



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

ASAAI-75-2018
09-07-2018

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2018 del Área de Auditoría de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

El estudio evidenció que la CCSS no dispone de indicadores que midan el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud.

En razón de lo anterior, se recomendó a la Dirección de Planificación Institucional analizar lo evidenciado en el hallazgo 1 del presente informe, en relación con los indicadores tendientes a medir el impacto de la infraestructura nueva en la prestación de los servicios de salud, con el propósito de que se determinen las acciones pertinentes para su creación e implementación.



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

ASAAI-75-2018
09-07-2018

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA (SUBÁREA DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y PRODUCCIÓN)

ESTUDIO SOBRE LOS INDICADORES UTILIZADOS POR LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA PARA MEDIR EL IMPACTO DE LAS OBRAS NUEVAS DE INFRAESTRUCTURA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD GERENCIA MÉDICA U.E.2901

ORIGEN

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2018 del Área Servicios Administrativos Abastecimiento e Infraestructura (Subárea de Infraestructura, Equipamiento y Producción).

OBJETIVO GENERAL

Determinar la existencia de acciones efectuadas por la administración para medir el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud.

OBJETIVO ESPECÍFICO

- Comprobar la existencia de indicadores para analizar el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud.
- Determinar si los indicadores de medición de impacto cumplen lo indicado en la *“Guía para la construcción de indicadores”*.
- Verificar la implementación de los indicadores.

ALCANCE

El estudio comprende el análisis de las acciones efectuadas por la administración activa al primer trimestre del 2018, para la emisión de indicadores utilizados por la administración para la medición del impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios.

Además, la evaluación considera verificar que los indicadores propuestos estén constituidos de conformidad con la metodología institucional denominada *“Guía para la construcción de indicadores”*.





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

El estudio se llevó a cabo entre el 13 de marzo y 20 de abril del 2018.

La evaluación se realizó de conformidad con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

METODOLOGÍA

- Solicitud y revisión de la documentación relacionada con acciones efectuadas por la administración para medir el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud.
- Entrevistas con la Licda. Sindy Torres Mena, Asesora de la Gerencia Médica, Ing. María de los Ángeles Gutiérrez, Directora de Proyección de Servicios de Salud, Ing. Alonso Gutiérrez López, Ing. Susan Peraza Solano, Ingeniero y Jefa de la Subárea Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios de la Dirección de Planificación Institucional.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, Ley 8292.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.

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. (...)”.



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

ANTECEDENTES

La Caja Costarricense del Seguro Social, con el propósito de fortalecer los servicios de salud que brinda la institución, invierte en infraestructura nueva de mediana y alta complejidad lo cual permite robustecer el recurso físico para satisfacer las necesidades de los usuarios.

La ejecución de los proyectos de construcción se realiza considerando la disponibilidad de recursos y capacidad instalada de la institución, para lo cual la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías proyectó una inversión de 841,683 millones de colones en el quinquenio 2017-2021, de los cuales 48,131 millones de colones fueron destinados para su ejecución en el 2017, situación que muestra un comportamiento creciente como resultado de la ejecución de importantes proyectos entre los cuales se puede mencionar los hospitales de Puntarenas, Turrialba y Cartago y obras como la Torre Este del Hospital Dr. R. A. Calderón Guardia, entre otros.

Por lo anterior, según las estimaciones de la GIT, durante el quinquenio en cuestión, las inversiones se destinarán en un 95% al fortalecimiento de los servicios de salud y un 5% para servicios de apoyo logístico y financiero. Asimismo, de las inversiones destinadas a servicios de salud, un 47% fortalecerán el I Nivel de Atención, un 30% el II Nivel de Atención y un 23% el III Nivel de Atención.

HALLAZGOS

1. SOBRE INDICADORES QUE MIDAN EL IMPACTO DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Se evidenció que la administración activa no dispone de indicadores que midan el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud.

Este órgano de control, le consultó al Ing. Alonso Gutiérrez López, funcionario de la Subárea Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios de la Dirección Planificación Institucional y miembro de la Comisión Puesta en Marcha de la CCSS, sobre la existencia de indicadores de impacto, ante lo cual indicó¹: *“actualmente la institución no tiene definido indicadores que midan el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud”*

La Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora de Proyección de Servicios de Salud, mediante entrevista indicó que en esa Dirección:

¹ Lo indicado por el Ing. Alonso Gutiérrez López en entrevista del 19 de marzo del 2018, fue validado por la Ing. Susan Peraza Solano, Jefa de la Subárea Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios de la Dirección Planificación Institucional, según consta en el documento firmado digitalmente por la Ingeniera Peraza Solano.



