



ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN, LIDERAZGO, DIRECCIÓN Y  
EMPRENDIMIENTO (EALDE)

PROGRAMA  
MÁSTER EN GESTIÓN DE RIESGOS

TEMA:  
“EL SEGURO DE SALUD EN COSTA RICA: UN ANÁLISIS DE LOS CINCO  
PRINCIPALES RIESGOS QUE AFECTAN SUS FINANZAS”

ALUMNOS

DORIS MARÍA CASTILLO CASTILLO  
DIXON JOSÉ LEDEZMA SALAZAR  
JENNIFER PAMELA QUESADA JIMÉNEZ  
JOSÉ LUIS QUESADA MARTÍNEZ  
MARIA AUXILIADORA ROVIRA GUIDO

MARZO 2023

## Introducción

De acuerdo con lo establecido en la ISO 9001: 2015: *“El pensamiento basado en riesgos permite a una organización determinar los factores que podrían causar que sus procesos y su sistema de gestión de la calidad se desvíen de los resultados planificados, para poner en marcha controles preventivos para minimizar los efectos negativos y maximizar el uso de las oportunidades a medida que surjan”.*

Los riesgos son transversales a la Institución, por lo que cualquier área de la entidad es generadora potencial de eventos de riesgos. Esta condición requiere que la estrategia para su gestión involucre a todo el personal, por lo cual la Junta Directiva debe establecer una metodología para gestionar los riesgos relevantes que podrían afectar el logro de los objetivos del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

En este sentido, la Institución aplicó la Encuesta para la identificación de los riesgos financieros del Seguro de Salud, CCSS a enero 2022, de la cual se extraen los cinco principales riesgos para su análisis.

Además, se examina el contexto internacional, nacional e institucional, y el abordaje dado por organismos internacionales sobre los riesgos, factores o tendencias que pueden afectar la consecución de los objetivos del Seguro de Salud, CCSS.

## Contexto internacional de los riesgos que enfrenta la seguridad social.

La seguridad social al ser un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el

desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos, se ha convertido en un reto universal en un mundo globalizado.

Los sistemas de seguridad social deben responder a nuevos problemas tales como el envejecimiento de la población y la evolución de las estructuras familiares que tienen importantes consecuencias para la financiación de la protección social.

Uno de los problemas fundamentales con que se enfrenta la seguridad social en la actualidad es que más de la mitad de la población mundial están excluidos de cualquier tipo de protección de la seguridad social. Aquellos que no están cubiertos, tienden a formar parte de la economía informal, este crecimiento del sector informal se ha traducido en tasas de cobertura estancadas o en proceso de reducción.

En los países de ingresos medios, la cobertura de la seguridad social por lo general oscila entre el 20% al 60% por ciento de la población. En la mayoría de los países industrializados, la cobertura es cercana al 100% por ciento, aunque la creciente informalización del trabajo se traduce en bajos niveles de cobertura, en especial en los países en transición económica.

Las políticas de ajuste estructural que aplican muchos países han contribuido a la reducción del porcentaje de la población activa ocupada en el sector formal, han dado lugar a recortes salariales en los sectores público y privado, con lo que se ha degradado la base financiera de los regímenes del seguro social obligatorio.

En todo el mundo, el mayor riesgo de crisis externas y acontecimientos extremos hace que los sistemas de seguridad tengan que adaptarse y considerar estos de manera más amplia, como parte de las oportunidades y desafíos; en este sentido la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) identificó (10) diez como los de mayor relevancia que se detalla en la siguiente figura:

**Figura 1: Diez desafíos Mundiales para la Seguridad Social**



Fuente: Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), 2019

A partir de estos desafíos se identifican algunos de los riesgos más probables que puedan afectar la seguridad social, tales como el cambio climático, aparición de nuevas enfermedades (principalmente cardiovasculares, cáncer, pandemia), cambios demográficos (la disminución de la tasa de natalidad, el envejecimiento poblacional y el aumento de la migración) y la tecnología (aumento de desempleo y reducción de salarios).

Cada uno de estos trae consecuencias severas en los sistemas de financiamiento de la seguridad social, por ejemplo: menos cotizaciones, derivadas de la reducción de la tasa de natalidad y el deber de otorgar pensiones por más tiempo a una sociedad

más longeva que además tiene un mayor consumo de los servicios de salud.

Cabe mencionar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha tenido un gran impacto en la seguridad social al velar por el cumplimiento de las garantías laborales, emitiendo convenios y recomendaciones relativas a las políticas de extensión de la seguridad social; mediante la mejora de las condiciones de vida, amortiguando los efectos de las transformaciones estructurales y tecnológicas en las personas.

No obstante, se continúa enfrentando a desafíos permanentes para el fortalecimiento de la seguridad social, como lo son: el derecho a la seguridad social, el desafío de la cobertura, el desafío de la adecuación, el desafío de la financiación.

### Contexto nacional de los riesgos que enfrenta la seguridad social.

Costa Rica ha alcanzado una cobertura total en materia de salud mediante una combinación de seguro de salud y el libre acceso a los servicios de salud públicos, sin embargo, se presentan situaciones de riesgo.

#### - Aspectos Económicos.

En el último quinquenio, el comportamiento de la economía costarricense ha enfrentado un alto grado de incertidumbre y variación, como lo es la volatilidad de precios internacionales, factura de las relaciones entre los países que impactan directamente las actividades económicas del país.

Asimismo, a nivel interno, el comportamiento tributario se ha visto comprometido por la presión generada tanto

el déficit fiscal, la deuda del Estado, la calidad de la gestión en el uso de los recursos, la utilización de escudos fiscales y evasión tributaria, entre otros.

Como parte de los indicadores relevantes, se encuentra la carga tributaria como porcentaje del PIB, que muestra una dinámica que varía entre 12.9% en el 2018 y un 13.8% en el 2020 señala el espacio fiscal que puede tener Costa Rica, para financiar programas para el bienestar de la población.

