



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó según el Plan Anual de Trabajo 2017 del Área Servicios Financieros de la Auditoría Interna, con el propósito de evaluar el comportamiento presupuestario del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica (FIIT), así como las acciones estratégicas realizadas para la consolidación del proceso investigativo y de innovación de la Caja Costarricense de Seguro Social.

En la ejecución global del fondo se observó que solamente el 5% de los recursos asignados han sido aprovechados en el periodo 2013-2017, situación influenciada por diferentes factores externos como internos, destacando el voto de la Sala Constitucional, que limitó la investigación en seres humanos por más de 4 años hasta obtener la Ley Reguladora de Investigación Biomédica Nº 9234 (2014), y su reglamento (2015). Además, la alta rotación de los Directores Ejecutivos del CENDEISS, la falta de consolidación del Área de Soporte a los Procesos de Investigación e Innovación Tecnológica y aspectos de gestión relacionados con estrategias que no ha sido efectivas para el desarrollo del proceso investigativo y de innovación autóctono.

La Caja Costarricense de Seguro Social ha tenido que realizar ajustes y debe prepararse para enfrentar retos producto de los cambios experimentados en el país y que impactan la prestación de los servicios de la Institución como la transformación del mercado laboral, el entorno económico, el impacto del envejecimiento de la población costarricense, la carga de enfermedad, las innovaciones tecnológicas, el incremento de las enfermedades crónicas y degenerativas, lo cual conlleva el reto de lograr la estabilidad y sostenibilidad financiera de los Seguros de Salud y Pensiones.

Por lo que esta Auditoría considera que la investigación e innovación, es un elemento clave para el desarrollo de cualquier organización, de ahí la relevancia del abordaje en este tema, por lo que las diferentes estrategias que se establezcan para fortalecer el Fondo de Investigación e Innovación de la CCSS serán fundamentales en el abordaje de situaciones que enfrentan el Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, tales como; la sostenibilidad financiera y actuarial, la necesidad de nuevas fuentes y modelos de financiamiento, el análisis de la carga de la enfermedad, el avance de las tecnologías sanitarias, sistemas de información y la oportunidad y eficiencia en la prestación de los servicios a nuestros usuarios, entre otros.

En razón de lo anterior, se han girado recomendaciones a la Presidencia Ejecutiva para la presentación del plan de Fortalecimiento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica en la Caja 2017-2022, el análisis de la conveniencia de actualizar la Política y el Instructivo de Investigación e Innovación Tecnológica de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como el establecimiento de las acciones necesarias para la consolidación del citado fondo institucional.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888
Apdo. 10105

ASF-93-2017
14-09-2017

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO DEL FONDO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (FIIT), ASÍ COMO DE LAS ACCIONES ESTRATEGICAS REALIZADAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO INVESTIGATIVO Y DE INNOVACIÓN DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.

CENTRO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO E INFORMACIÓN EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL UE-2931

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se efectuó de conformidad con el Plan Anual 2017 del Área Servicios Financieros de la Auditoría Interna y en atención del oficio GM-AJD-18230-2017.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el comportamiento presupuestario del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica (FIIT) de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como las acciones estratégicas realizadas para la consolidación del proceso investigativo y de innovación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Revisar la ejecución presupuestaria del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica (FIIT) de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Analizar las acciones estratégicas realizadas para la consolidación del proceso investigativo y de innovación en la Institución.

ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio comprende la solicitud y análisis de las acciones estratégicas realizadas por la Dirección Ejecutiva del CENDEISS para el fortalecimiento del proceso investigativo y de innovación de la Institución, así como de la revisión de la ejecución presupuestaria del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica (FIIT) de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el periodo comprendido desde el 01 de enero 2013 hasta el 28 de junio 2017, ampliándose en aquellos casos donde se consideró pertinente.

El estudio se realiza cumpliendo con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría en el Sector Público.





METODOLOGIA

Para la realización del estudio y el cumplimiento de los objetivos propuestos se realizaron los siguientes procedimientos metodológicos:

Solicitud y análisis de información:

- Recursos asignados y ejecutados del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica de la CCSS para los periodos 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.
- Detalle de los centros de salud y funcionarios que utilizaron recursos del fondo de investigación en los periodos citados anteriormente, así como las investigaciones e innovaciones aprobadas con el FIIT.
- Normativa y circulares relacionadas con el Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica.
- Análisis de riesgos del proceso de asignación, control y monitoreo de los recursos asignados al fondo de investigación, elaborado por el CENDEISS.
- Análisis del documento denominado: análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica.
- Análisis del borrador de la propuesta de Fortalecimiento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica en la Caja 2017-2022.