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

“...no han creado, no disponen ni han implementado indicadores que midan el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud, además; manifestó que no tiene a conocimiento que se haya realizado estudio alguno por la Gerencia Médica ...”

Asimismo, se observó que no se tiene designada a una persona o unidad como responsable de aplicar los indicadores de impacto, según lo señalado por el Ing. Alonso Gutiérrez López, funcionario de la Subárea Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios Dirección Planificación Institucional y miembro de la Comisión Puesta en Marcha de la CCSS:

“...que no debe recaer en una sola persona o unidad, sino que debe ser un equipo o Unidad Técnica que se encargue de elaborar los estudios de pre-inversión de los proyectos, la cual se encargue de efectuar y presentar los proyectos a la Gerencia Promotora para que otorgue el aval respectivo al estudio de pre-inversión, y además, esa unidad sea la responsable de medir los resultados de lo que se formuló inicialmente en la pre-inversión. Añadió, que actualmente no existe esa unidad, por lo que los involucrados trabajan de forma independiente...”

La Ley General de Control Interno, en el artículo 10 “Responsabilidad por el sistema de control interno” establece:

“Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

La Ley General de Control Interno N° 8292, en el artículo 13 “Ambiente de control” establece:

*“Serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados (...)
d. Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 1.4 “Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el Sistema de Control Interno”; define:

“La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del sistema de Control interno es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias. (...). Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes: (...) d. La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el Sistema de Control Interno.”



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

La Ley de Control Interno, en el artículo 15 “*Actividades de Control*” establece los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, según se detalla:

“a. Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones.”

La Ley General de Control Interno en el artículo 8° “*Concepto de sistema de control interno*”, inciso “a”, establece:

“Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información, c) Garantizar eficiencia de las operaciones, d) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”

La causa de lo anterior según lo mencionado en entrevista por el Ing. Alonso Gutiérrez López, funcionario de la Subárea Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios de la Dirección Planificación Institucional y miembro de la Comisión Puesta en Marcha de la CCSS, es:

“(…) la Puesta en Marcha está conformada por casi todas las Gerencias, principalmente por la Gerencia Médica representada por Sindy Torres y la DPSS, la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías representada por Francisco Chacón, no obstante, participa Gerencia de Logística, Gerencia Financiera, así como esta Dirección de Planificación Institucional.

(…) es importante mencionar que la Auditoría emitió el informe ASAAI-16-2017 relacionado con la Gestión de proyectos, en el que se emitieron varias recomendaciones, incluyendo una relacionada con la creación de guías y metodologías para la gestión de proyectos que considera la evaluación ex-post de los proyectos (...) que está relacionada con la evaluación ex-ante, que a su vez se refiere a los estudios de factibilidad (guías de formulación de proyectos para los distintos tipos de proyectos que se desarrollan en la Institución).

La evaluación ex-post siempre se basa en lo que se indicó inicialmente durante la formulación del proyecto, específicamente en la etapa de pre-inversión; es decir para determinar si la evaluación ex-post cumplió o no, debe ser comparada con una línea base definida con el origen del estudio.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

La evaluación ex-post está compuesta principalmente por: 1) Evaluación de ejecución y cierre del proyecto (sucede inmediato con el cierre del proyecto); 2) Seguimiento ex-post (sucede entre 6 y 12 meses posteriores) que tiene que ver con el funcionamiento de los proyectos una vez que están en operación; 3) Evaluación de resultados (sucede entre 1 y 3 años); 4) Evaluación de Impacto (sucede entre 3 y 5 años): lo cual debe realizarse después de ese lapso de estar en operación, en aras de determinar si todo lo planificado cumplió con las expectativas de los servicios requeridos por la población.

*Al respecto, **señaló que en la actualidad únicamente se ha realizado algunos intentos aislados para la aplicación de la fase del seguimiento ex-post**, tanto en el proyecto del Área de Salud de Parrita como en el CAIS de Siquirres, **sin embargo; al no existir guías institucionales, la medición se realizaba de formas diferentes, además la falta de parámetros iniciales limitaba la evaluación y generaba resultados poco relevantes para la toma de decisiones.** (lo subrayado y en negrita no es del original).*

Además, la Licda. Sindy Torres Mena, Asesora de Gerencia Médica y miembro de la Comisión Puesta en Marcha de la CCSS, manifestó que en la evaluación de los resultados que se intentó realizar en el Área de Salud de Parrita y CAIS de Siquirres, arrojaron resultados diferentes, difícilmente comparables y con alcances perfectibles de mejora, además, señaló:

“(...) no existía un documento base o metodología clara que permitiera la aplicación del seguimiento ex-post en los proyectos. Además, añadió que, en materia de proyectos, lo ideal es que el estudio de caracterización de la oferta y la demanda debería tener parámetros estandarizados, en aras de que todos los proyectos tengan los mismos ítems de comparación en los estudios de oferta y demanda, así como los programas funcionales, y con ello realizar las evaluaciones con elementos o variables equivalentes que permitan obtener resultados comparables y estandarizados.

