignarán

US\$60 millones, hasta completar los US\$420 millones estipulados en el contrato de préstamo. Para mayor detalle de los ILD, ver Anexo 1.

- 1.20. En virtud de lo anterior, la CCSS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) firmaron el convenio el 26 de julio de 2018, luego de un proceso de contratación directa, para que dicha organización se encargase de realizar la labor de verificación de los ILD.
- 1.21. De esta manera, al 31 de diciembre de 2018, la CCSS calculó el porcentaje de avance del Programa en 67,44%<sup>2</sup>; y al 31 de enero de 2019, la CCSS había recibido por concepto del contrato de marras, la suma en colones que representa US\$225,00 millones, la cual corresponde al 53,57% del total del crédito, y se segrega en un primer desembolso realizado en enero de 2017 por US\$105,00 millones, correspondiente a un adelanto pactado en el contrato; un segundo desembolso de US\$30,00 millones realizado en diciembre de 2018 por el cumplimiento del ILD4, Hito 1; y un tercer desembolso por el monto de US\$90,00 millones en enero de 2019 por el cumplimiento de ILD1 Hito 1, IDL2 Hito 1, ILD5 Hitos 1 y 2.
- 1.22. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el Programa por Resultados apoya la ejecución de la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS) de la CCSS, y considera más recursos y elementos adicionales al contrato de préstamo y los ILD, pues existen otros tipos de indicadores que la CCSS debe cumplir como parte de dicho Programa. En ese sentido, en el informe N.º 99213-CR - ya mencionado- se establecen ocho indicadores de resultados intermedios que medirán pasos importantes en la ejecución de la citada agenda; así como también se definieron una serie de compromisos de gestión ambiental, social y de salud ocupacional, los cuales representan indicadores transversales<sup>3</sup> que se deben cumplir.
- 1.23. Por último, la AEFSS es un instrumento de planificación con vigencia durante el período 2014-2018 y cuyo objetivo era la identificación de proyectos estratégicos para la institución. Actualmente el instrumento que se utiliza para la planificación de largo plazo es el Plan Estratégico Institucional 2019-2022, que define los resultados hacia los cuales se orientará la intervención asociada a la prestación de servicios de salud y el cual integra las líneas de acción estratégicas que deberán ser abordadas por la Gerencias para el logro de los objetivos estratégicos.

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

- 1.24. Los resultados de la auditoría se expusieron verbalmente el día 21 de mayo de 2019 en la sala de reuniones de la Presidencia Ejecutiva a los siguientes funcionarios de la CCSS: Doctor Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo, Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, Lic. Carlos Alfaro Alfaro, Gerente Financiero, Lic. Andrés Madriz Montero, Asesor de la Presidencia Ejecutiva, Lic. Manuel León Alvarado, Director del Programa por Resultado, Sra. Laura Monge y el Sr. Luis Camacho, ambos funcionarios del Programa por Resultados, Lic. Olger Sánchez Carrillo, Auditor Interno, y la Ing. Susan Peraza Solano de la Dirección de Planificación.

<sup>2</sup> Según el avance en los indicadores ligados a los desembolsos.

<sup>3</sup> Según el documento "Evaluación de los Sistemas Social y Ambiental Programa por Resultados "Programa de Fortalecimiento de la Equidad y Sostenibilidad del Seguro de Salud" elaborado por el Banco Mundial en el mes de enero de 2016.



- 1.25. El borrador del presente informe se remitió al Doctor Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo de la CCSS, el 29 de mayo de 2019, específicamente mediante oficio N.º DFOE-SOC-0627 (07406)-2019, 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.
- 1.26. Al respecto, en el plazo establecido no se recibieron observaciones al borrador del Informe por parte de la Administración.

## **SIGLAS**

- 1.27. A continuación se detallan las siglas utilizadas en el presente documento, junto con su significado:

<b>SIGLA</b>	<b>Significado</b>
<b>AEFSS</b>	Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense de Seguro Social
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DFOE</b>	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
<b>ILD</b>	Indicadores Ligados a los Desembolsos
<b>LGCI</b>	Ley General de Control Interno
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda
<b>NCISP</b>	Normas de Control Interno del Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PporR</b>	Programa por Resultados

