



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **ID-101808**

AD-ASALUD-0126-2023

9 de noviembre de 2023

Máster

Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidente

PRESIDENCIA EJECUTIVA -1102

Máster

Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidente ejecutiva con cargo de gerente

GERENCIA GENERAL -1100

Doctor

Wilburg Díaz Cruz, gerente a.i.

GERENCIA MÉDICA - 2901

Ingeniera

Susan Pereza Solano, directora

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN - 2902

Estimado(as) señor(as):

ASUNTO: Oficio de Advertencia sobre la importancia del fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud.

La Auditoría Interna en el ejercicio de las competencias de control y fiscalización establecidas en la Ley General de Control Interno, en cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo 2023 y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, advierte sobre los riesgos asociados a los objetivos y metas relacionadas con la continuidad del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud (PFPS), en cuanto a la adscripción del programa, recurso humano, activos destinados a la Unidad Ejecutora 2919, así como la inversión de recursos financieros asignados durante el periodo del 2019 al 2023, entre otros.

1. Antecedentes

1.1 Sobre el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud

La Junta Directiva en el año 2016 aprobó el proyecto de “*Propuesta Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud*”, con una duración de dos años desarrollándose en la región Huetar Atlántica. El Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General¹, de ese entonces, mediante oficio GG-0187-2019, de fecha 12 de marzo de 2019, presentó en la sesión 9022 celebrada el 14 de marzo 2019 (artículo 8º), propuesta para brindar continuidad al proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud.

¹ La presentación fue efectuada por la Dra. Rocío Sánchez Montero.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En cuanto a las disposiciones externadas por la Junta Directiva en marzo del 2019 -sesión 9022, se resumen en: ACUERDO **PRIMERO** -aprobar la continuidad del Proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, **declarándolo de interés institucional**, así como la aprobación de tres documentos técnicos para la implementación institucional-, **SEGUNDO** -creación de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud -RIPSS- y derogatoria del manual de las Direcciones Regionales-; ACUERDO **TERCERO**, -elaboración de manual de organización y funciones y perfiles de puestos de la DRIPSS-; ACUERDO **CUARTO**, se instruyó iniciar acciones de forma inmediata para la implementación de la Red Huetar Atlántica; ACUERDO **QUINTO** se constituyó el Programa de Fortalecimiento como una estructura funcional en la organización, adscrita a la Gerencia General con criterio técnico vinculante para la conducción, acompañamiento y seguimiento del proceso de fortalecimiento y la implementación de las RIPSS; ACUERDO **SEXTO**, autorizó al Director del Programa de Fortalecimiento la sustitución interina de 25 funcionarios y a los Directores(a) de las RIPSS, un máximo de 15 funcionarios para el desarrollo del proceso.

En relación con el recurso humano, de acuerdo con informe de gestión presentado por el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, el Programa FPSS contaba con 16 funcionarios, de los cuales 1 era propio de la Unidad Programática 2919, 3 de ellos tenían la condición de préstamo, y 12 bajo el modelo sustitución en la misma plaza según **Anexo 1**.

1.2 Sobre el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y el Indicador Ligado a Desembolso ILD#4 del Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica. CCSS-Banco Mundial

Se estableció que el fortalecimiento estaría asociado con el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica apoyado por el Banco Mundial, que se implementó como mecanismo de financiamiento para el “Convenio de pago de adeudos del aseguramiento del Código de la Niñez y Adolescencia y Leyes Especiales”, entre el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense de Seguro Social, al 31 de diciembre 2015”, por un monto de ₡228,025,870,892.24 (doscientos veintiocho mil veinticinco millones ochocientos setenta mil ochocientos noventa y dos colones con 24/100) como pago a las obligaciones pendientes con el Seguro de Salud.

Para financiar este Programa el Estado aprobó la Ley N°9396 del 28 de setiembre 2016, quedando sometida la CAJA a lo establecido en el contrato de préstamo N°8593-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), por un monto de \$420 millones.

Este Programa por Resultados consiste en iniciativas y actividades que implementará la Caja Costarricense de Seguro Social como Entidad Ejecutora del Programa, para fortalecer el seguro de salud, incluidas en la Agenda Estratégica para Fortalecer los Seguros de Salud aprobada por la Junta Directiva en noviembre de 2014.

El Programa por Resultados le otorgó fondos a la CAJA de acuerdo con un conjunto de Indicadores Ligados a Desembolso (ILD), seleccionados por la Institución y consensuados con el Banco Mundial.

Con respecto al Indicador Ligado a Desembolso ILD#4 “*Proyecto piloto sobre redes de salud integral aprobado por la Junta Directiva de la CCSS e implementado para una población y territorio seleccionados y evaluado con resultados difundidos al público.*”, cuyo resultado esperado era el diseño, ejecución y evaluación del proyecto piloto para validar el nuevo modelo de gestión de las redes de salud, una vez alcanzada la meta y verificada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS)², el Banco Mundial desembolsaría \$60 millones.

² Organismo contratado mediante procedimiento 2017CD-000189-5101, promovida para la contratación de la entidad verificadora independiente de los indicadores de desembolso del Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Para el cumplimiento de este Indicador se establecieron dos Subcomponentes: ILD#4.1 “Aprobación de Plan Piloto por la Junta Directiva”, el cual fue aprobado por el Máximo Órgano Colegiado en las sesiones 8824, artículo 4º del 04 de febrero del 2016 y 8866, artículo 21º, del 6 de octubre del 2016, en los cuales se mencionan:

- **Sesión 8824, artículo 4º: “ACUERDO PRIMERO:** aprobar los documentos “Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud: Propuesta ajustada a prueba de campo” y “Perfil de Proyecto Validación de la Propuesta de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud de la CCSS”. (...). **ACUERDO SEGUNDO:** que el proyecto se implementará, a partir de marzo del año 2016, en la zona demostrativa seleccionada y unidades que sean definidas técnicamente, (...)”

