

AS-AAS-074-2022  
27 de junio de 2022

Doctor  
Roberto Cervantes Barrantes, gerente  
**Gerencia General, UP 1100**

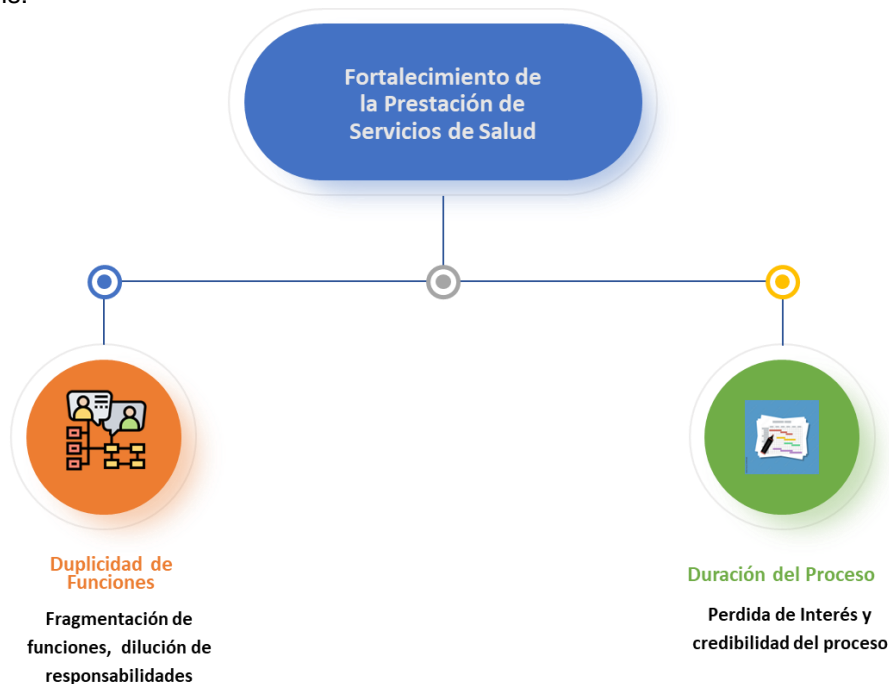
Doctor  
Randall Álvarez Juárez, gerente  
**GERENCIA MÉDICA UP 2901**

Presente

**ASUNTO: Asesoría sobre los principales riesgos estratégicos del proceso de fortalecimiento del primer nivel de atención.**

En cumplimiento del Programa de Actividades Especiales consignado en el Plan Anual Operativo de esta Auditoría para el 2022, y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se procede a informar a la Gerencia General y la Gerencia Médica, sobre los principales riesgos estratégicos evidenciados por este Órgano de Fiscalización y Control, en los procesos de dirección relacionados con el fortalecimiento del primer nivel de atención.

En la siguiente imagen se integra un resumen de los principales riesgos estratégicos relacionados con el tema de análisis:



La organización y la forma de brindar la prestación de servicios de salud, a nivel de la CCSS, se sustenta en el modelo readecuado de atención en salud establecido en los años 90. No obstante, que el país tiene el reconocimiento de logros importantes en materia de salud, **la implementación del modelo no se logró desarrollar en la institución**, según los términos definidos, considerando que se mantiene principalmente



una **atención con orientación biológica**, a pesar de que se estableció que se desarrollaría con un enfoque biopsicosocial de la salud, basado en la Atención Primaria, que implica el **abordaje integral y continuo de las personas y el ambiente**, así como brindar énfasis a las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

Al respecto, las **acciones de promoción de la salud son limitadas y no están estandarizadas** a nivel de las unidades, las cuales brindan servicios principalmente en los centros de salud, siendo poco lo que se ejecuta en otros escenarios (comunidad, escolar, laboral y hogar).

Se considera que la definición de los niveles de atención (primero, segundo y tercer), como una forma de resolver los problemas de salud de la población, no ha sido del todo efectiva, puesto que los **servicios se encuentran fragmentados, no son continuos, integrados ni accesibles para la población**, lo que no favorece la detección, el diagnóstico y tratamiento temprano de los problemas de salud. Así mismo, en la mayoría de las áreas de salud y EBAIS, **la cantidad de población adscrita supera la definida en el Modelo readecuado de atención**, por lo que se afecta la oportunidad de atención para algunas enfermedades, además de la saturación de servicios como emergencias y hospitalización.