Sesión de trabajo con los siguientes funcionarios:

- Lic. Gilberto León Salazar, Asesor de la Gerencia Médica.
- Dra. Tricia Penniecook Sawyers, Directora Ejecutiva del CENDEISS.
- Msc. Domingo Vargas Azofeifa, Coordinador del Área de Soporte a los Procesos de Investigación e Innovación Tecnológica del CENDEISS
- Licda. Karla Arias Solís, funcionaria del Área de Soporte a los Procesos de Investigación e Innovación Tecnológica del CENDEISS.
- Licda. Daniela Molina Gallo, Asesora Legal del CENDEISS.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno 8292.
- Normas Técnicas Específicas Plan-Presupuesto.
- Reglamento del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica.
- Política de Investigación e Innovación Tecnológica.
- Instructivo del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica.



ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”.

ASPECTOS GENERALES

El Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica: es la asignación de recursos anuales, que se utilizan para desarrollar proyectos de investigación e innovación tecnológica y que deben liquidarse en el periodo presupuesto en ejecución.

De la anterior definición, se extraen dos conceptos que son importantes mencionar:

- **Investigación:** Aplicación de métodos, técnicas y principios al desarrollo del conocimiento generalizable. Se sustenta en el método científico cuyas aplicaciones particulares pueden ser contrastadas y factibles de comprobar por otros investigadores en casos similares. El diseño debe basarse en principios éticos universalmente aceptados.
- **Innovación:** es la generación de nuevas ideas, conceptos, productos, servicios y prácticas aplicables al desarrollo organizacional, al incremento de la productividad y a la calidad de los servicios. Un elemento esencial de la innovación es que la ciudadanía pueda disfrutar de sus resultados.

En el Reglamento del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica (FIIT), se indica que la Gerencia Financiera, es la encargada de definir el monto de los recursos a asignar y establecerá como máximo el 1% anual respecto de los gastos operativos de la administración y de acuerdo con las posibilidades de financiamiento.

ANTECEDENTES DEL FONDO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

En el 2003, la Junta Directiva había aprobado el Reglamento de Investigación Biomédica en los Servicios Asistenciales de la Caja Costarricense de Seguro Social, el cual indicaba:



“(...) busca fortalecer la organización institucional indispensable para que la investigación biomédica sea realizada dentro de los más altos parámetros éticos y científicos, asegurando el respeto a la dignidad, derechos, seguridad y bienestar de los seres humanos, y a la vez, promover el desarrollo científico institucional y nacional de la más alta calidad.” (Lo resaltado no corresponde al original)

En el 2004, se aprobó el Reglamento de la Actividad Clínica Docente, en el cual se menciona como responsabilidad del CENDEISSS realizar investigaciones y propuestas para el mejoramiento de la actividad clínica docente. Según lo anterior, la investigación había de acompañar a la actividad clínica docente como una forma de que esta sea continuamente mejorada en pro de garantizar calidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

En los “Lineamientos y Política Salarial y de Empleo para el año 2007”, la Junta Directiva establecía estrategias en el ámbito de los recursos humanos relacionadas con la investigación, entre ellas, fortalecer el conocimiento de los funcionarios(as) en el campo de la dirección y conducción de investigaciones profesionales; establecer, por medio de la capacitación, las herramientas y técnicas necesarias para llevar a cabo investigaciones con enfoque científico; coordinar con instituciones de enseñanza profesional, a fin de fortalecer la dotación de profesionales en esta área y generar las facilidades que se requirieran para la publicación y divulgación de estas investigaciones, a través de los medios institucionales.

En enero del 2010, la Junta Directiva aprobó la Política de Investigación e Innovación Tecnológica y el Reglamento del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, Sesión N° 8411, Artículo 10, del 7 de enero 2010 y publicado en La Gaceta N° 14, Año CXXXII, del 21 de enero 2010. Los considerandos de este acuerdo fueron:

1. La Caja debe promover una cultura organizacional basada en la **construcción del conocimiento que se oriente a la calidad de los servicios, la innovación en materia de salud y pensiones, tecnología, administración y el trato adecuado a las personas.**
2. La Caja debe apoyar investigaciones debidamente fundamentadas en áreas como gestión hospitalaria y de centros de salud, gasto en salud, pensiones, prestaciones sociales, calidad de los servicios, epidemiología, demografía, planificación, programación financiero contable, organizacional, salud ocupacional, además de los temas considerados de interés institucional según políticas aprobadas.
3. La Caja debe **impulsar la investigación propia (autóctona) con el personal existente.**
4. La visión de la Caja se basa en el conocimiento y la investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico, los cuales constituyen elementos estratégicos.
5. El Plan Estratégico Institucional 2007-2012 considera en el apartado D 2, líneas de acción, la puesta en operación de un fondo para financiar proyectos de investigación e innovación tecnológica que estimule y promueva la búsqueda permanente del conocimiento útil, nuevas prácticas y la utilización de tecnología que contribuya a brindar mejores servicios a los asegurados.
6. Según el Plan Estratégico Institucional 2007-2012: Cuadro de Mando Institucional se requiere la aprobación de un reglamento para la operación del fondo.



7. **Se deben reforzar los esfuerzos emprendidos por la Institución, para desarrollar la investigación en diferentes áreas del conocimiento** (social, biomédico, económico, epidemiológico, organizacional y administrativa, entre otras).