Además, en octubre de 2018, la Organización Panamericana de la Salud en calidad de entidad verificadora independiente de los indicadores ligados a desembolso, verificó el cumplimiento del Subcomponete 1, donde evidenció la implementación del Proyecto Piloto, cuyo diseño se encuentra enmarcado en el Modelo de gestión de Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) de la OPS/OMS, cuyo objetivo fundamental es contribuir al desarrollo de Sistemas de Salud Basados en la Atención Primaria de la Salud (APS) y Salud Universal.

Con esta verificación el Banco Mundial realizó un desembolso de \$30 millones en diciembre de 2018.

Con respecto al Subcomponente: ILD#4.2 “Proyecto piloto de redes de salud integradas, ejecutado con una población y territorio seleccionado, evaluado y con resultados dados a conocer de manera pública”, la Organización Panamericana de la Salud en diciembre de 2022, verificó que la CCSS cumplió satisfactoriamente con este Subcomponente, habiendo sido implementado, evaluado y difundido el proyecto piloto sobre redes integradas.

Con esta verificación el Banco Mundial realizó un desembolso de \$30 millones, para completar el total de \$60 millones que correspondían al indicador ILD#4 “Proyecto piloto sobre redes de salud integral aprobado por la Junta Directiva de la CCSS e implementado para una población y territorio seleccionados y evaluado con resultados difundidos al público.”, de esta manera la institución cumplió con los alcances y metas establecidas y consensuadas con el Banco Mundial en la consecución de ese indicador.

1.3 Sobre la emisión de productos de Auditoría relacionados con el Programa FPSS a la fecha

Con el objetivo de brindar seguimiento a la gestión realizada, por parte de las autoridades de la institución, la Auditoría ha emitido productos que están relacionados con el desarrollo del programa por medio de las DRIPSS:

ASS-250-R-2009 “Evaluación del Modelo de Atención en Salud”. Se planteó que, a pesar de la existencia de Planes, Políticas, Objetivos y Metas orientados al desarrollo y consolidación del Modelo Readecuado de atención en Salud, al momento del estudio no se había logrado tal y como fue previsto.

Sobre los hallazgos del estudio, se evidenciaron problemas en la accesibilidad de la oferta básica de los servicios de salud, generando un desarrollo no uniforme en todo el país, del modelo readecuado de atención. Así como la no concreción de la readecuación del II y III nivel de atención.

En febrero 2016 se presentó a la Junta Directiva el Plan de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y la conformación del Proyecto de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud.

En el 2017 se emitió el informe **ASS-176-2017, “Estudio sobre el Proyecto de Fortalecimiento de la prestación de Servicios de Salud”.** En este producto se determinó que para la implementación de la Propuesta de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, y el Perfil de Proyecto de Validación de la Propuesta aprobados por la Junta Directiva en febrero del 2016, se creó la figura de Director del Proyecto, a quien se encargó entre otras funciones la elaboración y ejecución del Plan de Gestión del Proyecto que se aprobó en el artículo 21º de la sesión 8866 del 6-10-2016 y comprende el desarrollo de 5 componentes con 17 productos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Se evidenció que el Proyecto de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud presentaba a setiembre del 2017 un retraso general en su avance de un 4%, ya que la medición efectuada refleja el logro de un 76% siendo lo esperado un 80%. Se encontraban finalizados 6 productos, 3 tenían el avance programado y los restantes 8 registran alguna diferencia en su avance respecto a lo esperado.

En cuanto a la gestión financiera del proyecto, se determinó que los montos ejecutados al momento de la evaluación por parte del Proyecto están por debajo del 30% de los montos anuales, estimaciones realizadas inicialmente para el proyecto en el Plan de Gestión del Proyecto; esto por cuanto en el 2016 se registró un gasto de ₡14.127.977,72 (representa el 87,2% de la asignación total) y al mes de noviembre 2017 el gasto asciende a 138.603.966,89 (43,31% de la asignación total).

El 23 de agosto del 2018, se emitió el oficio 8645, dirigido al Dr. Román Macaya Hayes, presidente ejecutivo, de ese entonces, se informa los resultados de la revisión efectuada. Los aspectos planteados fueron que el proyecto según programación había finalizado en marzo del 2018 y que se debería estar ejecutando el proceso de implementación de los productos generados, sin embargo, esto no se estaba desarrollando, con lo cual se indicó la importancia de hacer un uso razonable de los recursos institucionales.

En el 2019, esta Auditoría realizó el **oficio AI-2443-19** (del 03 de setiembre 2019), en marzo de ese año la Junta Directiva aprobó los informe y documentos técnicos emitidos producto del proyecto que se desarrolló en la Región Huetar Atlántica.

En este oficio también, se indicó la importancia de que se valoraran y minimizaran los riesgos, al tener dos dependencias distintas dirigiendo y conduciendo la prestación de servicios de Salud, la Gerencia Médica y el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud (adscrita a la Gerencia General); y que se procurara la articulación del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y la implementación de las Redes Integradas de la Prestación de Servicios de Salud con otros proyectos o procesos institucionales que eventualmente podrían incidir en la implementación.