## 2. Resultados

### GESTIÓN FINANCIERA - PRESUPUESTARIA DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

#### Debilidades en el uso de los recursos y en la gestión presupuestaria del Programa

- 2.1. En la revisión efectuada se determinó que no existe evidencia de que los recursos recibidos por la CCSS de setiembre 2016 a enero 2019, que suman \$225 millones de dólares, como parte del contrato de préstamo (Ley N.º 8593) por un total de \$420 millones de dólares adquirido por el Gobierno de Costa Rica para financiar el Programa por Resultados para el fortalecimiento del Seguro de Salud de esa institución, se estén utilizando para actividades orientadas a financiar el desarrollo de las líneas de acción prioritarias establecidas en la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS), que el Programa de Resultados en referencia pretende apoyar.
- 2.2. Lo anterior, en virtud de que los recursos recibidos, que al 31 de enero 2019 ascienden al equivalente en colones de ₡131.162,7 millones (53,57% del total del préstamo), a la fecha se encuentran invertidos en títulos valores.
- 2.3. Ahora bien, cabe señalar que, esta Contraloría General encontró que la Caja Costarricense de Seguro Social, para la ejecución de las acciones prioritarias de la Agenda Estratégica (AEFSS) y de los indicadores del Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro de Salud, utilizó otras fuentes de recursos propias. Lo cual le permitió seguir recibiendo los desembolsos previstos dentro de la dinámica del citado préstamo.
- 2.4. La situación encontrada contraviene lo estipulado en el artículo 1 de la Ley N.º 9396<sup>4</sup>, y en el considerando número dos del Acuerdo Subsidiario<sup>5</sup> firmado entre la CCSS y el Ministerio de Hacienda, normas que establecen que el Contrato de Préstamo N 8593-CR con el Banco Internacional de Construcción y Fomento (BIRF) tiene la finalidad de financiar el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica.
- 2.5. Además, el apartado 12 del Informe N.º 99213-CR “Documento de Evaluación del Proyecto de un préstamo propuesto por la cantidad de US\$420 millones a favor de la República de Costa Rica para un Programa por Resultados Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica”<sup>6</sup> establece que este programa (PporR) apoyará la ejecución de la AEFSS y las acciones de tres líneas de acción prioritarias, a saber: (i) Reorganización del modelo de salud para mejorar a la Atención Primaria de Salud (APS) con la atención secundaria en un área geográfica y con una red de proveedores determinada. (ii) Fortalecimiento de la gestión institucional, transparencia y efectividad en la respuesta de la CCSS ante los usuarios. (iii) Adopción de las mejores prácticas internacionales para robustecer la gestión financiera. El PporR propuesto financiará el AEFSS por seis años (2016-2021).

<sup>4</sup> Ley N.º 9396 del 14 de setiembre de 2016, publicada en la Gaceta 186 del 28 de setiembre de 2016.

<sup>5</sup> Suscrito por las partes, el 14 de noviembre de 2016.

<sup>6</sup> Emitido por el Banco Mundial el 12 de enero de 2016.

- 2.6. Aunado a lo anterior, se identificó que la CCSS implementó la práctica de reflejar los recursos recibidos del referido préstamo a diciembre 2018 en las liquidaciones presupuestarias de los años 2017 y 2018, como superávit específico de contribuciones y transferencias y no como un gasto relacionado con las acciones prioritarias de la Agenda Estratégica.
- 2.7. Lo comentado, no cumple a cabalidad con las Normas y criterios operativos para la utilización de los clasificadores presupuestarios del sector público del Ministerio de Hacienda, sección B.1.13.1 (versión 2008) y sección B.1.7.1 (versión 2018), pues las mismas indican con respecto a los activos financieros, que se deben presupuestar únicamente las inversiones financieras de largo plazo y aquellas operaciones de corto plazo cuyo vencimiento se da en el período presupuestario siguiente, ya que el resto de operaciones de corto plazo cuyo vencimiento se cumpla en el mismo período presupuestario en que se iniciaron, se consideran operaciones de tesorería y por consiguiente no sujetas a ser presupuestación.
- 2.8. Asimismo, no se ajusta a lo señalado en el artículo 5 de la Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N.º 8131<sup>7</sup>, que establece que todo presupuesto público deberá atender, el principio presupuestario de universalidad e integridad, es decir deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro, y además ese mismo artículo ordena el cumplimiento del principio de gestión financiera, que establece que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
- 2.9. Aunado a ello, la Ley N.º 8131 establece en sus artículos 17 y 18 que para propiciar el uso adecuado de los recursos financieros del sector público, se contará con sistemas de control interno, los cuales serán responsabilidad de la máxima autoridad de cada dependencia y en los procesos donde participen dependencias diferentes, cada una será responsable de los subprocesos o actividades que le correspondan.
- 2.10. La situación en comentario se presenta debido a que los fondos provenientes del préstamo no coincidieron con el tiempo de ejecución de los contenidos de la referida agenda. No obstante, aun cuando la situación de los tiempos en referencia se normalizó, la CCSS decidió seguir utilizando otras fuentes de recursos invirtiendo los fondos del préstamo en títulos valores del Gobierno Central.
- 2.11. Así las cosas, la CCSS presentó a esta Contraloría para aprobación presupuestaria los ingresos provenientes del primer desembolso realizado en enero de 2017 por ₡58.293,9 millones; sin embargo, el presupuesto fue improbadado por este Órgano Contralor (Presupuesto Extraordinario 1-2017), por cuanto no se estaban aplicando al fortalecimiento del seguro de salud, de acuerdo con lo normado; sino que se justificaba su inversión en títulos valores en el Sistema Bancario Nacional. No obstante, la institución mantuvo la inversión en comentario sin presentar los documentos respectivos para autorización de CGR y tras el vencimiento de los títulos en referencia reinvertió los