En el 2010, se establece el Instructivo del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, con el objetivo de brindar un marco de operacionalización en la administración, control y evaluación del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, dicho documento ha sido modificado en 3 ocasiones y en abril del presente año se realiza una propuesta que plantea una serie de cambios a partir de la aprobación de la Ley 9234 de Investigación Biomédica, la cual agrega nuevos elementos respecto a la investigación científica, además se incorporan otros apartados para ayudar al proceso de innovación tecnológica de la Institución.

En el 2010, el Reglamento de Investigación Biomédica en los Servicios Asistenciales de la Caja Costarricense de Seguro Social fue anulado por un voto de la Sala Constitucional, con Sentencia en firme 1668-2010, por lo que se prohíbe la investigación biomédica con seres humanos en materia de salud, requiriéndose a la institución ajustar el marco normativo que incluyó el Reglamento del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, para cumplir con lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia.

El 25 de abril del 2014, con el objeto de regular la investigación biomédica con seres humanos en materia de salud, en el sector público y privado, se creó la Ley Reguladora de Investigación Biomédica No 9234, y posteriormente en el 2015 se aprobó el Reglamento, es decir pasaron aproximadamente 5 años desde que la Sala Constitucional limitó este tipo de investigación.

El Área de Soporte a los Procesos de Investigación e Innovación Tecnológica, es la unidad adscrita al CENDEISSS sobre la que recae las principales funciones de coordinación y colaboración del proceso, desde su creación se conformaba por 1 plaza de Jefatura y 2 profesionales como apoyo a la gestión, sin embargo, a partir del 2012 el jefe titular se pensionó y la plaza no se reintegró a dicha área de trabajo.

La Administración puntualiza algunas áreas y temáticas susceptibles de formar parte de los procesos de investigación e innovación tecnológica, como guía y base para la formulación de proyectos, a saber; a).- Ciencias de la Salud y Administrativas; b).-Tecnologías en Salud y Seguridad Social; c).- Organizacional; d).- Docencia para la Salud y Seguridad Social; e).- Demografía y Epidemiología; f).- Salud y Seguridad Social; g).- Salud Ambiental; h).- Alimentación y Nutrición; i).- Trabajo en Servicios de Salud; j).- Calidad de los Servicios de Salud; k).- Educación a Personal; l).- Envejecimiento Poblacional; m).- Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT); n).- Enfermedades Transmisibles; ñ).- Plan Estratégico Institucional; o).- Cuadro de mando Institucional y Gerencial; p).- Infraestructura y Tecnología; q).- Temática del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología en Salud; r).- Investigación I+D+I (Investigación + Desarrollo + Innovación); s).- Innovación Tecnológica; t).- Transferencia de tecnología; u).- Cooperación recíproca entre instituciones.



Es relevante indicar que el CENDEISSS dispone de un Portafolio de Proyectos de Investigación por ejes temáticos, emitido desde el 08 de enero 2013, el cual refiere que se realizará una actualización periódica, dada la diversidad de factores presentes en los proyectos e investigaciones y por su complejidad, costo y tiempo.

HALLAZGOS

1. SOBRE LA SITUACION ACTUAL DEL FONDO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Se determinó que el Fondo de Investigación e Innovación de la CCSS, en el periodo 2013 al 2017, ha invertido €108 millones, correspondientes a un 5% de ejecución, es decir, en promedio a ejecutado €21 millones por año, del total de los recursos asignados en ese período, los cuales ascienden a €2,000 millones; sin considerar el proyecto aprobado a partir de junio 2017.

En el periodo comprendido entre el 01 de enero 2013 y el 28 de junio 2017, la institución ha aprobado el financiamiento de 6 proyectos de investigación, según lo indicado por el Msc. Domingo Vargas Azofeifa, Funcionario del Área de Soporte a los Procesos de Investigación e Innovación Tecnológica del CENDEISSS, como se detallan a continuación:

1. “Encuesta de los Servicios de Consulta Externa (Estudio de Morbilidad y características de los pacientes atendidos, CCSS, 2013”. Estado actual: **finalizado**, con una inversión de €19, 3 millones.
2. Factores asociados al desarrollo de Enfermedad Renal Crónica en la Región Chorotega, CCSS”. 2014. Estado actual: **finalizado**, con una inversión de €2.9 millones.
3. “Sobrevida a 5 años de las mujeres con cáncer de mama diagnosticada y tratada en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el período entre el 01 de enero del 2008 al 31 de diciembre del 2012”. Estado actual: **en ejecución**, ha invertido recursos por la orden de €8.3 millones.
4. “Análisis de mutaciones en los genes BRCA1 y BRCA2 en pacientes con sospecha de Síndrome de cáncer de mama y/u ovario Hereditario, atendidas en el Departamento de Hemato-Oncología, Hospital Dr. R.A. Calderón Guardia, noviembre 2013 a noviembre 2016”. Estado actual: **en ejecución**, no ha generado gastos de inversión debido a problemas asociados con el proceso de contratación administrativa.
5. “Establecimiento de los patrones de referencia normales para estudios de mapas funcionales de sustancia blanca y activación funcional de corteza motora, lenguaje, visual y memoria de trabajo. Centro Nacional de Resonancia Magnética. Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, 2014-2015”. Estado actual: **en ejecución**, se ha invertido €77.6 millones.
6. Caracterización de los trastornos de Salud Mental de las personas atendidas en los servicios de salud de la Región Central Sur, CCSS, entre el 2010 y 2015, proyecto aprobado en junio 2017 por eso no tiene ejecución presupuestaria.