En el 2020, se formuló el informe **ASS-151-2020³**, “**Auditoría de Carácter especial sobre el avance del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y la implementación de las Redes Integradas de la Prestación de servicios de salud**”.

Los hallazgos identificados están relacionados con la falta de un plan de implementación del programa de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, el avance limitado de la implementación de la Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud en la Región Huetar Atlántica, siendo uno de los aspectos limitantes la falta del manual de organización y funciones de las DRIPSS, así como los perfiles de puestos correspondientes.

También se valoró que el Plan de Gestión en Red del período 2019-2021 de las DRIPSS Huetar Atlántica fuera ajustado y aprobado por el Programa de Fortalecimiento en julio del 2020, por lo que en el 2019 se trabajó con un alcance distinto al aprobado en el 2020; asimismo sobre los recursos financieros destinados al fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, al respecto se determinó que el porcentaje de ejecución presupuestaria del programa fue durante el 2019 y 2020 de aproximadamente un 25% del monto asignado; también se determinó que no se está reflejando en el gasto del proceso, el costo de la mayoría del recurso humano que labora en el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y; en relación con el Fondo Especial se determinó la existencia de oportunidades de mejora en los controles de registro de erogaciones.

En el 2021 se emitió el informe **SASS-20-151-1-2021**, del 5 de noviembre que corresponde al **seguimiento del informe ASS-151-2020**. Se determinó el cumplimiento de las recomendaciones 1 y 4, mientras que la 2 y 3 en proceso.

³ De fecha 25 de noviembre 2020.



En este período también se generó el oficio **AD-ASS-1207-2021**, del 21 de julio 2021, “**Oficio de advertencia referente a eventual duplicidad de funciones del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y unidades de la Gerencia Médica**”. El mismo se originó en atención a la denuncia DE-062-2021 que se refiere en términos generales a la conformación de un equipo de trabajo bajo el concepto de proyecto que se convirtió en el Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud con funciones que corresponden a unidades establecidas en la estructura organizacional, también se menciona que la definición de brechas en la oferta de servicios de salud es una función que corresponde a unidades de la Gerencia Médica y que no obstante la Dirección de Proyección elaboró un plan de disminución de brechas del primer nivel de atención que fue aprobado por la Junta Directiva, el Programa de Fortalecimiento está conformando equipos para hacer el mismo trabajo.

En el 2022, esta Auditoría emitió el oficio **AD-ASS-060-2022⁴**, “**Oficio de advertencia sobre la gobernanza de las Direcciones de Redes Integrada de la Prestación de Servicios de Salud, en el contexto del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud**”. Señala la existencia de algunos factores que podrían afectar el cumplimiento de objetivos establecidos, además, se indica que transcurrieron tres años para que lograra la aprobación del Manual de Organización y Funciones de las DRIPSS (requerido por la Junta Directiva en marzo del 2019 para presentarse seis meses después).

Se identifica como un aspecto de importancia significativa, el hecho de que no se tiene a la fecha, claridad en cuanto a la implementación del Manual de Organización y Funciones de las DRIPSS en todas las Direcciones; por cuanto lo que se estableció y aprobó la Junta Directiva, fue que cada una de las DRIPSS debía evolucionar progresivamente a las nuevas funciones, competencias; la programación del Programa de FPSS establece que para este proceso en promedio se requiere de tres años por Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud.

Señala el oficio que, aunque se entiende que el proyecto no corresponde a un proceso de corto plazo, el factor tiempo es un elemento importante de valoración, por cuanto, la institución está sujeta a cambios con regularidad de los niveles jerárquicos, quienes pueden estar o no interesados en el proceso; además, hay una inversión de recursos financieros que debería verse reflejada en una mejora en la prestación de los servicios, pues de lo contrario podría afectarse la credibilidad el proceso.

Mediante el oficio **SAD-SALUD-21-1207-0001-2023** del 10 de marzo 2023, se brindó seguimiento al oficio de advertencia AD-ASS-1207-2021, se indicó que el riesgo de duplicidad persiste, no se evidenció la ejecución de acciones administrativas suficientes para resolver lo advertido. Se incluye además referencia a lo instruido por medio del oficio PE-0409-2023 del 09 de febrero 2023, ya que se plantea en este documento que sería factible la implementación y seguimiento del fortalecimiento de la prestación de servicios de salud desde la Gerencia Médica, no obstante, lo anterior no se ha concretado según se desprende de lo indicado por el director del Programa de Fortalecimiento en el oficio GG-PFPSS-0049-2023 del 19 de febrero 2023.

Al respecto, esta Auditoría, con el propósito de evaluar la importancia del Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud, efectuó una revisión de documentación, identificando la existencia de factores que podrían afectar los objetivos establecidos, detallado a continuación:

1. Sobre las instrucciones en relación con la adscripción del PFPSS y el recurso humano

1.1 De las emitidas por Presidencia Ejecutiva:

En primera instancia, es importante mencionar que, con la jubilación del Gerente General en diciembre del 2022, no se designó un nuevo gerente y la Presidencia Ejecutiva asumió temporalmente lo relacionado con la Gerencia General.

⁴ Del 10 de junio 2022.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Mediante el oficio PE-0130-2023 del 17 de enero 2023, la presidenta ejecutiva comunicó (vía web máster), la continuidad del Dr. Luis Carlos Vega Martínez como Director titular de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca, con recargo de funciones de la Dirección del PFPSS; este nombramiento se realizó con vigencia a partir del lunes 23 de enero de 2023 por un periodo de cuatro meses (al 21 de mayo de 2023).