La informalidad es uno de los principales factores que afectan la cobertura a nivel mundial y Costa Rica no es la excepción ya que se ubica muy cercana al 43.9% de informalidad en su economía, además, está influenciada por prestaciones que no compensan el gasto que supone aportar para la seguridad social, la falta de recursos para pagar cotizaciones periódicas, las fluctuaciones estacionales de los ingresos y la insuficiente capacidad para atraer nuevos cotizantes e imponer el cumplimiento de las obligaciones, con mayor protagonismo del estado a través de los impuestos, como garante constitucional al derecho universal a los servicios de salud.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) manifiesta que, en el caso de Costa Rica, ésta debería seguir ejecutando las reformas estructurales ya iniciadas durante el proceso de adhesión a la OCDE, mejorar la focalización de las políticas sociales, reforzar la gobernanza de las empresas de titularidad estatal, promover la formalización en el mercado de trabajo y apoyar la participación de la mujer en la fuerza laboral.

#### - Aspectos sociales y laborales.

El comportamiento social y los indicadores del mercado laboral señalan un deterioro en el bienestar de la población costarricense, reflejado en los incrementos en las tasas de pobreza y pobreza extrema, aspectos que si bien fue profundizado por el impacto de la pandemia COVID-19, refleja una problemática estructural que impacta sustantivamente a los seguros de salud.

Por otro lado; el incremento de las tasas de desempleo que variaron en términos globales visibles que van desde 8.1% en 2017 a un 18,7% en 2021, esto debido a la fragilidad de las políticas públicas para atender las necesidades del mercado laboral en términos de generar mayores y mejores empleos a la población; impactando de manera importante en los índices de desarrollo social en la población costarricense y por ende afectando los principales ingresos por contribuciones de la seguridad social.

Hay un incremento de los problemas sociales al pasar de un 0,51376% en 2018 a un 0,52432% en 2021; lo que permite identificar una mayor vulnerabilidad de la sociedad costarricense hacia la precarización y deterioro de la economía, educación, salud y en general un mayor bienestar de la población limitando las oportunidades de poder incorporar la nueva fuerza laboral al mercado de trabajo.

Según datos demográficos, Costa Rica se identifica con una esperanza de vida al nacer de 80,6 años, esto conlleva a un proceso de cambio de la estructura por edad de la población.

Dentro de los riesgos o retos que se pueden prever se encuentra el incremento de las

brechas sociales entre los que pueden acceder a oportunidades de educación, formación y o mejores condiciones de trabajo, así como el llegar a formar parte de la economía informal sin un ingreso suficiente para sufragar sus necesidades básicas y con poca oportunidad de protección que les debe brindar el sistema de Seguridad Social costarricense, con el agravante de que se convierten en una mayor carga para el Estado en los diferentes estadios de la vida para los programas sociales que este les ofrece.

#### - Aspectos de Salud.

Aunado a lo anterior se puede decir con propiedad que el pueblo costarricense ha desarrollado históricamente medidas y acciones en dirección correcta en término de la seguridad social, así las cosas, en el campo de la salud influyeron en el inicio del descenso de la mortalidad general e infantil la reducción causada por las enfermedades infecciosas y parasitarias, con una disminución de su importancia como causa de defunción.

Asimismo, se produjo esfuerzo del control prenatal y parto hospitalario, la ampliación de los programas nutricionales existentes y la creación de otros, para la población escolar y preescolar y el desarrollo de medidas para el enriquecimiento de alimentos con nutrientes deficitarios, aspectos que marcaron la transición epidemiológica del país.

En la década de los 90 se realizó la reforma del Sector Salud, lo que demanda replantear el Modelo de Atención en Salud principalmente en instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social, implementándose el programa de primer nivel de atención, basado en el enfoque de

Atención Primaria de la Salud (APS); a partir del 2000 se da un cambio del perfil epidemiológico de la población y la morbimortalidad principalmente por enfermedades crónicas, como principales incidencias de muerte en la población costarricense, que están referidas a enfermedades del aparato circulatorio con tasas superiores al 12.0 % así como la muertes provocadas por tumores con tasas que varían 10.5% en el 2017 y 11.0% para 2018, lo cual aumenta de manera importante los costos en la atención, terapias y tratamientos que se brindan a las personas con dichos padecimientos.

Entre las principales causas de muerte para la población costarricense analizado para el periodo 2009-2019, resaltando el impacto que están teniendo las enfermedades no transmisibles que se ubican en los primeros lugares, en segundo lugar se ubica las lesiones en calle por acciones de tránsito y tercer lugar la enfermedades transmisibles (Infecciones respiratorias inferiores) afirmando el reto que tiene el Seguro Social Costarricense, de cara al incremento en los costos de las atenciones, la creciente necesidad de establecer estrategias de prevención y promoción de la salud desde su primeros niveles de atención y continuar impulsando mayor eficiencia en calidad del gasto en gestión hospitalaria con el fin de generar mayor cantidad de beneficio a la población usuaria de los servicios.

#### **Contexto institucional de los riesgos que afectan las finanzas del Seguro de Salud.**

Desde su creación la CCSS ha experimentado diversas transformaciones, reformas (principalmente en los años 90), y crisis financieras-administrativas. Sin embargo, el sistema creado ha mostrado

fuertes bases estructurales para mantenerse como la institución más grande de Centroamérica, la más importante del país y la más valorada por su población.

Las principales problemáticas están altamente relacionadas unas con las otras y cada una merece un examen minucioso, ya que los fenómenos son situaciones que afectan las finanzas de la institución.

**Deuda del Estado y deudas de las empresas privadas con la CCSS:** Este es uno de los mayores riesgos que impiden la sostenibilidad del Seguro de Salud, además impiden la inversión de infraestructura hospitalaria fomentando el crecimiento de intereses privados en la contratación de servicios privados.

La falta de información adecuada, real y fidedigna y el no reconocimiento del Estado de los montos adeudados y los arreglos de pago que realiza la institución, ponen en riesgo las finanzas institucionales.

**Interés público-privado:** Esta problemática está altamente relacionada con las anteriores, ya que, si los servicios fallan y no hay capacidad de inversión, los intereses privados crecen. Después de la reciente crisis financiera que afectó al mundo y que tuvo un impacto en la Institución entre el 2008 y 2011, la CCSS ha mantenido la contratación de servicios privados bajo control y no son la primera opción institucional ante la carencia de tratamientos.

**Falta de participación ciudadana:** El alejamiento de la población en cuanto al

interés por la defensa de la seguridad social representa un problema.