Ante ese panorama, la Junta Directiva acordó en el 2016, ejecutar el Proyecto de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud por un período de dos años en la Región Huetar Atlántica, con el objetivo de desarrollar estrategias y acciones concretas para el fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, acordes con las necesidades de salud prioritarias de la zona demostrativa; y brindar continuidad al fortalecimiento, decisión que se considera apropiada para buscar la mejora de los procesos.

Algunos de los riesgos más relevantes observados por esta Auditoría en relación con este tema son los siguientes:

- **Creación de la figura del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, como responsable de la dirección y conducción del proceso, adscrito a la Gerencia General.**

De acuerdo con el documento<sup>1</sup> que define la organización y funciones de la Gerencia Médica, ésta “es responsable de la gestión estratégica para la provisión de los servicios de salud. Define las prioridades y los lineamientos generales para promover y fortalecer la prestación óptima de los servicios de salud en las unidades proveedoras en el ámbito institucional”; por otra parte, el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, se ha definido<sup>2</sup> como una “*instancia de alto nivel, conformada por un equipo interdisciplinario y calificado, responsable de definir, coordinar, impulsar, asesorar, controlar y evaluar el proceso de fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud en el mediano y largo plazo*”.

El riesgo identificado está relacionado con la duplicidad de funciones. Al respecto, mediante el oficio AI-2443-19<sup>3</sup> del 3 de setiembre 2019, esta Auditoría indicó lo siguiente:

*“(…) Es importante además que se valoren y minimicen los riesgos que eventualmente pueden generarse, 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 (adscrito a la Gerencia General); y que se procure 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.”*

<sup>1</sup> “Actualización del Análisis General Evaluativo de la Reestructuración de la Gerencia Médica y elaboración de los Manuales de Organización específicos de las Direcciones adscritas, abril del 2008”, elaborado por la Dirección de Desarrollo Organizacional y aprobado por Junta Directiva en la sesión 8244, artículo 12o, del 24 de abril del 2008.

<sup>2</sup> “Perfil Funcional del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, marzo 2018”; este documento se incluyó como anexo 4º, (es parte del denominado “Estrategia de Implementación del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, marzo 2019”) que fue aprobado por la Junta Directiva en el artículo 8o de la sesión 9022, del 14 de marzo 2019.

<sup>3</sup> Dirigido al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General y la Dra. María del Rocío Sánchez Montero, Directora a/c del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud



Así mismo, mediante el oficio de advertencia AD-ASS-1207-2021, del 21 de julio de 2021, dirigido a la Gerencia General, también se abordó este tema, en virtud de las diferencias de criterio que se generaron respecto a la metodología utilizada para la identificación de brechas, en atención al requerimiento de Junta Directiva para que el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud realizara un plan para el reforzamiento y reducción de brechas en el primer nivel de atención.

Se tiene conocimiento de que la Junta Directiva aprobó el 06 de enero 2022 (en el artículo 6°), el Plan de Reducción de Brechas en el Primer Nivel de Atención en el corto y mediano plazo 2022-2026 (en el caso de plazas establece una brecha de 1.670), que fue presentado por el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, y que se designó a la Gerencia Médica la implementación del mencionado plan, con el involucramiento activo de las DRIPSS. No obstante, el pasado 25 de abril 2022, la Junta Directiva aprobó la propuesta de reclasificación de áreas de salud para el aumento de la capacidad instalada y resolutive en la que se incluye también el cierre de brechas (con una estimación de 114 plazas por año para el período 2023-2028), esta propuesta fue presentada por la Gerencia Médica.

Lo descrito ejemplifica los efectos que ocasiona el disponer de dos dependencias desarrollando el fortalecimiento de la prestación de servicios de salud.

- **Tiempo requerido para la implementación del fortalecimiento de la prestación de servicios de salud.**

Aunque el Proyecto de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, se ejecutó en el tiempo establecido (del 2016 al 2018), fue un año después (en marzo del 2019) que se conocieron y aprobaron los resultados por parte de la Junta Directiva, debido a situaciones relacionadas con la conformación del órgano superior y cambios en el nombramiento del Presidente Ejecutivo.