En oficio PE-409-2023 del 9 de febrero 2023, la Presidenta Ejecutiva, Máster Martha Eugenia Esquivel Rodríguez, comunicó al Director del PFPSS -Dr. Luis Carlos Vega Martínez- que esa instancia se encontraba en un proceso de análisis de los programas y proyectos estratégicos que utilizan el modelo de sustitución de plazas y que no ampliará los nombramientos por sustitución de plazas en el mismo código, adicionalmente, se indica que sería factible la implementación y seguimiento del Programa desde la Gerencia Médica. Además, solicitó un informe de gestión, entre otros, que se consideraran importantes para llevar a cabo el replanteamiento.

En relación con el oficio PE-0409-2023, el Director del PFPSS, Dr. Luis Carlos Vega Martínez, mediante nota GG-PFPSS-0049-2023 del 19 de febrero de 2023, informó a la Presidenta Ejecutiva, que la no renovación de los nombramientos de los funcionarios que estaban bajo el modelo de sustitución, generaría que no fuese factible cumplir con la programación y metas definidas en el cronograma de implementación del PFPSS aprobado por la Gerencia General, y le solicitó instruir a las unidades competentes para que se modificaran los compromisos del Programa en el seguimiento de Programas y Proyectos Estratégicos, así como en los planes nacionales e institucionales relacionados.

Se indica además que, los acuerdos de Junta Directiva donde se aprobó la continuidad del proceso se mantienen vigentes, hasta tanto no se elabore y presente ante esa instancia la nueva estrategia mencionada en el oficio PE-409-2023.

Solicita también el director del PFPSS a esa fecha, informar si la Gerencia Médica fue instruida y la instancia designada dentro de ésta para asumir la implementación, seguimiento y labores que realiza el PFPSS, con el fin de iniciar la coordinación para acompañar el replanteamiento mencionado.

Por medio del oficio GG-PFPSS-0057-2023 del 3 de marzo 2023, el Dr. Vega Martínez, hizo entrega a la Presidencia Ejecutiva del **“Informe de Situación del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud”**. En el mismo, plantea el director del PFPSS que al mes de abril del 2023 el recurso humano disponible por parte del programa eran cuatro funcionarios. Además, remitió como anexo al oficio el **“Plan de gestión del Programa FPSS”**, y el **“Cronograma de Implementación”** (se indica corresponde a diciembre 2022), así como la **“Lista de Activos Asignados al PFPSS”**. Se reitera también en el oficio, la imposibilidad de cumplir con las actividades programadas en el plan de gestión del programa lo que a criterio del Dr. Vega Martínez, generaría incumplimiento de las metas de planes institucionales y nacionales.

En Resolución Administrativa PE-2654-2023/GG-0700-2023, del 6 de julio de 2023, la Presidencia Ejecutiva comunicó la decisión del **cambio temporal de adscripción jerárquica** del PFPSS de la Gerencia General a la Gerencia Médica, al igual que sus funcionarios manteniendo sus condiciones laborales, y que la Gerencia Médica en un plazo de 8 días hábiles presentaría un plan de trabajo que se aplicaría en la transición a fin de facilitar la integración del PFPSS a esa dependencia, también, que en un plazo de un mes calendario presentaran las propuestas debidamente fundamentadas de los posibles ajustes en los acuerdos que se aprobaron relacionados con la ruta del fortalecimiento a través de la implementación de las DRIPSS, y de las propuestas y ajustes necesarias para dar continuidad a la atención de los compromisos internos y externos.



1.2 Sobre las acciones realizadas por la Gerencia Médica con la designación temporal del Programa FPSS:

Por medio del oficio GM-10693-2023, del 21 de julio de 2023, el Dr. Marino Ramírez Carranza, en calidad de Gerente Médico a esa fecha, comunicó a la MSc. Marta Esquivel Rodríguez, presidenta ejecutiva en relación con la nota de fecha 13 de julio de 2023, oficio PE-2654-2023 / GG-0700-2023, sobre la nueva adscripción y cambio temporal jerárquico del PFPSS y que haría un análisis, a fin de definir la estrategia administrativa y logística más idónea para garantizar la continuidad de las acciones que ejecuta el PFPSS.

Además, coordinar con las instancias técnicas competentes de la institución, a fin de establecer en forma conjunta el mecanismo para dotar de los RRHH e insumos requeridos para el accionar del PFPSS, lo que permita retomar el ritmo a la mayor brevedad posible, en aras de avanzar con los objetivos y metas de Planes institucionales y del PNDIP, y solicitó ampliar los plazos establecidos; situación que la Presidencia Ejecutiva aprobó en oficio PE-2986-2023 de fecha 31 de julio de 2023, "(...) se aprueba el plazo solicitado para su análisis y definición de las disposiciones, estrategias administrativas y logística más idónea para garantizar la continuidad de las acciones que ejecuta el PFPSS (...)".

Es importante mencionar en relación con el recurso humano que, al momento de no ampliar los nombramientos de los funcionarios destacados en esta unidad, se indicó la elaboración de una estrategia para la continuidad del Programa a nivel institucional, sin embargo, a la fecha no se evidencia la misma, así como un estudio sobre el impacto ocasionado por la disminución del personal para la continuidad de la estructura utilizada, o las decisiones a adoptar para definir o valorar si esa distribución se podría mantener o asumir con la organización que ya se dispone y en todo caso, definir una nueva hoja de ruta, lo que puede generar incumplimientos en los planes, objetivos y metas sobre la implementación del Proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud.