La inexistencia de demandas por servicios de calidad y oportunos no ejerce presión para el desempeño de funcionarios (as) y la elección de buscar tratamientos por medio de la medicina privada hacen que la población no perciba a la CCSS como vital para el país, sino que posiblemente genera desinterés por lo que ocurre en la institución.

**El crecimiento de la Informalidad.** Uno de los principales retos para la seguridad social es ampliar la cobertura contributiva ya que cerca de 800<sup>1</sup> mil costarricenses carece de estar afiliado al seguro de salud.

## Metodología e identificación de los Riesgos del Seguros de Salud.

La Caja Costarricense de Seguro Social, debe realizar una gestión efectiva de los riesgos, orientada a generar una cultura y prácticas de alto nivel técnico, siendo vigilantes del cumplimiento de los niveles de exposición a los riesgos a los cuales se encuentra expuesta, a fin de garantizar los fondos públicos que administra y cumplir con las obligaciones futuras, en acatamiento a los requisitos normativos y con el propósito de una mejora continua de los servicios que presta.

En ese contexto, es de importancia destacar que el Seguro de Salud está expuesto constantemente a riesgos que pueden afectar el cumplimiento de sus objetivos, razón por la cual es imperativo contar y aplicar una metodología para la administración de riesgos que proporcione

---

<sup>1</sup> Un millón de trabajadores carece de seguros de riesgos del trabajo y 800 mil están sin seguro de salud, Semanario Universidad, agosto 2021

los medios necesarios para identificar los riesgos que se puedan presentar, medir su magnitud y definir la forma de responder ante ellos, de manera que no se afecten los intereses, el patrimonio y la responsabilidad de la Institución.

El manejo integral de riesgos ha presentado una gran evolución en los últimos años, como consecuencia de la necesidad de conocer y manejar los niveles de incertidumbre.

En el caso del Seguro de Salud los riesgos a que está expuesto durante la ejecución de la estrategia y el cumplimiento de los objetivos, se deben en gran parte al envejecimiento de la población, el trabajo informal, la deuda estatal, la sostenibilidad, entre otros.

Una buena administración de riesgos se centra en la valoración y el tratamiento de esos riesgos para aumentar la probabilidad de éxito y reducir tanto la probabilidad de pérdida como la incertidumbre de lograr los objetivos y metas del Seguro Social.

### **Metodología Gestión de Riesgos de acuerdo con la ISO 31000.**

La ISO 31000 es una norma elaborada por la federación mundial de organismos nacionales de normalización (organismos miembros de ISO), que proporciona directrices para gestionar el riesgo al que se enfrentan las organizaciones, crean y protegen el valor en las organizaciones gestionando riesgos, tomando decisiones, estableciendo y logrando objetivos y mejorando el desempeño.

Siendo que la gestión del riesgo es parte de la gobernanza y el liderazgo, es

fundamental la manera en que se gestiona la organización en todos sus niveles, lo que contribuye a la mejora de los sistemas de gestión; el Seguro de Salud debe incorporar las mejores prácticas en la gestión de riesgos, con la finalidad de que forme parte integral de la toma de decisiones, y se integre en su estructura, las operaciones y los procesos sustantivos.

Tomando en consideración las fases definidas en la ISO 31000, en la metodología conformada por una serie de etapas que se enlazan entre sí, para el análisis correspondiente de los posibles eventos, incidentes e incidencias de riesgos, que pueden repercutir en el logro de los objetivos, procesos, proyectos (ver anexo 1), la Institución realizó una encuesta y diferentes entrevistas a expertos que tuvo como resultado la identificación de los principales riesgos que afectan las finanzas del Seguro de Salud.

### **Encuesta para la identificación de los riesgos financieros del Seguro de Salud, CCSS a enero 2022.**

Como parte de la evaluación de los principales riesgos, la Institución aplicó una Encuesta para la identificación de los riesgos financieros del Seguro de Salud, CCSS a enero 2022, la cual consideró a diversos funcionarios que, por su formación, experiencia y actividades desempeñadas en las diversas unidades, podían emitir criterio en calidad de expertos, resultando en la identificación de 43 riesgos relevantes, y una vez aplicada la metodología (análisis de la probabilidad e impacto), con base en el resultado de la criticidad del riesgo se definió un top de 5 riesgos críticos, según se muestra a continuación:

**Cuadro 1: Cinco principales riesgos del Seguro de Salud, CCSS.**

	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO	RIESGO	ORIGEN	NIVEL DE RIESGO
1	Obligaciones estatales relacionadas con el aseguramiento de grupos poblacionales y la cobertura del costo de programas específicos, sin fuentes de financiamiento específicas que podrían generar la acumulación de adeudos por estos conceptos.	Financiero	Externo	<b>Crítico</b>
2	La recuperación de las contribuciones de la Seguridad Social podría limitarse por los mecanismos disponibles, la eficiencia y oportunidad de la gestión de cobro institucional.	Operativo	Interno	<b>Crítico</b>
3	La oportunidad de incorporación de la mujer al mercado de trabajo costarricense en el mercado informal limita la capacidad de un mayor aporte a Seguridad Social y brindar una mayor sostenibilidad de los seguros sociales.	Operativo	Externo	<b>Crítico</b>
4	El gasto hospitalario carece de mecanismos y modelos robustos de planificación, ejecución y evaluación que brinden razonabilidad de la eficiencia y calidad de la inversión para solventar las necesidades de la población.	Operativo	Interno	<b>Crítico</b>
5	El desplazamiento de población provocado por el cambio climático y la creciente cantidad de migrantes de países como Nicaragua, Haití, Venezuela, Colombia entre otros, sin oportunidades laborales bien remuneradas debilita la protección y financiamiento de Seguro Sociales.	Demográfico	Interno y Externo	<b>Crítico</b>

Fuente: Encuesta para la identificación de los riesgos financieros del Seguro de Salud, CCSS a enero 2022.

De acuerdo con la identificación de los principales cinco riesgos del Seguro de Salud, cuyo nivel de riesgo es catalogado como crítico, la Junta Directiva de la Institución debe implementar las medidas correspondientes, estableciendo los controles, seguimiento e implementando planes de mitigación con la finalidad de disminuir la exposición a los riesgos indicados, el cumplimiento de los objetivos y la toma de decisiones informada por parte de la Junta Directiva.

