

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA

**ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
CON ÉNFASIS EN BANCA Y FINANZAS**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIATURA**

**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN, EJECUCIÓN,
CONTROL Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SUCURSAL
DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL EN SAN
JOAQUÍN DE FLORES DURANTE EL PERÍODO 2010-2015**

Sustentante

Emily Carrillo Alvarado

Tutor

Luis Vargas Zúñiga

ABRIL, 2017

DECLARACIÓN JURADA

Yo, Emily Carrillo Alvarado, mayor de edad, portadora de la cédula de identidad número 1-1070-0818, egresada de la carrera de Administración de Empresas de la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de éste acto y debidamente apercebida y entendida de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de Licenciatura, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado: Evaluación del proceso de formulación, ejecución, control y liquidación presupuestaria de la Sucursal San Joaquín de Flores durante el período 2010-2015, es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertida que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de Heredia, a los veinte días del mes de abril del año dos mil diecisiete.



Cédula 1-1070-0818

CARTA DEL TUTOR

Heredia, 13 de febrero del 2017

Señora

Licenciada Jessica Mayers Marín

Directora de Administración y Contaduría Pública.

Universidad Hispanoamericana

Estimada señora:

La estudiante **Emily Carrillo Alvarado**, cédula de identidad número **01-1070-0818**, me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado **"Evaluación del proceso de formulación, ejecución, control y liquidación presupuestaria de la Sucursal de la Caja Costarricense del Seguro Social en San Joaquín del Flores durante el periodo 2010 - 2015"**, el cual ha elaborado para optar por el grado académico de **Licenciatura en Administración de Empresas, con Énfasis en Banca y Finanzas**.

En mi calidad de tutor, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos; conclusiones y recomendaciones.

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10%
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20%
C)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%	30%
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	20%
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20%
	TOTAL		100%

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura.

Atentamente,


Lic. Luis Vargas Zúñiga

Cédula identidad número 0107090057

Número carnet Colegio Profesional, CPCECR # 33896.

CARTA DE LECTOR

San José, 07 de abril del 2017

Universidad Hispanoamericana
Facultad de Ciencias Económicas

Atención: Oficina de Registro, Recinto Heredia

Estimados señores:

La estudiante Emily Carrillo Alvarado, cedula número 1-1070-0818 me ha presentado para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado **"Evaluación del proceso de Formulación, Ejecución, Control y liquidación Presupuestaria de la Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en San Joaquín de Flores durante el periodo 2010-2015."**, el cual han elaborado para obtener su grado de Licenciatura en Administración de Negocios con Énfasis en Banca y Finanzas.

He revisado y he hecho las observaciones relativas al contenido analizado, particularmente lo relativo a la coherencia entre el marco teórico y análisis de datos, la consistencia de los datos recopilados y la coherencia entre éstos y las conclusiones; asimismo, la aplicabilidad y originalidad de las recomendaciones, en términos de aporte de la investigación. He verificado que se han hecho las modificaciones correspondientes a las observaciones indicadas.

Por consiguiente, este trabajo cuenta con mi aval para ser presentado en la defensa pública.

Atentamente,



MSc. Ronald Ortiz Ramírez
Cédula 105910178

CARTA DE REVISIÓN FILOLÓGICA

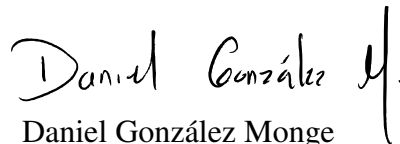
Los suscritos, Elena Redondo Camacho, cédula de identidad número 3 0447 0799 y Daniel González Monge, cédula de identidad número 1 1345 0416, en calidad de filólogos revisamos y corregimos el trabajo final de graduación que lleva por título *Evaluación del proceso de formulación, ejecución, control y liquidación presupuestaria de la sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en San Joaquín de Flores durante el período 2010-2015*, elaborado por Emily Carrillo Alvarado.

Hacemos constar que se corrigieron aspectos de forma, redacción, estilo y otros vicios del lenguaje que se pudieron trasladar al texto.

Esperamos que nuestra participación satisfaga los requerimientos de la Universidad Hispanoamericana.



Elena Redondo Camacho
Céd. 3 0447 0799
Bachiller en Filología Española
Carné ACFIL 247



Daniel González Monge
Céd. 1 1345 0416
Bachiller en Filología Española
Carné ACFIL 245

AGRADECIMIENTOS

A Dios, cuya presencia en mi camino y guía constante imploro diariamente; es quien me ha concedido todo lo necesario para llegar a este punto.

A mi madre, por su apoyo y por creer en mí a pesar de las adversidades y pruebas que hemos enfrentado. A mi padre, a quien tengo en mi pensamiento siempre y me ha enseñado lecciones valiosas a lo largo de todas mis etapas de formación. A mi hermano, el ser más importante en mi vida y por quien todos los días trato de ser mejor.

DEDICATORIA

Para Erick Ignacio, mi luz desde antes de 1999 cuando solo existía en mis oraciones de niña. Para Lucas y Boris, por lo que son y significan en nuestras vidas.

ÍNDICE DE CONTENIDO

TRIBUNAL EXAMINADOR.....	II
DECLARACIÓN JURADA.....	III
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTOS.....	V
CARTA DEL TUTOR	VI
CARTA DEL LECTOR.....	VII
CARTA DEL FILÓLOGO.....	VIII
ÍNDICE DE CUADROS	XIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XV
RESUMEN EJECUTIVO	XVI
CAPÍTULO I.....	19
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	19
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	2
1.1.1 Antecedentes del problema.....	2
1.1.2 Problematización del problema	5
1.1.3 Justificación del tema	7
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	9
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	9

1.3.1 Objetivo general	9
1.3.2 Objetivos específicos.....	9
1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES	10
1.4.1 Alcances.....	10
1.4.2 Limitaciones	11
CAPÍTULO II	23
MARCO TEÓRICO	23
2.1 EL CONTEXTO HISTÓRICO.....	13
2.1.1 Caja Costarricense de Seguro Social.....	13
2.1.1.1 Estructura organizativa.....	13
2.1.1.2 Sucursales.....	16
2.1.2 Sucursal San Joaquín de Flores	16
2.1.2.1 Reseña histórica.....	16
2.1.2.2 Misión y visión	18
2.1.2.2.1 Misión	18
2.1.2.2.2 Visión.....	19
2.1.4 Presupuesto institucional.....	19
2.1.3 Contraloría General de la República	21
2.1.4 Ley General de Control Interno	21
2.2 CONTEXTO TEÓRICO CONCEPTUAL	22
2.2.1 El presupuesto	22
2.2.1.1 Formulación presupuestaria	26
2.2.1.2 Aprobación presupuestaria.....	27

2.2.1.3 Ejecución presupuestaria	28
2.2.1.4 Control presupuestario	29
2.2.1.5 Evaluación presupuestaria	29
2.2.2 Proceso presupuestario de la Caja Costarricense de Seguro Social	30
2.2.3 Plan Nacional de Desarrollo	34
2.2.4 Plan Anual Operativo.....	36
2.3 HIPÓTESIS	37
2.4 OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS.....	38
CAPÍTULO III	45
MARCO METODOLÓGICO	45
3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	40
3.1.1 Marco espacial de la investigación	40
3.1.2. Condición en la que se hace la investigación	40
3.1.3 Dimensión o alcance temporal de la investigación	40
3.1.4 Finalidad de la investigación	40
3.1.4.2 Presupuesto operativo Sucursal San Joaquín.....	41
3.1.4.2 Modificaciones presupuestarias	48
3.1.5 Carácter de la investigación	54
3.1.5.1 Plan Anual Operativo.....	54
3.1.5.2 Crisis Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social	58
3.1.5.3 Población adscrita a la Sucursal San Joaquín de Flores.....	61
3.1.6 Naturaleza de la investigación.....	70
3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN	70

3.2.1 Personas	70
3.2.2 Fuentes de información	71
3.3 Muestreo	71
3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	72
CAPÍTULO IV.....	46
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS.....	46
4.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	74
4.1.1 Análisis de las variables	76
4.1.1.1 Variable N° 1: Población usuaria de los servicios	76
4.1.1.2 Variable N° 2: Funcionarios de la Sucursal San Joaquín de Flores	84
4.1.1.3 Variable N° 3: Funcionarios de Dirección de Presupuesto	90
CAPÍTULO V.....	82
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82
5.1 Conclusiones.....	96
5.2 Recomendaciones.....	102
BIBLIOGRAFÍA	104
GLOSARIO	106
ANEXOS	107

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1	Elementos básicos en la planificación por resultados	3
Cuadro N° 2	Ciclo presupuestario. "Planificación y presupuesto por programas"	26
Cuadro N° 3	Objetivos del PND y las metas de la CCSS según el Plan Institucional 2013	35
Cuadro N° 4	Porcentaje de crecimiento autorizado para la formulación presupuestaria períodos del 2010 al 2015	43
Cuadro N° 5	Comparativo de montos en asignación original y modificada	44
Cuadro N° 6	Grupos y partidas del presupuesto de la Sucursal San Joaquín de Flores	46
Cuadro N° 7	Clasificación de partidas presupuestarias	46
Cuadro N° 8	Subdivisión de las partidas de Servicios Personales	47
Cuadro N° 9	Cantidad de modificaciones realizadas a lo largo del período de investigación	48
Cuadro N° 10	Montos asignados y ejecutados para la partida 2002 durante el período 2010 a 2015	52
Cuadro N° 11	Metas del Plan Anual Operativo para la Sucursal San Joaquín durante el período 2010-2012	56
Cuadro N° 12	Metas del Plan Anual Operativo para la Sucursal San Joaquín durante el período 2013-2015	57
Cuadro N° 13	Unidades con la mayor cantidad de patronos y trabajadores adscritos a nivel nacional a diciembre de 2015	65
Cuadro N° 14	Unidades con la mayor facturación por cuotas obrero patronales a diciembre de 2015	66
Cuadro N° 15	Tipos de Sucursal en la Dirección Región Central	67
Cuadro N° 16	Total de recaudación por cuotas obrero patronales en la Región Central de Sucursales a diciembre de 2015	68
Cuadro N° 17	Comparativo de variables entre las Sucursales de San Joaquín y Turrialba con datos a 2015	70
Cuadro N° 18	Tipo de población usuaria del servicio que brinda la Sucursal San Joaquín de Flores	76

Cuadro N° 19	Lugar de residencia de los usuarios que hacen uso de los servicios de la Sucursal San Joaquín de Flores	76
Cuadro N° 20	Experiencia de los funcionarios de la Sucursal San Joaquín en otras dependencias institucionales	86
Cuadro N° 21	Condición de infraestructura, equipo e insumos de la Sucursal San Joaquín para los usuarios internos	87

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1	Partidas con mayor frecuencia de aumento dentro del período 2010 a 2015	50
Gráfico N° 2	Partidas con mayor frecuencia de disminución dentro del período 2010 a 2015	53
Gráfico N° 3	Población que recibe los servicios de la Sucursal San Joaquín a Diciembre de 2015	62
Gráfico N° 4	Motivo por el cual utiliza los servicios de la Sucursal San Joaquín (población no adscrita)	78
Gráfico N° 5	Tipo de usuario de los servicios que brinda la Sucursal San Joaquín de Flores	79
Gráfico N° 6	Conocimiento de todos los servicios que brinda la Sucursal San Joaquín de Flores	80
Gráfico N° 7	Calidad del servicio recibido por los usuarios externos de la Sucursal San Joaquín	81
Gráfico N° 8	Principales necesidades de mejora en la Sucursal San Joaquín de Flores	82
Gráfico N° 9	Comparación de la Sucursal San Joaquín con respecto a otras oficinas de la CCSS	83
Gráfico N° 10	Tiempo en el que ha sido funcionario de la Sucursal San Joaquín de Flores	85
Gráfico N° 11	Elementos de la Sucursal San Joaquín que requieren intervención para mejora	88

RESUMEN EJECUTIVO

El equilibrio entre ingreso y gasto de los recursos públicos está obstaculizado por el primero con respecto a las necesidades del segundo. Para tratar de minimizarlo los gobiernos de cada país han echado mano de formas para distribuir lo disponible y atender las necesidades de la mayoría, lo que condiciona la satisfacción de las necesidades particulares de cada sector de la población. De la misma manera, todas las empresas (gubernamentales o no) deben hacer frente a los retos con las herramientas que tienen a su alcance.

En este escenario se encuentra la Caja Costarricense de Seguro Social, institución con áreas de competencia tan diversas y complejas que podrían compararse con una pequeña república de un ingreso austero para una lista extensísima de necesidades.

Para identificar sus campos de acción, la entidad se vale de tres herramientas: Plan Nacional de Desarrollo, Plan Anual Operativo y presupuesto. El primero y segundo identifican la problemática a resolver en todas las áreas de su competencia, mientras que el Presupuesto se refiere al recurso financiero para hacerlo posible.

Como son tantas las necesidades, la Sucursal San Joaquín de Flores (al igual que muchas dependencias institucionales) es solo un elemento dentro de un grupo de por sí complejo y no puede ser analizado detalladamente a nivel institucional. Esta situación hace de su presupuesto operativo el resultado de un procedimiento que no necesariamente responde a sus necesidades.

Por esta razón se hace urgente el análisis de la situación de la Sucursal San Joaquín. Se consideran aspectos de producción, uso y manejo de los recursos

asignados y se concilian con variables de gestión local (usuarios externos), internas (funcionarios) e institucionales (Dirección de Presupuesto).

Para desarrollar el tema de investigación se plantearon los siguientes objetivos específicos: 1. Identificar los aspectos económicos y sociales que se toman en cuenta en los parámetros que determinan el monto de recurso financiero asignado al presupuesto de la sucursal. 2. Evaluar las partidas más susceptibles a incrementos, por medio de un análisis de las modificaciones presupuestarias llevadas a cabo en el período comprendido entre 2010 y 2015, por su incidencia en la gestión de la sucursal y en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. 3. Analizar cuantitativamente los ingresos que la sucursal San Joaquín posee y representa para las finanzas de la CCSS, para que así se justifique la necesidad de incremento del monto asignado en el presupuesto operativo. 4. Establecer elementos financieros y demográficos delimiten los montos asignados en cada grupo de partidas para el proceso de formulación presupuestaria, lo que permitirá el aumento de los porcentajes de crecimiento autorizados.

Al analizar la información recabada así como la verificación de datos de las distintas fuentes, se concluye que el proceso del ciclo presupuestario está condicionado por dos grandes circunstancias: solventar las necesidades de las unidades médicas institucionales (hospitales, clínicas, etc.) y un extenso rezago para contar con información actualizada que permita mejorar la gestión y replantear las prioridades y planes de acción institucionales.

Entre las recomendaciones, se destaca elaboración de un plan integrado que sirva de herramienta para solicitar a la Dirección de Presupuesto un cambio en los factores

que hasta ahora ha establecido, para que las unidades soliciten los incrementos anuales.

CAPÍTULO I
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 Antecedentes del problema

El control de las finanzas públicas es un tema de gran interés para la población de un país, no solo porque se hace uso de sus contribuciones sino porque repercute en la calidad de los bienes y servicios que el Estado le brinde.

Ante esto, si bien es importante hacer un análisis que permita evaluar la problemática anterior al gasto (especialmente en aquellas situaciones de riesgo fácilmente previsible), es igual o más significativo incentivar y documentar acciones que se puedan considerar posteriormente como un factor determinante, para hacer la planeación del uso de los recursos de origen y aprovechamiento públicos. Es decir, planificar y proyectar el destino de los fondos basándose en situaciones ya vividas, solventar las necesidades reales y no guiarse exclusivamente por metas planteadas en diagnósticos que no necesariamente conocen la realidad de la población.

Esta preocupación ha estado presente a lo largo del tiempo si se analiza el desarrollo que ha tenido la fase de formulación presupuestaria en la economía mundial. Como lo resumen Marcel et al. (2014) al referirse a la forma de presupuestar: primero con la técnica del presupuesto por programas (PPP) en los años sesenta, luego el presupuesto base cero (PBC) en los setenta y en la actualidad la corriente de presupuesto por resultados (PPR), la cual es declarada por muchos países del mundo como su método para la asignación de los recursos.

Al hablar de presupuesto por resultados se debe hacer mención de que este está estrechamente ligado con la gestión por resultados, que en el contexto de administración pública significa que todos los planes y proyectos que se plantea el

gobierno de cada país, están dirigidos a la mejora constante y efectiva de las condiciones que ofrece a los ciudadanos, mediante productos y servicios que deben mejorar su calidad de vida.

La diferencia de este concepto con la forma tradicional en que los gobiernos han estado llevando a cabo sus planes de trabajo, radica en que se trae a la realidad el análisis de cómo y dónde se debe centrar el campo de acción. En el sentido práctico, se deja de lado el cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos de cada país (muchas veces alejado de la realidad actual de la población) y se resuelven problemas para mejorar las condiciones en temas como salud, educación, infraestructura, seguridad, etc.

En teoría este parece ser un cambio favorable y debería solucionar los problemas que más aquejan a la ciudadanía. Por tanto, su implantación debe hacerse desde una perspectiva organizada y se deben considerar factores que si bien son generales, comprenden elementos particulares que definirán de forma eficiente la ruta a seguir.

En Guatemala, el Ministerio de Finanzas Públicas (2013) elaboró un documento de distribución general a la ciudadanía, en el cual expuso este tema de forma sencilla y listó los elementos a considerar, con sus respectivas propuestas:

Cuadro No.1 **Elementos básicos en la planificación por resultados**

¿Qué debe cambiar?	¿A quiénes se debe beneficiar?	¿Cómo cambiará?	¿Cuánto cambiará y en cuánto tiempo cambiará?
Nivel educativo	Niños	Aumentar	
Cantidad de	Jóvenes	Disminuir	
Atención de la salud	Mujeres	Mantener	
	Comunidades	Eliminar	
	Familias		
	Agricultores		

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.
Dirección Técnica del Presupuesto. (2013). ABC de Gestión por Resultados. Guatemala.

En esa misma línea, el presupuesto por resultados debe responder a cuáles son los servicios que el Estado debe procurar a la población en materia económica y social.

No obstante, en su mismo documento Marcel et al. (2014) señalan:

"Sin embargo, pese a la voluntad política y el sentido común, en la práctica la mayoría de los países del mundo no presupuestan para el logro de resultados, sino que lo hacen de manera incrementalista, tomando como referencia los presupuestos pasados y definiendo aumentos o reducciones para el nuevo ciclo fiscal". (p. XVI)

El criterio de los autores se puede comparar con la práctica en Costa Rica. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la administración Chinchilla Miranda (2011-2014) se agrupó el plan de gobierno en los ejes de: bienestar social, seguridad ciudadana y paz social, ambiente y ordenamiento territorial, competitividad e innovación, sin embargo el vigésimo informe del Estado de la Nación (2014) indica en su síntesis del capítulo sobre Equidad e Integración Social:

"El país sigue presentando un desempeño negativo en términos distributivos, que se refleja en el aumento de la desigualdad del ingreso, el estancamiento de la pobreza y el modesto avance en el cierre de brechas laborales, de género y territoriales, que este informe ha venido documentando a lo largo de dos décadas". (p. 9)

Esta falla en los elementos descritos se extiende a todos los ámbitos de atención de un gobierno, pues aunque no se tiene la pretensión de que sus planes se ejecuten por completo, esta información ejemplifica que aunque se quieran solventar las

necesidades de una población, hacerlo implica muchos cambios que no necesariamente se han dado a lo largo del tiempo.

La elaboración del presupuesto de las instituciones estatales en Costa Rica está compuesto por una serie de etapas, las cuales se aprueban dependiendo de su condición. Para el Gobierno Central es la Asamblea Legislativa, para las Entidades Descentralizadas es la Contraloría General de la República (CGR). La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se encuentra en este grupo y debe rendir cuentas e informes a la CGR.

1.1.2 Problematicación del problema

La Caja Costarricense de Seguro Social es una institución pública autónoma del Gobierno Central, se ha organizado en gerencias para delimitar las labores y campos de acción en las cuales interviene. Estas gerencias son: médica, financiera, administrativa, logística y pensiones y dirigen a todas las dependencias institucionales según su ubicación y competencias a lo largo del territorio nacional. En el contexto de Presupuesto, cada dependencia se denomina Unidad Ejecutora (UE).

Cada UE es responsable y debe formular anualmente su necesidad de recurso financiero atendiendo los lineamientos procedentes de la Dirección de Presupuesto, que es el ente institucional al que le corresponde orientar y fiscalizar las gestiones concernientes a este tema. Por su parte, la Dirección de Presupuesto brinda sus informes a la Presidencia Ejecutiva quien finalmente es quien presenta la rendición de cuentas ante la CGR.

La sucursal San Joaquín es una unidad ejecutora perteneciente a la Gerencia Financiera y está orientada a la recaudación de las cargas sociales (aportes obrero patronales) y la distribución de estos recursos económicos en su límite de competencias: servicios que brinda.

¿Cuáles son las variables financieras, demográficas, sociales e institucionales que se toman en cuenta para establecer los parámetros que determinan el monto de recurso financiero asignado al presupuesto de la sucursal San Joaquín?

Durante cada período presupuestario, la sucursal lleva a cabo al menos dos modificaciones, con el objetivo de redistribuir los recursos (disponibles o extraordinarios), debido a necesidades de financiamiento que permitirá resolver situaciones que exigen una atención inmediata y que no fue posible solventar desde el inicio. Esto debido a los topes de incremento establecidos previamente al llevar a cabo la formulación presupuestaria.

¿Cuáles son las partidas más susceptibles a variación mediante modificaciones?

Por su ubicación geográfica y áreas de adscripción (zonas a las cuales les brinda el servicio), la sucursal San Joaquín cuenta con una valiosa porción de la recaudación de cuotas obrero patronales a nivel nacional. Esto podría interpretarse en asignación de recursos (humanos, financieros, entre otros) proporcional para el desempeño de sus funciones, lo que no se da actualmente.

¿Cómo puede justificarse el incremento en los recursos asignados, tomando como base los ingresos que la Sucursal San Joaquín recauda a nivel nacional?

Al iniciar el proceso de formulación presupuestaria, las unidades ejecutoras reciben por parte de la Dirección de Presupuesto un documento en el cual se indica el porcentaje autorizado de crecimiento, así como el monto límite en colones para

cada grupo de partidas. La justificación para estos topes es el porcentaje de inflación brindado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR).