En oficio GM-PFPSS-0085-2023, del 03 de agosto de 2023, funcionarios que conforman el equipo actual del PFPSS, remitieron el "Plan de Transición" del PFPSS, al Dr. Marino Ramírez Carranza, Gerente Médico a esa fecha para la valoración correspondiente.

El "Plan de Transición" para la continuidad del **funcionamiento administrativo** del PFPSS de agosto 2023, menciona que su alcance, que su propósito es "(...) **garantizar la continuidad del accionar administrativo del PFPSS, como punto de inicio y en respuesta al traslado temporal de la adscripción jerárquica definida por el nivel superior, desde la Gerencia General a la Gerencia Médica; por lo que, a partir de la situación actual del Programa, recursos disponibles y los riesgos identificados que pueden resultar de este cambio; se plantean una serie de requerimientos y se orientan las gestiones administrativas necesarias para continuar de manera efectiva con su accionar durante el proceso de transición, considerando aspectos relacionados con el manejo del presupuesto, definición de necesidades, trámites de recurso humano actual, bienes y servicios, sistemas de información (SAYC), dominio de cuentas, soporte técnico, entre otros elementos.**(...)". Negrita no es del texto original.

Mismo documento indica en su Objetivo General "(...) **Desarrollar un Plan de Transición para la continuidad del funcionamiento administrativo del Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, como resultado del traslado temporal de adscripción jerárquica a la Gerencia Médica, con el fin de promover la continuidad del proceso de Fortalecimiento** (...)". Negrita no es del texto original.

En cuanto a los específicos se menciona describir la situación actual del Programa FPSS, considerando los cambios instruidos por la Presidencia Ejecutiva/Gerencia General, la definición de recursos necesarios como de elementos críticos del éxito para el trabajo, la identificación de riesgos materializados según los cambios instruidos y del traslado a la Gerencia Médica, como también el detalle de los elementos requeridos para la continuidad del funcionamiento administrativo del programa.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En ese sentido, el Plan de Transición para la continuidad del funcionamiento administrativo refiere que se procedió a elaborar un análisis general de las condiciones del Programa y como parte de los resultados, se evidenció que este se encuentra expuesto a un conjunto de eventos y condiciones, algunas de ellas inciertas, y que, de producirse, pueden tener un efecto negativo sobre los objetivos, afectando el alcance, costo y la calidad de los resultados.

Se incluye en el documento el cuadro 4⁵ denominado Plan de Transición para la Continuidad del Funcionamiento Administrativo del Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud. Julio de 2023, donde se incluye información relacionada con Temas, Situación Actual, Metas, y Observaciones y cronograma.

Los temas incluidos en el citado cuadro son: Proceso de Planificación, Informes / Rendición de cuentas, Gestión de Presupuesto, Gestión de Activos, Programa de Adquisiciones, Tramite de Recursos Humanos, Dominio de cuentas de usuario, Soporte informático, Gestión de correspondencia, funciones Dirección, Bienes y Servicios, definición de posibles ajustes en los acuerdos, replanteamiento del Plan de Gestión 2023 del PFPSS.

Es decir, el Plan de Transición se refiere únicamente a aspectos administrativos del funcionamiento del Programa, y no aborda el componente técnico; a pesar de que el documento en un apartado posterior (Cuadro 5, página 27) si hace mención sobre los recursos humanos requeridos para la gestión técnico-administrativo del PFPSS.

Un aspecto que llama la atención de esta Auditoría es que este último cuadro se refiere a disponer del mismo recurso humano que estuvo laborando para el PFPSS bajo la modalidad de sustitución en la misma plaza, a pesar de que la instrucción de la Presidencia Ejecutiva es eliminar esta modalidad de contratación. No se consideran o valoran en el citado plan otras posibles opciones que podrían contribuir con el desarrollo del programa.

Por otra parte, no se observa en el documento en mención lo relacionado con la integración del PFPSS en la Gerencia Médica, aspecto requerido en el punto 4 del POR TANTO de la Resolución Administrativa PE-2654-2023 / GG-0700-2023, del 6 de julio de 2023.

Adicionalmente se indica en el Plan las "Limitaciones en el proceso de transición", entre ellas: incertidumbre respecto a la duración de la adscripción jerárquica del programa a la Gerencia Médica, la imposibilidad de recontractación del recurso humano que laboró en el programa y tenía el conocimiento del proceso, además de la falta de nombramiento de un director del Programa.

En oficio GM-11312-2023, del 03 de agosto de 2023, el Dr. Marino Ramírez Carranza, remitió a la MSc. Rodríguez Esquivel, el Plan de Transición del PFPSS, indicando que luego de avalar su contenido, efectuó el traslado del planteamiento para atender el requerimiento efectuado por esa Presidencia Ejecutiva.

Esta Auditoría en nota AI-1810-2023, del 07 de setiembre de 2023, solicitó al Dr. Wilburg Díaz Cruz, Gerente Médico en la actualidad, información relacionada con el nombre del enlace para la coordinación del PFPSS, como también el del director o coordinador designado por esa gerencia, documentos sobre la valoración de riesgos de la Unidad Ejecutora 2919 en el 2022 y 2023, y las disposiciones para minimizar los posibles efectos ocasionados, informando mediante oficio GM-14342-2023, 27 de setiembre de 2023, que el enlace con el PFPSS es el Dr. Bernny Villarreal Cortés, y que la designación de la Dirección será analizada toda vez que dispongan de la definición final de la adscripción jerárquica del Programa, que como se conocía, fue trasladada por parte de la Presidencia Ejecutiva de forma temporal, por ende, la ***Dirección del Programa recae sobre la Gerencia Médica***, en el tanto no se haya indicado hasta cuando es la temporalidad.