Aunado a lo anterior, es importante que la Junta Directiva de la Institución apruebe y comuniquen, el perfil de riesgos y la Declaración de Apetito de Riesgo para el Seguro de Salud, la cual, debe asegurar su alineamiento con los objetivos, la estrategia, el capital y los planes financieros.

La Declaración de Apetito de Riesgo describe el nivel máximo de riesgo que el Seguro de Salud puede asumir, dado su nivel actual de recursos, antes de transgredir las restricciones determinadas por la regulación a que están sujetos sus recursos y las necesidades de liquidez, el ambiente operativo, infraestructura técnica, capacidad y efectividad para la gestión de riesgo, el conocimiento experto y las obligaciones.

Por ello, debe describir el nivel y los tipos de riesgo que se está dispuesto a asumir, dentro de la capacidad de riesgo, para lograr los objetivos estratégicos.

Su definición permite optimizar la relación riesgo-rentabilidad, controlar y mantener los riesgos en los niveles deseados.

En general, se trata de establecer límites para definir los criterios de apetito (riesgo que se está dispuesto a asumir para lograr los objetivos), tolerancia (nivel de flexibilidad en materia de aceptación de riesgos, situación que sobrepasa temporalmente el apetito declarado) y capacidad (límite máximo de riesgo que es capaz de asumir en la persecución de sus objetivos).

Para su debido seguimiento se deben establecer indicadores de riesgo con el fin de monitorear, evaluar que los resultados se encuentren dentro del nivel de apetito deseado.

### **Análisis reflexivo sobre los 5 principales riesgos de acuerdo con los objetivos del Seguro de Salud de la CCSS.**

- 1) Obligaciones estatales relacionadas con el aseguramiento de grupos poblacionales y la cobertura del costo de programas específicos, sin fuentes de financiamiento específicas que podrían generar la acumulación de adeudos por estos conceptos.

Hoy en día el principal riesgo del Seguro de Salud tiene que ver con su financiamiento. Recordemos que la contribución del Seguro es tripartita, o sea, que el seguro se financia por medio de los patronos (9,25%), los



trabajadores (5,50%) y el Estado Costarricense, como patrono (9,25%) y como Estado (0,25%).

La tasa de crecimiento de la atención servicios de salud, al igual que en la producción nacional, debe de crecer al ritmo del crecimiento de la población. Esto por cuanto se debe de garantizar en el futuro, servicios de calidad cuando lo requiera los trabajadores costarricenses y de esta forma mantener una fuerza de trabajo sana que contribuya al crecimiento económico del país.

Así lo señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT) *“El debate mundial sobre los gastos sociales y su financiación, enfocada hasta ahora desde la perspectiva del “costo de la seguridad social”, ha empezado a centrarse más en una perspectiva de futuro en la que se considera ese costo como inversión en el crecimiento económico y la cohesión social.*

*Durante mucho tiempo, en los países industrializados el debate se centró en la contención de los gastos en seguridad social; en la actualidad oscila cada vez más, en los países de bajos y medianos ingresos, en torno a la manera de **incrementar los niveles del gasto social y de encontrar el espacio fiscal necesario.** En los dos grupos de países, lo que interesa es la manera de lograrlo más que la **cuantía del gasto**” (La negrita es propia).*

No obstante, para Costa Rica el modelo de contribución se encuentra en vías de agotamiento, ya que las cargas fiscales y parafiscales en Costa Rica están cerca del 60% de las planillas que pagan los patronos y por lo tanto encarece los bienes y servicios locales y de exportación con lo cual limita la competitiva del país, existiendo de por sí ya una limitación para su incremento.

Por lo que distintos organismos nacionales e internacionales han planteado la necesidad de financiar dichas cargas mediante el pago de impuestos.

El Estado Costarricense aporta cerca de un 10% como patrono y como Estado 0.25% en la contribución tripartita. Ahora bien, el principal deudor del Seguro de Salud es el mismo Estado costarricense, aunque las deudas del Estado como patrono están relativamente al día, el Estado como tal adeuda a la Caja Costarricense de Seguro Social cerca de 2.4 billones de colones (\$4 mil millones de dólares). Esta deuda se origina en distintas leyes creadas para la atención de la población que se encuentra en riesgo.

Con este adeudo, la Caja debe de llegar a un acuerdo con el Estado para su respectivo cobro y no poner en riesgo la liquidez del seguro y como consecuencia de ello la continuidad del servicio. Ya lo ha señalado los distintos informes actuariales del Seguro de Salud, éste con sus reservas actuales y con la construcción de nuevos proyectos de salud, ésta se comenzaría a agotar a partir del año 2027 y de no corregirse esta situación en dicha fecha se comenzará a ver un deterioro en los diferentes niveles de atención.

2) La recuperación de las contribuciones de la Seguridad Social podría limitarse por los mecanismos disponibles, la eficiencia y oportunidad de la gestión de cobro institucional.

La brecha entre la cobertura contributiva y la cobertura de servicios, en Costa Rica es muy amplia, mientras en los últimos años la brecha contributiva en promedio ha estado

entre el 60% y el 65%, la cobertura de los servicios para los asegurados supera el 95%<sup>2</sup>. Lo anterior significa un alto riesgo a la sostenibilidad en la prestación de los servicios en el mediano y largo plazo ya que no tiene la suficiente contraprestación Económica.

En cuanto a la cobertura contributiva especialmente en países de ingresos medios y bajos, tal cual lo señala la OIT, *“una incidencia cada vez mayor del trabajo informal dio por resultado el estancamiento de las tasas de cobertura o incluso su disminución. Como consecuencia de ello, la gran mayoría de la población mundial aún no tiene acceso a una cobertura de seguridad social”*.