¿Cuáles factores económicos y de producción podrían proponerse como delimitantes de los montos de crecimiento autorizados para los grupos de partidas en el proceso de formulación presupuestaria?

1.1.3 Justificación del tema

Esta investigación pretende replantear los elementos que se toman de base para definir los topes máximos de recurso financiero para cada grupo de partidas autorizadas; es decir, variarlos o modificarlos para hacer que el ciclo presupuestario de la Sucursal sea más eficiente.

Es necesario contar con el recurso financiero suficiente para hacer frente a las necesidades básicas de la unidad, pues estas inciden directa o indirectamente en la población obrera y patronal que requiere los servicios que ahí se brindan, pero de una forma distinta a como se ha venido realizando. Se deben complementar con los índices económicos nacionales las situaciones particulares de cada dependencia institucional, pues estas han variado desde sus inicios, principalmente por el crecimiento de la población y la necesidad (y obligación) de brindar mejores servicios, acorde con las exigencias de la zona en la que se ubique.

Con un proceso de formulación apegado a la realidad, sin superar los límites de la que permanece en la forma de administrar el seguro social costarricense, la administración de la sucursal podrá llevar a cabo un ciclo presupuestario sin contratiempos. Es decir, sin la necesidad de alteraciones y, en consecuencia,

desarrollar el alcance de las metas planteadas y/o relacionadas con el Plan Anual Operativo (PAO) y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

A nivel institucional, ninguna unidad ejecutora cuenta con un mecanismo previsorio para una ejecución presupuestaria eficiente. La costumbre es formular la propuesta apegándose a las delimitaciones de incremento, ejecutar los recursos financieros asignados y ceder ante los límites establecidos, sin que estos provengan de un análisis del contexto (demográfico, de gestión y de producción) en el que se desarrollan.

El valor agregado de la carrera de Banca y Finanzas es puntualizar aspectos que facilitarían a personas ajenas conocer la Administración Pública de una forma práctica. Dicho de otra manera llevar las leyes, reglamentos y normativa en general a una aplicación que genera resultados tangibles y beneficiosos para la ciudadanía, la cual es la receptora de la gestión llevada a cabo por el Estado.

Finalmente el beneficio será que la administración no precisará de justificarse por no cumplimiento de los objetivos pues, en el peor de los casos, esto sería consecuencia de factores ajenos a su control o jurisprudencia, toda vez que el inicio del ciclo presupuestario estaría sujeto a la realidad al que pertenece, por lo que su desarrollo y desenlace irá de la mano con el entorno, ajustándose a este desde el principio. Asimismo, será posible solventar las carencias o completar satisfactoriamente la atención de necesidades propias de la unidad, tales como: mejora en infraestructura, suministro de equipo e insumos de oficina, minimizar o sustituir en su totalidad la falta de personal ante ausencia de los titulares.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles han sido los elementos económicos que incidieron para definir el presupuesto operativo a asignar de los últimos cinco años y cómo pueden variarse, con el propósito de hacer más eficiente el ciclo presupuestario de la sucursal San Joaquín de Flores?

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 Objetivo general

Determinar los factores económicos y sociales que fijan el monto asignado para cada grupo de partidas, según las variables institucionales y en cumplimiento a lo dictaminado por la CGR, para la mejora del desarrollo del ciclo presupuestario en la Sucursal CCSS de San Joaquín de Flores.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Identificar los aspectos económicos y sociales que se toman en cuenta en los parámetros que determinan el monto de recurso financiero asignado al presupuesto de la Sucursal.
2. Evaluar las partidas más susceptibles a incrementos, por medio de un análisis de las modificaciones presupuestarias llevadas a cabo en el período comprendido entre 2010 y 2015, por su incidencia en la gestión de la sucursal en el cumplimiento de las metas del Plan PND.

3. Analizar cuantitativamente los ingresos que la sucursal San Joaquín posee y representa para las finanzas de la CCSS, para que así se justifique la necesidad de incremento del monto asignado en el presupuesto operativo.
4. Establecer elementos financieros y demográficos que delimiten los montos asignados en cada grupo de partidas para el proceso de formulación presupuestaria, lo que permitirá el aumento de los porcentajes de crecimiento autorizados.

1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

1.4.1 Alcances

Los alcances de esta evaluación han de servir:

1. A la sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en San Joaquín de Flores, para contar con un presupuesto que se ajuste a las posibilidades institucionales pero que considere sus necesidades de mejora en infraestructura, aumento del recurso humano y material.
2. Al área de Presupuesto de la sucursal San Joaquín de Flores, la cual podrá ejecutar el ciclo presupuestario basándose en elementos técnicos que facilitarán su desarrollo desde la fase de formulación, lo que minimizará la necesidad de cambios, a menos que se trate de situaciones imprevistas y de atención urgente.

1.4.2 Limitaciones

1. La evaluación no podrá ser vinculante para otras unidades ejecutoras, pues contempla variables propias de la sucursal San Joaquín, las cuales se circunscriben únicamente a esta.
2. Acceso restringido a información institucional de la gestión operativa de la Dirección de Presupuesto calificada como exclusiva a dicha área, así como la obtención de documentos oficiales sobre estrategias y campos de acción prioritarios para atender requerimientos o solicitudes gubernamentales.
3. Se recurre a datos anteriores al período comprendido en esta investigación, que si bien no podrían considerarse recientes, son los únicos que se ubicaron debido a su utilidad pues permiten referenciar información importante.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 EL CONTEXTO HISTÓRICO

2.1.1 Caja Costarricense de Seguro Social

El 01 de noviembre de 1941, mediante Ley No. 17, se fundó la Caja Costarricense de Seguro Social como una institución semiautónoma, durante la administración del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia. El 02 de julio de 1943, por medio de la Ley No. 24 que reformó la Constitución Política de 1871, se introdujo un capítulo de Derechos y Garantías Sociales, destacando el artículo 73, que indica:

Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte y demás contingencias que la ley determine. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, reformado por Ley No. 2737 de 1961)

2.1.1.1 Estructura organizativa

Por las múltiples actividades que realiza y responsabilidades que le compete, la CCSS ha dividido y agrupado sus dependencias en unidades, de acuerdo a su naturaleza de acción.

Por ejemplo, la primera unidad en el organigrama es la Presidencia Ejecutiva y sus dependencias son Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva.

Un segundo orden lo componen las Unidades Asesoras de la Presidencia

Ejecutiva como Auditoría, Dirección Técnica Actuarial y Planificación Financiera, Dirección Institucional de Contraloría en Servicios de Salud y Dirección de Planificación Institucional.

El tercer grupo es la Gerencia Financiera (con sus dependencias) donde se ubica la Región Central de Sucursales en un cuarto grupo, con sus 16 unidades adscritas las cuales abarcan las provincias de San José (Desamparados, Acosta, Guadalupe, Puriscal, Ciudad Colón, Tarrazú, Santa Elena (Frailes)), Cartago (La Unión, Cartago, Pacayas, Paraíso, Turrialba) y Heredia (Heredia, Santo Domingo, San Rafael y San Joaquín).

Luego continúa el detalle con las regiones de sucursales Huetar Norte, Chorotega, Huetar Atlántica y Brunca. Posteriormente inicia la Gerencia Médica, continúa con los demás centros médico asistenciales y finalmente las demás gerencias de la institución.

En resumen, la Caja Costarricense de Seguro Social está compuesta por Junta Directiva (ente jerárquico superior), con sus unidades auxiliares Auditoría, Dirección Técnica Actuarial y Planificación Financiera, Dirección Institucional de Contraloría en Servicios de Salud y Dirección de Planificación Institucional.

En un segundo orden se encuentran las seis gerencias: Administrativa, Médica, Financiera, Infraestructura y Tecnologías, Logística y Pensiones. Cada una de las gerencias cuenta con unidades cuya área de atención lógicamente está relacionada a esta.

En la Gerencia Administrativa se ubican las direcciones de Recursos Humanos, Jurídica, Desarrollo Organizacional, Servicios Institucionales, entre otros.

En la Gerencia Médica se agrupan todos los hospitales nacionales, especializados, regionales y periféricos, así como las clínicas, Equipo Básico de Atención Integral en Salud (EBAIS) y demás unidades relacionadas directamente con la atención de la salud de los ciudadanos.

La Financiera reúne, como se indicó anteriormente, dependencias cuya labor está relacionada con la recaudación y distribución de las cargas sociales. Se ubican en esta gerencia las Direcciones de Inspección, Financiero Contable, Regionales de Sucursales, Presupuesto, Cobros, etc.

En Logística se encuentran Producción y las relacionadas con Bienes y Servicios.

Por otra parte Infraestructura y Tecnologías cuenta con las Direcciones de Arquitectura e Ingeniería, Mantenimiento Institucional, Administración de Proyectos Especiales, Equipamiento Institucional y Tecnologías de Información y Telecomunicaciones.

Finalmente, la Gerencia de Pensiones está compuesta por Inversiones, Calificación de la Invalidez, Prestaciones Sociales y otros.

Cabe mencionar que cada una de estas direcciones cuenta a su vez con otras unidades, agrupadas según la labor que realizan y la zona geográfica en la que se ubican.

Por tanto, resulta casi imposible listar la totalidad de las dependencias institucionales. En el apartado de anexos se incluye el organigrama completo para referencia¹.

¹ Ver anexo 1.

2.1.1.2 Sucursales

Atienden y gestionan las funciones financieras y administrativas de la CCSS en una zona determinada del país. En estas se realizan trámites correspondientes a la labor cobratoria (cuotas obrero patronales, seguro voluntario e independiente, etc.), pago de prestaciones en dinero (incapacidades por enfermedad y licencias de maternidad, porcentaje correspondiente al convenio CCSS-INS por accidentes de tránsito, entre otros), pensiones (trámite de solicitud, aprobación o rechazo del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte o No Contributivo (incluye Parálisis Cerebral Profundo)), inspección (inscripción de nuevos patronos o investigación por situaciones de evasión, entre otras labores), trabajo social (trabaja en conjunto con el área de pensiones en la investigación respectiva para aprobación o revisión de pensiones, así como actividades para promover la calidad de vida del Ciudadano de Oro).

2.1.2 Sucursal San Joaquín de Flores

2.1.2.1 Reseña histórica

Según datos de la Municipalidad de Flores al 2013, el cantón de Flores fue habitado por indígenas del llamado Reino Huetar de Occidente, cuyo cacique fue Garabito, territorio que formó parte de la región que se denominó durante la colonia como valle de Barva, en donde se fueron formando algunas haciendas de labriegos españoles, que provenían principalmente de Cartago.

En el siglo XIX el territorio fue creciendo, recibió las categorías de barrio, cuartel y distrito del cantón de Heredia. La construcción del ferrocarril al Caribe, a finales del siglo XIX, influyó considerablemente en el desarrollo de la zona.

El nombre del cantón se otorgó en memoria del distinguido médico costarricense don Juan José Flores Umaña, quien destacó por su desprendimiento y espíritu humanitario. Llegó a ocupar la presidencia del Concejo de Heredia y la Gobernación de Heredia. Gracias a su gestión se construyó el mercado, el parque y un salón de teatro en la Casa Municipal de la ciudad. Nació el 12 de abril de 1843 en Heredia y falleció el 11 de octubre de 1903.

Por Ley No. 52 del 12 de agosto de 1915, Flores se erigió como el cantón número 8 de la provincia de Heredia. Es el cantón más pequeño de la República de Costa Rica, con 6.96 Km². Cuenta con tres distritos: San Joaquín, Llorente y Barrantes (más conocido como San Lorenzo).

La sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en San Joaquín de Flores inició operaciones en 1979, con siete funcionarios y una población de 150 patronos. Atendía sus funciones en una sección de la clínica Jorge Volio Jiménez, pero a partir de febrero de 1994 adquirió su propio edificio, el cual comprende 169 m² de construcción y ha sido remodelado en tres ocasiones para enfrentar el constante crecimiento de su población. Cuenta con 17 puntos de atención interna, 1 sala de espera, 1 bodega y una pequeña zona verde.

Su estructura jerárquica es plana, compuesta formalmente por una jefatura de la cual depende el resto del personal.

Actualmente atiende una población patronal de más de 2000 personas (entre físicas y jurídicas) con un total de 90.269 trabajadores y una facturación mensual promedio de ₡18 mil millones, lo que representa ₡6,387 millones en cuotas. Sus zonas de atención son los cantones de Flores, Santa Bárbara y Belén, además, brinda servicio a varios sectores de Santa Ana (FORUM por ejemplo), lo que

representa los montos de facturación y recaudación anteriormente indicados. Entre las características de su población se pueden mencionar: área urbana con sectores marginales, áreas semiurbanas y áreas rurales, lo que permite tener diferentes esquemas de atención en los diversos servicios que se deben brindar.

2.1.2.2 Misión y visión

Como dependencia institucional, esta comparte la Misión y Visión de la Caja Costarricense de Seguro Social.

2.1.2.2.1 Misión

Proporcionar los servicios de salud en forma integral al individuo, la familia y la comunidad, y otorgar la protección económica, social y de pensiones, conforme la legislación vigente, a la población costarricense, mediante el respeto a las personas y a los principios filosóficos de la CCSS: Universalidad, Solidaridad, Unidad, Igualdad, Obligatoriedad, Equidad y Subsidiaridad.

El fomento de los principios éticos, la mística, el compromiso y la excelencia en el trabajo en los funcionarios de la Institución.

La orientación de los servicios a la satisfacción de los clientes.

La capacitación continua y la motivación de los funcionarios.

La gestión innovadora, con apertura al cambio, para lograr mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios.

El aseguramiento de la sostenibilidad financiera, mediante un sistema efectivo de recaudación.

La promoción de la investigación y el desarrollo de las ciencias de la salud y de la gestión administrativa.

2.1.2.2.2 Visión

El enunciado cita literalmente: Seremos una Institución pública articulada, líder en la prestación de los servicios integrales de salud, de pensiones y prestaciones sociales en respuesta a los problemas y necesidades de la población, con servicios oportunos, de calidad y en armonía con el ambiente humano.

2.1.4 Presupuesto institucional

El instructivo para la elaboración del Presupuesto de la Gerencia Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social año 2012 (2011), define presupuesto como "la expresión financiera de los gastos a realizar en un período determinado, para cumplir con los objetivos y metas planteadas." (p. 4)

El mismo documento de la Caja Costarricense de Seguro Social (2011), en relación con la importancia del presupuesto, señala:

Es una herramienta de política, en tanto expresa las decisiones de la alta dirección en acciones específicas.

Es un instrumento de planificación en la cual se priorizan objetivos y metas a cumplir con determinados medios.

Es un instrumento gerencial de suma importancia para la toma de decisiones.

Es un instrumento de administración, ya que exige se realicen acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes y

programas.

Es un parámetro para medir el desempeño y la rendición de cuentas.

Es una fuente de información fundamental, en tanto de su control y evaluación se generan reportes e informes que permiten tomar acciones correctivas en procura de los objetivos y metas establecidas (p.5).

Como complemento, el Reglamento de Normas Técnicas que regula el Sistema de Administración Financiera de la CCSS (2007), considera los siguientes principios presupuestarios:

Integralidad

Consiste en considerar de manera armoniosa, oportuna y coordinada, todos los elementos sustantivos relacionados con el proceso presupuestario.

Divulgación

Los elementos fundamentales y las actividades de las fases del proceso presupuestario deben ser divulgadas oportunamente entre el personal respectivo con el fin de hacerlos del conocimiento general y procurar el compromiso requerido para su desarrollo.

Participación

En las diferentes fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de los funcionarios de la entidad y de los ciudadanos.

Flexibilidad

Las premisas básicas que sustentan las fases del proceso presupuestario deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente para determinar su

validez ante los cambios internos y externos y asegurar su aporte al cumplimiento de los objetivos y la misión institucionales.

Sostenibilidad

En las fases del proceso presupuestario, se debe considerar que algunos proyectos tienen un horizonte de ejecución que rebasa el período presupuestario, por lo que se deberán establecer las medidas que aseguren su financiamiento durante todo el período de su desarrollo (p. 4)

2.1.3 Contraloría General de la República

Institución gubernamental, auxiliar del Poder Ejecutivo, a la cual le atañe exclusivamente el control de la Hacienda Pública. Fallas y Quiroz (2007), sintetizan su campo de acción, específicamente en el apartado que se relaciona con su intervención a las instituciones autónomas: "le corresponde a la Contraloría General de la República examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas y los municipios, así como fiscalizar su ejecución y liquidación" (p. 10).

Esta dinámica, dada por mandato constitucional, agrupa la aprobación y fiscalización del uso total de la hacienda pública en: sujeción de control político (Asamblea Legislativa para el Gobierno Central) y ente contralor auxiliar del Congreso (Contraloría General de la República, para las instituciones autónomas).

Para llevar a cabo su labor, la CGR y las instituciones supervisadas por esta, se enmarcan en lo establecido en la Ley General de Control Interno (8292).

2.1.4 Ley General de Control Interno

Ante la necesidad de establecer los límites de acción y de responsabilidad sobre

las actuaciones de los funcionarios públicos, en julio de 2002 la Asamblea Legislativa emitió la Ley 8292 denominada Ley General de Control Interno.

Su origen, según lo reseña Montiel, F (2014): "es una derivación del principio de legalidad contenido en el Artículo 11 de la Constitución Política y el Artículo 11 de la Ley General de la Administración pública, donde el ordenamiento jurídico se erige como un "muro o techo" para los límites del poder público y evitar los abusos en su ejercicio." (p. 75)

Como lo resume Araya, A. (2014), en esta se establecen un conjunto de lineamientos para el resguardo del patrimonio público, entre otros, de pérdidas, uso indebido, acto ilegal, de exigir (el usuario) la confiabilidad y oportunidad de la información, de garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones, y de cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

2.2 CONTEXTO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.2.1 El presupuesto

Cada organización está compuesta por diversos elementos que le permiten llevar a cabo sus labores; desde el recurso humano hasta el material, así como los insumos y herramientas que la hacen posible. El factor económico es uno de los principales, pues permite tener acceso a otros. La disposición de cómo, cuándo, cuánto y por qué obedece a análisis y decisiones que se toman con la información que se obtiene del presupuesto: saber qué tengo (recursos financieros), qué debo hacer (necesidades) y qué debo resolver primero (priorización de tareas). El

presupuesto es un compendio, una disciplina en el tema de finanzas; y está regido por principios.

"Los principios presupuestarios son las bases donde se asientan las políticas, estrategias, técnicas y procedimientos para la elaboración, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de la planificación y el presupuesto." (Contaste et al, 1999, p.12).

Cabe resaltar que estos principios no son antojadizos ni subjetivos, sino que son el resultado de múltiples análisis aplicados a los presupuestos durante todas sus etapas. Por lo tanto son universales y deben considerarse para la gestión presupuestaria.

En su tesis, Robert Nava (2009) resume estos principios, los cuales se detallan a continuación:

Principio de anualidad:

Conforme a este principio, el presupuesto debe abarcar el período de un año, el cual es conocido como ejercicio fiscal, en la administración pública ese año coincide con el año civil, es decir, de enero a diciembre.

Principio de universalidad:

Todos los ingresos y gastos de la nación, de los estados y municipios deben estar incluidos en el presupuesto (...) Por otra parte, prohíbe efectuar gastos para los cuales no exista una previsión o crédito presupuestario.

Principio de flexibilidad:

La rigidez del principio anterior queda amortiguada en parte por este principio, es de suponer que existan mecanismos para suplir las

deficiencias que pudieran producirse en la ejecución del presupuesto aprobado. Tales mecanismos son: los traslados de créditos presupuestarios, los créditos adicionales y las rectificaciones al presupuesto.

Principio de unidad:

Este guarda cierta relación con el de universalidad. Se pretende evitar la proliferación de fondos o cuentas especiales, es decir, la afectación de determinado rubro de ingresos para el pago de un gasto estipulado. Quiere quitarse con este principio la práctica de destinar o afectar algún rubro de ingreso a un fin específico.

Principio de equilibrio presupuestario:

Establece que los ingresos y egresos deben guardar una perfecta armonía, es decir, que los unos no deben exceder a los otros, que el monto total estimado para los gastos debe ser igual al total de los ingresos previstos para el mismo período fiscal. No debe esperarse en la ejecución presupuestaria ni un superávit ni un déficit. Este equilibrio se consigue también mediante los ajustes que puedan acordarse en los gastos, cuando se evidencie una reducción en los ingresos estimados.

Principio de especificidad:

Lograr que el presupuesto contenga toda la información que se considere indispensable, necesaria para el cabal entendimiento, control y evaluación de dicho documento.

Principio de Publicidad:

Toda actividad presupuestaria debe estar sometida a conocimiento de la

colectividad, al dominio público. (...) en consecuencia, el presupuesto debe publicarse, y motivar la discusión del mismo en forma pública. (p.25)

Como parte fundamental de la gestión administrativa, el presupuesto es la herramienta que permite la organización y distribución de los recursos disponibles a los distintos objetivos que se pretenden alcanzar. Esto toma especial énfasis en el sector de la Administración Pública, donde los recursos son limitados y las necesidades múltiples.

El presupuesto es uno de los instrumentos más relevantes para orientar y enmarcar la actividad del Estado y cobra mayor importancia para países pequeños y en desarrollo, en la actualidad es considerado uno de los temas de mayor controversia entre los grupos políticos y la opinión pública en general, por cuanto en las últimas décadas ha reflejado las diferentes políticas de desarrollo que han desencadenado en una mayor intervención del Estado en la economía. (Marín et al, 2007, p.1)

Desde esa perspectiva, el presupuesto como tal no es un fin sino un medio para lograr los objetivos, metas y prioridades establecidos por el gobierno. Se define como una herramienta compuesta de fases donde cada una es producto de la anterior para volverse un ciclo; este ciclo tiene lugar en un período determinado. "Estas se realizan, por lo general, en el curso de dos y medio años; la ejecución se hace dentro del llamado "año fiscal", que en la mayoría de los países coinciden con el año civil" (Martner, 2004, p.40)

Cuadro No. 2 Ciclo presupuestario

Etapa
Formulación
Programación
Presentación
Discusión y
Ejecución
Contabilidad y Control
Evaluación

Fuente: Gonzalo Martner
"Planificación y presupuesto por programas".