⁵ Página 19, Plan de Transición -agosto 2023-.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Además, que "(...) de manera conjunta con el equipo técnico del Programa, se está desarrollando el análisis respectivo para la propuesta de continuidad del proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud en el ámbito institucional (...)", situación que llama la atención de este Órgano de Fiscalización en virtud de que la Gerencia Médica indicó avalar el "Plan de Transición".

También se mencionó que, las acciones ejecutadas por la Gerencia Médica a fin de avanzar con el Programa afectan la implementación del cronograma; y que, en virtud del escaso recurso humano en los componentes técnico y administrativo, se podría incumplir con las metas e indicadores en los planes institucionales y PNDIP.

A pesar de las acciones efectuadas por la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia Médica, es preciso mencionar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el PFPSS, por ejemplo, el "Plan de Transición" avalado por la Gerencia Médica podría no ser suficiente para garantizar la continuidad del proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud que viene desarrollando desde hace varios años a nivel institucional. Por otro lado, los cambios que se están generando pueden contribuir en la duración del proceso y la concreción de los resultados esperados y la incertidumbre que genera la temporalidad la reascripción jerárquica del programa.

Lo indicado anteriormente, se ve afectado por los cambios de los responsables a nivel gerencial, ya que esa instancia le compete la toma de decisiones y repercute en el avance del proceso, eventualmente se puede generar la necesidad de estar reformulando metas y planes, hasta posibles incumplimientos de compromisos a nivel interno y externo

2. Sobre el presupuesto ejecutado en el PFPSS a -Febrero 2023-:

De conformidad con el documento "Informe de estado actual del Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud" a febrero 2023, la ejecución presupuestaria del PFPSS entre el 2019 y el 2023 a febrero, fue de ₡1,162,853,259.73, entre el fondo especial -₡968.506.250,67- y la unidad ejecutora - ₡194.347.009,06-; erogaciones de dinero que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 1
Presupuesto Ejecutado
Fondo Especial y Unidad Ejecutora 2019
Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud
Período 2019 – Febrero 2023

Año	Fondo Presupuestario especial			Unidad E. 2919 PFPSS	Total
	DRIPSS HA	PFPSS	DRIPSS HN		
2019	₡ 46,687,341.03	₡ 87,187,600.00	-	₡ 38,773,710.76	₡ 172,648,651.79
2020	-	₡ 108,070,702.00	-	₡ 52,135,896.19	₡ 160,206,598.19
2021	₡ 217,207,900.00	₡ 117,662,340.00	-	₡ 40,101,211.31	₡ 374,971,451.31
2022	₡ 6,055,369.64	₡ 129,135,849.00	₡ 93,300,849.00	₡ 54,133,654.49	₡ 282,625,722.13
2023	-	₡ 15,628,300.00	₡ 147,570,000.00	₡ 9,202,536.31	₡ 172,400,836.31
Subtotal	₡ 269,950,610.67	₡ 457,684,791.00	₡ 240,870,849.00	₡ 194,347,009.06	₡ 1,162,853,259.73
Total	₡ 968,506,250.67			₡ 194,347,009.06	₡ 1,162,853,259.73

Fuente: Informe de estado actual del PFPSS - febrero 2023.

Como se puede observar en la tabla anterior, se incluyen los recursos utilizados por las DRIPSS y el Programa del Fondo Especial -U.E. 2919- con un total de ₡968.506.250,67; que como se había identificado en un informe de auditoría se ha utilizado principalmente para financiar el pago de las plazas duplicadas utilizadas por las unidades para desarrollar los productos o entregables del proyecto. Es importante mencionar que no se indica la fecha de corte de la información correspondiente al año 2023.

Posteriormente en el mismo documento se menciona en el subpunto 2.4.2. Acciones en proceso, que para el 2023 el Fondo Especial dispone de ₡880.829.800,00 y la Unidad Ejecutora 2919 ₡76.064.803,02. Sobre el particular se indica lo siguiente:

“(...) el porcentaje de ejecución del Fondo a febrero 2023 alcanza el 19%, siendo que el gasto se centra mayoritariamente en la subpartida 2002 destinada a las sustituciones de personal para el Programa y los recursos trasladados a la Dirección de RIPSSHN, destinados a financiar la ejecución del Plan de Gestión 2023-2024. Por su parte el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a la UE 2919 llega al 9,29% y afecta principalmente las subpartidas de servicios personales destinadas al pago de salarios de la plaza ubicada en el Programa.

En lo que va del año 2023 se ha trasladado un total de ₡147.570.000,00 a la Dirección de RIPSSHN para cubrir la compra de suministros, actividades de capacitación, y viáticos por concepto de giras, así como cubrir las sustituciones de funcionarios autorizados y requeridos para el proceso de implementación. Así mismo, se han trasladado ₡15,628,300.00 a otras unidades y establecimientos de la CCSS para cubrir las sustituciones de personal por los traslados de funcionarios al Programa. (...)”

Como acciones a ejecutar en relación con este componente, se resalta el hecho del fondo especial y que los recursos asignados a las Direcciones de Red continúan siendo históricos con base en la ejecución del período anterior, y por consiguiente el fondo se convierte en una fuente de financiamiento.