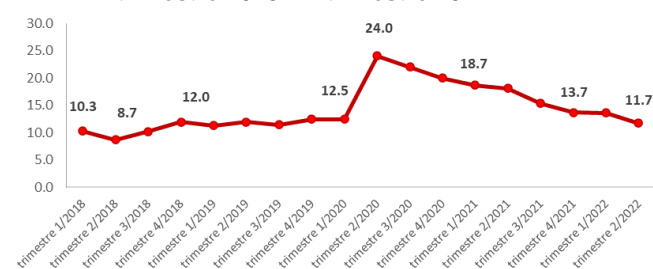
En relación con la cobertura de las prestaciones contributivas, la evolución de la situación está muy vinculada a las tendencias del empleo, en particular a la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo disponibles en la economía formal, para el caso de Costa Rica la tasa de desempleo es una de las altas en Latinoamérica, con excepción de Santa Lucía y Belice<sup>3</sup>.

Para el año 2022, segundo trimestre la tasa de desempleo superaba el 11%, y paso en los últimos años de un 8.7% hasta tasas del 24% en pandemia, no obstante, a pesar del incremento tan impactante en las tasas de desempleo, el impacto en los ingresos del Seguro de Salud, no reflejaron una reducción significativa.

Los Ingresos netos por contribuciones del 2020 pasaron de los 1.41 billones a 1.31 billones al 2021 tan solo se redujeron un - 7.6% y esto se explica porque gran parte de

la economía costarricense se encuentra en el sector informal, el cual gran parte no contribuye a la seguridad social. Ya para el 2022 los ingresos netos por contribuciones fueron 1.46 billones, superiores a los observados en épocas prepandémicas.

**Gráfico 1: Tasa de desempleo en Costa Rica. I trimestre 2018 – II trimestre 2022**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La Población Económicamente Activa (PEA), para el año 2022 fue de 2.4 millones de una población de 5 millones de personas, de las cuales 1.2 millones se encuentra en el empleo formal y 935 mil personas se encuentran ocupadas laboralmente en la informalidad, y 300 mil se encuentran desempleadas.

De allí el riesgo del Seguro de Salud que debe brindar servicios a una población cada vez mayor en la informalidad, ya que el porcentaje de la población ocupada llega al 88.93%, no obstante, la cobertura contributiva es cercana al 65%.

Por lo que existe un grupo importante de personas sumidas en el empleo informal los cuales se encuentran desprotegidos del Seguro Social, o sea, se las ingenian para poder acceder por medio de las diferentes modalidades que el Estado ha facilitado

<sup>2</sup> Claudio Arturo Arce Ramírez Asesor, Gerencia Financiera, CCSS; [caarce@ccss.sa.cr](mailto:caarce@ccss.sa.cr) Financiamiento y cobertura del Seguro de Salud en Costa Rica: desafíos de un modelo exitoso

<sup>3</sup> CEPAL, Diciembre 2022.

para la cobertura de servicios, “pagados” o al menos facturados al mismo Estado.

### Cuadro 2: Distribución de las contribuciones de la PEA ocupada.

Concepto	jun-21
Total PEA <sup>1</sup>	2,403,564
PEA ocupada	1,969,363
Total de trabajadores asalariados <sup>2</sup>	1,364,485
Total de Población no asegurada	458,634
Total de asegurados asalariados	1,316,019
Total de asegurados trabaj. Independientes	410,221
Total asalariados sin asegurar	48,466
Total Trabajadores independientes sin asegurar	48,413
Total	96,879
Cobertura de la PEA Total (%) <sup>3</sup>	70.02%
Cobertura de la PEA Asal. (%)	75.63%
Cobertura de la PEA no Asal. (%)	62.83%

Fuente:

1. Datos al III Trimestre del BCCR
2. Datos de las memorias anuales institucionales CCSS
3. Datos de los indicadores de la Seguridad Social CCSS

Del total de ingresos por recaudación neta del Seguro de Salud que para el 2022 representó cerca de 1.46 billones de colones, cerca del 45% de los ingresos del Seguro proviene del Sector público, el cual es un sector muy estable en la contribución.

Es así como, el efecto del desempleo en la pandemia donde se observaron tasas de hasta el 24% de personas desempleadas, no tuvieron un impacto relevante en la reducción de los ingresos del Seguro de Salud, de allí que la no incorporación del sector informal es uno de los principales riesgos y un reto para la Seguridad Social de Costa Rica y de los países con ingresos medios a bajos.

### Cuadro 3: Flujo de efectivo comparativo de diciembre 2019 a diciembre 2022. (en miles de colones)

CONCEPTO	Total 2019	Total 2020	Variación %	Total 2021	Variación %	Total 2022	Variación %
Ingresos:							
Recaudación Neta	1,449,759	1,419,599	-2.08%	1,310,901	-7.66%	1,465,452	11.79%
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>3,127,729</b>	<b>2,976,129</b>	<b>-4.85%</b>	<b>2,944,872</b>	<b>-1.05%</b>	<b>2,902,447</b>	<b>-1.44%</b>

Fuente: Flujo de Efectivo. Caja Costarricense de Seguro Social.

En el caso de Costa Rica casi 500 mil personas están desprotegidas por la seguridad social, debido a que no cotizan, ni están aseguradas indirectamente, es por tanto que el gobierno, junto con las organizaciones sociales, están llamados a desempeñar un papel importante a la hora de definir las estrategias para incorporar estos grupos a la seguridad social y hacer cumplir las políticas vigentes; reglamentar las formas privadas de suministro de prestaciones; y establecer y mantener regímenes con cargo al Estado y que éste verdaderamente pague lo correspondiente para que puedan garantizar por lo menos un nivel mínimo de cobertura hacia el futuro.

### 3) La oportunidad de incorporación de la mujer al mercado de trabajo costarricense en el mercado informal limita la capacidad de un mayor aporte a la Seguridad Social y brindar una mayor sostenibilidad de los seguros sociales.

Uno de los grandes retos que existen a nivel mundial es la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto al trabajo, a lo largo de los años a las mujeres se les ha dado el rol de “amas de casa”, no obstante, acontecimientos como la Revolución Industrial hicieron que las mujeres empezaran a incorporarse cada vez más al mercado laboral, sin embargo, no tenían las mismas condiciones que los hombres (ganaban menos y no tenían los mismos derechos laborales), situación que provocó que la mujer comenzara a alzar cada vez más su voz.