2.2.1.1 Formulación presupuestaria

Es la etapa que concreta el acto de presupuestar. Como los recursos financieros son escasos, su asignación corresponde a directrices generales de Política Presupuestaria.

La Política Presupuestaria es un conjunto de directrices que delimitan el crecimiento de una partida, por lo tanto, se dice que establecer el cumplimiento de la Política Presupuestaria es no superar el porcentaje máximo permitido para el año en formulación.

Para todas las instituciones públicas en el país el proceso es el mismo: el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Banco Central y el MIDEPLAN, establecen la programación macroeconómica, ejercicio que parte de la evaluación y proyección del estado de la economía, que posteriormente se define mediante decreto ejecutivo. Es el marco cuantitativo a partir del cual se establecen las limitaciones al gasto de las entidades, y con base en los cuales se formulan los Planes Anuales Operativos (PAO) institucionales, que por disposición expresa de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (No. 8131), deben hacer lectura

del Plan Nacional de Desarrollo y estar alineados con las propuestas presupuestarias que posteriormente se enviarán a aprobación.

Para iniciar el proceso, en el caso de la Caja, anualmente la Junta Directiva emite el comunicado oficial para todas sus dependencias institucionales mediante un documento formal, generalmente compuesto por más de doce folios, en el cual se desglosan todos los puntos concernientes a este proceso, detallando los lineamientos de la Política Presupuestaria para el período.

El documento habla del contexto económico y financiero de la Caja, el marco jurídico-legal que rige esta gestión, objetivos y finalmente los lineamientos a seguir (para el 2015 estos fueron: la utilización racional de los recursos, ingresos, distribución de los recursos, formulación, ejecución, control y evaluación del uso de los recursos, recursos presupuestarios para los gastos corrientes, recursos presupuestarios para servicios personales (remuneraciones), inversiones en equipo, tecnología e infraestructura, asignación de recursos adicionales y por último reintegro de remanentes del presupuesto).

2.2.1.2 Aprobación presupuestaria

En el caso de Costa Rica, el proceso de aprobación de los presupuestos públicos reviste una característica peculiar con respecto a los otros países de la región, debido al rol relevante que juega la Contraloría General de la República en ese proceso. El Artículo 121 de la Constitución establece que la Asamblea Legislativa aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del gobierno central (Poder Ejecutivo, sus ministerios, dependencias y entidades adscritas; el Poder Legislativo y

sus instituciones auxiliares; el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones), mientras que la CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas (Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad, etc.) y de las municipalidades. Se estima que el presupuesto que aprueba la Asamblea representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente, sin ningún trámite legislativo. (Acevedo, 2007, p. 21)

Como complemento a lo anterior, se toma en cuenta lo considerado en la Ley 8131 (Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos) que indica que los ministerios y sus órganos adscritos presentan sus planes ante el MIDEPLAN, a más tardar el 30 de abril de cada año, para que junto con el Ministerio de Hacienda elaboren el presupuesto. Mientras por otra parte las entidades del Estado, autónomas y no financieras, deben presentar el presupuesto ante la Contraloría General de la República a más tardar el 01 de setiembre de cada año.

2.2.1.3 Ejecución presupuestaria

Al respecto, Marín et al (2004) definen: "la ejecución del presupuesto consiste en los procedimientos que deben llevar a cabo las instituciones para utilizar los recursos que le van a permitir cumplir con los objetivos y metas establecidas" (p.8)

En otras palabras son las transacciones y operaciones financieras cotidianas necesarias para utilizar el presupuesto disponible, enmarcado en un período que va del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año. Los gastos deben realizarse a

conformidad con las asignaciones presupuestarias y de acuerdo a la programación definida.

A nivel de la administración pública se hace énfasis en la imposibilidad de efectuar gastos para los cuales no se tiene recurso financiero asignado.

2.2.1.4 Control presupuestario

Parte más operativa del proceso, tiene que ver con las revisiones que cada dependencia realiza de su presupuesto y consiste en comparación de informaciones y conciliaciones.

A nivel institucional, la Caja cuenta con sistemas de información que permiten realizar ese control cruzado, en donde cada dependencia dispone de informes contables (mayor auxiliar, libro diario, etc.), alimentado con las afectaciones que diariamente se lleven a cabo y, a nivel central, obtener los mismos informes con la diferencia que estos contienen la información real y exacta, pues es alimentado por los demás sistemas tecnológicos financieros y de gestión que se realizan en cualquier oficina y que afectan directamente el presupuesto asignado para esa unidad en particular. Ante una diferencia entre ambos, se debe ubicar y determinar si corresponde a un error o bien, se deben hacer los ajustes para modificar la información.

2.2.1.5 Evaluación presupuestaria

Tiene como finalidad la demostración objetiva y transparente de los resultados de la gestión institucional, es decir, si hubo cumplimiento de los objetivos y metas a las

que se adquirió el compromiso con dineros públicos y si fue de beneficio para la población. Idealmente, esta debe servir de base para la toma de decisiones.

En la Caja se realizan dos procesos de evaluación al año, que se solicitan por y se presentan a la CGR. El primero luego de los primeros seis meses de gestión y el segundo, a inicios del período siguiente en el cual se rinden las cuentas por los recursos no ejecutados o sobre girados.

2.2.2 Proceso presupuestario de la Caja Costarricense de Seguro Social

Como se expone a lo largo de esta investigación, la institución cumple su ciclo presupuestario atendiendo a los lineamientos y respetando las directrices que emite la CGR al respecto. Aunque su actuar es autónomo, el origen y destino de los recursos que maneja está claramente regulado por el ente contralor y bajo ninguna circunstancia puede destinarlos o modificarlos antojadizamente.

En la Ley Constitutiva de la CCSS, se establecen las atribuciones que le conciernen a la Junta Directiva de la Institución, y en lo que corresponde a la aprobación del presupuesto, menciona lo siguiente en el artículo 14:

Aprobar, a más tardar quince días antes de su fecha de entrega a la Contraloría General de la República, a propuesta del Presidente Ejecutivo, el presupuesto anual de gastos. El Auditor de la Institución está obligado a informar inmediatamente a Presidencia Ejecutiva, sobre cualquier gasto que infrinja lo dispuesto en el párrafo anterior. (p.5)

Anteriormente se aclaró que como es una entidad cuyas funciones son muy variadas y complejas, no es posible que la Junta Directiva (como ente jerárquico

superior) lleve a cabo el ciclo presupuestario para todas las oficinas, clínicas, hospitales, planteles y demás gestores institucionales que la componen. Por esta razón cada unidad ejecutora cuenta con los funcionarios que llevan a cabo esta labor y que, según la magnitud de la dependencia (tamaño físico y campo de acción), así como de la población a la cual le brinda servicio, rinde cuentas a una dependencia institucional superior específica, la cual a su vez lo hace a su superior y así sucesivamente hasta que la Junta Directiva recibe un solo compendio, agrupado según la Gerencia a la que corresponde. Cabe mencionar que a nivel de Sucursales, el responsable es el jefe administrativo, que a la vez tiene la potestad de delegar el proceso operativo en algún funcionario, sin que esto le exima de la responsabilidad que le atañe según lo dicte la Ley de Control Interno y demás normativa relacionada.

Cada unidad ejecutora recibe, a inicios o en el transcurso del mes de junio de cada año, la comunicación por parte de la Dirección de Presupuesto acerca de los topes de recurso financiero disponible para la gestión y deberá distribuir ese dinero entre todas las partidas de su presupuesto operativo. Esta distribución debe respetar los límites y requerimientos que también se establecieron previamente.

Es importante aclarar que cada unidad es responsable de solicitar el recurso para las partidas de compras y contrataciones por bienes y servicios (públicos o privados), así como otras situaciones relacionadas con insumos que garanticen el desempeño de las funciones. Con respecto a la gestión de personal, el financiamiento se da combinando recursos otorgados por parte de la Dirección de Presupuesto (sin que medie solicitud expresa de la sucursal), y con financiamiento local, pero que para ambos casos es administrado por la unidad (ejecución y control del gasto).

Una vez terminada la propuesta se presenta al ente jerárquico superior (en el caso de la Sucursal San Joaquín, es la Dirección Región Central de Sucursales). En esta presentación se verifica que el proyecto cumpla con todos los requisitos de forma (documentos, certificaciones, reportes del sistema informático, matrices con las metas y proyecciones de gasto, entre otros) y de fondo (recurso financiero asignado). Una vez que se aprueba este proceso, la Dirección de Presupuesto la misma información que revisó la unidad anterior y, de cumplir todos los requisitos, recibe y custodia los documentos para su inclusión en un solo grupo que depende de la naturaleza y gestiones que realiza la unidad en cuestión.

Una vez consolidada la información se presenta ante la CGR, que la aprueba o solicita modificaciones, según su criterio apegado a la normativa vigente.

Si se requieren modificaciones, la Dirección de Presupuesto solicita a la unidad respectiva el cambio y nuevamente se inicia el ciclo anterior, hasta que la CGR lo apruebe. Es importante destacar que esta situación sucede rara vez, pues la Dirección de Presupuesto rechaza todas las formulaciones que no cumplan los lineamientos que se establecieron previamente y, ante situaciones especiales, se incluyen las justificaciones y respaldos necesarios, para evitar atrasos en la aprobación del presupuesto institucional.

A finales de diciembre o inicios de enero del año objeto de formulación, la Dirección de Presupuesto comunica la aprobación y montos asignados para cada partida del presupuesto operativo de las unidades. Estas lo revisan y finalmente alimentan el sistema de información (Sistema Integrado Institucional de Presupuesto SIIP), que permite emitir informes, verificar comportamiento del gasto y facilitar el control diario para registro de los datos.

En julio, la Dirección de Presupuesto solicita el Informe de Ejecución Presupuestaria del I semestre, en el cual se brindan los datos acerca del gasto, metas en curso o que se prevé no podrán cumplirse, así como las justificaciones correspondientes. En caso de existir una ejecución considerada anormal para el período se realizan las investigaciones adicionales (solicitando información complementaria) y de considerarse necesario, se inician procedimientos administrativos que permitan determinar el incumplimiento, la necesidad de correcciones y aplicación de sanciones a los funcionarios responsables.

Por otra parte, en el transcurso del año se establecen seis fechas para solicitar modificaciones presupuestarias, las cuales permiten corregir un comportamiento anormal del gasto, o brindar el recurso para financiar necesidades propias de la unidad.

Estas modificaciones siguen el mismo curso de una formulación presupuestaria, considerando que aquellas partidas que serán financiadas (solicitud de aumento) con recursos propios, no son objeto de revisión por parte de la CGR. La CCSS tiene potestad para dar uso a su recurso financiero autorizado (para la misma unidad ejecutora) de la forma que considere más conveniente; siempre y cuando esto obedezca a la resolución de necesidades de la población, cumpla los requisitos de justificación de forma satisfactoria y que, de considerarlo prudente, será objeto de revisión por parte de las auditorías o la misma CGR.

Dentro de las modificaciones se incluye una especial denominada de Remanentes llevada a cabo en noviembre de cada año. Esta permite a todas las unidades devolver recurso que no utilizará (por situaciones diversas como procesos contractuales declarados desiertos, proyectos no llevados a cabo por situaciones

ajenas a la administración, entre otros) y que por tanto podría ser aprovechado por otra que requiera financiamiento para hacer frente a los gastos imprevistos y que deben ser liquidados antes de que finalice el año.

La última etapa del ciclo, la evaluación, es similar a la revisión del primer semestre. En esta además se deben indicar (si existen) los motivos por los cuales no fue ejecutado todo el recurso y que a su vez no permitió el cumplimiento de los objetivos de cada unidad.

Cabe reiterar que el presupuesto es la expresión económica que permitirá a cada unidad cumplir las metas que le han sido establecidas para atender la demanda de la población a la cual le brinda su servicio. Estas metas están plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo y su derivado Plan Anual Operativo.

2.2.3 Plan Nacional de Desarrollo

Es un documento elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), amparado en la Ley de Planificación Nacional No. 5525, que contiene el plan de gobierno del presidente electo para los próximos cuatro años.

Para el período de la Excelentísima Señora Presidente Laura Chinchilla Miranda, el PND se centró en cuatro grandes sectores: bienestar social, seguridad ciudadana y paz social, ambiente y ordenamiento territorial, competitividad e innovación.

Específicamente en el campo de acción de la Caja, por ejemplo, el Plan Anual Institucional 2013 indica que se encuentra vinculado con el PND en 12 metas.

En el siguiente cuadro, se señalan las metas correspondientes a la Caja Costarricense de Seguro Social, con relación a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el año 2013.

Cuadro No. 3

Objetivos del PND y las metas de la CCSS, según el Plan Institucional 2013

Programa	Objetivo PND	Meta CCSS
01: Atención Integral a la Salud de las Personas	Acceso a los servicios de salud de atención integral a las personas con equidad, calidad, seguridad, diversidad, universalidad, solidaridad, accesibilidad e inclusión social.	Que a diciembre de 2013 se hayan atendido de forma diferenciada al 100% de las personas menores de edad trabajadoras detectadas según el protocolo establecido
	Brindar atención continua a la paciente con sospecha de cáncer de mama mediante la articulación entre los niveles de atención	Que a diciembre de 2013 se hayan incorporado 12 áreas de salud a la modalidad de clínica de mama
	Desarrollo de una cultura de cuidado individual y colectivo que contribuya a la producción de la salud y al desarrollo humano inclusivo, integral y colectivo	Que a diciembre de 2013 en 15 áreas de salud con sobre incidencia y sobre mortalidad de cáncer se implementen proyectos para desarrollar buenas prácticas de promoción de la salud
	Aumentar la capacidad resolutive de la red de servicios de la CCSS para el abordaje del cáncer	Que al finalizar el 2013 se hayan contratado 3 especialistas para el abordaje del cáncer
	Prevención de la transmisión materno infantil del VIH-SIDA	Que al finalizar el 2013 el porcentaje de mujeres embarazadas VIH positivo con tratamiento antirretroviral se mantenga al menos un 95%
	Provisión de recursos humanos, de infraestructura y tecnológicos en salud con equidad, calidad, seguridad y accesibilidad	Que a finalizar 2013 se hayan construido 10 sedes de EBAIS Que al finalizar el 2013 se haya realizado al 100% la Etapa II del reforzamiento estructural y la reconstrucción de los sistemas electromecánicos del Hospital de Ciudad Neilly.
		Que al finalizar el 2013 se hayan contratado 150 médicos especialistas profesionales y personal de apoyo.
		Aumentar la capacidad resolutive de la red de servicios de la CCSS para el abordaje del cáncer
03: Conducción Institucional	Fortalecer y promover la sostenibilidad financiera de los seguros sociales	Que al finalizar 2013 el porcentaje de la Población Económicamente Activa cubierta por el seguro de IVM sea de 60,82%
		Que al finalizar 2013 el porcentaje de aseguramiento de la fuerza ocupada por el SEM sea de 70,10%
04: Régimen No Contributivo de Pensiones por	Programa de atención integral, a familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social	Que durante el 2013 se otorguen 2.500 nuevas pensiones del RNC a familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social

Fuente: elaboración propia.

2.2.4 Plan Anual Operativo

Es el plan de acción de cada institución del país, el cual responde y refleja las prioridades y actividades estratégicas del PND. Estos objetivos, con sus respectivas metas, se elaboraban por separado de la propuesta presupuestaria.

A partir de febrero de 2012 (y para la planeación de las actividades y financiamiento de 2014) la Contraloría General de la República modificó la forma de presentar la información y a partir de ese momento se formulan ambos procesos de forma conjunta, lo que denomina Plan-Presupuesto.

La diferencia radica en que cada unidad (hospital, clínica, dirección, sucursal, etc.) presentaba su propia propuesta de metas, con los objetivos definidos institucionalmente (PAO). De forma posterior, presentaba su estructura presupuestaria definida y en conjunto la Caja presentaba un consolidado con el plan de trabajo para el período que se estaba formulando.

De esta forma, se encamina a las instituciones costarricenses en la dinámica e interrelación de los procesos de planificación y presupuesto, en el que el segundo debe ser reflejo financiero del primero y brindar un giro en la forma de concebir la formulación del plan, el presupuesto y sus mecanismos de ejecución, de manera que ambos procesos convergen en uno solo denominado Plan-Presupuesto.

Debido a que los períodos a analizar en esta investigación (2010 a 2015), comprende ambas modalidades, se considera importante hacer mención del cambio que en la Administración Pública se ha dado a partir de las labores realizadas en 2013.

La estructura de los procedimientos y las políticas establecidas para elaborar un proceso presupuestario son inflexibles y no dan lugar a malas interpretaciones ni a

errores en su ejecución. Como cualquier empresa, es imprescindible mantener orden y control estructurado de las finanzas.

En la administración pública, esta práctica es aún más ineludible debido al origen y destino de los recursos. No obstante, en esa rigidez se evidencia la incapacidad de hacer más eficiente el ciclo presupuestario.

De la misma manera, una empresa de la magnitud de la Caja Costarricense de Seguro Social se ve impedida de emitir los lineamientos presupuestarios personalizados para cada una de sus unidades, ya que no posee la capacidad humana ni material para llevarlo a cabo de esta manera.

Por esto se considera importante este tema de investigación, pues brindará una perspectiva cercana y realista de la situación que vive una de sus dependencias y permitirá hacer más eficiente la asignación de recursos y como consecuencia, la ejecución del gasto.

2.3 HIPÓTESIS

Si se consideran variables de recaudación y atención poblacional para asignar los recursos, la Sucursal contará con un ciclo presupuestario eficiente.

2.4 OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Definición	Variables	Indicador	Escalas	Instrumento
Presupuesto	Oportuno	Plazo de preparación	Semanas	Razón
	Realista	Ajustado al entorno		
	Balanceado	Evalúa las necesidades con respecto a las posibilidades		
Recaudación	Efectividad	Índices de inscripciones y reanudaciones de patronos y personas cotizantes directas.	Mensual	Software
	Prontitud	Ingreso del dinero en las arcas de la CCSS (gestión cobratoria).		Bitácora
	Insumos requeridos	Recurso humano y material consumido		
Distribución	Priorización de necesidades	Asignación del recurso financiero	Anual	Entrevista
	Unidad de gestión	Categoría a nivel institucional		Protocolos
	Población	Elementos y proyectos rezagados		Encuesta

CAPÍTULO III
MARCO METODOLÓGICO

3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.1.1 Marco espacial de la investigación

Como se señalado, la investigación se llevará a cabo en Heredia, Flores, San Joaquín, sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el área de Presupuesto.

3.1.2. Condición en la que se hace la investigación

Consiste en labor de campo, toda la información se generará y corresponderá a lo obtenido en la misma organización.

3.1.3 Dimensión o alcance temporal de la investigación

Obedece a un alcance longitudinal retrospectivo, se utilizarán datos del presupuesto operativo de los años 2010 a 2015.

3.1.4 Finalidad de la investigación

Esta investigación persigue un fin aplicado, por cuanto se pretende resolver la situación que presenta actualmente el ciclo presupuestario en la sucursal de la CCSS en San Joaquín de Flores, en términos de formulación y ejecución versus las necesidades propias de la unidad y las de la población que recibe sus servicios. Pues podría decirse que están en disyuntiva, debido a que las primeras no son un reflejo o respuesta a las otras.

3.1.4.2 Presupuesto operativo Sucursal San Joaquín

Como se expuso anteriormente, el ciclo presupuestario está compuesto de varias etapas. Al tratarse de una entidad gubernamental, la sucursal San Joaquín también está sujeta a este, por lo que posee un límite de recursos financieros con los cuales hacer frente a sus necesidades operativas, incluidas la adquisición de las herramientas e insumos para cumplir con sus compromisos. Por esto, el ciclo presupuestario es una más de las variables que a lo largo del período influyen para realizar sus labores. Aunque se haga una buena formulación, los imprevistos siempre obligarán a hacer variaciones que permitan dejar en espera algunos proyectos, con el fin de atender emergencias. Por tanto, es imposible pretender o planear llevar a cabo un proceso presupuestario sin contemplar la necesidad de hacer modificaciones.

Debido a lo anterior, es fácil comprender que las modificaciones resultan una herramienta fundamental, tal como lo define la Contraloría General de la República (2012):

Modificación Presupuestaria: Es el acto administrativo por medio del cual se realizan ajustes en los gastos presupuestados y que tiene por objeto disminuir los montos de diferentes sub partidas aprobadas, para aumentar la asignación presupuestaria de otras sub partidas, ya sea dentro de un mismo grupo y partida, o entre diferentes grupos, partidas o categorías programáticas. También, por medio de modificación presupuestaria se pueden incorporar nuevos gastos, tomando recursos de otras partidas, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado.

(p. 36)

No obstante, el problema radica en que solicitar modificaciones presupuestarias, especialmente al inicio de cada período, se ha vuelto una práctica común y casi costumbre que podría disminuirse si al llevar a cabo el proceso de formulación, se consideraran otros aspectos complementarios al de un tope máximo de crecimiento de un período a otro.

Este problema se ha presentado porque al elaborar la formulación presupuestaria se delimitan los porcentajes de crecimiento y sumas máximas para cada grupo de partidas. Esto, si bien es lógico y comprensible en el contexto de la Administración Pública, no debería llevarse al extremo en el que pese a que un grupo de partidas debe tener un tope de crecimiento regulado (entiéndase de un período a otro), la suma máxima de cada una debe suscribirse de forma lineal.

Dicho en otras palabras, al tratarse de recursos públicos es imposible y contraproducente pretender que podrían establecerse montos incompatibles con las políticas de austeridad y racionalización de los fondos. No obstante, resulta también perjudicial para un desarrollo eficiente de la gestión, el distribuir el dinero asignado de una forma rígida, basándose únicamente en porcentajes de crecimiento definidos, aplicados de forma individual y afectados por índices económicos, sin considerar las necesidades de la unidad.