Para lo anterior, es criterio de este Órgano de Fiscalización señalar la importancia de mantener una adecuada gestión del presupuesto para conservar el programa, en vista de los recursos invertidos desde el 2019 al 2023 donde debería verse reflejado en el fortalecimiento y mejora de los servicios de salud a nivel institucional.

3. De los Activos asignados al Programa FPSS

Según el documento “Informe de estado actual del Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud” a febrero 2023, comunicado en nota GG-PFPSS-057-2023, del 3 de marzo de 2023, por el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, Director del PFPSS en ese momento, la Unidad Ejecutora 2919 correspondiente al PFPSS tenía adscritos 121 activos, los cuales eran de uso de los funcionarios que integraban el programa, sin embargo, en oficio GG-PFPSS-081-2023, del 05 de julio de 2023, suscrito por la Dra. Karla Solano Duran, en calidad de jefe de Despacho de la Gerencia General en su momento, certificó que eran 118 incorporados en el Sistema de Bienes Muebles (SCBM).

No obstante, lo anterior, mediante correo institucional del 11 de octubre de 2023, el MBA. Danny Garbanzo Alfaro funcionario del Programa FPSS, remitió el inventario actualizado a setiembre 2023 con 116 activos (remitido a la Gerencia Médica en oficio GM-PFPSS-0094-2023, del 04 de octubre de 2023), y llama la atención la asignación a 2 funcionarios que a la fecha no continúan en el programa según nombramiento que finalizó en marzo 2023 (Jose Francisco Obando Cedeño -7 activos- y Juan Antonio Sancho Chacón -1 activo-) y que el restante aún integra la Unidad.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

De la información suministrada de activos asignados, el MBA. Garbanzo Alfaro sitúa a su cargo 93 y quien en correo externa la problemática de la falta de condiciones mínimas de seguridad para la custodia de los bienes, como de las competencias para la designación de estos, seguidamente, el funcionario Oscar Villegas del Carpio con 7, Laura Esquivel Jiménez 4, y María del Rocío Sánchez Montero con 4. También, hay que mencionar que el informe final señala que el Programa tiene asignado un espacio físico en el cuarto piso del Edificio Anexo de Oficinas Centrales de la CCSS, donde se ubican los activos físicamente, excepto las computadoras portátiles asignadas a los funcionarios que se encuentran en teletrabajo.

En ese sentido, los cambios que se han generado en el recurso humano destinado al Programa, podrían estar ocasionando la subutilización de los recursos institucionales, como los activos destinados a esta Unidad Ejecutora, la cual disminuyó en la cantidad de funcionarios en virtud de las directrices de no ampliar nombramientos de personal bajo el modelo sustitución utilizado, y que a la fecha se desconoce cuáles serán las acciones a implementar para el cuidado, mantenimiento, control y supervisión de los mismos, situación ya externada por el MBA. Garbanzo Alfaro.

Por lo anterior, es necesario tomar decisiones oportunas para proteger y conservar todos los bienes asignados, los cuales forman un importante rubro dentro del patrimonio institucional y de acuerdo con lo estipulado en la Ley General de Control Interno, es preciso que se implementen acciones que garanticen de manera razonable un efectivo control evitando pérdidas, uso indebido, irregularidades u otros actos de índole ilegal.

En ese sentido, la Ley General de Control Interno regula, en el artículo 12, lo siguiente:

“(...) Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades (...).”

De acuerdo con lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público (norma 1.4), son responsabilidades del Jerarca y los Titulares subordinados, el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del Sistema de Control Interno y, en el cumplimiento de esa responsabilidad, las autoridades deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como: su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:

“(...) f. Las acciones pertinentes para el fortalecimiento del SCI, en respuesta a las condiciones institucionales y del entorno.

g. Una pronta atención a las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan sobre el particular”.

El documento técnico “Estrategia de Implementación del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud” aprobado por Junta Directiva en la sesión 9022 celebrada el 14 de marzo 2019 (artículo 8º) indica:

“(...) Fortalecer la prestación de los servicios de salud centrada en las personas, mediante la organización en redes integradas, la mejora de los procesos y el incremento de capacidades, que contribuya a la satisfacción de las necesidades de salud de la población en el ámbito de acción de la Institución (...).”

CONSIDERACIONES FINALES

De conformidad con la documentación analizada, existe una necesidad e interés institucional de desarrollar el fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud centrada en las personas; para lo cual se creó el PFPSS como instancia responsable de dirigir y conducir lo relacionado con la organización en redes integradas, la mejora de los procesos y el incremento de capacidades que están orientadas a contribuir con la satisfacción de las necesidades de salud de la población.

A partir del análisis de la documentación sobre las acciones realizadas por la Administración Activa, en cuanto a la situación actual del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud en la institución, se enumeran a continuación riesgos que es importante que sean analizados en el marco del proceso:

1. El documento "Plan de Transición" no contiene todos los elementos para garantizar la continuidad del proceso y por tanto el cumplimiento de los objetivos establecidos, por ejemplo: no se evidencian aspectos de índole técnico, la manera en cómo se va a resolver la situación del recurso humano, la integración del programa con la Gerencia Médica y sus Direcciones de Sede.
2. La incertidumbre respecto a la temporalidad indicada por la Presidencia Ejecutiva en la adscripción del Programa a la Gerencia Médica es un aspecto que puede afectar la toma de decisiones y respaldo de las acciones que se requieren en el proceso de fortalecimiento.
3. La institución ha invertido tiempo y recursos financieros en el proceso de fortalecimiento, por lo que la continuidad del mismo o no, puede eventualmente ocasionar responsabilidades de índole administrativo a quienes tengan a cargo el proceso, de ahí la importancia de brindar un seguimiento oportuno de manera que los recursos invertidos se vean reflejados en los productos esperados y la mejora de los tres niveles de atención.
4. En relación con los activos asignados al Programa y específicamente a los funcionarios que aún se mantienen, podría generar una subutilización de los mismos, en virtud de la disminución del personal destinado a esta unidad y que a la fecha se desconocen las gestiones para el control, custodia y mantenimiento de éstos, máxime que uno de los funcionarios tiene bajo su responsabilidad 93 activos.
5. Al momento de la elaboración del presente documento, no se evidencian acciones concretas para resolver la situación relacionada con el recurso humano que se ha indicado necesario para lograr las metas y objetivos que se han planteado en el marco del Programa.
6. Es importante valorar los compromisos internos como externos que a la fecha se encuentran vigentes y que están relacionados con el proceso, considerando los constantes cambios a nivel institucional de direcciones y niveles jerárquicos, que se ha generado, siendo preciso que se revisen y de ser procedente se actualicen de conformidad con los nuevos requerimientos y necesidades que demanda el otorgamiento de los servicios de salud.

Es preciso mencionar; además, que, por la importancia del Proceso de Fortalecimiento para la mejora de los servicios de salud, se hace necesario como ya se ha mencionado por parte de este despacho, acelerar en la medida de las posibilidades lo relacionado con la conformación de las RIPSS, que inició en el 2019 en la Región Huetar Atlántica, continuó en el 2022 en la Región Huetar Norte, y se tenía que para el 2023 se iniciaría con la Región Brunca. Las demoras o retrasos que se presenten durante el desarrollo efectivo del proceso van a ocasionar resultados en un plazo mayor a los establecidos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Por tanto, se advierte a esa Administración Activa sobre la importancia de adoptar las decisiones que sean procedentes para garantizar de manera razonable, la continuidad del Proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, para lo cual es importante tener en consideración los riesgos señalados en el presente documento, en aras de poder lograr la mejora en los servicios de salud que se brindan a la población, así como, hacer un uso efectivo y eficiente de los recursos invertidos.

Con fundamento, en los principios de legalidad, eficiencia, buen gobierno y de una adecuada administración de los recursos institucionales, es preciso tomar las acciones que correspondan, para gestionar los riesgos que se han generado, en torno a los niveles de dirección, coordinaciones y toma de decisiones para lograr los objetivos y metas planteadas que habían sido definidas. Al respecto, es preciso elaborar un plan de mejora donde se definan responsables, plazos y entregables, con la finalidad de resolver las situaciones planteadas y administrar los riesgos señalados en el presente oficio e informar a esta Auditoría Interna, sobre las acciones ejecutadas en un **plazo de 2 meses** a partir del recibido de este documento.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M. Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/EAM/RMJM/JRM/lbc

Anexo(1)

1. Situación de nombramiento de los funcionarios del Programa Fortalecimiento.

C. Auditoría - 1111

Referencia: ID-101808

ANEXO 1

**Situación de nombramiento de los funcionarios del Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud
Febrero 2023**

Componente	Nombre	Instancia a la que pertenece	Condición
Dirección del Programa	Luis Carlos Vega Martínez	Dirección de Red de Prestación de Servicios de Salud Brunca	Recargo de funciones a su puesto como Director de RIPSS Brunca hasta el 21 de mayo 2023
Liderando el Cambio	Odette Chaves Morales	Hospital San Rafael de Alajuela	Finaliza nombramiento el 15 de marzo 2023
	Diana Muñoz Carvajal	Hospital de Guápiles	Finalizó nombramiento el 26 de febrero 2023
	Verónica Flores Turcios	Área de Estructuras Organizacionales	Finaliza nombramiento el 24 de marzo 2023
	Carolina Aguilar Montoya	Hospital San Rafael	Finalizó nombramiento el 18 de febrero 2023
Desarrollo de RIPSS	María del Rocío Sánchez Montero	Gerencia General	Préstamo sin sustitución
	Laura Esquivel Jiménez	Programa Fortalecimiento Prestación de Servicios de Salud	Plaza en Unidad del Programa
	Mariana Alvarado Martínez	Hospital Tony Facio Castro	Finaliza nombramiento el 26 de marzo 2023
	Eduardo Aguilar Rivera	Hospital de Guápiles	Finaliza nombramiento el 31 de marzo 2023
Desarrollo de elementos para el Fortalecimiento	Oscar Villegas del Carpio	Dirección de Compra de Servicios de Salud	Préstamo sin sustitución
	Greivin Juárez Quesada	Dirección de Compra de Servicios de Salud	Finaliza nombramiento el 10 de mayo 2023
	Tatiana Blandón Otárola	Dirección Proyección de Servicios de Salud	Finaliza nombramiento el 31 de marzo 2023
Soporte Administrativo Logístico	Evelyn Redondo Marín	Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia	Finalizó nombramiento el 27 de febrero 2023
	Danny Garbanzo Alfaro	Gerencia Médica	Préstamo sin sustitución
	José Francisco Obando Cedeño	Gerencia Médica	Finaliza nombramiento el 15 de marzo 2023
Administración de Proyectos	Juan Antonio Sancho Chacón	Dirección Administración Proyectos Especiales	Finaliza nombramiento el 10 de marzo 2023

Fuente: Equipo director PFPSS.