Esta lucha por la igualdad en el mundo laboral fue uno de los motivos que originaron el Día de la Mujer, y aunque es una situación aún presente a nivel mundial,

en el país se han determinado 3 tipos de barreras como las califica el Programa Estado de La Nación<sup>4</sup> :

- **Barreras de inserción:** Actualmente el total de personas ocupadas en el país es cerca de 1,6 millones de personas, de las cuales el 59.7% son hombres y mujeres el restante 40.3%. Entre el último trimestre de 2021 y el del 2022, la población de hombres asalariados creció en 53 mil, mientras que el rubro de mujeres asalariadas “se mantiene sin variación estadísticamente significativa”<sup>5</sup>.

- **Barreras de selección:** Una vez que las mujeres deciden participar en la fuerza de trabajo, enfrentan una segunda barrera, la cual es obtener un empleo de calidad. En los últimos años la economía costarricense está generando pocas oportunidades de nuevos puestos, con el agravante de que la distribución es bastante desigual, en perjuicio de las mujeres, especialmente las jóvenes, las que tienen baja escolaridad y las que residen en zonas rurales. El país cerró el 2022 con una tasa de desempleo del 11,7%, siendo más alto en mujeres.

- **Barreras de valoración:** Si las mujeres deciden participar en el mercado laboral y consiguen un empleo, la tercera barrera que enfrentan es recibir una remuneración justa y paritaria en comparación con los hombres. El Informe Estado de la Nación 2021 indicó que la brecha salarial promedio en Costa Rica ha sido de 10% en el período 2001-2019.

Considerando estas barreras a las que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral, hacen que muchas opten por

actividades que están al margen de la regulación, por lo tanto, no cotizan como deberían a la seguridad social.

Otro problema que se tiene, según lo indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es que en el 2020 la participación económica femenina retrocedió 18 años, a la vez que aumentaron sus labores no remuneradas. Y si bien la tasa de empleo general se ha ido recuperando junto con la economía, la disparidad entre la ocupación masculina y femenina persiste. Las mujeres no han podido reincorporarse al mercado laboral al ritmo que los hombres y miles de puestos de trabajo femenino desaparecieron del todo.

Esto lo podemos ver reflejado en las cifras de empleo informal que es un 43,9%, en donde está representado en 581 mil hombres y 372 mil mujeres.

Este tipo de empleos informales deben ser regulados a fin de que las personas, sobre todo las mujeres a futuro puedan tener una estabilidad, como el acceso a una pensión y atención médica oportuna, así mismo debe ser una prioridad para el Gobierno garantizar mejores oportunidades a las mujeres en igualdad de condición (puestos, salarios entre otros) que los hombres.

4) El gasto hospitalario carece de mecanismos y modelos robustos de planificación, ejecución y evaluación que brinden razonabilidad de la eficiencia y calidad de la inversión para solventar las necesidades de la población.

---

<sup>4</sup> <https://estadonacion.or.cr/mujeres-costarricenses-enfrentan-triple-barrera-en-el-mundo-laboral/>

<sup>5</sup> <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-se-estanca-en-cuanto-a-acceso-y-calidad-de-empleo-para-las-mujeres/>

A nivel Institucional se ha detectado que existe una carencia en la asignación de recursos presupuestarios bajo un enfoque de gestión para resultados procurando la eficiencia, igualdad y la equidad en la prestación de los servicios de salud, así como la falta de incorporación de mecanismos prospectivos en la presupuestación, esto provoca que los costos que se tengan al final para la ejecución de nuevas infraestructuras, equipos y demás servicios hospitalarios que se brinden salgan más caro.

Además, que la no utilización máxima de la capacidad instalada hospitalaria impacta en el tiempo de atención de los usuarios e incrementa el riesgo que la enfermedad afecte de manera negativa, por ejemplo, en la subutilización de las salas de cirugías impacta sobre la atención de filas en las distintas especialidades y los tiempos que en algunos casos es de años para que un paciente pueda ser atendido. En otras palabras, el incremento en el gasto en salud debe de impactar de manera positiva los indicadores hospitalarios de eficiencia.

Claro está que el crecimiento de la población y de nuevas enfermedades provocan un crecimiento natural de la capacidad instalada para atender de manera eficiente dicho crecimiento natural.

Un punto por considerar dentro de la planificación y la elaboración de presupuestos y que son vitales para una toma inteligente de decisiones, es basarse en información veraz, sin embargo muchas de las tarifas utilizadas para estos cálculos, no reflejan las variaciones entre los costos operativos de los distintos hospitales, por lo

que los equipos financieros inmersos en estos procesos ineficientes requieren de mucho tiempo y en los cuales utilizan herramientas básicas con resultados cuestionables.

Para establecer una plataforma sólida para el crecimiento, la institución necesita un conjunto de herramientas de planificación y presupuestación de clase empresarial, basadas en planes centralizados con una conexión activa a los datos financieros institucionales, que proporcionen una versión única de la verdad, flujos de trabajo robustos y una experiencia en tiempo real, esto con el fin de poder lograr uno de los objetivos más importantes de la doctrina económica la óptima asignación de recursos escasos (tierra, mano de obra, capital, y administración) a fines alternativos.

5) El desplazamiento de población provocado por el cambio climático y la creciente cantidad de migrantes de países como Nicaragua, Haití, Venezuela, Colombia entre otros, sin oportunidades laborales bien remuneradas debilita la protección y financiamiento de Seguro Sociales.

En 2021 se registró un récord de 59,1 millones de personas desplazadas dentro de sus países de origen, cuatro millones más que en 2020, señaló la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en su Informe Global sobre Desplazamiento Interno<sup>6</sup>, estudio elaborado por el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, socio de la OIM.

---

<sup>6</sup> [https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/DMC\\_GRID\\_2022\\_LR.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/DMC_GRID_2022_LR.pdf)

Según este análisis, los desplazados viven en 141 países y territorios y durante los últimos 15 años han sido principalmente los desastres los que provocaron su desplazamiento, superando de manera importante los desarraigos relacionados con los conflictos y la violencia, en el 2022 siguió la tendencia con 23,7 millones de desplazados por eventos relacionados con el clima, como inundaciones, tormentas y ciclones.

La Organización Internacional para la Migración advirtió que los impactos esperados del cambio climático y la falta de una acción climática ambiciosa aumentarían los desplazamientos en los próximos años. Brasil, Colombia y Haití, en ese orden, fueron los países de América Latina con mayores desplazamientos de población, Costa Rica es uno de los mayores receptores con 108.500 nuevas solicitudes individuales<sup>7</sup>.