**Los recursos recibidos al 31 de enero 2019 suman el monto de ₡131.162,7 millones y se encuentran actualmente colocados en títulos valores del Ministerio de Hacienda**

<sup>7</sup> Ley N.º 8131 del 18 de setiembre de 2001, publicada en la Gaceta 198 del 16 de octubre de 2001.

recursos en títulos valores del Ministerio de Hacienda con vencimiento al 21 de setiembre de 2022..

- 2.12. Igualmente los recursos del segundo desembolso realizado en diciembre de 2018 por ₡17.967,9 millones, y los correspondientes al tercer desembolso recibido en enero de 2019 por la suma de ₡54.900,90 millones, no fueron incorporados en los presupuestos presentados para aprobación de esta Contraloría General y fueron invertidos en títulos valores del Ministerio de Hacienda con fecha de vencimiento del 27 de julio de 2022.
- 2.13. La inversión de los recursos recibidos del préstamo en títulos valores hasta el año 2022 provoca que la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS) no cuente con esos recursos financieros para potenciar las tres líneas de acción prioritarias (i) Reorganización del modelo de salud para mejorar a la Atención Primaria de Salud (APS) con la atención secundaria en un área geográfica y con una red de proveedores determinada. (ii) Fortalecimiento de la gestión institucional, transparencia y efectividad en la respuesta de la CCSS ante los usuarios. (iii) Adopción de las mejores prácticas internacionales para robustecer la gestión financiera. El PporR propuesto financiará el AEFSS por seis años (2016-2021), lo cual limita el cumplimiento de los objetivos relacionados con el mejoramiento, la oportunidad y la calidad de los servicios de salud de la CCSS.
- 2.14. Aunado a ello, los recursos provenientes del crédito no están siendo utilizados actualmente en el fortalecimiento del Seguro Universal de Salud, ni para la atención oportuna de necesidades de la institución desvirtuándose su finalidad. Además, señalar que no hay que perder de vista que dichos recursos son producto de un crédito suscrito por el Gobierno, situación a considerar dentro del contexto fiscal que tiene el país.
- 2.15. Por último, esta situación afecta la confiabilidad y veracidad de la información presupuestaria de la CCSS, por cuanto dicho manejo de los recursos de los desembolsos realizados no se vislumbra en los reportes de ingresos y egresos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), en el período en el que fueron recibidos, lo que afecta a su vez los distintos análisis que se realizan a partir de ello.

## **MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y GESTIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA POR RESULTADOS**

### **Falencias en los mecanismos de seguimiento y gestión financiera del Programa**

- 2.16. Con respecto al seguimiento y gestión financiera del Programa por Resultados, se determinaron debilidades por cuanto la CCSS no ha cumplido con algunos mecanismos de control definidos en el contrato de préstamo, las cuales se detallan de seguido.
- 2.17. En primer lugar, la CCSS no cuenta con procedimientos oficializados que le permitan dar seguimiento y evaluar de forma continua los avances del Proyecto para el Fortalecimiento del Seguro de Salud y el logro de sus objetivos, con la respectiva identificación de las actividades, responsables y productos. Aunado a lo anterior, no reportan el avance integral del Programa que considere los indicadores ligados a desembolsos (ILD), los indicadores de resultados intermedios y los indicadores transversales, por cuanto estos dos últimos tipos de indicadores no se encuentran parametrizados.
- 2.18. Lo anterior, debido a que aun cuando la CCSS ha estado trabajando en ello, a la fecha de este informe no se localizaron perfiles funcionales oficializados de la Unidad Ejecutora que permitan identificar las funciones y responsabilidades de los participantes, insumos

necesarios para definir los procedimientos de seguimiento respectivos y los correspondientes responsables.