Para los períodos incluidos en esta investigación, las formulaciones presupuestarias estuvieron determinadas por los siguientes montos y porcentajes de crecimiento:

Cuadro No. 4
Porcentaje de crecimiento autorizado para la formulación
presupuestaria períodos del 2010 al 2015

Año	Monto Asignado (en millones de colones)	Crecimiento (con respecto al año anterior)
2010	236,90	19,80%
2011	248,05	4,70%
2012	258,40	9,07%
2013	268,90	8,40%
2014	299,70	11,45%
2015	317,60	5,97%

Fuente: elaboración propia

Con el comunicado por parte de la Dirección de Presupuesto (2011), todos los años se menciona la siguiente información para fijar los límites que indican el comportamiento del nuevo presupuesto, con respecto a su antecesor:

La asignación de los recursos presupuestarios depende del comportamiento de los ingresos de los regímenes que administra la CCSS, los cuales están directamente relacionados a la situación económica nacional y el nivel de empleo. En ese sentido, durante el período 2009 los ingresos institucionales disminuyeron su crecimiento en forma importante, derivado de la desaceleración económica del país y la disminución en la cantidad de trabajadores empadronados a los Seguros de Salud e Invalidez, Vejez y Muerte.

Para los períodos 2010 y 2011 se espera una lenta recuperación en la economía del país y en los ingresos de la CCSS, por lo que se debe ser racional y prudente en la asignación y uso de los recursos presupuestarios. (p. 1).

Si bien en todos los años del período de esta investigación el presupuesto se incrementó con respecto a su antecesor, este aumento no resultó significativo tomando en cuenta que a lo largo de cada uno de esos períodos fue necesaria la solicitud de modificaciones que en algunos casos significó un incremento que no podía ser financiado con recursos propios.

En el siguiente cuadro se compara el monto total del presupuesto en formulación y el monto del total final asignado (inicio y final del ciclo de cada año):

Cuadro No. 5
Comparativo de montos en asignación original y modificada

Año	Asignación original (en millones de colones)	Asignación final (en millones de colones)	Incremento (porcentual)
2010	236,90	269,42	13,73%
2011	248,05	266,39	7,39%
2012	258,40	281,02	8,75%
2013	268,90	302,73	12,58%
2014	299,70	320,29	6,87%
2015	317,60	332,04	4,55%

Fuente: elaboración propia

Esto deja evidencia de que pese a que la Sucursal San Joaquín tuvo un límite de crecimiento pre establecido en la fase de formulación (el cual respetó con el propósito de ver aprobado su proyecto de financiamiento para el período en cuestión), al final de cada uno los montos no fueron suficientes para el ejercicio normal del presupuesto.

Se entiende que no es posible prever una situación considerada especial (y que por consiguiente necesitará de recursos económicos adicionales para atenderla). No obstante, es evidente que una situación que sucede todos los períodos no obedece a

casos fortuitos y que, como se ha indicado hasta el momento, debería ser eliminado para cortar con los inconvenientes que esto conlleva, como: trámites no programados que provocan atrasos a otras gestiones (el o los funcionarios encargados deben reprogramar sus labores para atender la necesidad de modificación y por tanto dejar en espera otras obligaciones), demora en la atención de situaciones de urgencia, en tanto se cuente con el dinero para hacerle frente y la postergación de otras labores programadas con anterioridad, pues el recurso que se asignó debió categorizarse como secundario.

Ahora bien, para detallar más puntualmente el destino de los recursos incluidos en su presupuesto, la Sucursal San Joaquín de Flores cuenta con asignación para los gastos incurridos en mano de obra (salarios del personal de la unidad y sus respectivas cargas sociales), materiales, suministros y recursos para mantenimiento (de baja complejidad) de infraestructura y vehículos institucionales.

Podría decirse entonces que no es un presupuesto ostentoso (como habría de considerarse el de una unidad médica, el cual tiene asignación para pago de estos rubros en dimensiones mucho más elevadas, además de prestaciones sociales como incapacidades y licencias, entre otras obligaciones que conllevan a una atención directa del bienestar del ciudadano en materia de salud e inclusive subsistencia y calidad de vida, ajenas a una unidad administrativa).

En el siguiente cuadro se listan los grupos y partidas correspondientes al presupuesto operativo de la Sucursal San Joaquín de Flores, donde se indican puntualmente cuáles son los rubros que lo componen.

Cuadro No. 6

Grupos y partidas del presupuesto de la Sucursal San Joaquín de Flores

Partida	Descripción	Partida	Descripción
2001	Sueldos para cargos fijos	2159	Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo
2002	Sueldos personal sustituto	2160	Gastos judiciales
2003	Aumentos anuales	2191	Contrato de servicio de limpieza
2015	Remuneración por vacaciones	2192	Contrato de servicio de seguridad
2016	Diferencia por aplicación salarial	2199	Otros servicios no personales
2017	Carrera profesional	2205	Otros productos químicos y conexos
2018	Disponibilidad administrativa	2206	Tintas, pinturas y diluyentes
2021	Tiempo extraordinario	2207	Textiles y vestuario
2035	Compensación por vacaciones	2209	Llantas y neumáticos
2037	Jornales ocasionales	2210	Productos de papel y cartón
2044	Retribución por el no ejercicio liberal de la profesión	2211	Impresos y otros
2046	Salario escolar	2215	Otros materiales de construcción
2092	Sueldo adicional (aguinaldo)	2221	Repuestos equipo de transporte
2099	Otros servicios personales	2223	Otros repuestos
2114	Impresión y encuadernación	2225	Útiles y materiales de oficina
2122	Telecomunicaciones	2227	Útiles y materiales de limpieza
2124	Servicios de correo	2233	Otros útiles y materiales
2126	Energía eléctrica	2241	Combustible equipo de transporte
2128	Servicios de agua	2243	Lubricantes y grasa equipo de transporte
2130	Otros servicios públicos	2602	Contribución patronal SEM
2134	Gastos viajes dentro del país	2603	Contribución patronal IMM
2140	Transporte en el país	2604	Transferencia empresas públicas
2142	Seguro de daños y otros	2605	Transferencia a instituciones públicas
2144	Seguro de riesgos profesionales (póliza)	2606	Aporte patronal al fondo de retiro
2152	Mantenimiento y reparación de equipo de oficina	2607	Contribución patronal a asociación solidarista
2153	Mantenimiento y reparación de equipo de transporte	2618	Aporte al fondo de capitalización laboral
2156	Mantenimiento y reparación de edificios	2632	Fondo de estabilidad laboral
2157	Mantenimiento y reparación de equipo de comunicaciones		

Fuente: elaboración propia

Las partidas, aunque se listan continuas, están divididas por la naturaleza de su función. Se identifican por los dos primeros dígitos que las componen, a saber:

Cuadro No. 7

Clasificación de las partidas presupuestarias

Sufijo	Nombre
20	Servicios Personales
21	Servicios no personales
22	Materiales y suministros
23	Equipo y mobiliario de oficina
24	Desembolsos financieros
25	Construcciones, adiciones y mejoras
26	Cargas Sociales
27	Depreciaciones
28	Servicio de la deuda
29	Asignaciones globales
30	Transferencias de capital

Fuente: elaboración propia

Al respecto vale destacar lo que se ha establecido en la institución y que se reiteró claramente en el Instructivo para la Elaboración del Presupuesto Año 2012:

Las partidas están en concordancia con el Clasificador de Gastos elaborado por la Contraloría General de la República y la Autoridad Presupuestaria, aprobado en el decreto ejecutivo No. 3423-H, publicado en la Gaceta No. 38 del 22 de febrero de 2008.

Es importante mencionar que los códigos de las sub partidas presupuestarias de la CCSS son diferentes al del Clasificador de Egresos de la Contraloría (p. 22).

En este quinquenio no se dio mayor variación en las partidas vigentes que se indican en el cuadro anterior, por esta formularse por primera vez, o que se haya eliminado, pues su impacto en el incremento total no resulta significativo.

Finalmente, se debe hacer la salvedad de que dentro del grupo de Servicios Personales se categorizan las partidas denominadas fijas y variables. Su diferencia radica en que las circunstancias para su ejecución no son las mismas de un período a otro.

Cuadro No. 8 **Subdivisión de las partidas de Servicios Personales**

Código	Fijas
2001	Sueldos para cargos fijos
2003	Aumentos anuales
2016	Diferencia por aplicación salarial
2017	Carrera profesional
2018	Disponibilidad administrativa
2044	Retribución por el no ejercicio liberal de la profesión
2046	Salario escolar
2092	Sueldo adicional (aguinaldo)
Variables	
2002	Sueldos personal sustituto
2015	Remuneración por vacaciones
2021	Tiempo extraordinario
2035	Compensación por vacaciones
2037	Jornales ocasionales
2099	Otros servicios personales

Fuente: elaboración propia.

Al comunicar los totales de asignación para cada grupo de partidas, la Dirección de Presupuesto informa a los Servicios Personales únicamente el monto de las partidas variables, las partidas fijas las define esta dependencia y no están sujetas a la Política Presupuestaria.

3.1.4.2 Modificaciones presupuestarias

Se considera importante puntualizar la cantidad de modificaciones efectuadas en el presupuesto de la Sucursal San Joaquín de Flores a lo largo del período en investigación.

Cuadro No. 9 Cantidad de modificaciones realizadas a lo largo del período de investigación

Año	Modificaciones Locales	Especiales
2010	Seis	-
2011	Siete	-
2012	Siete	-
2013	Once	Cuatro
2014	Nueve	Cinco
2015	Siete	Dos

Fuente: elaboración propia

Las modificaciones especiales son aquellas que lleva a cabo la Dirección de Presupuesto en la que se interviene el recurso de una unidad para tomar o ceder dinero. Estas tienen su origen ya sea en estudios y proyecciones hechas por esta dependencia en su labor ordinaria de revisión y previsión (generalmente en las partidas fijas de Servicios Personales), así como ante el requisito de una unidad para aumentar alguna (s) de sus partidas, cuyo financiamiento no pudo ser obtenido por recursos propios u otra unidad que pudiera cederlos ante su solicitud directa.

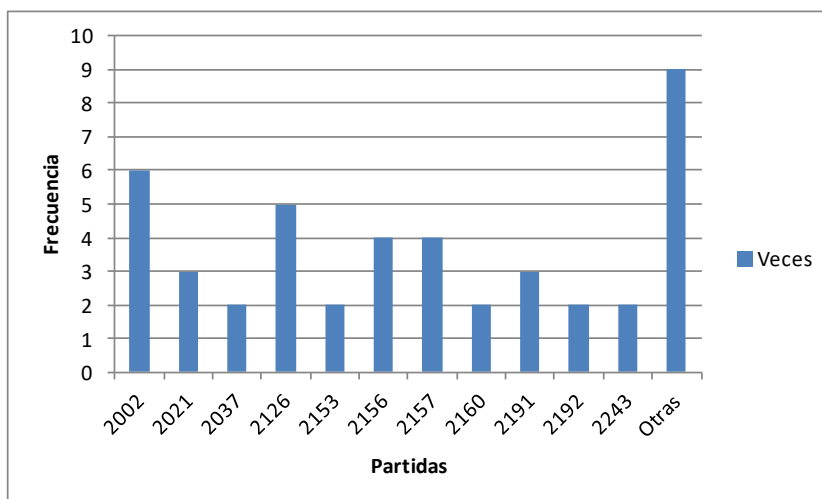
Cabe mencionar que ante una modificación especial, la unidad cuyo presupuesto facilitó el financiamiento para la necesidad de otra, tiene conocimiento de esto en su proceso de revisión y conciliación mensual. Al ser objeto de rebajo, la Dirección de Presupuesto no le comunica ni previene este hecho.

Una vez establecido lo anterior, se tomará de referencia únicamente el dato de las modificaciones hechas por el nivel local (Sucursal San Joaquín), ya que estas responden a su necesidad directa y por tanto se tiene total conocimiento de ellas. No se estima necesario incluir las de la Dirección de Presupuesto, debido a que en estos casos se trata de rebajos hechos para financiar otra unidad. Aquellos aumentos que requerían la cesión de recursos por parte de otra unidad, fueron gestionados por la Sucursal San Joaquín.

En los siguientes gráficos se identifican cuáles partidas son las más variables (tanto para aumento como para disminución). Esto permitirá identificar claramente cuáles son las que sufren la mayor cantidad de modificaciones. No se incluyen los datos de las partidas fijas ni las de Cargas Sociales (al ser resultado de la variación de las de Servicios Personales).

Gráfico No. 1

Partidas con mayor frecuencia de aumento dentro del período 2010 a 2015



Fuente: elaboración propia.

Según lo anterior la cantidad de partidas objeto de aumento durante el período no es significativa, considerando la totalidad de las que componen el presupuesto operativo de la Sucursal San Joaquín. Las indicadas como otras se incluyen para evidenciar la cantidad de variaciones requeridas. No obstante, no es más que la suma de varias partidas que se afectaron una sola vez a lo largo de este período.

Las de mayor frecuencia son la 2002 (personal sustituto) con al menos una solicitud de aumento en cada año; luego la 2126 (energía eléctrica) y finalmente la 2156 (mantenimiento de edificio) y 2157 (mantenimiento de equipo de comunicación).

Acerca de la 2002 se debe hacer mención de la situación especial que concierne a esta partida.

Como se detalló con anterioridad, la sucursal San Joaquín cuenta con dieciséis plazas, dos de ellas catalogadas como profesionales, lo que implica que además de

las partidas de sueldo, antigüedad y salario adicional (aguinaldo), se les reconoce otros pagos conocidos como *pluses* salariales. Estos son las partidas 2017 (carrera profesional), 2018 (disponibilidad administrativa) y 2044 (restricción al ejercicio liberal de la profesión).

Ahora bien, la partida 2002 se utiliza para pagar el salario de quienes se contratan de forma interina para reemplazar al personal fijo durante sus vacaciones y permisos con goce de salario. En los casos de ausencia por incapacidad, la partida 2001 (sueldos cargos fijos) asume el pago de salario para el personal interino. Se entiende entonces que todas las sustituciones son previsibles y no obedecen a situaciones de las que no se tuviera conocimiento con anterioridad, para evitar la solicitud de modificación, si el criterio para la formulación fuera otro además del de crecimiento autorizado en cumplimiento de la Política Presupuestaria.

Cuando se sustituye a un funcionario, sea de plaza profesional o no, existe una diferencia de opiniones acerca del procedimiento contable para el pago. Se cataloga como "opiniones" ya que no existe normativa oficial y, para las gestiones relacionadas, se procede conforme a lo que dicta cada dependencia. La Dirección de Recursos Humanos establece que se debe contabilizar cada rubro en la partida correspondiente, por su parte la Dirección de Presupuesto instruye que todo el pago se debe cargar en la partida 2002 (sueldo, antigüedad, *pluses* si los hay y aguinaldo), esto a pesar de que al formularlas las únicas partidas ligadas a la 2002 (es decir, que se generan automáticamente por el contenido asignado a esta) son las de Cargas Sociales.

Aunado a lo anterior, al solicitar el contenido para esta partida en el proceso de formulación, se puede incluir parcialmente lo que se requerirá para el pago del

salario de las sustituciones. Los conceptos por antigüedad, *pluses* y aguinaldo quedan por fuera pues no sería posible contemplarlos y a la vez cumplir con la Política Presupuestaria.

En el siguiente cuadro se enlistan los montos autorizados para la formulación de la partida 2002 (fijados únicamente para cumplir la Política Presupuestaria), así como el gasto final al concluir el ciclo de cada año:

Cuadro No. 10
Montos asignados y ejecutados para la partida 2002 durante el período 2010 a 2015

Año	Asignación Original (en millones de colones)	Gasto Total (en millones de colones)
2010	6.664,68	8.339,47
2011	4.950,00	6.928,03
2012	4.383,00	7.016,06
2013	7.500,00	9.346,14
2014	7.600,00	8.061,61
2015	7.900,00	10.258,26

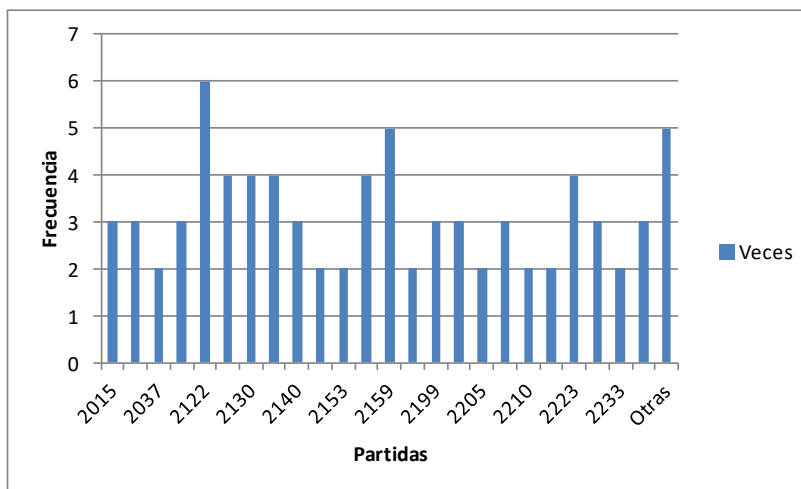
Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, en ninguno de los períodos el monto autorizado para la solicitud del recurso de esta partida ha sido suficiente para cubrir su gasto, siempre fue necesario llevar a cabo una modificación.

En el caso de las partidas 2156 y 2157 sucede algo similar a la de personal sustituto: el monto requerido no puede solicitarse en formulación, debido a los topes de crecimiento autorizado, así como el saldo que se asignó para el grupo de partidas de Servicios No Personales.

En el otro escenario, las modificaciones por disminución del recurso son cuantiosas en comparación con las de aumento.

Gráfico No. 2
Partidas con mayor frecuencia de disminución,
período 2010 a 2015



Fuente: elaboración propia.

En este caso la partida más susceptible a ceder recursos a otra es siempre la 2122 (Telecomunicaciones). Esta se utiliza únicamente para el pago de servicio telefónico, suministrado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); la Sucursal San Joaquín cuenta con 4 líneas.

A lo largo de estos períodos, se ha mantenido el saldo de esta partida por un monto superior al que se requiere ya que, según se evidencia en el gráfico anterior, es la que permite el financiamiento mediante modificación presupuestaria de aquellas que así lo necesitan.

Esto sucede porque el monto de formulación está sujeto a variables independientes a la necesidad real de la unidad y por tanto, su crecimiento año tras año se hace dentro de esos mismos límites. Como la 2122 cuenta con un monto superior al requerido y dispone de la facilidad para incrementar su contenido original, la unidad aprovecha esta circunstancia para garantizar el recurso requerido y que no se puede incluir de una vez en las partidas que lo ameritan.

3.1.5 Carácter de la investigación

Correlacional evolutiva, descriptiva-analítica y causal. Convergen la relación entre el desarrollo del ciclo presupuestario y la resolución de las necesidades de los usuarios (externos e internos), mediante la explicación de los elementos económicos y sociales que se presentan en el quehacer de la sucursal.

3.1.5.1 Plan Anual Operativo

Como dependencia pública, la Sucursal San Joaquín debe responder a una serie de metas establecidas por las gerencias de la Caja Costarricense de Seguro Social (Junta Directiva como cabeza institucional), las cuales permitirán responder y atender necesidades planteadas a nivel gubernamental, según estudios y demás situaciones que no llegan a ser de dominio total de la unidad. Es decir, en este caso, las sucursales definen sus planes de trabajo en atención a las directrices que se establecen para cumplir los compromisos adquiridos a nivel institucional y los motivos y variables que definen estos objetivos no necesariamente responden a la necesidad de la población a la cual la sucursal brinda los servicios.

El PAO, también conocido como Plan de Gestión Local, es el compendio de estas metas. En este se definen cada uno de los objetivos y se cuantifican los resultados obtenidos al momento de rendir cuentas.

Para el período de esta investigación las metas del PAO variaron a partir del 2013, por lo que se incluyen dos cuadros con las metas vigentes para cada conjunto de años que comparten las mismas variables a medir.

Este cambio se dio para poner en curso el proyecto impulsado por el Licenciado Gustavo Picado Chacón, funcionario que asumió la Gerencia Financiera en 2012, en

el cual se modificó la medición en la gestión de Inspección, pasó de rendir cuentas sobre la cantidad en millones de colones que representa para la institución los ingresos producto de las inscripciones o reanudaciones patronales y trabajadores independientes, para en su lugar plantear metas sobre reducción y eventual erradicación del pendiente de casos en espera (incluidos en estos toda gestión de facturación retroactiva a solicitud del patrono, así como devoluciones de cuotas, atención de denuncias y gestiones de anulación de facturaciones que, según los implicados, son erróneas o bien no proceden).

Cabe señalar que el PAO completo para la Dirección Región Central de Sucursales incluye otras variables que no corresponden a la gestión de la sucursal, por tanto no se mencionan.