El Msc. Vargas Azofeifa, indicó que muchas propuestas se han gestionado en las unidades ejecutoras de la CCSS, pero solamente se han concretado las anteriores, sin embargo señaló que no se debe perder de vista que existe una necesidad imperante de que la Institución realice un proceso autóctono de investigación e innovación.

Las Normas Técnicas Específicas Plan - Presupuesto, en el apartado 5.5.2, sobre las Responsabilidades de la máxima autoridad de la unidad ejecutora, titulares subordinados y demás funcionarios(as) en la fase de evaluación, señalan:

“a) Conocer y utilizar los resultados de la evaluación del Plan-Presupuesto, para la rendición de cuentas y la toma de decisiones, en procura de mejorar la gestión local de forma consistente y oportuna.

b) Transparencia de los resultados de la gestión física y financiera de acuerdo con la evaluación realizada de forma que sea de fácil acceso para el público en general y comunicarla a sus subalternos.

c) Entregar los informes de evaluación del Plan-Presupuesto oportunamente de acuerdo con el plazo y requisitos establecidos, así como brindar información que apoye la toma de acciones correctivas para lograr cumplir los compromisos adquiridos.

d) Indicar el avance obtenido de acuerdo a lo programado incluyendo aquellas metas que por alguna razón justificable, no fue factible incluir en la programación semestral...

g) En la evaluación financiera, cada unidad ejecutora elaborará y remitirá las justificaciones de las desviaciones reflejadas en su ejecución, planteando además las medidas correctivas a implementar, en las fechas que se soliciten.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen en el apartado 4.1 de las Actividades de control, lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.”

El Reglamento del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, sobre las funciones del CENDEISS, establece:

“Es el responsable de promover las acciones del FIIT, analizar y aprobar los proyectos presentados por las distintas unidades ejecutoras, evaluar por etapas la ejecución de los proyectos que apruebe, dar seguimiento a los recursos asignados y brindar un informe a la Dirección de Presupuesto sobre la ejecución del Fondo.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888
Apdo. 10105

El Instructivo del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, en el artículo 2 de la constitución del fondo, señala:

“a.- El control del Fondo estará a cargo del CENDEISS. Para ello dispondrá de los instrumentos de aprobación, ejecución, evaluación y control de cada proyecto debidamente autorizado en coordinación con las unidades ejecutoras, además será responsable de los controles efectivos de la totalidad de la asignación de presupuesto anual en coordinación con la Dirección de Presupuesto CCSS.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

La primera Conferencia Latino Americana sobre Investigación e Innovación para la Salud conformada por el Ministerio de Salud de Brasil (Departamento de Ciencia y Tecnología), el Consejo sobre Investigación en Salud para el Desarrollo (COHRED), El Foro Mundial de Investigación en Salud, la Comisión Coordinadora de los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad de la Secretaría de Salud de México, la red de la Federación Nica Salud y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), como retos y recomendaciones, señalaron:

*“La Primera Conferencia Latinoamericana sobre Investigación e Innovación para la Salud buscó respuestas prácticas ante **un reto común en la región: cómo hacer que la investigación atienda las prioridades de salud de los países y contribuya al desarrollo equitativo en América Latina (AL)**. Para ello, se hizo hincapié en la creación, desarrollo y fortalecimiento de sistemas nacionales de investigación para la salud (SNIS) y en la cooperación regional como medio de aprovechar recursos existentes y reducir asimetrías...*

Qué puede hacer cada país

*Todos los grupos coincidieron en una visión estratégica: la rectoría de los SNIS, incluyendo **la investigación, el desarrollo y la distribución de tecnologías, es responsabilidad indelegable del Estado**. Esta es la única manera efectiva de articular la investigación y la innovación con las prioridades del desarrollo y la salud pública.*

Para concretar esta visión, se propusieron algunas líneas de acción estratégica:

- *El Estado debe ejercer la rectoría y gobernanza de los SNIS a través del Ministerio de Salud y con el apoyo de otros actores estatales y no estatales.*
- *Los SNIS deben fijar y actualizar prioridades para la investigación, con el fin de optimizar recursos y responder a las necesidades del sistema de salud y los objetivos de desarrollo nacional. La asignación de fondos y la capacitación de recursos humanos para la salud se deben enlazar con estas prioridades, mediante mecanismos sistematizados, participativos y transparentes. También es preciso captar y evaluar información sobre asignación y uso de los recursos.*