El estudio se enfoca particularmente en los niños y jóvenes desplazados, que representaron más del 40% del total de los desarraigos en 2021.

Frente a esta problemática, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), han estado trabajando en conjunto para permitir el aseguramiento de las personas solicitantes de refugio y refugiadas en el país, este convenio se viene realizando desde el 2020 y el total de fondos brindados por ACNUR asciende a los ₡4.694 millones de colones, lo cual es de suma importancia ya que no solo se brinda la protección en temas de salud a las personas refugiadas, sino

resalta la importancia de la cooperación internacional que brinda a los países de acogida y a sus sistemas de protección social.

Aunque, el proyecto beneficia personas con condiciones médicas previas o en extrema vulnerabilidad y cubre a 6.000 personas refugiadas y solicitantes de refugio<sup>8</sup>, aún hay mucho trabajo que hacer con las personas migrantes en condición vulnerable que no se ven incluidas en estos números para que también coticen y refuerce con ello a la seguridad social mientras se encuentren en el país.

## Conclusiones

Desde su creación la Caja Costarricense de Seguro Social ha experimentado diversas transformaciones, reformas (principalmente en los años 90), y crisis financieras y pandémicas. Sin embargo, el sistema creado ha evolucionado y ha mostrado fuertes bases estructurales para mantenerse como la Institución más grande de Centroamérica, la más importante del país y la más valorada por su población y materia de seguridad social.

Siendo que la administración del riesgo es parte de la gobernanza y el liderazgo, es fundamental la manera en que se gestionan los riesgos del Seguro de Salud en todos sus niveles, esto contribuye a la mejora de sus sistemas; por lo tanto, el Seguro de Salud debe incorporar las mejores prácticas en la gestión de riesgos, con la finalidad de que forme parte integral de la planificación, la toma de decisiones en el más alto nivel, y se integre en su estructura, las operaciones y los procesos sustantivos.

---

<sup>7</sup> Tendencias Globales, Desplazamiento forzado en 2021.ACNUR

<sup>8</sup> <https://delfino.cr/2023/01/acnur-y-ccss-extienden-convenio-de-seguro-a-6000-personas-refugiadas>.

De acuerdo con la identificación de los principales cinco riesgos del Seguro de Salud, cuyo nivel de riesgo es catalogado como crítico, las autoridades de la Institución deben implementar las medidas correspondientes, estableciendo los controles, seguimiento e implementando planes de mitigación con la finalidad de disminuir la exposición a los riesgos indicados, para el cumplimiento de los objetivos y la toma de decisiones informada por parte de la Junta Directiva.

Asimismo, es menester señalar que el Estado Costarricense se encuentra en la obligación de honrar la deuda estatal con la Caja Costarricense de Seguro Social, específicamente el Seguro de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política de Costa Rica, y la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social N°17, artículo 22 que establece que los ingresos del Seguro Social se obtendrán, por el sistema de triple contribución, de los asegurados, de los patronos particulares, el Estado y las otras entidades de Derecho Público.

En este sentido es de suma importancia por el impacto en la sostenibilidad del Seguro de Salud, plantear alternativas de solución, como podría ser un arbitraje u otro tipo de negociación para el pago del monto adeudado.

En cuanto a la cobertura contributiva, es importante señalar el agotamiento de recursos del modelo tripartito hacia futuro, y el tratar de buscar nuevas fuentes de financiamiento que van desde ingresos vía impuesto, hasta la flexibilización de las contribuciones de los trabajadores informales, son medidas que podrían reducir la brecha contributiva.

En cuanto a la eficiencia hospitalaria, se debe establecer una plataforma sólida para el crecimiento, la Institución necesita un conjunto de herramientas de planificación y presupuestación de clase empresarial, basadas en planes centralizados con una conexión activa a los datos financieros institucionales, que proporcionen una versión única, flujos de trabajo robustos, información e indicadores en tiempo real, esto con el fin de poder lograr uno de los objetivos más importantes de la doctrina económica la asignación óptima de recursos escasos.

## Bibliografía

- Encuesta para la identificación de los riesgos financieros del Seguro de Salud, CCSS a enero 2022.
- Organización Internacional de Normalización. (2015). Sistemas de gestión de la calidad (ISO 9001:2015). [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/ISO/documentos/ISO\\_9001\\_2015.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/ISO/documentos/ISO_9001_2015.pdf)
- Organización Internacional de Normalización. (2018). Gestión del riesgo — Directrices (ISO 31000:2018) [http://forestales.ujed.mx/succi/recursos/documento\\_29.pdf](http://forestales.ujed.mx/succi/recursos/documento_29.pdf)
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, Acuerdo CONASSIF 4-16, Reglamento sobre Gobierno Corporativo, 2 de mayo del 2022.
- Retos de la seguridad social en Latinoamérica: de los grupos vulnerables a la industria 4.0. (2021) [07\\_retos\\_seguridad\\_social.pdf](http://07_retos_seguridad_social.pdf) ([poder-judicial.go.cr](http://poder-judicial.go.cr))

- AISS, Los 10 desafíos de la seguridad social mundial (2019).  
<https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3-10-challenges-Global-2019-WEB-263632.pdf>
- La seguridad social en Costa Rica -Una radiografía de su estado- Diana León Espinoza. (Mayo del 2018).  
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14518.pdf>
- Arce Ramírez Claudio Arturo, Asesor, Gerencia Financiera, CCSS; [caarce@cccss.sa.cr](mailto:caarce@cccss.sa.cr). Financiamiento y cobertura del Seguro de Salud en Costa Rica: desafíos de un modelo exitoso.
- CEPAL, Diciembre 2022.
- Recuperado:<https://estadonacion.or.cr/mujeres-costarricenses-enfrentan-triple-barrera-en-el-mundo-laboral/>.
- Recuperado:<https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-se-estanca-en-cuanto-a-acceso-y-calidad-de-empleo-para-las-mujeres/>.
- Recuperado:[https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC\\_GRID\\_2022\\_LR.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf).
- Tendencias Globales, Desplazamiento forzado en 2021. ACNUR.
- Recuperado:<https://delfino.cr/2023/01/acnur-y-ccss-extienden-convenio-de-seguro-a-6000-personas-refugiadas>.