- 2.19. Además, la Unidad Ejecutora de la CCSS no prepara estados financieros para el banco en los cuales se identifiquen las operaciones, recursos y los gastos relacionados con el Programa por Resultados para dar cumplimiento a las acciones de la AEFSS en apoyo a ese programa. Únicamente se incluyen los recursos recibidos de los desembolsos en los estados financieros del Seguro de Salud como parte de las inversiones en títulos valores.
- 2.20. En la revisión efectuada de la matriz del estado de avance al último informe semestral del año 2018 del Programa, remitida por la CCSS al Banco Mundial en marzo de 2019, se incluyen cuadros denominados “Estado financiero del Programa de acuerdo con el plan global de inversión: Préstamo” (cuadro N.º 1 y N.º 4); no obstante, los mismos corresponden a una tabulación de los recursos recibidos y por recibir, junto a la programación de desembolsos, y no reflejan los gastos relacionados con el Proyecto.
- 2.21. Sobre el particular, la CCSS aduce que no se ha requerido su elaboración debido a que el desembolso recibido del Programa por Resultados se mantiene invertido en títulos valores, y una vez que se inicie la ejecución correspondiente se procederá con el registro separado.
- 2.22. Esta situación contraviene el artículo 15 de la Ley General de Control Interno N.º 8292<sup>8</sup>, el cual dispone como deberes del jerarca y los titulares subordinados, documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
- 2.23. Por otro lado, la Ley N.º 9396 señala en el artículo 1, sección 5.09 que se deberá mantener un sistema de gestión financiera y estados financieros auditados para el Banco (BIRF), ambos de un modo adecuado para reflejar las operaciones, recursos y los gastos relacionados con el Proyecto.
- 2.24. La falta de mecanismos de control, seguimiento y revelación suficiente de la gestión financiera del Programa de Financiamiento por Resultados con el BIRF afecta principios básicos de transparencia, rendición de cuentas, así como la confiabilidad y oportunidad de la información relacionada con la trazabilidad que han tenido los fondos recibidos.
- 2.25. La ausencia de procedimientos para el monitoreo del Programa por Resultados implica que las responsabilidades sobre esta labor no estén delimitadas, ni definidas, de manera que genera el riesgo de que dichas actividades no tengan una debida programación y ejecución.

---

<sup>8</sup> Ley 8292 del 31 de julio de 2002, publicada en la Gaceta 169 del 4 de setiembre de 2002.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. El Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica tiene como fin contribuir a mejorar la oportunidad y la calidad de los servicios de salud; así como la eficiencia institucional de la CCSS, por medio del fortalecimiento del modelo para la atención de la salud.
- 3.2. En ese sentido, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) financió el préstamo al Gobierno de Costa Rica por US\$420,00 millones, recursos que se transferirían a favor de la CCSS como pagos a los adeudos del Gobierno con esta institución, para la ejecución y financiamiento de dicho Programa.
- 3.3. A pesar de que el contrato del préstamo se suscribió el 21 de abril de 2016 y se aprobó mediante Ley N.º 9396 del 25 de agosto de ese mismo año, actualmente la CCSS se encuentra realizando esfuerzos para completar cada uno de los indicadores ligados a este Programa por Resultados, pues el mismo tiene vigencia hasta el año 2022.
- 3.4. Sobre este tema, a CCSS cuenta con retos pendientes en relación con un cumplimiento a cabalidad de la Ley N.º 9396, Aprobación del Contrato N.º 8593-CR, de los cuales destaca el uso de los recursos recibidos por este concepto en inversiones de títulos valores del Ministerio de Hacienda con vencimiento al año 2022, razón por la cual los recursos no fueron aplicados directamente al desarrollo de líneas estratégicas de la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS) en apoyo al Programa por Resultados, ni incorporados en el ejercicio presupuestario de la CCSS. Asimismo sobresale al respecto, la ausencia de procedimientos oficializados para el seguimiento y evaluación continua del Programa, así como falta de emisión de estados financieros del Programa y de un reporte del avance global del Programa que considere todos los tipos de indicadores adicionales a los Indicadores Ligados a los Desembolsos.
- 3.5. Finalmente, es criterio de este Órgano Contralor que la Administración debe incorporar y subsanar lo comentado, en el marco del cumplimiento de la Ley N.º 9396, de manera que se reflejen los recursos recibidos actualmente mediante la gestión que está realizando el Gobierno -al adquirir recursos mediante un crédito-, para el fortalecimiento del Seguro Universal de Salud.
- 3.6. Además, es un tema que debe atenderse a la luz de la actual situación fiscal del país, de una adecuada rendición de cuentas y del cumplimiento de la normativa presupuestaria que rige la materia.