Cuadro No. 11

Metas del Plan Anual Operativo para la Sucursal San Joaquín, período 2010-2012

Gestión	Meta	Indicador	Meta 2010	Meta 2011	Meta 2012
Inspección	Afiliación e inclusión en planillas a XXXX trabajadores asalariados (considera inclusiones, reanudaciones, inscripciones) y nuevos trabajadores independientes (solo considera inscripciones y nuevos convenios).	Número de trabajadores asalariados e incluidos en planillas, y nuevos trabajadores independientes afiliado	2.410	2.800	1.800
	Afiliar a XXXX nuevos trabajadores independientes (solo considera inscripciones y nuevos convenios).	Número de nuevos trabajadores independientes afiliados	424	500	500
	Incrementar la generación de cuotas obrero patronales por concepto de planillas adicionales inscripciones y reanudaciones patronales en XXXX millones (considera hasta informe notificado a patrono).	Monto total de generación de cuotas obreros patronales por concepto de planillas adicionales, inscripciones y reanudaciones patronales (en millones de colones)	253.25	368	370
	Incrementar la generación de cuotas obrero patronales por concepto de afiliaciones de trabajadores independientes en XXXX millones.	Monto total de generación de cuotas obreros patronales por concepto de afiliaciones de trabajadores independientes (en millones de colones)	11.5	13	15
	Interponer XXXX denuncias en sede judicial por infracción del Art. 44 de la Ley Constitutiva de la CCSS. Realizar XXXX prevención de cierre de negocios por negativa reiterada e injustificada a proporcionar información.	Número de denuncias en sede judicial interpuestas por infracción al artículo 44 de la Ley Constitutiva de la CCSS Número de prevenciones de cierre de negocios por negativa reiterada e injustificada a proporcionar información	40 1	40 0	40 2
Cobros	Disminuir la tasa de crecimiento promedio anual de la morosidad de los patronos a un XXXX	Tasa promedio de crecimiento de la morosidad de los patronos del sector privado	6.6670%	0.64%	2.0%
	Proponer XXXX propuestas de afiliación a patronos a medios magnéticos	Propuestas de afiliación a patronos a medios magnéticos	20	711	336
	Incorporar XXXX patronos en Sistema Interbancario de Negociación de Pagos Electrónicos (SINPE)	Número de patronos incorporados al SINPE al finalizar el año.	30	250	300
	Que al final del período se hayan remitido XXXX notas de aplicación del artículo 74 a las instituciones públicas con copia al patrono.	Remisión de notas de aplicación del artículo 74 a las instituciones con copia al patrono	24	0	0
	Gestionar judicialmente al menos el XXXX de la morosidad patronal del sector privado.	Porcentaje de la morosidad patronal de sector privado en cobro judicial	92.5%	90%	90%
	Gestionar judicialmente al menos el XXXX de la cuota obrera mediante la retención indebida	Porcentaje de la cuota obrera mediante la retención indebida	91.4%	90%	90%
	Gestionar judicialmente al menos el XXXX de los arreglos de pago morosos.	Porcentaje de arreglos de pago morosos en cobro judicial.	95.9%	100%	100%
	Realizar al menos XXXX prevenciones de cierre de negocios por mora.	Número de prevenciones de cierre por mora realizados al terminar el año	72	90	54
Pensiones y Trabajo Social	Gestionar XXXX propuestas de adecuación de adeudos patronales	Propuestas de adecuación de adeudos patronales	212	360	525
	Tramitar los casos de solicitudes de pensiones por vejez en un plazo máximo promedio mensual de XXXX días.	Plazo promedio en el trámite de pensiones por vejez (días)	15	15	15
	Tramitar los casos de solicitudes de pensiones por muerte en un plazo máximo promedio mensual de XXXX días (incluye informe de Trabajo Social).	Plazo promedio en el trámite de pensiones por muerte (días)	20	20	20
Control Interno	Que la razón entre pensiones nuevas y retiradas del Régimen No Contributivo sean de un XXXX	Número de Pensiones Nuevas aprobadas	2.5	4	4
	Realizar al menos XXXX Unidades de Producción Social.	Número de UPS, generadas al finalizar el año	253	254.75	255.25
	Que a diciembre 201X, el titular subordinado de la Unidad haya realizado la autoevaluación del Sistema de Control Interno.	Número de procesos sustantivos documentados	1	1	1
Control Interno	Que a diciembre 201X, los titulares subordinados hayan revisado los manuales de Procedimiento, según los lineamientos Institucionales	Número de titulares subordinados que realizaron la autoevaluación del Sistema de Control Interno.	1	1	1
	Que a diciembre 201X, el titular subordinado haya aplicado el SEVRI sobre los procesos sustantivos levantados y documentados, según los lineamientos Institucionales	Número de procesos sustantivos a los que se les aplicó el SEVRI	1	1	1

Fuente: elaboración propia

Cuadro No. 12
Metas del Plan Anual Operativo para la Sucursal San Joaquín
Durante el período 2013-2015

Gestión	Indicador	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
Inspección	Casos pendientes de Inspección	100	750	750
Cobros	Tasa promedio de la morosidad patronal	0.64%	0.9864%	0.9864%
	Porcentaje de la cartera en cobro judicial	90%	90%	90%
	Cuotas obrero patronales en Retención Indebida	90%	3%	
	Porcentaje de la facturación TI anual con la morosidad TI activos	25%	100%	
	Tasa promedio morosidad TI	3%	3%	3%
	Patronos a declarar como difícil recuperación	100%	-	-
	Convenios de Pago con más de 60 días de atraso sean finalizados por incumplimiento	100%	100%	100%
	Arreglos de Pago con más de 2 cuotas de atraso estén en cobro judicial	100%	100%	100%
	Realizar cierres de negocios por mora	60	-	-
	Entregar popuestas de adecuación de deudas a patronos morosos	600	-	-
Pensiones y Trabajo Social	Días trámite de Gestión de pensiones por Vejez	15	23	24
	Días trámite de Gestión de pensiones por Muerte	20	59	69
	Días trámite de Gestión de pensiones por Invalidez	-	180	223
	Pensiones nuevas aprobadas RNC	-	37	74
	Unidades de producción social (UPS)	253	252.73	253.25
Control Interno	A Diciembre de 2014 y 2015 el 100% de los titulares subordinados de la Unidad Ejecutora hayan realizado la Autoevaluación de la Gestión, de acuerdo a los lineamientos institucionales	-	1	-
	Aplicar la herramienta de Autoevaluación y seguimiento de los planes a mejora	1	1	-

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar algunas áreas tuvieron modificaciones significativas en los elementos objeto de medición, en otras fueron leves. Esto, sin embargo, no es reflejo de la totalidad de servicios y gestiones que realizan las sucursales pero son las que resultan de mayor relevancia para la institución, a criterio de las gerencias, en materia de atención al usuario externo y el control de recuperación y disminución de la morosidad en cuotas obrero patronales. Aún se encuentran en curso modificaciones y debates acerca de cuáles variables se deben evaluar.

Las tendencias actuales acerca de cómo administrar, proyectos de innovación que se ponen en marcha y otras situaciones enfocadas a modernizar y sobre todo, hacer más eficiente la gestión institucional para que responda a las necesidades de la población, son los factores que han desencadenado que se modifiquen las metas del PAO. Aunado a lo anterior, se debe considerar, que esto sin lugar a dudas tiene su base en la anterior situación denominada crisis financiera de la CCSS.

3.1.5.2 Crisis Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social

El conocimiento de la situación real de las finanzas de la institución se gestó como comentarios informales a nivel popular y otras instancias ajenas a las autoridades de la Caja y gobierno en general (prensa, partidos políticos, entre otros), pero preocupó y caló tan profundamente en la opinión pública que finalmente obligó a que la Junta Directiva de la CCSS brindara las declaraciones correspondientes y sobre todo, actuara conforme.

En el primer trimestre del año 2011, las autoridades de la institución (su Presidenta Ejecutiva de turno, Doctora Ileana Balmaceda Arias) y Gobierno Central (Presidenta Laura Chinchilla Miranda), reconocieron públicamente que la CCSS se

encontraba atravesando una situación económica y de gestión difícil que, de no atenderse y sobre todo solventarse, provocaría graves efectos sobre esta, llevándola incluso a desaparecer.

Dentro del plan de acción, el 31 de marzo de 2011 la Junta Directiva de la CCSS solicitó a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) llevar a cabo una investigación y análisis de situación, de la cual surgió el "Informe sobre el estado de situación financiera del Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social: situación reciente y proyecciones."

Posterior a este, a nivel nacional se llevaron a cabo varias investigaciones, derivando en más informes y análisis de la situación que permitirían una perspectiva clara de la problemática, la cual facultaría propuestas y puesta en marcha de soluciones a la denominada crisis.

Un ejemplo de esto es el Informe del Equipo de Especialistas Nacionales Nombrado para el Análisis de la Situación del Seguro de Salud de la CCSS, conformado por Carrillo, R., et al (2011), en el cual resumen su aporte de la siguiente manera:

Se elaboraron un total de 81 recomendaciones en materia de ingresos, gastos y gestión institucional, que consideran los principales problemas que enfrenta el seguro de salud, pero no todos. No obstante esa amplitud en el número de recomendaciones, la toma de decisiones por parte de la Junta Directiva debería guiarse por una consideración integral de dichas medidas. De igual manera, su puesta en marcha arrojará mejores resultados cuanto mayor sea la simultaneidad de las acciones en materia de ingresos, gastos y gestión, respectivamente (p. 49).

Independientemente de los criterios que han predominado para identificar los factores que generan la problemática en la CCSS, los cuales en algunos casos pueden ser subjetivos y estar influenciados, o pretender influenciar a la opinión popular, se puede asegurar que si bien aunque la crisis desemboca en factores económicos que al fin y al cabo condicionan, entorpecen e inclusive limitan el objetivo real de la CCSS, ese es solo uno de ellos, y unido a este, se puede agregar lo expuesto en el documental "La Caja de Pandora: el Juego Oculto contra el Seguro Social", dirigido por el Máster Pablo Ortega Rodríguez, profesor de Filosofía de la Universidad de Costa Rica.

Este documental se estrenó y difundió en redes sociales el 29 de enero de 2014. Posteriormente se dio a conocer a nivel nacional por el canal de televisión de la Universidad de Costa Rica, y en entrevista publicada en la versión digital del Semanario Universidad (2014), el director detalla el trabajo de campo llevado a cabo para lograr el audiovisual. A raíz de esto, dio su criterio acerca de cuál es el principal problema de la institución:

Identificamos, aproximadamente, cuatro actores principales, cada uno con su grado de culpa. Si la Caja fuera autónoma y respondiera a los asegurados, y no a las autoridades políticas, gran parte del entramado no ocurriría porque el núcleo del documental –digamos, "El Juego Oculto Contra el Seguro" [el subtítulo del documental]- es cómo se articulan estos protagonistas y cómo cada uno contribuye a afectarlo. (Rodríguez, A., 2014)

A inicios del 2016, la Presidenta Ejecutiva de la institución, Doctora María del Rocío Sáenz Madrigal compareció en la Comisión Legislativa de Control de Ingreso y

Gasto Público y declaró que la institución, si bien ya superó completamente la crisis financiera puesta en evidencia en 2011, aún no alcanza su sostenibilidad absoluta, pero que se encuentran realizando las acciones que, en el mediano y largo plazo, permitirán alcanzarla.

3.1.5.3 Población adscrita a la Sucursal San Joaquín de Flores

Cada sucursal cubre un territorio específico de atención que si bien está delimitado por fronteras cantonales o provinciales, también influye la conveniencia a la población aledaña, resultado de estudios llevados a cabo desde previo inicio de operaciones. Por ejemplo, Oficinas Centrales (ubicado en San José centro), brinda gestión de servicio a ciertos cantones de la capital, mientras que sucursales como Guadalupe, Desamparados, Acosta, Ciudad Colón y Puriscal atienden sus respectivos cantones y otras zonas vecinas, fuera de sus límites territoriales.

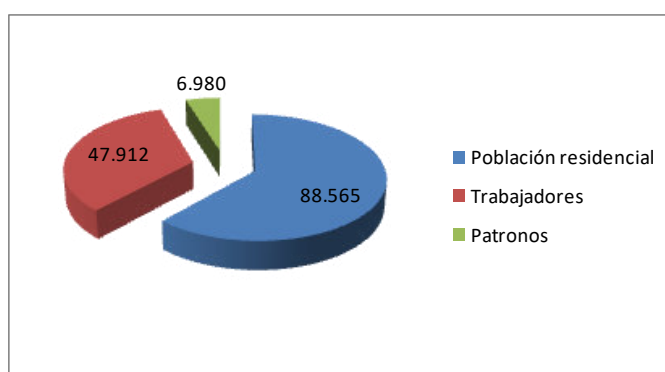
La sucursal San Joaquín de Flores brinda servicios a los cantones heredianos de Flores, Belén y Santa Bárbara. Además de estos, previa solicitud por parte de los interesados y con autorización de las autoridades institucionales, se brinda servicio a determinados patronos de Santa Ana y Barreal, lugares pertenecientes a Oficinas Centrales y sucursal de Heredia, respectivamente.

La población que atienden las sucursales no se reduce a los patronos cuya actividad económica se desarrolla en estos cantones, sino que también se debe tomar en cuenta que además de los trámites relacionados con recaudación, la unidad brinda los servicios de prestaciones (tanto de dinero como sociales, a saber Incapacidades, Pensiones y Trabajo Social, etc.) entre otros. Por lo tanto, se pueden identificar tres grupos de población: patronal (entiéndase en esta patronos físicos y

jurídicos, así como los trabajadores independientes que llevan a cabo una actividad propia generadora de ingresos y por tanto sujetos por ley a cotizar a los regímenes que administra la institución. Se incluye también a los asegurados voluntarios, por ser los generadores directos del aseguramiento); la población de trabajadores cuyo centro se ubica en la zona; y finalmente los residentes en alguno de los cantones, donde por asignación geográfica deben llevar a cabo sus gestiones en la unidad.

Para una mayor comprensión, en el siguiente gráfico se ilustra la cantidad de cada sector poblacional al que la sucursal le brinda sus servicios. Tanto para este como para los presentados a continuación, se utilizan datos de diciembre de 2015, por considerarse los más recientes en cuanto al rango de tiempo que se considera en esta investigación.

Gráfico No. 3
Población que recibe los servicios de la Sucursal San Joaquín,
a diciembre de 2015



Fuente: elaboración propia

El dato de la población patronal y de trabajadores se obtiene de la estadística que mensualmente se genera luego de los procesos de facturación institucional de las cuotas obrero patronales, de TI y AV. El de población se extrae de la información

disponible en la página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos, para el período en investigación.

Esto se ilustra para ejemplificar cantidad y tipos de población, no obstante se debe mencionar que ante cualquier trámite rápido, un ciudadano de otro sector puede solicitar y será atendido en la sucursal, lo cual no está representado en el gráfico anterior.

Si la población residencial es cuantiosa, se debe hacer la salvedad que durante mucho tiempo la Gerencia Financiera ha solicitado en determinadas ocasiones que se brinde una estadística de cuántas personas solicitan los servicios en las sucursales, sin que hasta ahora se cuente con información oficial que sea resultado de un proceso veraz. Por esta razón, para continuar con el desarrollo de este tema se delimitará la población receptora de los servicios a los patronos y sus trabajadores (entiéndase que al hablar de patronos se incluyen los físicos, jurídicos, trabajadores independientes y asegurados voluntarios). Para estos la institución tiene los mecanismos de medición y los hace públicos mensualmente, como se indicó antes.

Pese a lo anterior, es necesario mencionar que al menos en Pensiones (que es el área cuya población meta se encuentra en los datos de los cuales no se cuenta con información estadística institucional oficial), para el período comprendido en esta investigación se atiende al usuario externo en un horario de lunes a viernes de 07:00 A.M. a 03:00 P.M. jornada continua. Al día, en promedio y según control que llevan los funcionarios del área, se entregan de 65 a 85 fichas para atención; esto no incluye a las personas que se presentan a solicitar certificación de pensionado, el cual al ser un documento de generación rápida, se entrega inmediatamente sin que

el interesado deba tomar un número para ser atendido. En promedio se confeccionan 70 certificaciones diarias.

La población residencial mayoritariamente solicita los servicios en las áreas de Pensiones, Trabajo Social, Pago de Incapacidades y Licencias (maternidad, fase terminal), que si bien componen un alto número de gestiones a nivel de la sucursal, no pueden tomarse como referente dada la carencia de elementos de medición efectivos y fidedignos.

Por lo anterior y para marcar un referente, se realiza el comparativo de los patronos y trabajadores adscritos de Oficinas Centrales (que posee la mayor población patronal en el país), con las diferentes unidades de cada Dirección que poseen la mayor población de su respectiva región (una por cada región). Se indica al final del cuadro los datos de la Sucursal San Joaquín, para facilitar su revisión.

Se toman los datos de todos los tipos de facturación (tanto las de gestión normal como las de solicitud patronal y en las que intervino el área de Inspección para el cumplimiento de la normativa). Se reitera que la totalidad indicada en Patronos obedece tanto a físicos como jurídicos, además de los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios.

Cuadro No. 13
Unidades con la mayor cantidad de patronos y trabajadores
adscritos a nivel nacional a diciembre de 2015

Unidad	Total de patronos	Total de trabajadores	Total
Oficinas Centrales	103.857	430.357	534.214
Sucursal de Heredia (Región Central)	23.879	73.130	97.009
Sucursal de Alajuela (Región Huetar Norte)	27.448	66.515	93.963
Sucursal de Liberia (Región Chorotega)	5.934	9.692	15.626
Sucursal de Guápiles (Región Huetar Atlántica)	5.418	16.232	21.650
Sucursal San Isidro del General (Región Brunca)	15.572	10.938	26.510
Sucursal San Joaquín (Región Central)	6.980	47.912	54.892

Fuente: elaboración propia

Si se considera la totalidad de patronos adscritos, la sucursal San Joaquín se ubica en el cuarto lugar a nivel nacional con los datos del cuadro anterior. Porcentualmente, apenas supera el 6.5%, pero se debe tomar en cuenta que la comparación se hace con las que podrían llamarse cabeceras de cada región.

Si además se considera el total de facturación (en millones de colones), el panorama cambia un poco. En este se incluyen los montos tanto de facturación de cuotas obrero patronales (sean de gestión normal y en las que intervino Inspección), como las de Trabajador Independiente y Asegurado Voluntario.

Cuadro No. 14
Unidades con la mayor facturación por cuotas obrero patronales a
diciembre de 2015

Unidad	Facturación (en millones de colones)
Oficinas Centrales	94.565.919
Sucursal de Heredia (Región Central)	15.276.020
Sucursal de Alajuela (Región Huetar Norte)	13.215.047
Sucursal de Liberia (Región Chorotega)	1.376.279
Sucursal de Guápiles (Región Huetar Atlántica)	2.262.216
Sucursal San Isidro del General (Región Brunca)	1.549.707
Sucursal San Joaquín (Región Central)	13.639.591

Fuente: elaboración propia

La sucursal San Joaquín se coloca en el tercer puesto de la facturación a nivel nacional, superada únicamente por las unidades que en el cuadro de mayor población obrera y patronal se encuentran en el primer y segundo puesto: Oficinas Centrales (San José) y Heredia.

Es importante mencionar que la Gerencia Financiera, y en general la Institución, designa un número de tipo de sucursal el cual está ligado directamente a esta situación: población adscrita y meta. Esta clasificación se hace en una escala de uno a cuatro, donde uno son las sucursales de menor población (de atención y de funcionarios) y cuatro las de mayor.

En el siguiente cuadro se ejemplifican el total de sucursales con su clasificación de tipo y cantidad de población adscrita (patronos y trabajadores) para la Región

Central. Se toma únicamente el dato de la cantidad de patronos y trabajadores por facturación de planillas preelaboradas (estas son las de gestión normal, en las que no se involucra el área de Inspección por atención de denuncias ni solicitudes patronales de facturación retroactiva), ya que se considera dato suficiente para ejemplificar la población adscrita.

Cuadro No. 15
Tipos de Sucursal en la Dirección Región Central

Sucursal	Tipo	Patronos	Asalariados	Trabajadores Independientes	Asegurados Voluntarios	Total
Heredia	4	4.839	72.982	10.909	8.117	96.847
Guadalupe	4	4.222	43.747	14.457	11.166	73.592
Cartago	4	3.248	36.173	14.085	9.564	63.070
San Joaquín	3	2.433	47.865	2.820	1.713	54.831
Desamparados	4	2.982	29.911	11.904	7.745	52.542
La Unión	2	1.526	10.459	4.998	3.717	20.700
Santo Domingo	2	1.216	14.283	2.028	1.186	18.713
Paraíso	2	547	6.996	3.044	3.018	13.605
Turrialba	3	864	6.098	1.489	4.858	13.309
Ciudad Colón	1	830	5.086	1.649	1.247	8.812
San Rafael	1	705	3.242	1.833	1.783	7.563
Tarrazú	2	431	2.073	1.799	2.262	6.565
Puriscal	2	412	2.141	2.308	938	5.799
Acosta	1	212	2.141	1.693	959	5.005
Pacayas	1	216	1.394	435	1.279	3.324
Santa Elena	1	116	928	532	366	1.942

Fuente: elaboración propia

A nivel regional la sucursal San Joaquín se ubica en la cuarta posición, superada únicamente por las tres sucursales con mayor población; a nivel proporcional, San Joaquín representa un 16.08% de ese subgrupo.

La situación cambia al comparar los montos de recaudación a nivel regional, según los siguientes datos:

Cuadro No. 16
Total de recaudación por cuotas obrero patronales en la Región
Central de Sucursales a diciembre de 2015

Sucursal	Facturado (en millones de colones)
Heredia	15.276.020
San Joaquín	13.639.591
Guadalupe	8.506.679
Cartago	6.248.467
Desamparados	4.690.513
Santo Domingo	2.230.980
La Unión	1.774.762
Paraíso	991.138
Turrialba	890.903
Ciudad Colón	829.310
San Rafael	458.306
Tarrazú	319.529
Puriscal	309.188
Pacayas	180.638
Acosta	136.739
Santa Elena	99.490

Fuente: elaboración propia

Tal como sucedió en la comparación a nivel nacional con las unidades más representativas de cada dirección regional, al revisar los datos de la Central la sucursal San Joaquín varía su posición, colocándose ahora en el segundo lugar con la mayor facturación de cuotas obrero patronales, de Trabajador Independiente y Asegurado Voluntario. Porcentualmente representa un 24,10%, el cual supera a unidades como Guadalupe, Desamparados o Cartago, con una población patronal superior a la de San Joaquín.

Es innegable que algunos de los patronos de San Joaquín como Componentes Intel, Corporación Pipasa y algunos centros de llamadas tales como IBM y Hewlett Packard son los que permiten este nivel de facturación. No obstante, la situación particular de estos dos últimos es un ejemplo de lo expuesto anteriormente acerca de

patronos que no ubican sus centros de operación más numerosos en la zona geográfica que corresponde a San Joaquín, pero que hicieron las gestiones para que fuera esta unidad la que les brindaran los servicios que provee la CCSS.

Con las comprobaciones anteriores, se hace evidente que el nivel de aporte que significa la sucursal para las arcas de la institución supera la proyectada para la categoría que se asignó a la unidad, según el criterio de medición utilizado por la Gerencia Financiera. Cabe mencionar que se categorizó cuando la sucursal inició operaciones, hecho que se dio hace más de 30 años, sin que hasta la fecha se haya realizado una actualización.

Para brindar un contexto más exacto, equiparado con la única sucursal tipo tres de la región, San Joaquín presenta varias diferencias tanto a nivel operativo como de recursos asignados con respecto a Turrialba. El cotejo se hace con los datos más recientes del período en estudio: formulación presupuestaria para el 2015 e información relacionada con recaudación a diciembre de ese año. En este punto se aclara que se indican únicamente los recursos operativos, a saber, los que autoriza la Dirección de Presupuesto (servicios personales variables, servicios no personales y materiales y suministros); se omite la totalidad del presupuesto pues no se considera ya que en las partidas de servicios fijos va a ser más elevado al contar con mayor personal asignado.

Los datos de población se obtienen de la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, correspondiente a 2015.