- *Los SNIS deben fomentar un entorno político, jurídico y educativo que favorezca la investigación orientada al desarrollo equitativo. Esto requiere establecer marcos de regulación que no cambien con los gobiernos de turno; integrar los sistemas de ciencia, tecnología e innovación en la operación cotidiana de los SNIS; usar la información científica para elaborar políticas de salud en forma participativa; y ofrecer incentivos para trabajar en la investigación, con el fin de generar y retener una masa crítica de científicos.*

La revista Panamericana de la Salud Pública¹, sobre las competencias esenciales en análisis de situación de salud, indicó:

“

- *Recomendar acciones en favor de la salud para diferentes audiencias, públicos y usuarios del sistema de salud, basadas en evidencia y en el nuevo conocimiento que se genere a través de la investigación*
- *Desarrollar metodologías, tecnologías, y buenas prácticas para la gestión, análisis y comunicación de información sobre salud.*
- *Administrar la información, la investigación y los demás conocimientos relacionados con la práctica cotidiana para mejorar los resultados de las acciones en salud y contribuir al bienestar de la población”.*

En la Política Nacional de Salud “Dr. Juan Guillermo Ortiz Guier”, sobre la investigación y desarrollo tecnológico se indicó:

“La regulación de la investigación y desarrollo tecnológico en salud constituye un elemento esencial para garantizar la ética y la seguridad de las personas y éstas estén orientadas al mejoramiento de la salud de la población y a las necesidades del país.”

Algunas de las estrategias definidas en ese momento por la citada política son las siguientes:

“

- *Promover la investigación y el acceso al conocimiento relacionado con los determinantes de la salud-enfermedad, a fin de orientar la toma de decisiones basada en la evidencia.*
- *Garantizar que el marco legal responda a las necesidades del avance científico y tecnológico en salud del país.*
- *Desarrollar un sistema de información que fortalezca la función rectora en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico en salud.*
- *Formar el recurso humano para la realización de investigación en salud con recursos del presupuesto institucional.*
- *Fortalecer la evaluación de tecnologías en salud con el fin de garantizar la disponibilidad, uso y mantenimiento adecuado de tecnologías sanitarias a nivel nacional”.*

¹ Competencias esenciales en salud pública: un marco regional para las Américas. Rev Panamá Salud Pública. 2013;34(1):47-53.



En el documento la Caja Costarricense de Seguro Social hacia el 2025, en la Visión desde la perspectiva del desarrollo científico y tecnológico, señaló:

“La C.C.S.S. es una organización basada en el conocimiento, donde la investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico constituyen elementos estratégicos que contribuyen a articular los procesos sustantivos y de apoyo, con el fin de responder de manera oportuna y efectiva a las necesidades de salud y de pensiones de la población bajo su responsabilidad, bajo los principios de solidaridad, equidad y sostenibilidad financiera.”

El CENDEISSS realizó un análisis situacional sobre la Política de Investigación e Innovación Tecnológica de la Caja Costarricense de Seguro Social y generó el documento denominado: Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), en lo que interesa, se consignan las siguientes conclusiones:

“

- *Se debe solicitar a las autoridades de la CCSS (Junta Directiva y Gerencias) la ratificación y el interés institucional sobre la Política de Investigación e Innovación Tecnológica y el Fondo de Investigación aprobado por Junta Directiva en el 2010.*
- *Continuar con el proceso de socialización de la Política de Investigación y del FIIT en todas las unidades ejecutoras (área médica y administrativa) a través de nuevas estrategias de abordaje como: charlas, curso sobre el FIIT, talleres a investigadores(as), trabajo del Área con los grupos investigadores (as), suscripción de más convenios con centros de educación superior e institutos, reactivación de los convenios ya firmados, campaña de divulgación, entre otros.*
- *Capacitar a los grupos de investigadores(as) en metodología de investigación, trabajo en equipo, tipos de investigación (epidemiológica, estadística, social, cualitativa, cuantitativa, entre otras), contratación administrativa, Ley de Investigación Biomédica, nuevos paradigmas de investigación.*
- *Se debe contar una oficina legal que pueda agilizar cualquier consulta que esté relacionado con los proyectos de investigación que quieren optar por los recursos financieros del FIIT.*
- *Se debe reactivar el trabajo de equipo del Comité Institucional de Ética (CEOC), que fue aprobado por Junta directiva en apoyo de las investigaciones administrativas que opten por el FIIT.*
- *Fortalecer con más recurso humano el Área de Soporte Técnico a los Procesos de Investigación para enfrentar las diferentes actividades asociadas al proceso de investigación y del FIIT.*
- *Se debe gestionar por parte de las instancias que tienen que ver con el proceso de investigación institucional la aplicación de la Ley de simplificación de Trámites para algunos de los requisitos solicitados por el FIIT.*
- *Deben determinarse algunas formas viables y acordes a la realidad económica y política de la CCSS para incentivar a los investigadores(as) que quieran dedicarse a la investigación institucional, como por ejemplo un poco de tiempo para investigar.*
- *Debe realizarse una campaña informativa sobre la Política de Investigación especialmente en el área administrativa de las unidades ejecutoras de la CCSS que quieran optar por recursos financieros del FIIT.*
- *Debe darse una mayor capacitación a los funcionarios del Área en nuevos campos del conocimiento científico (más herramientas).*