## 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, Nro. 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 (o en el término) 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 La Gaceta Nro. 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.

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

---

- 4.4. Diseñar, oficializar e implementar acciones específicas para que los recursos recibidos por concepto de la Ley N.º 9396, Aprobación del contrato de préstamo N.º 8593-CR, sean utilizados para financiar actividades de la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud y del Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 29 de noviembre de 2019, una certificación donde conste que dichas acciones fueron debidamente diseñadas y oficializadas. Además, deberán remitirse a este Órgano Contralor informes semestrales sobre la ejecución de dichas acciones, en las siguientes fechas 31 marzo de 2020, 30 setiembre de 2020, 31 de marzo de 2021, 30 de setiembre 2021, 31 de marzo de 2022, y a más tardar el 15 de octubre de 2022, remitir una certificación donde se acredite que dichas acciones fueron debidamente implementadas. (ver párrafos del **2.1 al 2.15**)
- 4.5. Diseñar, oficializar e implementar acciones específicas para utilizar los recursos pendientes de recibir de la Ley N.º 9396 en financiar actividades de la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud y del Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2019, una certificación donde conste que dichas acciones específicas fueron diseñadas y oficializadas. Además, deberán remitirse a este Órgano Contralor informes semestrales sobre la ejecución de dichas acciones, en las siguientes fechas 20 diciembre de 2019, 19 de junio de 2020, 18 de diciembre de 2020, 18 de junio de 2021, 17 de diciembre de 2021, 17 de junio de 2022 y a más tardar el 16 de diciembre de

2022, remitir una certificación donde se acredite que dichas acciones fueron debidamente implementadas. (ver párrafos del **2.1 al 2.15**)

- 4.6. Diseñar, oficializar e implementar mecanismos de control vinculados con el seguimiento y gestión financiera del Programa por Resultados, ello dentro del marco de lo estipulado en la Ley N.º 9396 Aprobación del Contrato de préstamo 8593-CR y Acuerdo Subsidiario. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 14 de setiembre de 2019, una certificación donde conste que dichos mecanismos han sido diseñados y oficializados. Además, a más tardar el 20 de diciembre de 2019, enviar una certificación donde se acredite que dichos mecanismos han sido debidamente implementados. (ver párrafos del **2.16 al 2.25**)