Cuadro No. 17
Comparativo de variables entre las Sucursales de San Joaquín y
Turrialba con datos a 2015

Criterio	San Joaquín	Turrialba
Población residencial	88.565	88.680
Población obrero patronal	54.831	13.309
Facturación (en millones de colones)	13.639.591	890.903
Plazas asignadas (funcionarios)	Dieciséis	Veintisiete
Presupuesto asignado (en millones de colones)	40.200	82.700

Fuente: elaboración propia

Aunque es necesario hacer las distinciones por la particularidad de cada zona (una urbana con gran desarrollo comercial y otra rural donde la principal actividad es de pequeños y medianos productores agropecuarios), es evidente que la clasificación de sucursales está desactualizada y sobre todo, requiere el análisis de criterios más especializados que finalmente permitan responder a las necesidades de su población (tanto externa como interna).

3.1.6 Naturaleza de la investigación

Mixta; se utilizan datos cuantitativos como recursos económicos disponibles y su uso en gastos públicos, y el análisis de cómo y cuánto deberían variarse para atender las necesidades de la población involucrada.

3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN

3.2.1 Personas

Funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social: jefatura y responsables de área de la sucursal de San Joaquín de Flores. Son quienes se relacionan directamente con la información a utilizar para esta investigación; si bien la normativa y directrices emanan de un nivel jerárquico superior, son estas personas las

encargadas de reunir e interpretar los datos que se generan al aplicar lo instruido. Se trabajará con la totalidad del personal, el cual es de dieciséis personas fijas.

De la Dirección de Presupuesto, la cual cuenta con aproximadamente cuarenta funcionarios, se seleccionarán dos que son los coordinadores de área para la Región Central de Sucursales en materia de Formulación y Modificaciones. Los otros compañeros de esta dependencia, exceptuando las jefaturas, realizan labores similares para las demás regiones del país.

Finalmente, se hará un muestreo de 30 personas usuarias de las áreas de atención al usuario externo de la Sucursal San Joaquín (a saber: Cobros, Pensiones, Inspección y Plataforma). Ambos tipos de informantes brindarán la percepción de la situación: usuario interno y usuario externo.

3.2.2 Fuentes de información

La principal fuente de información es la de carácter normativo y reglamentario, emitido por autoridades gubernamentales y gerenciales (Junta Directiva); se incluye en ésta memorandos, circulares y otros de carácter oficial con instrucciones y directrices que requieren una atención inmediata. La segunda fuente serán los informes de dependencias institucionales como Auditoría Interna, Dirección de Presupuesto y Dirección Región Central de Sucursales.

3.3 Muestreo

Al tomarse en cuenta criterios de conveniencia, la muestra será no probabilística por juicio; según el tipo de información que se requiere, así se seleccionará la población de dos grupos: interna a la organización y ajena a esta pero ligada por su

dependencia a los servicios que ofrece.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Con respecto a la información cuantitativa se utilizarán los métodos de observación y análisis de contenido, para cotejar bitácoras e informes emitidos por los sistemas de información. Para la cualitativa se hará uso de encuestas en el caso de la población usuaria de los servicios que brinda la Sucursal; y entrevistas en los casos en los cuales las fuentes de información son funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social.

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

4.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Sobre la administración pública, y específicamente en el contexto de la Caja Costarricense de Seguro Social, la calidad y condiciones de la infraestructura así como la medición del servicio al cliente son temas cubiertos ampliamente en investigaciones y manejo general de información (sea esta formal o no), una de las principales fuentes de información que se puede obtener, en el contexto de la medición de calidad, es el usuario que recibe los servicios de una entidad gubernamental.

Ya lo señalan Marcel et al. (2014) en su apartado sobre la importancia de la gestión presupuestaria como algo más que una cuestión técnica o económica, donde en el punto dos sobre los aspectos que definen la calidad de la gestión financiera pública indican: "Eficiencia en la asignación de recursos: distribuir los recursos públicos de modo que se reflejen las prioridades y preferencias de la ciudadanía..." (p. 45)

Así las cosas, el primer punto general de medición que interesa en este apartado es la percepción del usuario externo acerca de los servicios que brinda la sucursal San Joaquín. Para esto se tomó una muestra aleatoria de treinta personas que se presentaron durante la semana del nueve al trece de enero de dos mil diecisiete a solicitar los distintos servicios que brinda la sucursal; se realizó la encuesta en distintos momentos del día de forma aleatoria en las diferentes áreas, aprovechando aquellos que por la naturaleza de la gestión, su tiempo de estancia en las instalaciones les permitiría llenar el documento.

Las preguntas se centraron en los ejes de:

- Tipo de usuario: condición (patrono, asegurado, otro) y su ubicación (laboral o residencial).
- Conocimiento de los servicios que brinda la sucursal.
- Calidad de los servicios (de trato e instalaciones).

Se centró en estos puntos ya que se considera que lo principal es establecer que el usuario es un receptor frecuente (o al menos tiene noción más allá de una visita) de las condiciones de la sucursal, por tanto su opinión no se forma de manera espontánea sino que cuenta con varios elementos de juicio para tenerla, y finalmente darla con la experiencia de que existen puntos de mejora (urgentes o no).

La calidad de los servicios está relacionada con la respuesta que estos dan a la necesidad de la población, por lo tanto, los recursos están siendo bien administrados o al menos se hace lo mejor posible con ellos.

Es indiscutible que, principalmente para las dependencias gubernamentales, el usuario externo siempre tendrá requerimiento de mejora y cambio que deben aplicarse. Sin embargo, ubicar opiniones similares sobre puntos específicos es señal evidente de una situación en particular.

En resumen, se considera importante establecer si el usuario externo califica bueno o muy bueno el servicio que recibe, esa dependencia no tiene elementos de mejora obligatorios que atender, los mismos son resultado y respuesta de los recursos económicos con los que cuenta.

4.1.1 Análisis de las variables

4.1.1.1 Variable N° 1: Población usuaria de los servicios

Cuadro No. 18
Tipo de población usuaria de los servicios
que brinda la Sucursal San Joaquín de Flores

Tipo de Usuario	Cantidad
Asegurado	19
Patrono	5
Otro	4
Sin respuesta	2
Total	30

Fuente: elaboración propia

La población a que la sucursal le brinda servicio se encuentra resumida en el cuadro anterior. Entre los que podrían denominarse "otros" están los funcionarios de dependencias institucionales que se presentan para gestionar el cobro de viáticos y liquidaciones de caja chica.

Para el período en que se aplicó la encuesta, la mayor cantidad de usuarios presentes fue de asegurados (contempla asalariados, voluntarios, independientes, familiar y pensionados).

Cuadro No. 19
Lugar de residencia de los usuarios que hacen uso de los servicios
de la Sucursal San Joaquín de Flores

Ubicación	Cantidad
Flores	10
Belén	8
Santa Bárbara	7
Otro	4
Santa Ana	1
Total	30

Fuente: elaboración propia

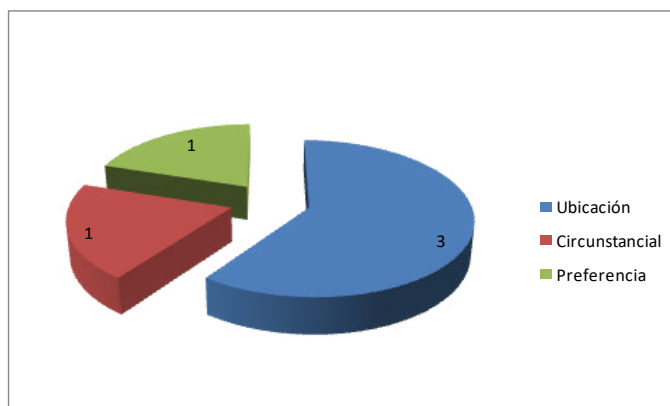
En la consulta acerca de desde dónde se traslada la persona (sea desde su centro de trabajo o casa de habitación) la mayor cantidad de usuarios reside o labora en el cantón de Flores, seguido por los de Belén y Santa Bárbara. Se señaló también Santa Ana, ya que es una zona a la cual la unidad le brinda servicios a patronos, a pesar de no ubicarse en los límites geográficos que le competen a la sucursal.

El criterio se basó, para quienes tuvieron la duda, de cuál lugar es en el que pasan la mayor parte de su día. Esto para establecer que son usuarios de la sucursal por adscripción obligatoria y no por otra circunstancia de conveniencia. No obstante ese criterio, se incluyó también en la consulta.

El resultado demuestra que efectivamente la mayor cantidad de usuarios corresponde a la población meta de la sucursal, pero además, incluye cuatro personas que no corresponden a estas zonas y que igualmente se presentaron a recibir los servicios que brinda la unidad. Asimismo, se encuentra el dato de un asegurado de Santa Ana, que tampoco corresponde a usuarios meta de la sucursal (ya que el servicio formal se brinda para algunos patronos de ese cantón). Para estos, se consultó si el motivo de su visita obedecía a que estaba de paso, por preferencia de ubicación (cercanías del cantón central de Heredia), si le atienden más rápidamente u otro motivo.

Gráfico No. 4

Motivo por el cual utiliza los servicios de la Sucursal San Joaquín (población no adscrita)



Fuente: elaboración propia

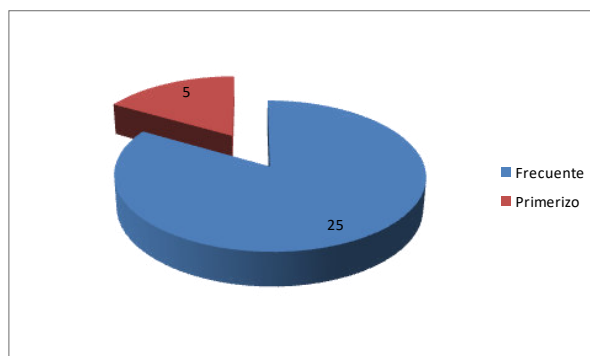
De los cinco casos, tres personas solicitaron los servicios de la Sucursal San Joaquín, a pesar de no residir y/o laborar en alguno de los cantones aledaños; por otra parte, el usuario de Santa Ana señaló que acude por cuanto recibe los servicios de manera rápida o con mejor atención.

Con esto se puede considerar que la mayoría de los usuarios externos de la sucursal son personas que sí les corresponde llevar a cabo sus gestiones en esa unidad, y que si bien existen otros a los que no les corresponde, lo hacen por comodidad.

Ahora bien, para conocer exactamente si la población consultada conoce o al menos tiene una noción clara de las condiciones de la sucursal San Joaquín, se les consultó a todos si son usuarios asiduos

Gráfico No. 5

Tipo de usuario de los servicios que brinda la Sucursal San Joaquín de Flores

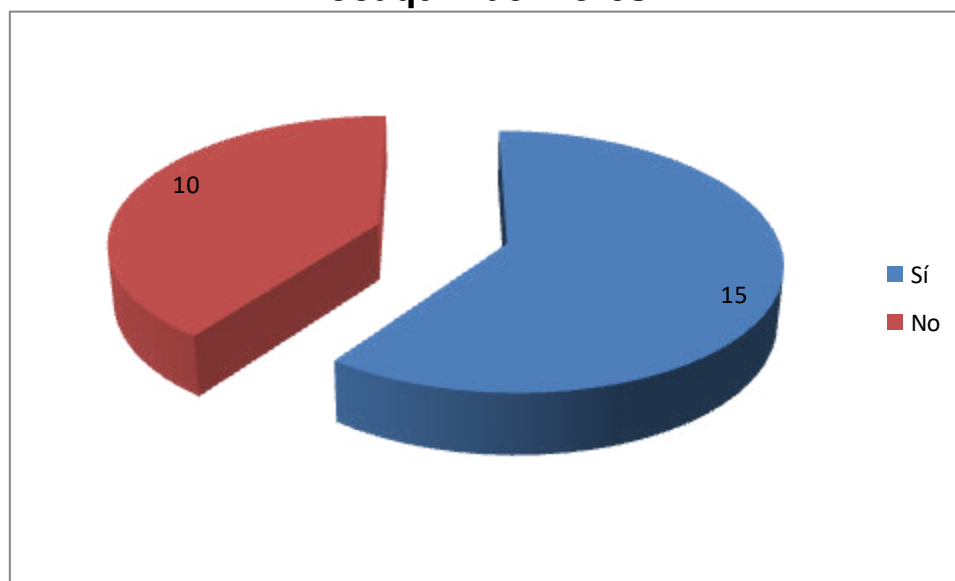


Fuente: elaboración propia

De la población consultada únicamente 5 personas no habían recibido con anterioridad los servicios de la sucursal, por lo que se puede establecer que las consultas se realizaron a personas que tienen conocimiento de las condiciones de la unidad en aspectos de infraestructura, calidad de las instalaciones y equipo, así como del personal que les atiende.

Para reforzar lo anterior, se les consultó adicionalmente si conocen todos los servicios que brinda la sucursal. Acerca de esto, la situación no varía radicalmente, ya que la mayoría declara que sí conoce todos los servicios, por tanto se deduce que es usuario conocedor de las condiciones de la unidad.

Gráfico No. 6
Conocimiento de todos los servicios que brinda la Sucursal San Joaquín de Flores



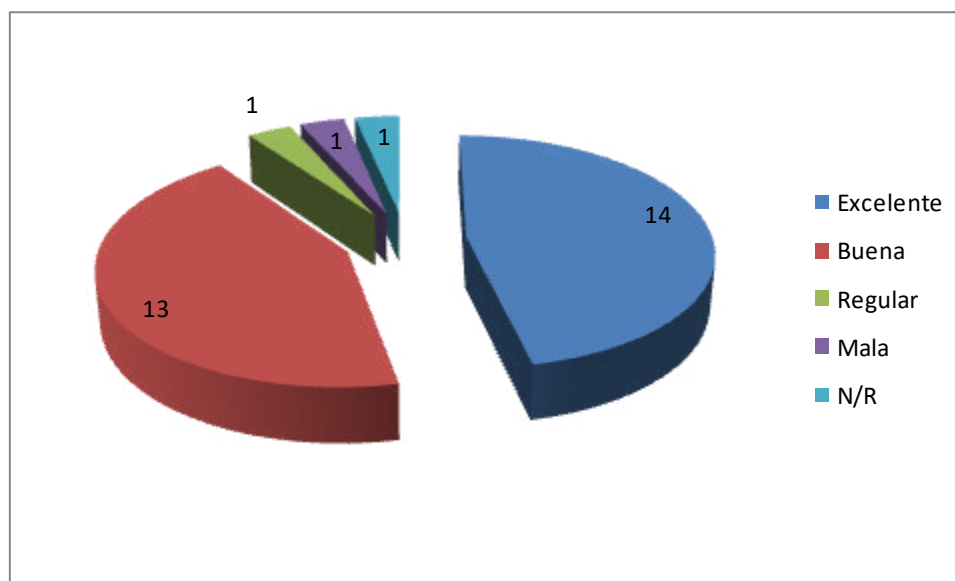
Fuente: elaboración propia

Una vez establecido que la población a la cual se le consultó la percepción de las condiciones de la unidad corresponde a personas que tienen un criterio de experiencia, se consultó acerca de esas condiciones. Cabe aclarar que al tratarse de una consulta general, la información considerada es muy básica y pretende sintetizar lo más importante y de lo fácilmente perceptible: trato (calidad del servicio) e instalaciones.

Esta investigación no pretende medir ni establecer la calidad del servicio que se brinda en la sucursal, no obstante, se considera un factor importante para deducir el grado de satisfacción con que el usuario se encuentra en su entorno, al contar con un funcionario que no siempre podrá satisfacer su demanda (sea por imposibilidad normativa o celeridad en otros procesos adyacentes al requerido), pero que sí le brindó la información e insumos necesarios que le dejan conforme.

Los calificativos utilizados resumen el grado de aceptación en la forma en que se suministraron los servicios que solicitó.

Gráfico No. 7
Calidad del servicio recibido por los usuarios externos de la Sucursal San Joaquín



Fuente: elaboración propia

La opinión popular es que la Sucursal San Joaquín brinda un buen servicio y en la mayoría de los consultados su calificación va de excelente a bueno; lo que puede interpretarse es que en aspectos de capacidad de respuesta y satisfacción de solicitudes, estas se atienden con los recursos disponibles sin que esto afecte significativamente lo requerido por el usuario externo.

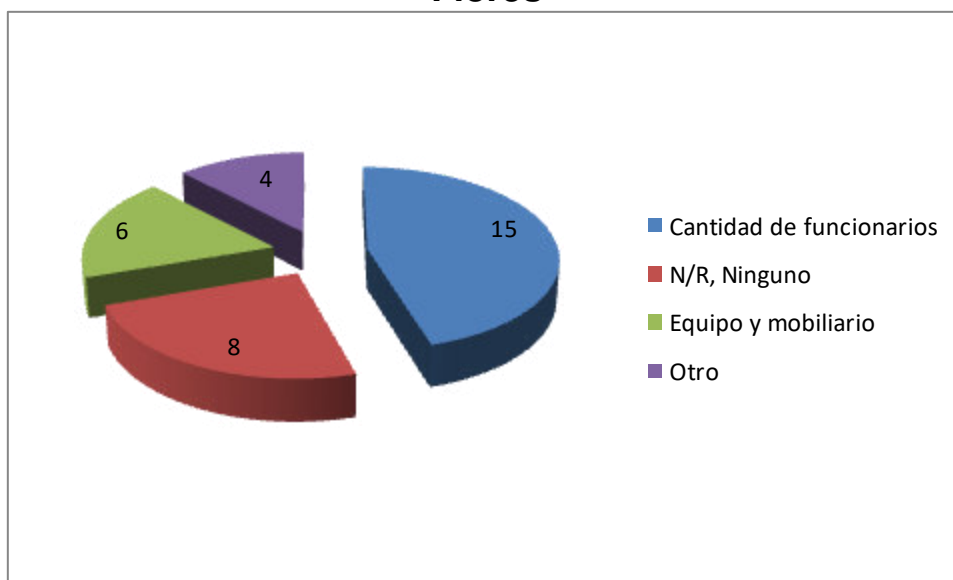
Puntualmente, acerca de las instalaciones de la sucursal, se consultó a los usuarios externos si las consideran cómodas o no.

Sobre este ítem en particular, cabe mencionar que la Dirección de Arquitectura e Ingeniería de la Gerencia Financiera en su oficio DAI 127-2013, del cinco de febrero de dos mil trece, dictaminó que la propiedad en la que se encuentra la sucursal no

reúne las condiciones para adaptarse y cumplir con los lineamientos de la Ley 7600 (Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad); la única solución planteada es el cambio de lugar, en donde pueda construirse o acondicionarse la sucursal San Joaquín. En este panorama, se establece entonces que el edificio no cumple (ni podría cumplir) con las condiciones mínimas de comodidad y facilidad para que personas con algún impedimento físico puedan hacer uso de las instalaciones, sin encontrar inconvenientes o impedimentos para su ingreso y traslado.

Un 67% de los consultados opina que las instalaciones son cómodas y con respecto a las necesidades de mejora, se les agrupó estas en equipo y mobiliario o cantidad de funcionarios.

Gráfico No. 8
Principales necesidades de mejora en la Sucursal San Joaquín de Flores

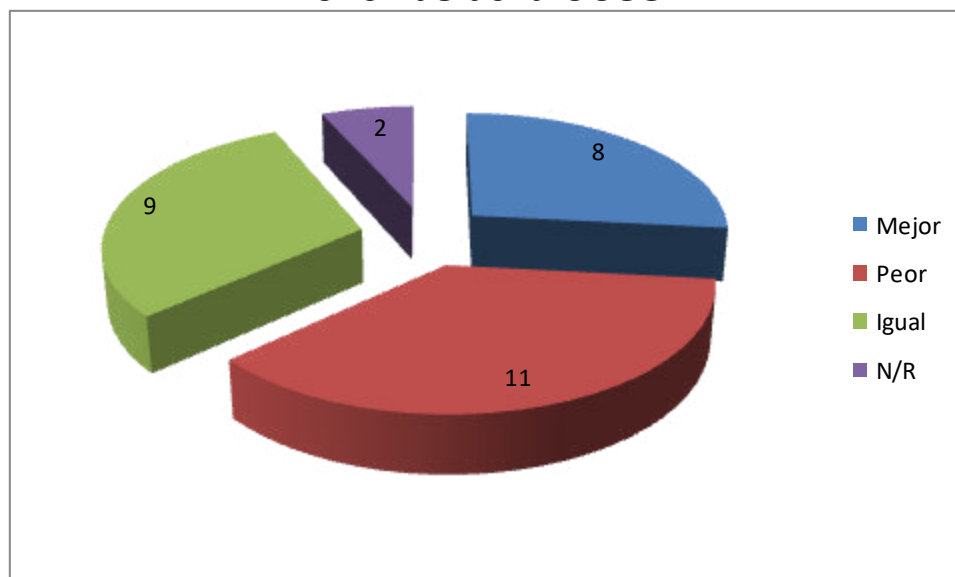


Fuente: elaboración propia

En esta consulta aumenta la cantidad de respuestas ya que en varios casos una persona dio más de una, pese a esto la opinión mayoritaria es que se necesita más personal.

Finalmente, se consultó la percepción del usuario acerca de las condiciones generales de la Sucursal San Joaquín con respecto a otras oficinas de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Gráfico No. 9
Comparación de la Sucursal San Joaquín con respecto a otras oficinas de la CCSS



Fuente: elaboración propia

Llama la atención que pese a que la mayoría de las personas consultadas inicialmente indicó que las instalaciones de la sucursal son cómodas, en este último punto la mayoría coincidió en que estas son peores en comparación con otras dependencias institucionales.

Con los resultados obtenidos se establece que si bien la población usuaria de la Sucursal San Joaquín está satisfecha con los servicios recibidos, la opinión general

también es que sus condiciones no son las idóneas, no solo en infraestructura sino también en la cantidad de recurso humano disponible.

Se puede concluir entonces que la sucursal tiene carencias a nivel de instalaciones y capacidad de respuesta a las solicitudes del usuario. Si bien el servicio se ofrece satisfactoriamente, queda evidenciado que la unidad hace lo que le corresponde con los recursos disponibles, a pesar de que en algunos aspectos resulta insuficiente para satisfacer lo más básico que la población necesita.