- *Debe sugerirse a las autoridades de la Institución que promuevan la creación de unidades de investigación en todas las unidades ejecutoras, como un respaldo a la Política de Investigación e Innovación Tecnológica”.*

Al respecto, el CENDEISSS en el proyecto de Fortalecimiento del Recurso Humano incorporó tres temas, a saber; prioridades de investigación, agilización de recursos del FIIT y los incentivos a la investigación como estrategias para ayudar al proceso. Además, se encuentran elaborando una estrategia institucional denominada “Fortalecimiento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica en la Caja 2017-2022”.

Este Órgano de Fiscalización y Control **conoció el borrador de la propuesta** de Fortalecimiento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica en la Caja 2017-2022 en proceso de elaboración por parte del CENDEISSS, la cual pretende abordar de manera sistemática y pragmática el proceso de investigación e innovación y su desarrollo, citando en forma preliminar, las siguientes estrategias a implementar:

“

- *Consolidación del Área de Gestión a la Investigación en la CCSS a través del fortalecimiento de la estructura del ASTPIIT-CENDEISSS en apoyo al proceso de investigación e innovación en la Caja: con recurso humano especializado, interacción-vinculación de las diferentes áreas disciplinarias, concreción de un Grupo de Trabajo evaluador/gestor de la investigación e innovación (plataforma) y de un Consejo Asesor de Investigación e Innovación de la CCSS.*
- *Análisis de las diferentes normativas de la Caja que se ven inmersas en el proceso de investigación e innovación (inicio-finalización), con la identificación de los ejes asociados con este proceso.*
- *Desarrollo a corto plazo de las competencias del recurso humano encargado de la gestión y operacionalización de Política de Investigación e Innovación de la Caja, para abordaje ágil y oportuno del proceso de investigación e innovación de manera real y efectiva.*
- *Apoyo integral (acompañamiento) al investigador(a) por parte de la instancia técnica y jurídica a cargo de la gestión de la investigación e innovación en la Institución (administrativo/financiero, capacitación/formación, bioética, asesoría legal, información e investigación).*
- *Definición y levantamiento de un proceso nuevo e integral de investigación e innovación (con todos los actores y actividades involucradas).*
- *Articulación de la Política de Investigación e Innovación de la Caja con: las áreas prioritarias de investigación e innovación y el programa de incentivos/beneficios, para el recurso humano Caja que desee investigar o innovar y con las diferentes políticas institucionales como la del Adulto Mayor, la de Gestión Recursos Humanos, entre otras, en materia de investigación e innovación”.*

El Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica ha sido afectado en los últimos 7 años por diferentes factores tanto externos como internos, destacando el voto de la Sala Constitucional que limitó la investigación en seres humanos por más de 4 años hasta obtener la Ley Reguladora de Investigación Biomédica Nº 9234, y su reglamento. Además, la alta rotación de los Directores Ejecutivos del CENDEISSS y la falta de consolidación de este proceso a través de las funciones del Área de Soporte a los Procesos de Investigación e Innovación Tecnológica han incidido en el comportamiento presupuestario de dicho fondo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888
Apdo. 10105

Es criterio de esta Auditoría que el Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica se encuentra enmarcado dentro de una connotación orientada al interés de la clínica o asociado a la Gerencia Médica (posición biologicista), siendo que dichos recursos se orientan a fomentar la participación de los principales temas de interés institucional, aspectos que todavía no se han logrado concretar a través del CENDEISSS por las diferentes causas anteriormente expuestas.

Por otra parte, se observa que la Política de Investigación e Innovación de la Institución fue emitida en el 2010, siendo que a la fecha han pasado múltiples circunstancias que podrían señalar la necesidad de actualizar los lineamientos generales ahí establecidos, así como en el caso del Instructivo del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica es relevante la oficialización en plazos perentorios de cara a fortalecer los procesos de investigación e innovación de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La falta de un Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica consolidado limita que la institución pueda obtener a través de un proceso investigativo y de innovación autóctono con los funcionarios y recursos disponibles, que permita el análisis exhaustivo de problemas y temas estratégicos del Seguro de Salud y Pensiones, inclusive presentándose casos donde la Institución deba incurrir en consultorías para realizar procesos investigativos o de innovación que podría solventar con los recursos y capacidades disponibles.