Esta Auditoría, en noviembre de 2020, refirió en el informe ASS-151-2020 acerca de la importancia de establecer medidas de control para procurar un mayor avance del proceso; y que el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud no se disponía en ese momento de un plan preciso de las acciones a desarrollar y los recursos necesarios para los componentes definidos en la estrategia. Asimismo, se indicó que la implementación de la Dirección de Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica, definida por la Junta Directiva como prioridad en el proceso, no tenía un avance considerable, debido a requerimientos identificados al momento de la elaboración del Manual de Organización y Funciones, que no se habían logrado solventar por estar relacionados con el Proyecto de Reestructuración de Nivel Central.

El Plan de Gestión del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de salud se elaboró y aprobó<sup>4</sup> durante el 2021, y de acuerdo con el cronograma de actividades, la fecha de finalización sería en diciembre 2032.

El cronograma incluye una serie de actividades relacionada con cuatro hitos:

Tema	Inicio	Finalización
1. Fortalecimiento de los procesos de prestación de servicios de salud	01-04-2019	3-12-2013
2. Implementación de Gestión del Cambio	02-12-2019	22-12-2023
3. Desarrollo de las RIPSS	01-04-2019	16-07-2032
4. Evaluación del proceso de implementación del FPSS	23-03-2020	16-12-2022

<sup>4</sup> En su primera versión avalado por la Gerencia General mediante el oficio GG-2081-2021 del 29 de junio 2021; y la segunda versión por medio del oficio GG-4223-2021, del 17 de diciembre de 2021.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

En el caso del Desarrollo de las Redes Integradas de Prestación de Servicios Salud, se evidenció que para la aprobación del Manual de Organización y funciones de las Direcciones de Red se requirió de tres años; además, para la implementación de la nueva organización en cada Dirección de Red Integrada (actualmente se tienen 7) se plantean en promedio tres años, debido a que se requiere de un cambio que involucra no solo a las Direcciones de Red, sino también a las unidades (áreas de salud y hospitales), aunado a que la Junta Directiva aprobó que el proceso de transformación se realizara de forma gradual y paulatina.

Al respecto, si bien es cierto, el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, es un proceso complejo, que requiere de cambios desde el niveles estratégicos hasta el operativos, la duración del mismo representa riesgos asociados a los cambios de autoridades superiores que afecten su continuidad; además, hay una inversión de recursos financieros que debería verse reflejada en una mejora en la prestación de los servicios, de lo contrario se podría ocasionar pérdida de credibilidad el proceso.

Se considera que la existencia de dos dependencias diferentes como responsables del fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, implica la coordinación de ambas instancias y un trabajo en equipo permanente en procura de un objetivo común, en el sentido de brindar a la población la atención de sus necesidades de salud de forma eficiente y eficaz, siendo relevante la búsqueda de alianzas y estrategias para acelerar la ejecución de acciones que garantizar una mayor oportunidad en la ejecución del Proyecto.

Las Mejores Prácticas de Buen Gobierno Corporativo, parten de un enfoque de Gestión del Riesgo y dentro de él, la principal obligación del jerarca y la alta gerencia es mantener un apropiado Sistema de Gestión Integral partiendo de la estrategia institucional que tenga en cuenta los riesgos de la Organización, su impacto, mitigación y costo del control. Naturalmente, corresponderá a la administración su implementación y a la alta gerencia su evaluación posterior.

En tal sentido, se aportan los elementos analizados en este contexto, a fin de que sirvan de instrumento para la valoración y el monitoreo de riesgos que realiza esa gerencia, y de este modo, asesorar y coadyubar en la toma de decisiones que correspondan a ese nivel jerárquico, para garantizar de forma oportuna y eficiente, la implementación de acciones para el mejoramiento del control interno, la administración de riesgos estratégicos y el fortalecimiento de los procesos de dirección relacionados con el fortalecimiento de la prestación de servicios de salud.

Atentamente,

### AUDITORÍA INTERNA

Lic. Olger Sánchez Carrillo  
**Auditor**

OSC/RJS/EAM/MASR/RMRB/ghc

C. Dr. Álvaro Ramos Chaves, Presidente Ejecutivo - 1102  
Auditoría