4.1.1.2 Variable N° 2: Funcionarios de la Sucursal San Joaquín de Flores

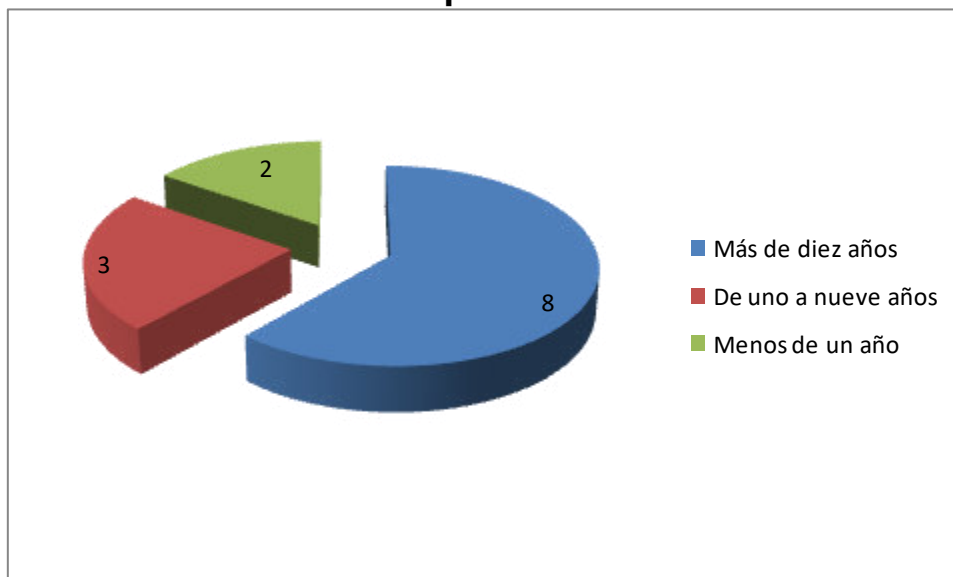
Se realizó una encuesta a los funcionarios de la sucursal, en la que se consideraron aspectos que podrían denominarse de carácter interno, ya que corresponden a situaciones propias de la unidad, de las que el usuario no tiene conocimiento.

Si bien se pretendía hacer la consulta a la totalidad de los funcionarios, tres se encontraban ausentes por incapacidad y en su lugar no se nombró reemplazo temporal. Las tres personas a las cuales no se les pudo hacer la consulta tienen más de cinco años de encontrarse laborando en la unidad.

La consulta se aplicó en la semana del nueve al trece de enero de dos mil diecisiete y se abarcaron aspectos de conocimiento del entorno (tanto local como externo a nivel institucional), gestión realizada así como disponibilidad y uso de los recursos financieros.

Para iniciar, se consultó acerca de la experiencia de condición de funcionario de la unidad, agrupando las opciones en menos de un año, de uno a nueve y de diez en adelante.

Gráfico No. 10
Tiempo en el que ha sido funcionario de la Sucursal
San Joaquín de Flores



Fuente: elaboración propia

Al tratarse de una unidad con dieciséis funcionarios, trece de los cuales fueron sujetos de consulta, predominan aquellos con una experiencia superior a los diez años en el sitio; esta situación se considera ventajosa ya que permitirá confiar en que la información consultada en los demás enunciados está basada en la experiencia y no exclusivamente en opiniones por situaciones circunstanciales.

Para reforzar lo anterior, se consultó acerca de sus conocimientos personales por haber laborado en otras unidades de la institución.

Cuadro No. 20
Experiencia de los funcionarios de la Sucursal San Joaquín,
en otras dependencias institucionales

Experiencia en otras dependencias institucionales	Cantidad
Solo en la Sucursal San Joaquín	10
Asiste con frecuencia a sesiones de trabajo o reuniones	7
Ha brindado apoyo	5
Como funcionario fijo	3

Fuente: elaboración propia

Esto resulta importante ya que se considera que para brindar opinión objetiva sobre un punto como el de gestión y disponibilidad de recursos a nivel institucional, es necesario que el funcionario cuente con la experiencia de otras dependencias que si bien se rigen bajo los mismos lineamientos, en la práctica las situaciones resultan distintas: ya sea por cantidad de recurso financiero asignado o mejores condiciones para desempeñar la gestión.

Establecido lo anterior, al verificar los resultados de la consulta se determina que el personal de la sucursal San Joaquín cuenta con funcionarios que además de tener bastante conocimiento de la situación particular de la unidad, también tiene la experiencia de trabajar en otras unidades y está familiarizado con sus particularidades. En resumen, la cantidad de funcionarios que no ha laborado en otras unidades es menor que aquellos que sí han estado a tiempo completo o por lo menos con alta frecuencia en otras oficinas.

Tal como se consultó para la variable anterior, se solicitó la opinión al usuario interno acerca de las condiciones de planta y equipo de la sucursal, desde un punto de vista más práctico (un solo criterio para el conjunto: infraestructura, equipo e insumos).

Para contar con una respuesta lo más exacta posible, se hizo la pregunta desde dos perspectivas distintas, para una misma situación.

Cuadro No. 21
Condición de infraestructura, equipo e insumos de la
Sucursal San Joaquín para los usuarios internos

Criterio	Cantidad	Criterio	Cantidad
Buenas condiciones	5	Tiene todos los recursos requeridos	1
Regulares condiciones	4	Requiere muchas mejoras	9
Malas condiciones	3	No tiene lo necesario	3

Fuente: elaboración propia

La percepción del equipo de trabajo es que las condiciones son de buenas a regulares, por lo que podría considerarse entonces que en general si bien es posible mejorar, la condición no se percibe tan crítica. Únicamente tres personas las calificaron de malas.

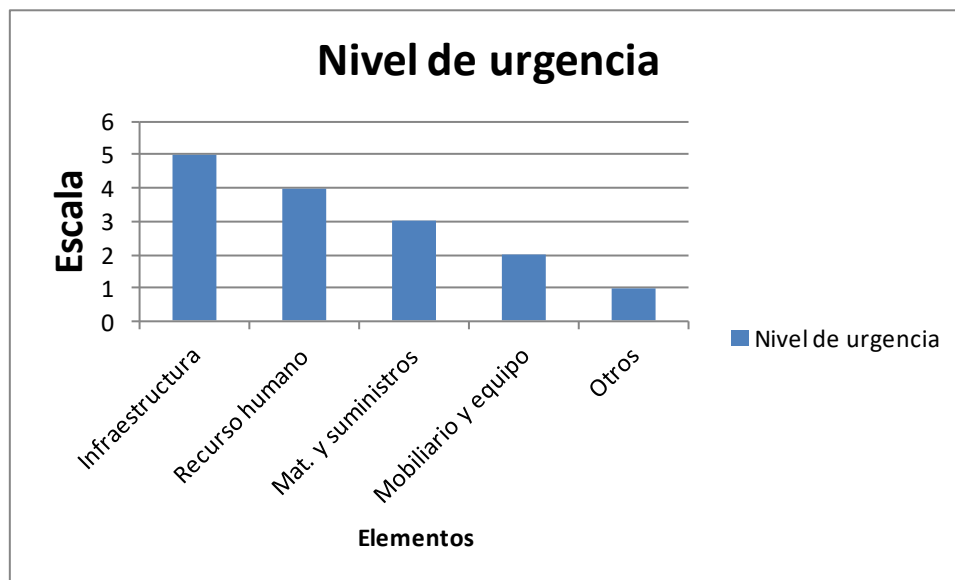
No obstante, para ratificar la información brindada en la consulta y validar la respuesta, se repite la solicitud de opinión de una forma más específica, esta vez condicionando la respuesta a, si existe la oportunidad de mejorar, a qué grado se implementaría las mejoras.

Se contrasta la respuesta de la pregunta inicial con la siguiente simulando la posibilidad de mejorar y, como se acotó anteriormente, siempre es posible implementar cambios positivos, la opinión sufre un cambio a que las mejoras se requieren de forma sustancial.

Al diferenciar los criterios individualmente, se solicitó calificar cada elemento en una escala de 1 a 5, donde 1 es mejora leve y 5 primordial. En este apartado ninguno de los consultados optó por la posibilidad de que ningún punto está exento de mejora.

Gráfico No. 11

Elementos de la Sucursal San Joaquín que requieren intervención para mejora



Fuente: elaboración propia

Se consultó el nivel de conocimiento de los funcionarios acerca de los distintos procesos y metas que tiene la unidad, a nivel integral y no solo de su área de trabajo. En este punto el 61% indicó conocer la totalidad de los lineamientos bajo los cuales se rige la gestión local; y ante la opinión de cuál es el nivel de desempeño de la labor llevada a cabo, el 73% considera que es buena.

Finalmente, sobre esta consulta, se quiso conocer la comunicación del usuario externo acerca de la particularidad de casos atendidos que no corresponden a la población meta, pero que prefieren trasladarse a San Joaquín para solicitar los servicios. En este punto el 92% de los funcionarios declaró que esto sucede con mucha frecuencia. En estos casos, la opinión predominante es que lo prefieren por la rapidez para llevar a cabo las gestiones, seguida por el buen trato y finalmente la comodidad y conveniencia de ubicación.

Se preguntó acerca de los datos que recibe del usuario externo sobre las necesidades de mejora, y la respuesta con un 77% de selección es lo relacionado con el estado de las instalaciones. Se respalda este resultado con el consolidado previa consulta directa a la muestra de treinta usuarios externos llevada a cabo aleatoriamente.

Sobre el tema, se interrogó acerca de si en algún momento se ha hecho una solicitud formal de mejora (sea esta de forma individual o no) y más de la mitad de los funcionarios indicó que sí lo ha hecho. De estos, el 71% lo ha hecho en más de una oportunidad en los últimos cinco años. Las solicitudes se han centrado en lo expuesto en el gráfico número once.

Acerca de la capacidad de respuesta para poder satisfacer la demanda, el 71% de los funcionarios indica que a la fecha no ha sido atendida su solicitud. Al consultar los criterios por los cuales la situación ha sido así, el 62% coincide en que se debe a decisiones ajenas a la sucursal.

En materia específica del presupuesto operativo de la unidad, se quiso saber cuántas personas saben o al menos tienen una noción de cuánto es el recurso asignado. De los trece funcionarios, cinco indicaron no tener idea del monto; cuatro tienen una leve noción; y cuatro sí tienen certeza del monto para gastos de operación.

Sobre si consideran que ese presupuesto es suficiente para cubrir las necesidades de la unidad, 62% indica que solo parcialmente.

Por último, se les solicitó su percepción acerca de que si pese a contar con el recurso económico, la unidad no atiende sus necesidades más básicas. Al respecto el 54% indicó que no; a la proporción restante que informó que solo parcialmente, se

les pidió indicar cuáles áreas de la unidad no reciben la atención que con el recurso financiero disponible podrían ver satisfechas sus necesidades, pero ninguno brindó detalle.

Con la información recopilada se puede establecer que la población interna de la Sucursal San Joaquín cuenta con criterios suficientes para opinar acerca de las condiciones propias de la unidad con respecto a sus necesidades de mejora, comparándolas incluso con otras dependencias institucionales.

Sobre la gestión que realizan, la valoración es muy buena y este criterio se respalda con la opinión del usuario externo, quien en considerables ocasiones expresa su preferencia para presentarse a San Joaquín a realizar sus gestiones, por encima de la unidad que particularmente le corresponde.

Por último, la percepción popular es que la unidad requiere mejoras sustanciales (especialmente en materia de infraestructura y cantidad de recurso humano); no obstante, es consciente de que esta mejora no depende de la misma unidad, pues esta si a caso cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a lo más básico de los requerimientos. Pese a esto, ha sabido salir adelante en el cumplimiento de sus deberes para el usuario externo y en general la institución que representa.

4.1.1.3 Variable N° 3: Funcionarios de Dirección de Presupuesto

Como se mencionó en el apartado de sujetos y fuentes de información, pese a que la Dirección de Presupuesto cuenta con alrededor de cuarenta funcionarios, solo se requiere aplicar la entrevista a dos quienes están estrechamente relacionados con la realidad de la Región Central de Sucursales, ya que son ellos los enlaces que brindan soporte a esta zona. Cabe mencionar que los demás compañeros de la

Dirección realizan labores similares para más dependencias y, en el caso de los consultados además de esta región, tienen bajo su responsabilidad otras zonas del país (geográficas y/o de gestión).

En primera instancia se solicitó la autorización al Licenciado Sergio Gómez Rodríguez, Director y autoridad de esta dependencia para llevar a cabo la consulta. Con su visto bueno, se remitió la entrevista a los compañeros seleccionados.

La primera es la Bachiller Leticia Jiménez Ortega, quien es funcionaria del Área de Formulación desde hace siete años. Entre sus principales funciones se encuentra la recepción de trámites de reasignación de puestos, ampliación de jornadas y pago de incentivos, entre otras gestiones estrictamente ligadas a la asignación de recursos para las partidas de servicios personales. También atiende funciones para modificaciones presupuestarias y brinda capacitación en estos temas.

Sobre este punto indica que en promedio atiende quince solicitudes de soporte al mes, en los cuales da asesoría técnica sobre cuestiones formales de las gestiones que cada unidad debe hacer para solicitar recursos en las partidas de personal.

La Bach. Jiménez desconoce los criterios bajo los cuales se determina el porcentaje de crecimiento de una partida o un grupo de estas para una unidad ejecutora en particular durante o posterior al proceso de formulación. Sin embargo desde su función puede advertir que, en perspectiva, las áreas de salud tienen prioridad sobre las administrativas, especialmente en las relacionadas con servicios personales, infraestructura y equipo.

Finalmente declara que la Dirección de Presupuesto sí tiene la potestad para atender y considerar las solicitudes de aumento u otras variaciones durante la

formulación presupuestaria, con el propósito de que una unidad ejecutora proponga otros criterios que permitan fijar sus límites de crecimiento.

El segundo compañero entrevistado es el Licenciado Gerson Ruiz Rivera, funcionario de la sub área de Análisis y Seguimiento Presupuestario, en donde labora desde hace ocho años.

Entre sus funciones específicas están las conciliaciones presupuestarias, revisar las justificaciones que brindan las unidades bajo su fiscalización y otras funciones administrativas propias de la sub área.

Con respecto a la asesoría y soporte a otras unidades, indica que en total lo hace para 300 unidades ejecutoras y la función principal es el soporte para el uso del sistema de información (SIIP) y otros temas relacionados directamente con el presupuesto; la atención es diaria.

Con respecto a los criterios para determinar los porcentajes de crecimiento para la formulación presupuestaria de las distintas unidades de la CCSS, indica que el principal factor es la inflación anual, pero también intervienen los análisis de plazas, priorización de proyectos, sean estos de infraestructura, tecnología, salud y equipamiento. Otro tipo de criterios son los circunstanciales y particulares de cada unidad, aunque los indicados anteriormente son los más influyentes.

Desde su gestión, se puede declarar que las partidas de mayor crecimiento entre cada período son las de servicios personales, servicios médicos y las de inversión.

Sobre la prioridad institucional para garantizar recursos a las unidades médicas, declara: "la principal función de la CCSS es brindar servicios de salud a la población, por lo tanto el programa 1 de la institución se denomina "Atención Integral a la salud de las personas", y el funcionamiento adecuado de este programa es el que tiene

prioridad sobre las demás actividades que realiza la institución". (Ruiz, comunicación personal, 10 de enero de 2017).

El Lic. Ruiz no tiene conocimiento de que los criterios institucionales sean inflexibles para que una unidad administrativa solicite crecimiento en una única o grupo de partidas; no obstante, también es su criterio que la Dirección de Presupuesto sí tiene la disposición y competencia para atender y tramitar la solicitud de aumento y/o variación de los parámetros que permitan a una unidad ejecutora proponer otros aspectos para fijar sus límites de crecimiento.

Con la información recopilada se puede establecer que ambas fuentes de información poseen experiencia en la Dirección de Presupuesto, razón por la cual se consideran valiosas sus declaraciones para el análisis de esta investigación. Esta experiencia no es solo temporal, sino que por la naturaleza de sus funciones reciben retroalimentación constante y cuantiosa por parte de las demás dependencias institucionales; esto les permite formar un criterio profundo y sobre todo objetivo ya que las situaciones particulares de estas les otorgan una visión integral.

El aspecto más relevante y que sin duda conviene destacar es la correcta percepción que se tiene en las unidades administrativas acerca de que su posición en la lista de prioridades institucionales no es la número uno. Esta condición no es antojadiza o accidental, ya que la razón de ser de la CCSS es la atención y gestión de medicina preventiva y curativa, especialmente en un país en vías de desarrollo como Costa Rica, en el cual aún en muchas zonas las situaciones de riesgo de enfermedad se incrementan durante las épocas de tiempo extremas: lluvias cuantiosas o largas sequías.

Cabe destacar, pese a lo anterior, la disposición y especialmente potestad que tiene la Dirección de Presupuesto para recibir y dar curso a las solicitudes que hagan las distintas unidades ejecutoras que así lo tramiten, con el fin de proponer e incluso solicitar modificación en los criterios de medición y fijación de los límites a su crecimiento presupuestario, para finalmente mejorar su gestión de formulación.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones más importantes, luego del proceso de investigación llevado a cabo sobre el tema. El objetivo general fue determinar los factores económicos y sociales que fijan el monto asignado para cada grupo de partidas según las variables institucionales y en cumplimiento a lo dictaminado por la Contraloría General de la República para mejorar el ciclo presupuestario en la sucursal San Joaquín de Flores.

5.1 Conclusiones

5.1.1 El proceso del ciclo presupuestario de la Sucursal San Joaquín está sujeto a las mismas normativas y directrices que rigen a todas las dependencias de la Caja Costarricense de Seguro Social, que no define y ni establece antojadizamente sus planes de acción, ya que está bajo la fiscalización y evaluación constante de la Contraloría General de la República. No obstante, al tratarse de una unidad administrativa, si bien sus funciones son indispensables para la gestión institucional (al concentrarse en estas la labor de recaudación y distribución de los recursos financieros), son solo el medio para desarrollar la razón de ser de la entidad: atención integral y calidad de vida de las personas, mediante programas y acciones relacionados directamente con la promoción de la salud ya sea en medicina preventiva, curativa o paliativa. Por esta razón, los factores económicos y sociales que fijan el monto asignado para el presupuesto operativo están sujetos a la priorización de las unidades médicas y, aunque la institución debe brindar las condiciones óptimas para la prestación de los servicios en

las demás dependencias, no se distribuyen los recursos (de por sí escasos), sin haber solventado las necesidades imperativas de los hospitales (nacionales o periféricos), áreas de salud, clínicas y EBAIS.

5.1.2 El principal elemento que define los incrementos del recurso asignado de un período a otro, es el índice de inflación anual comunicado por el Banco Central de Costa Rica. Cumplir con ese porcentaje es cumplir con la política presupuestaria que establece la Dirección de Presupuesto para cada proceso de formulación. No se halló otro elemento interno a la institución o fuera de esta, en la que pudiera establecerse un criterio complementario a este factor. Por tanto, en cada inicio de la gestión para formular el presupuesto, las unidades ejecutoras deben de limitar todas sus partidas a un aumento sujeto a ese porcentaje, aunque esto signifique solicitar más o menos recurso del proyectado para el gasto.

Para solventar ese problema, las unidades ejecutoras generalmente solicitan el monto autorizado para todas o la gran mayoría de sus partidas y, en el curso del período, mediante modificaciones trasladan recursos para aumentar el asignado a aquellas que por el cumplimiento de la política presupuestaria no fue posible gestionar directamente.

5.1.3 Las partidas con mayor necesidad de incremento, superior al límite del índice de inflación son las de servicios personales, específicamente la de personal sustituto. Esta partida se utiliza para pagar el salario a la

persona que se contrata de forma temporal y que reemplazará al funcionario fijo que se encuentra fuera de su puesto por vacaciones. Si bien la sucursal San Joaquín no cuenta en su planilla con una elevada cantidad de plazas profesionales, el recurso asignado año con año siempre resulta insuficiente para sustituir a todo el personal que debe liquidar sus vacaciones (esto por recomendación emitida desde la auditoría interna institucional). Por esta razón siempre ha sido necesario durante el primer trimestre del año, llevar a cabo la gestión para aumentar la partida 2002, generalmente sufragada con lo formulado en las partidas 2015, 2021 y 2037. Para servicios no personales, la partida con mayor incidencia de aumento posterior al inicio de cada período ha sido la 2126 para cancelación por servicio de electricidad. Finalmente, en el grupo de materiales y suministros, la mayor incidencia se ha dado para la 2243 correspondiente a la compra de combustible para los vehículos institucionales.

En el caso de la partida 2002, es indispensable contar con el personal en todas las áreas para llevar a cabo la labor diaria; recargar a un funcionario implica que la atención al usuario externo ocupa el 90% de su jornada, esto deja sin atender las demás labores propias de cada área, situación que implicaría el no cumplir con los índices de metas establecidas en el PAO y en consecuencia la institución no estaría alcanzando los objetivos que en su área de competencia están ligados al PND.

5.1.4 Se tiene claro que la sucursal San Joaquín no atiende zonas consideradas cabeceras de provincia, por lo que en teoría esto debería incidir en la cantidad de casos por atender y gestionar, y estos estarían acorde al recurso económico autorizado. No obstante, en comparación con otras unidades denominadas *grandes*, las cifras de atención y recaudación son similares a San Joaquín, en algunos casos incluso inferiores. Tiene a su favor brindar servicio al cantón de Belén, comunidad con un alto desarrollo comercial y localización de empresas de gran importancia para la economía nacional en general, sin embargo, este hecho es solo un factor dentro de otros, como la frecuente atención de casos en todas las áreas de la unidad, que si bien no le corresponden se reciben y tramitan según la normativa institucional.

Comparada con la única sucursal categoría tres de la Región Central, San Joaquín presenta cifras y cantidades muy diferenciadas, no solo en cuanto a gestión y recaudación, sino en cantidad de recurso humano disponible para llevar a cabo sus funciones.

5.1.5 Todos los criterios sobre uso racional de los recursos (tanto en el proceso de asignación como en el desarrollo del gasto) son necesarios y comprensibles en una entidad gubernamental tan compleja y limitada como lo es la CCSS. Pese a esto, los criterios de medición para establecer esos límites no se llevan a cabo de forma particular actualmente. La práctica se ha mantenido a lo largo del tiempo desde

que se establecieron, y como son políticas con más de treinta años de haber entrado en vigencia, urge una actualización.