## Anexo 1 Metodología para la gestión integral del riesgo

De los 43 riesgos recopilados mediante la Encuesta para la identificación de los riesgos financieros del Seguro de Salud, CCSS a enero 2022, se utilizaron para el desarrollo del presente artículo los cinco principales riesgos catalogados con un nivel de riesgo crítico, dicha clasificación se origina de utilizar los siguientes parámetros:

**Cuadro 1. Parámetros Probabilidad**

Probabilidad	Escala	Parámetros de Probabilidad	Descripción
<b>Casi cierto</b>	5	de 80% a 100%	Casi certeza, de muy probable a inminente. Se espera la ocurrencia del evento en la mayoría de las circunstancias o situaciones.
<b>Probable</b>	4	de 60% a menos de 79 %	Es probable que el evento ocurra en muchas de las situaciones o circunstancias.
<b>Posible</b>	3	de 40% a menos de 59%	Posibilidad moderada. El evento puede ocurrir en algún momento.
<b>Poco Probable</b>	2	de 20% a menos de 39%	El evento podría ocurrir en algún momento, hay circunstancias que permiten estimar que este evento podría suceder.
<b>Improbable</b>	1	menos de 20%	El evento puede ocurrir solo en circunstancias excepcionales. De improbable a remota.

Fuente: Elaboración propia con base en la ISO 31000:2018.

**Cuadro 2. Parámetros Impacto**

Impacto	Escala	Descripción
<b>Crítico</b>	5	Pérdidas muy cuantiosas en activos tangibles y recursos, con grandes costos en tiempo y dinero. Puede impedir el logro de los objetivos. Retrasos muy significativos en proyectos o actividades estratégicas. Incumplimiento sustantivo o muy grave del marco regulatorio (Políticas y Reglamentos), con sanciones aplicables a faltas muy graves.
<b>Significativo</b>	4	Alta pérdida financiera y el normal desempeño de los procesos. Amenaza el alcance de los objetivos. Incumplimiento grave de leyes con sanciones para faltas graves. Pérdida de oportunidades del negocio.
<b>Moderado</b>	3	Efecto moderado sobre pérdidas financieras, imagen, estrategia y desempeño de los procesos. Incumplimiento no grave de la normativa. Incrementos moderados en términos de costo y tiempo, pero los objetivos importantes pueden aún lograrse.
<b>Bajo</b>	2	Baja pérdida financiera o afectación menor al normal desempeño de los procesos. Faltas leves a la normativa Los requerimientos y los objetivos pueden ser alcanzados.
<b>Insignificante</b>	1	Mínima pérdida financiera o afectación en el desempeño en los procesos. Faltas muy leves o imperceptibles a la normativa. Pérdidas o daños muy bajos en activos o recursos. Eventos sin efecto sobre la actividad u objetivos.

Fuente: Elaboración propia con base en la ISO 31000:2018.

Mediante el establecimiento de la escala de valores progresivos se produce un parámetro de riesgo global que facultará la fijación y declaración de apetito de riesgo.

Metodológicamente la criticidad se determina por la relación matemática -producto resultante- entre los valores asignados a cada parámetro de probabilidad e impacto, según corresponda a cada evento y con base en las escalas y guías de valores detallados anteriormente

Debido a que tales medidas están dispuestas en escalas de valores que van del 1 al 5, el valor de la criticidad tendrá como resultado una amplitud de valores que van de un mínimo de 1 a un valor máximo de 25. De manera que, dependiente de cada resultado el riesgo será clasificado por su severidad o criticidad siguiente la siguiente graduación:

**Cuadro 3. Matriz de criticidad según probabilidad e impacto**

Probabilidad/Impacto	Insignificante (1)	Bajo (2)	Moderado (3)	Significativo (4)	Crítico (5)
Casi cierto (5)	M	A	C	C	C
Probable (4)	B	M	A	C	C
Posible (3)	B	M	A	A	C
Poco Probable (2)	B	B	M	M	A
Improbable (1)	B	B	B	B	M

Fuente: Elaboración propia con base en la ISO 31000:2018.

Cada riesgo se clasifica de acuerdo con el nivel de criticidad correspondiente, sea este bajo (B), medio (M), alto (A) o crítico (C).

Probabilidad/Impacto	Insignificante (1)	Bajo (2)	Moderado (3)	Significativo (4)	Crítico (5)
Casi cierto (5)	5	10	15	20	25
Probable (4)	4	8	12	16	20
Posible (3)	3	6	9	12	15
Poco Probable (2)	2	4	6	8	10
Improbable (1)	1	2	3	4	5

Fuente: Elaboración propia con base en la ISO 31000:2018.

#### Cuadro 4. Interpretación de la criticidad

Criticidad	Escala	Rango	Descripción
Crítico	4	15, 16, 20, 25	<b>Impide u obstaculiza el logro de los objetivos institucionales.</b> Afecta severamente la operativa del fondo, la confianza e imagen y los procesos. Expone al fondo a pérdidas o sanciones legales y administrativas.
Alto	3	9, 10, 12	<b>Amenaza el logro de los objetivos.</b> Afecta en forma considerable los procesos, así como desmejorar la imagen del fondo, lo cual podría afectar la operativa. Se puede eventualmente perder mejores oportunidades de negocio o provocar la aplicación de sanciones por faltas graves.
Medio	2	5, 6, 8	<b>No proporciona consecuencias significativas para el fondo.</b> Representa un peligro potencial de impacto para el fondo.
Bajo	1	1, 2, 3, 4	<b>No acarrea consecuencias significativas para la entidad.</b> Las pérdidas tienden a ser mínimas o muy leves.

Fuente: Elaboración propia con base en la ISO 31000:2018.

Concordante con la descripción de la criticidad, debido a su alta afectación se utilizaron los cinco principales riesgos, con la finalidad de realizar un análisis a profundidad y que la Junta Directiva de la Institución pueda realizar una toma de decisiones más informada, en función de que se tomen acciones tendientes a modificar la probabilidad (frecuencia) de ocurrencia y/o el impacto de los eventos de riesgo.