CONCLUSIONES

La Caja Costarricense de Seguro Social, se encuentra en una etapa de madurez en ruta a convertirse en una institución centenaria, cuyos propósitos se orientan a fortalecer valores y principios relacionados con la solidaridad, eficiencia, eficacia, transparencia y ante todo tener como centro de su atención al ser humano, por lo que debe enfrentarse a múltiples retos como; la transformación del mercado laboral, el entorno económico, el impacto del envejecimiento de la población, la carga de enfermedad, las innovaciones tecnológicas, el incremento de las enfermedades crónicas y degenerativas, entre otros, lo cual conlleva el reto de lograr su estabilidad y sostenibilidad financiera.

Es importante contextualizar que la Caja administra un presupuesto de ₡3 275 175.5 millones para los Seguros de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, compuesta por gran variedad de funciones y unidades técnicas que hacen que la organización y los procesos sean de alta complejidad, por lo que este aspecto resalta la necesidad de establecer una estructura robusta, con las herramientas e instrumentos necesarios que permitan disponer de una plataforma administrativa y técnica, que promueva la investigación e innovación.

El proceso de investigación autóctona conlleva la inversión de recursos para robustecer el análisis exhaustivo de problemas, temas estratégicos y la búsqueda de alternativas de solución que contribuyan a la mejora continua de los procesos institucionales, aspectos que pareciera la Caja todavía no ha logrado consolidar, por factores externos como lo acontecido en el periodo 2010-2015 con normativa para la investigación biomédica con seres humanos en materia de salud, así como internos relacionados con problemas de gestión, planificación y ejecución de estrategias para el abordaje efectivo y estructurado de esta temática.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888
Apdo. 10105

Sobre la innovación tampoco ha existido los elementos necesarios para incentivarla efectivamente, prueba de ello es que a través del Fondo de Investigación e Innovación de la CCSS todavía no se ha logrado aprobar ningún proyecto relacionado con esta temática, pese a que existe una necesidad imperante de buscar cómo hacer más eficiente los procesos de cara a mejorar la calidad, economía y productividad de la institución.

Lo que observa este Órgano de Fiscalización, es un proceso débil, poco conocido y donde el aporte de los resultados de las investigaciones son limitados y pareciera que no se le ha dado la potencialidad que debería corresponder a una institución semejante a las grandes corporaciones que operan a nivel empresarial, como podría ser INTEL por citar un ejemplo, donde existe un grupo orientado a cómo resolver problemas desde su giro del negocio, en este sentido lo que se debería visualizar es la Institución invirtiendo en la investigación e innovación para mejorar la gestión y la prestación de los servicios.

La Investigación e innovación son claves para el desarrollo de cualquier organización, de ahí la relevancia de cómo se va a tratar este tema, por lo que las diferentes estrategias que se establezcan para fortalecer el Fondo de Investigación e Innovación de la CCSS serán fundamentales en el abordaje de situaciones que enfrentan el Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, tales como; la sostenibilidad financiera y actuarial, la necesidad de nuevas fuentes de financiamiento, el análisis de la carga de la enfermedad, de nuevas tecnologías sanitarias, sistemas de información y la forma en que se prestan los servicios a nuestros usuarios, entre otros.

Por lo que el proceso de investigación e innovación autóctono se considera un tema de alta relevancia institucional, principalmente para mejorar la calidad, oportunidad, eficiencia, sostenibilidad financiera y humanización de la prestación de los servicios que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social, por lo que es clave el aprovechamiento y la consolidación de estrategias efectivas para el uso de los recursos asignados al citado fondo institucional.

RECOMENDACIONES

AL DR. FERNANDO LLORCA CASTRO, PRESIDENTE EJECUTIVO O A QUIEN OCUPE SU CARGO

1. Considerando que el proceso de Investigación e Innovación constituye un elemento estratégico de la gestión organizacional y para la Institución, esa Presidencia debe solicitar a la Gerencia Médica la presentación de la propuesta para el Fortalecimiento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica en la Caja 2017-2022 al Consejo de Presidencia y Gerentes para su análisis y validación, con el objetivo principal de generar un involucramiento directo del resto de las gerencias y que los resultados de la investigación e innovación impacten sobre los principales temas institucionales según las priorizaciones, riesgos y el mejoramiento de la prestación de los servicios.



Es importante mencionar, que la citada propuesta incluye las principales líneas de acción en materia de investigación e innovación, alianzas estratégicas con entes externos, planes de capacitación, base de datos de conocimiento y lo relacionado con las condiciones laborales de los investigadores e innovadores, entre otros, considerando al menos lo siguiente:

- Es propicio que se analice dentro de la citada propuesta de fortalecimiento si el CENDEISS es la instancia idónea para la administración del Fondo de Investigación e Innovación o si por el contrario debería trasladar las responsabilidades y funciones a otro nivel de la institución.
- Asimismo, es relevante que se analice si el mecanismo de financiamiento denominado FIIT responde a las necesidades de la institución en materia de investigación e innovación, o si se requiere modificar estructuralmente a una figura que permita mayor agilidad y eficiencia.
- Se actualice el portafolio de Proyectos de Investigación y se valore incorporar los posibles temas de innovación y se socialicen los temas que sean de mayor interés para la institución, asimismo, se ofrezcan condiciones que atraigan a los investigadores, esto con el fin de motivar la cultura investigativa y de innovación.
- Es relevante que considere socializar con los diferentes actores involucrados según las propuestas que se consignent, por ejemplo, si sobre la Innovación, se considera necesario el alineamiento con objetivos estratégicos de la Gerencia de Infraestructura y Tecnología, el tema de facilitar las condiciones laborales de los investigadores con la Gerencia Administrativa y financiamiento con la Gerencia Financiera.
- Adicionalmente, que se valoren para los proyectos que se finalizan, en los casos que se considere pertinente, se realice un proceso de comunicación y divulgación de los resultados obtenidos a la institución, con el propósito de que el investigador pueda transmitir y exponer a los diferentes interesados sobre sus conclusiones y recomendaciones –en caso de presentarse-, es decir, que sea un producto concreto de la investigación y el CENDEISS lo incluya dentro de su proceso evaluativo.

Para el cumplimiento de la presente recomendación se deberá remitir el plan avalado para el Fortalecimiento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica en la Caja 2017-2022 debidamente aprobado y divulgado. El plazo para la atención de lo recomendado es de 4 meses a partir del recibido del presente informe.

2. Solicitar a la Gerencia Médica para que en coordinación con las instancias técnicas pertinentes, establezca las acciones necesarias para la revisión, aprobación y divulgación del Instructivo del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, principalmente por la incorporación de los elementos más recientes en materia de la Ley de Investigación Biomédica respecto a la investigación científica y lo relacionado con el fortalecimiento del proceso de innovación tecnológica de la Institución, asimismo, valoren la conveniencia de la actualización de la Política de Investigación e Innovación Tecnológica de la Caja Costarricense de Seguro Social.



Para el cumplimiento de la presente recomendación se deberá remitir el Instructivo del Fondo de Investigación e Innovación Tecnológica, debidamente aprobado y divulgado, así como los resultados de la valoración de la actualización de la Política de Investigación e Innovación Tecnológica de la Caja Costarricense de Seguro Social. El plazo para la atención de lo recomendado es de 4 meses a partir del recibido del presente informe.

3. Solicitar apoyo a la Dirección de Comunicación Organizacional para definir una estrategia de comunicación a los trabajadores de la institución sobre la posibilidad de aportar desde los componentes de investigación e innovación a la Seguridad Social, principalmente considerando que dicho fondo no es solamente para el uso de la Gerencia Médica, de ahí la importancia de que cada Gerencia comunique a sus colaboradores la posibilidad de acceder a éstos recursos con propuestas que se ajusten a los preceptos establecidos en el marco normativo vigente.

Para el cumplimiento de la presente recomendación se otorga un plazo de 4 meses.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron de la siguiente forma:

1. La Auditoría Interna, mediante Oficio N°53647 del 29 de agosto del año en curso, dirigido a la Dra. Tricia Penniecook Sawyers, Directora Ejecutiva del CENDEISS, convocó a reunión a celebrarse el 06 de setiembre 2017, para presentar los principales resultados del presente informe:

Presentándose a la reunión el Msc. Domingo Vargas Azofeifa y Licda. Karla Arias Solís, funcionarios del Área de Soporte a los Procesos de Investigación e Innovación Tecnológica y la Licda. Danniella Molina Gallo, Asesora Legal del CENDEISS, quienes indicaron las siguientes observaciones:

“Se está de acuerdo con las recomendaciones y plazos establecidos, los mismos son consecuentes con la posición de la Institución respecto a este importante tema de investigación e innovación.”

La Dra. Tricia Penniecook Sawyers, Directora Ejecutiva del CENDEISS no se pudo presentar por atender una solicitud de la Gerencia Médica, sin embargo nos designó para estar en su representación.”

2. La Auditoría Interna, mediante Oficio N°53704 del 06 de setiembre del año en curso, dirigido al Dr. Fernando Llorca Castro, Presidente Ejecutivo y a la Dra. María Eugenia Villalta Bonilla, Gerente Médica, convocó a reunión a celebrarse el 11 de setiembre 2017, para presentar los principales resultados del presente informe:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888
Apdo. 10105

Por parte de la Presidencia Ejecutiva no se presentó ningún funcionario ni tampoco se recibió ninguna solicitud de reprogramación de la reunión.

El Lic. Gilberto León Salazar, Asesor Gerencia Médica, sobre la recomendación 1, indicó:

“Se solicita que la recomendación 1 tenga un mayor involucramiento de las diferentes gerencias para fortalecer la propuesta que se realice sobre la investigación e innovación.”

En cuanto a la observación presentada por el representante de la Gerencia Médica, se realizó una valoración y se incorporaron los cambios que se consideraron pertinentes para el mejoramiento de la recomendación 1.

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

Lic. Andrey Sánchez Duarte
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Licda. Elsa Valverde Gutiérrez
JEFE DE SUBÁREA

Lic. Randall Jiménez Saborio
JEFE DE ÁREA

RJS/EVG/ASD/lba