---

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

---

Licda. Silvia López Villalobos  
**Asistente Técnica**

---

Lic. Carlos R. Durán Hernández  
**Coordinador**

---

Licda. Marigrei Naranjo Salas  
**Colaboradora**

Ce.: Archivo auditoría



## Anexo N.º 1

### Detalle de los Indicadores Ligados a los Desembolsos

Indicador Ligado al Desembolso	Línea base de Resultado Ligado al Desembolso	Resultado Ligado al Desembolso (Hitos)	Monto del préstamo asignado
<b>ILD #1:</b> Porcentaje de cirugías mayores de la Lista de Prioridad, realizadas en forma ambulatoria según las Directrices Institucionales de la CCSS. <sup>9</sup>	41.6%	ILD#1.1: 43%	US\$30,000,000
		ILD#1.2: 46%	US\$30,000,000
<b>ILD #2:</b> Porcentaje acumulado de Población Meta invitada en forma personal para hacerse pruebas de detección de cáncer de colon en los cinco Cantones Prioritarios	0%	ILD#2.1: 10%	US\$30,000,000
		ILD#2.2: 40%	US\$30,000,000
<b>ILD#3:</b> Porcentaje de individuos diagnosticados con Diabetes Tipo II en Control Clínico Óptimo	39%	ILD#3.1: 41%	US\$30,000,000
		ILD#3.2: 43%	US\$30,000,000
<b>ILD#4:</b> Proyecto piloto sobre redes de salud integral aprobado por la Junta Directiva de la CCSS e implementado para una Población y Territorio Seleccionados y evaluado con resultados difundidos al público	-	ILD#4.1: Proyecto piloto aprobado por parte de la Junta Directiva.	US\$30,000,000
		ILD#4.2: Evaluación del piloto difundida al público.	US\$30,000,000
<b>ILD#5:</b> Porcentaje del número total de unidades de atención primaria con el paquete de salud electrónico con Expediente Digital Único en Salud	50%	ILD5.1: 60%	US\$30,000,000
		ILD5.2: 80%	US\$30,000,000
<b>ILD#6:</b> Rediseño, implementación y uso de datos recolectados en la nueva encuesta anual para medir el impacto de las nuevas intervenciones para mejorar la satisfacción de los pacientes.	-	ILD#6.1: Aprobación por parte de la Junta Directiva de la CCSS de la encuesta de satisfacción de pacientes.	US\$30,000,000
		ILD#6.2: Informe sobre el impacto de las intervenciones para mejorar la satisfacción de los pacientes aprobado por la Junta Directiva de la CCSS.	US\$30,000,000
<b>ILD#7:</b> Creación y ejecución de un plan integral a mediano y largo plazo para garantizar la sostenibilidad financiera de la CCSS	-	ILD#7.1: Plan de inversión de diez años aprobado por la Junta Directiva de la CCSS.	US\$20,000,000
		ILD#7.2: Valoración actuarial del estudio de seguros de salud aprobado por la Junta Directiva de la CCSS y difundido al público.	US\$20,000,000
		ILD#7.3: Presupuesto anual de la CCSS aprobado por la Junta Directiva de la CCSS y CGR utilizando Herramientas Prospectivas para Presupuestos.	US\$20,000,000

<sup>9</sup> Se realizó una enmienda legal para ajustar la línea base y metas de este indicador, la cual fue aprobada por el Banco Mundial mediante oficio del 2 de agosto de 2018 y certificación CERT. DCP-003-2018 del 5 de setiembre de 2018 por parte del Ministerio de Hacienda.

## Anexo N.º 2

### Glosario

Término	Concepto
<b>Activos financieros</b>	Un activo financiero es un instrumento financiero que otorga a su comprador el derecho a recibir ingresos futuros por parte del vendedor. Estos se representan mediante títulos físicos o anotaciones contables.
<b>Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud</b>	La AEFSS es un programa integral y ambicioso de fortalecimiento institucional con el objetivo doble de elevar la eficiencia y la calidad del sistema de seguro de salud de la CCSS. Esta se enfoca en áreas prioritarias: (i) Reorganización del Modelo de Salud; (ii) Fortalecimiento de la Gestión Institucional; (iii) Optimización de la Gestión Financiera.
<b>Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento</b>	El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) es una cooperativa internacional dedicada al desarrollo, propiedad de los 189 países que lo integran. Como el mayor banco de desarrollo del mundo, el BIRF apoya la misión del Grupo Banco Mundial, proporcionando préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos, y servicios de asesoría a los países de ingreso mediano y a los países de ingreso bajo con capacidad crediticia.
<b>Contrato de préstamo</b>	Se puede definir el contrato de préstamo como el negocio jurídico por el cual una entidad bancaria entrega al cliente una suma de dinero, cuya propiedad adquiere éste, con obligación de devolverla -de una vez o en forma fraccionada, en una o varias fechas prefijadas- y a abonar los intereses pactados, obligación que constituye para el Banco un derecho de crédito (o activo financiero).
<b>Entidad de Verificación Independiente</b>	Entidad contratada por la CCSS para la verificación del cumplimiento de los indicadores ligados a desembolsos del contrato de préstamo 8593-CR, la cual certificará su cumplimiento ante el Banco.
<b>Indicador ligado a desembolso</b>	Indicadores que debe cumplir la CCSS para recibir los desembolsos del contrato de préstamo 8593-CR y que serán objeto de verificación por parte de una entidad de verificación externa.
<b>Programa por Resultados</b>	Instrumento seleccionado por la CCSS para ayudar a ejecutar la Agenda Estratégica para el Fortalecimiento del Seguro de Salud (AEFSS), que tiene como objetivos de mejorar la oportunidad y la calidad de los servicios de salud y mejorar la eficiencia institucional de la CCSS.
<b>Seguro de Salud</b>	El Seguro de Salud, también llamado Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), es el programa insignia del modelo del seguro de salud pública a cargo de la CCSS por medio del cual se le brinda acceso a atención de salud a los trabajadores asegurados y sus familiares.
<b>Títulos valores</b>	Un título valor es un documento escrito y firmado, nominativo, a la orden o al portador, que menciona la promesa unilateral de pago de una suma de dinero, con vencimiento determinado.