5.1.6 La Dirección de Presupuesto, como ente encargado de la asignación y distribución de los recursos disponibles, se apega a la normativa y razón de ser institucional. Por otra parte, y sin dejar de lado esta consigna, declara disposición y apertura para recibir y considerar otras propuestas previas al proceso de formulación en las cuales las unidades ejecutoras presenten sus solicitudes de recurso basándose en análisis particulares. Esta gestión no se podría llevar a cabo súbitamente como el resultado de una solicitud informal y antojadiza; ya que se deben considerar las necesidades evidentes de mejora en infraestructura, equipo y mobiliario, así como de recurso humano.

5.1.7 Si bien la Sucursal San Joaquín de Flores lleva a cabo su ciclo presupuestario en cumplimiento a las directrices y normativas institucionales (local o gubernamental), este ha demostrado no satisfacer las necesidades de la población a la cual le brinda sus servicios, ni responde a las necesidades particulares de sus integrantes (como funcionarios encargados de brindar el servicio que les compete).

5.1.8 La sucursal San Joaquín de Flores cuenta con un recurso humano eficiente, comprometido con la causa que defiende y mantiene a la institución como baluarte de la identidad costarricense. No está exento

de necesidades de mejora, algunas de ellas urgentes, pero luego de verificar la percepción del usuario externo así como las declaraciones de los internos, la gestión llevada a cabo es muy buena, a pesar de los recursos limitados con que cuenta. La inquietud de cambiar algunos factores para optimizar el potencial es el inicio de un proceso que llevado a cabo de forma ordenada y suscrita a la normativa, culminaría en un éxito que podría ser implementado en otras dependencias.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 El inicio del ciclo presupuestario se da en la fase de formulación. En este punto, la Sucursal San Joaquín no debe continuar solicitando recursos que de antemano sabe no utilizará. Si bien lo ha hecho de esta forma, para posteriormente solicitar modificaciones que disminuyan el saldo de una partida para incrementar otra, esta práctica no es sana ni debe replicarse en procedimientos futuros.

5.2.2 Es necesario hacer una estimación real de las necesidades de las partidas y programar conforme al flujo requerido en cada grupo. Si bien no se pueden anticipar situaciones de fuerza mayor que obligan a realizar cambios en la marcha y la opción existe para ese fin, lo normal es utilizarlas en casos estrictamente necesarios y no como una práctica común a las fases ya establecidas.

5.2.3 La jefatura de la sucursal San Joaquín de Flores puede conformar un equipo de trabajo, solicitando la colaboración de asesoría ocasional por parte de las dependencias institucionales con profesionales en la materia, para elaborar un plan de actualización de la realidad de la unidad. Este plan sería la base sólida que respalde una propuesta alternativa para la fijación de los nuevos límites de formulación presupuestaria.

La nueva propuesta debe incluir factores sociales como datos actualizados de la población residencial y comercial, actividades

económicas predominantes, si son estas de origen nacional o trasnacional y la cantidad de personas involucradas (tanto en condición de patronos y/o asalariados). Sobre la población residencial se deben considerar aspectos como regiones urbanas o rurales, edades, nivel de escolaridad y de condición social (zonas de alto o bajo riesgo social). A nivel de gestión, determinar cuántas personas hacen uso de los servicios, cuáles tienen más demanda y en cuáles es necesario reforzar con recurso humano complementario.

El equipo de trabajo que conforme la jefatura de la Sucursal San Joaquín podrá llevar a cabo la labor durante jornadas extraordinarias, mismas que serán remuneradas bajo los criterios institucionales y podría llevarse a cabo en un plazo no mayor a dos años. El trabajo final permitirá fijar las necesidades reales de la sucursal, que se verán propuestas a satisfacer en la presentación del presupuesto operativo; si bien el recurso institucional es limitado y la prioridad la tiene la gestión médica, iniciar paulatinamente con los montos requeridos en cada grupo de partidas, facilitará que en un plazo no mayor a cinco años el presupuesto operativo de la sucursal San Joaquín de Flores sea una respuesta exacta a sus requerimientos y no el cumplimiento de un requisito formal para continuar llevando a cabo las labores que le corresponde.

Una nueva propuesta para solicitar incrementos en las partidas durante la fase de formulación podrá brindar a la Dirección de Presupuesto la información completa que justificará satisfactoriamente la necesidad de

los incrementos de recurso o cambios en las partidas asignadas, lo que culminará en la aprobación de solicitud y autorización correspondiente. Si bien la presentación preliminar de la formulación se lleva a cabo con la Dirección Región Central de Sucursales, presentar anticipadamente un plan directamente con la Dirección de Presupuesto garantizará la autorización para llevar a cabo este cambio.

5.2.4 La gestión de servicio de la sucursal San Joaquín es para la comunidad a la que sirve, en la cual se incluye no solo a los habitantes (residenciales o de trabajo) de los cantones de Flores, Belén y Santa Bárbara; sino a otros sectores que ocasional o frecuentemente optan por solicitar en esta la atención a sus trámites. Aunque quedó constancia de que la labor se lleva a cabo favorablemente, los criterios sobre necesidad de mejora están identificados. Mejorar la gestión de la sucursal San Joaquín beneficiará a la población que hace uso de sus servicios, y al ser una entidad gubernamental, está obligada a garantizar un espacio digno y en las mejores condiciones posibles, para que el usuario externo perciba que sus aportes a la seguridad social están siendo administrados responsablemente.

BIBLIOGRAFÍA

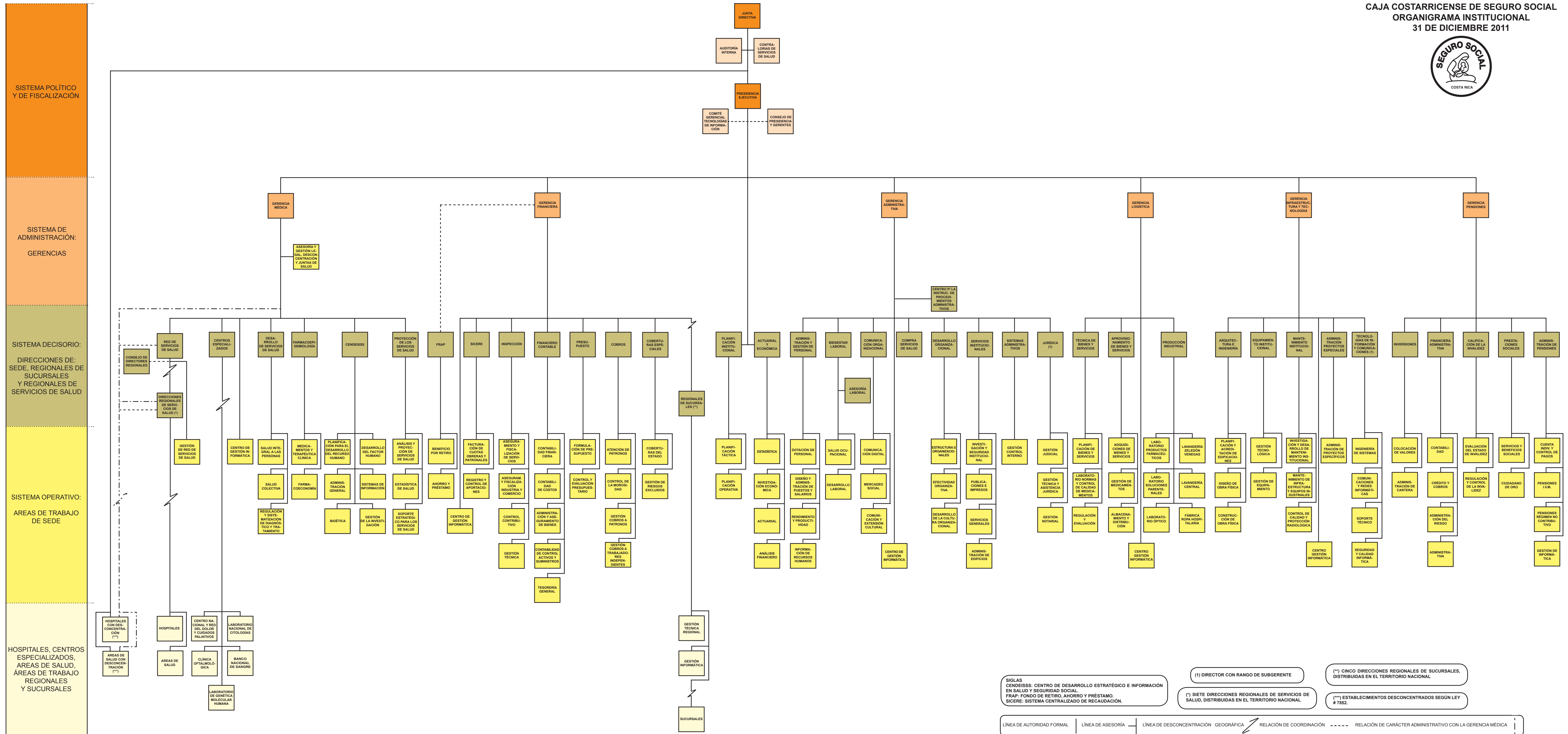
- Araya, A. (2014). *Ley General de Control Interno: Ley muerta o muerta la Ley*. San José: Instituto de Auditores Internos Costa Rica. Boletín 15. **Disponible** http://www.iaicr.com/boletin/2014/articulos/Ley_control_interno.pdf (Tomado el día 25 de octubre de 2016).
- Asamblea Legislativa. *Ley 8131 Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. 2001. Costa Rica.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. Costa Rica.
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2012) *Instructivo para la Elaboración del Presupuesto Año 2012*. San José, Costa Rica.
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2012). *Plan Institucional 2013*. San José, Costa Rica.
- Carrillo, R., Martínez, J., Naranjo, F. y Sauma, P. (2011). *Informe del Equipo de Especialistas Nacionales Nombrado para el Análisis de la Situación del Seguro de Salud de la CCSS*. San José, Costa Rica.
- Contaste, E., Arriechi, V., Calderaro, A., Dilena, F., Monroy, D. y Núñez, R. (2003). *El sistema presupuestario del sector público nacional*. Venezuela.
- Contraloría General de la República. (2012). *Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE*. San José, Costa Rica.
- Fallas, M y Quiroz, F. *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. 2007. Santiago, Chile. Naciones Unidas.
- Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo "María Teresa Obregón Zamora"*. San José, Costa Rica.

- Marcel, M; Guzmán, M y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Finanzas Públicas. Dirección Técnica del Presupuesto. (2013). *ABC de Gestión por Resultados*. Guatemala.
- Martner, G. (1967) *Planificación y presupuesto por programas*. Vigésimo segunda edición, Coyoacán, México.
- Montiel, F. "*La Responsabilidad del Funcionario Público en la Ley General de Control Interno*". 2014. 5(1): 75-88.
- Nava, A. *La planificación operativa y las técnicas de presupuesto por programa y por proyecto. Análisis comparativo*. Venezuela. Trabajo para optar por el título de Maestría en Ciencias Contables. Universidad de Los Andes. 2009.
- Programa Estado de la Nación. (2014). *Vigésimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Prolitsa S.A.
- Programa Estado de la Nación. (2015). *Vigésimo primer informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Prolitsa.
- Rodríguez, A. (2014). *Documentalista Pablo Ortega: "El gran mito es que la crisis de la Caja es financiera"*. San José: Universidad de Costa Rica. Semanario Universidad.
- Disponible** <http://semanariouniversidad.ucr.cr/universitarias/documentalista-pablo-ortega-el-gran-mito-es-que-la-crisis-de-la-caja-es-financiera/> (Tomado el día 18 de noviembre de 2016).

GLOSARIO DE TÉRMINOS USADOS

AV	Asegurado Voluntario
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
EBAIS	Equipo Básico de Atención Integral en Salud
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
INS	Instituto Nacional de Seguros
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAO	Plan Anual Operativo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SIIP	Sistema Integrado Institucional de Presupuesto
TI	Trabajador Independiente
UE	Unidad Ejecutora

ANEXOS



HOSPITALES, CENTROS ESPECIALIZADOS, ÁREAS DE SALUD, ÁREAS DE TRABAJO REGIONALES Y SUCURSALES

SIGLAS
CENDEISS: CENTRO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO E INFORMACIÓN EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.
FRAP: FONDO DE RETIRO, AHORRO Y PRÉSTAMO.
SICERE: SISTEMA CENTRALIZADO DE RECAUDACIÓN.

(1) DIRECTOR CON RANGO DE SUBGERENTE

(*) SIETE DIRECCIONES REGIONALES DE SERVICIOS DE SALUD, DISTRIBUIDAS EN EL TERRITORIO NACIONAL

(**) CINCO DIRECCIONES REGIONALES DE SUCURSALES, DISTRIBUIDAS EN EL TERRITORIO NACIONAL

(***) ESTABLECIMIENTOS DESCONCENTRADOS SEGÚN LEY # 7552.

LÍNEA DE AUTORIDAD FORMAL | LÍNEA DE ASESORÍA | LÍNEA DE DESCONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA | RELACIÓN DE COORDINACIÓN | RELACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO CON LA GERENCIA MÉDICA

Encuesta sobre el presupuesto institucional y su reflejo en la atención de necesidades de la Sucursal CCSS en San Joaquín de Flores

La siguiente serie de preguntas permitirá tener una noción de su percepción y opinión sobre la relación que tienen los principales factores que determinan brindar un servicio de calidad a los usuarios (externos e internos), con el recurso financiero que cuenta la unidad.

Instrucciones:

En las preguntas de selección lea todas las opciones antes de marcar con una X en la casilla correspondiente a la respuesta que más se ajusta a su caso; en las preguntas cuya respuesta requiere se exprese su opinión, utilice letra clara y legible.

Esta es una encuesta anónima, por lo que se solicita responder sinceramente y apegado a la realidad; las respuestas no podrán relacionarse a un funcionario en particular.

1. ¿Desde hace cuánto tiempo es funcionario de la Sucursal San Joaquín de Flores?

- Menos de un año De uno a nueve años Diez años en adelante

2. ¿Ha laborado en otras dependencias de la Caja Costarricense de Seguro Social en los últimos diez años? (además de la Sucursal San Joaquín de Flores)

- No Sí, por menos de un año Sí, por más de un año

3. Como funcionario de la Sucursal San Joaquín de Flores, ¿ha desempeñado funciones en otras dependencias institucionales, ya sea llevando a cabo una labor especial o como apoyo en alguna área relacionada a su función?

- Sí, una vez al año Sí más de una vez, pero menos de cinco veces al año Sí, seis o más veces al año No

4. Como funcionario de la Sucursal San Joaquín de Flores, ¿asiste a reuniones o sesiones de trabajo en otras dependencias institucionales durante una jornada completa?

- Sí, una vez al año Sí más de una vez, pero menos de cinco veces al año Sí, seis o más veces al año No

5. En su opinión, ¿cuáles son las condiciones de insumos, equipos e instalaciones de la Sucursal San Joaquín de Flores, con respecto a otras dependencias institucionales?

- Muy buenas Buenas Regulares Malas

6. ¿Considera que la Sucursal San Joaquín cuenta con los recursos para brindar sus servicios de la mejor forma a la población? (Recursos humanos, materiales y de infraestructura)

Sí, solo requiere leves mejoras Sí pero requiere muchas mejoras No

7. En una escala de 1 a 5 (donde 1 es insignificante y 5 primordial), enumere las principales necesidades de mejora de la Sucursal San Joaquín (anótelo al lado derecho si el espacio del cuadro le resulta insuficiente).

- Infraestructura
- Materiales y suministros
- Mobiliario y equipo
- Recurso humano
- Otros _____ (dejar en blanco si se enumeró como 1)
- No aplica (no se requieren mejoras en ningún aspecto)

8. ¿Recibe y cuenta con información frecuente acerca de todas las metas establecidas para la Sucursal San Joaquín de Flores y sus índices de cumplimiento?

Sí Sí, pero solo las de mi área de labores No

9. ¿Cuál es su opinión acerca de la función llevada a cabo en la Sucursal San Joaquín de Flores, como dependencia institucional? (No solo de su área sino en general).

Excelente Buena Regular Mala

10. ¿Es de su conocimiento que el usuario externo solicite o prefiera recibir los servicios que se brindan en la Sucursal San Joaquín, aunque no sea esta la oficina que le corresponde?

Sí, con mucha frecuencia Rara vez No, nunca

11. Relacionado con lo anterior, en caso de haber recibido el comentario de algún usuario acerca de su preferencia para llevar a cabo sus trámites en la Sucursal San Joaquín de Flores, ¿cuál es la justificación que brindó?

Comodidad y conveniencia de ubicación Rapidez para llevar a cabo su trámite Buen trato No aplica

12. Como funcionario de la Sucursal San Joaquín, ¿ha recibido solicitudes de mejora en algún aspecto, por parte de los usuarios externos? (marque más de una, si es el caso)

Sí, relacionado con el trato. Sí, sobre las condiciones del edificio u otras relacionadas. Sí, relacionado con la gestión ya establecida por la institución No, nunca

13. ¿Ha hecho solicitudes de mejora para su área o la sucursal en general anteriormente?

Sí, al menos una vez en los últimos cinco años Sí, más de una vez en los últimos cinco años No, nunca he hecho solicitudes de mejora

14. ¿Con qué están relacionadas las necesidades de mejora expuestas a la jefatura? (Puede marcar más de una, si es el caso).

Insumos, equipo e infraestructura Recurso humano Otras No aplica

15. Luego de plantear la necesidad de atención para mejora, ¿cuál ha sido el tiempo de respuesta?

Menor a un mes Mayor a un mes pero menor a un año Más de un año No ha sido atendido No aplica

16. En caso de haber hecho solicitudes de mejora que no han sido satisfechas, ¿cuál es el motivo que lo ha provocado?

Falta de atención por parte de la sucursal Sin recurso económico Decisión ajena a la sucursal No lo sé No aplica

17. ¿Es de su conocimiento el monto del presupuesto total con que cuenta la Sucursal San Joaquín de Flores para llevar a cabo sus funciones de operación?

Sí Tengo una leve noción No

18. ¿Considera que el presupuesto asignado anualmente a la Sucursal San Joaquín permite atender sus necesidades más imperativas?

Sí Parcialmente No

19. ¿Ha sido testigo o ha percibido que el presupuesto de la Sucursal San Joaquín de Flores no atiende todas las áreas que lo requiere, a pesar de contar con el recurso asignado?

Sí Parcialmente No

20. En caso de contestar afirmativamente la pregunta anterior, por favor indique con sus palabras, ¿cuáles áreas no han recibido la atención requerida, a pesar de contar con el recurso económico?

Entrevista a Dirección de Presupuesto

Se confecciona y aplica como parte del proceso de investigación en el desarrollo de la tesis para optar por el grado de licenciatura en la carrera de Administración de Empresas con énfasis en Banca y Finanzas, bajo el tema "Evaluación del proceso de formulación, ejecución, control y liquidación presupuestaria de la Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en San Joaquín de Flores durante el período 2010-2015", llevado a cabo por la funcionaria de esa unidad: Emily Carrillo Alvarado.

Las siguientes preguntas se ubican para el contexto de las distintas fases del ciclo presupuestario, su dinámica y la normativa institucional establecida con respecto a este tema. Las respuestas se custodiarán como parte de los anexos del documento y estarán identificadas con el nombre del funcionario que brinda la información.

1. Nombre del departamento en el que realiza sus funciones.
2. ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en su puesto actual?
3. Indique, en resumen, las funciones que lleva a cabo en su puesto.
4. Brinda usted orientación, asesoría y/o soporte a otras dependencias institucionales, para el cumplimiento de las funciones propias de estas (de indicar "no", pase a la pregunta 8).
5. En promedio, ¿a cuántas unidades les brinda el soporte? ¿Son estas de una zona específica o lo lleva a cabo para todo el país?
6. En qué consiste la labor de orientación, asesoría y/o soporte a otras dependencias (indicar aspectos básicos).
7. ¿Con cuánta frecuencia brinda este soporte? (Indicar si es promedio mensual o anual).
8. ¿Sabe cuáles son los principales aspectos para determinar los porcentajes de crecimiento para la formulación presupuestaria de las distintas unidades ejecutoras de la Caja Costarricense de Seguro Social? En caso de contestar afirmativamente, por favor indique cuáles son; de contestar no, pasar a la pregunta 10.
9. ¿Existen otros criterios, además de los principales aspectos, que determinen cuánto podrá crecer una partida o grupo de partidas, en el presupuesto de alguna unidad ejecutora? (Entiéndase este en el proceso de formulación, comunicado por la Dirección de Presupuesto)
10. En su experiencia, ¿tiene conocimiento de cuáles son las partidas con mayor susceptibilidad a aumento o cambios durante el ciclo presupuestario? De contestar afirmativamente, por favor mencione cuáles son.

11. Si bien todas las áreas en las que la institución brinda servicio son importantes, se comenta que dentro de estas hay prioridad para los servicios de salud, dado que es la razón de ser de la Caja Costarricense de Seguro Social, ¿se puede afirmar entonces que las necesidades de un hospital, clínica o Ebais están "por encima" de las unidades administrativas?

12. ¿Son los criterios institucionales inflexibles para que una unidad administrativa solicite el crecimiento de una partida, aunque esto signifique no cumplir con la política presupuestaria? En caso de no serlo, por favor indique si tiene conocimiento de que alguna dependencia institucional haya formulado y/o modificado alguna partida pese al incumplimiento de la política presupuestaria, así como la frecuencia con que esto sucede. Si no tiene información sobre este tema, por favor pase a la pregunta 15.

13. En caso de que alguna unidad administrativa lo haya llevado a cabo, ¿sabe si esto sucedió una única vez o lo continuó en otros procesos de formulación y/o modificaciones?

14. Tiene conocimiento de cuáles fueron los principales criterios para que la unidad solicitara la autorización y aprobación del incremento? En caso de contestar afirmativamente, por favor mencione brevemente cuáles factores argumentó.

15. ¿Está la Dirección de Presupuesto en disposición y capacidad (en el sentido de competencia) para atender y tomar en cuenta las solicitudes de aumento y o variación de los parámetros que permitirían a una unidad institucional proponer otros aspectos que se tomarían en cuenta para fijar sus límites de crecimiento en las diferentes partidas? En caso de responder no, por favor indique por qué.

Muchas gracias por la atención y por dedicar su tiempo y conocimiento a responder estas preguntas. Su colaboración es fundamental e invaluable para llevar a buen término esta investigación. Dios le bendiga.