Para este Órgano de Control la causa de lo expuesto en este informe se debe a que la administración activa no ha definido los indicadores que midan el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud.

Lo anterior, podría conllevar a que la CCSS no conozca si las obras nuevas de infraestructura que construye la institución impactan en la prestación de los servicios de salud otorgando recurso físico suficiente, seguro y en condiciones óptimas para los usuarios. Asimismo, la falta de indicadores podría conllevar a que la institución esté invirtiendo miles de millones de colones a través de los años robusteciendo la infraestructura, sin que ello represente mejora o se vea reflejado satisfactoriamente en la prestación de los servicios de salud.



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

CONCLUSIONES

En los últimos años, la CCSS ha invertido miles de millones de colones en obras de infraestructura y equipamiento para dotar a la institución del recurso físico suficiente para que la prestación de los servicios de salud satisfaga la demanda de la población, por lo que surge la necesidad imperante de disponer de instrumentos que permitan determinar si las inversiones que se efectúan cumplen con ese objetivo.

Al respecto, se evidenció que la CCSS no dispone de indicadores que midan el impacto de estas obras de infraestructura construidas por la institución, en la prestación de los servicios de salud.

No se observó explícitamente que dichas acciones cumplan con el objetivo de que la CCSS disponga de indicadores que analicen y midan el impacto de las obras de infraestructura en la prestación de los servicios de salud.

La Caja Costarricense de Seguro Social por su naturaleza de garantizar la prestación de servicios de salud e institución que vela por la salud pública costarricense, debe invertir en infraestructura para maximizar la eficiencia y lograr la eficacia de los servicios de salud, por lo que es importante tener mecanismos de evaluación para determinar si las inversiones realizadas en recurso físico satisfacen la demanda de los usuarios.

Por otra parte, en la evaluación se observa que no está definido los responsables de crear e implementar los indicadores que midan el impacto de estas obras de infraestructura que construye la institución en la prestación de los servicios de salud, situación que podría implicar que no se alcance la finalidad de la CCSS, orientado a que la demanda de los servicios de salud esté cubierta de forma satisfactoria por la oferta, garantizando la inversión efectuada.

Si bien es cierto el tema de los indicadores de impacto en cuestión dependen del involucramiento de varios despachos institucionales para su correcta implementación, la Dirección de Planificación Institucional como unidad responsable de la estructura de gestión de proyectos en la CCSS, es la instancia que le corresponde velar y garantizar su creación, desarrollo y aplicación.

RECOMENDACIONES

AL DR. ROGER BALLESTERO HARLEY, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Analizar lo evidenciado en el hallazgo 1 del presente informe relacionado con los indicadores tendientes a medir el impacto de la infraestructura nueva en la prestación de los servicios de salud, con el propósito de que se determinen las acciones pertinentes para su creación e implementación.



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

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, remitir en el plazo de 12 meses posteriores al recibo del presente informe, la documentación donde conste la creación de los indicadores² que midan el impacto de las obras nuevas de infraestructura en la prestación de los servicios de salud y el responsable de su implementación, de conformidad con la “Guía para la construcción de indicadores” de la institución.

En caso de que la administración activa considere que con las acciones que realiza la administración activa tendientes a cumplir con la recomendación 2 del informe ASAAI-16-2017, se garantiza la creación e implementación de los indicadores de impacto en cuestión, así como la designación del encargado para su aplicación; remitir la documentación con el análisis detallado que lo sustenta y lo referente al cronograma para su aplicación.

COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los alcances del presente informe se comentaron con el Dr. Roger Ballesterero Harley, Ing. Alonso Gutiérrez Lopes, Arq. Randall Brenes Villavicencio y Licda. Adriana Chavarría Loria, Director y funcionarios de la Dirección de Planificación Institucional respectivamente, en la reunión del 20 de junio del 2018.

Al respecto, la Administración realizó los siguientes comentarios:

El Dr. Ballesterero Harley, en lo referente a la recomendación 1, señaló lo siguiente:

“Sería conveniente que en lugar de indicadores de impacto se haga referencia a indicadores de Evaluación Ex Post el cual incluye: Cierre de Proyecto, Seguimiento Ex Post, Evaluación de Resultados, Estudio de Impacto de Prestación de Servicio.

Lo referente a la infraestructura está incluido en las dos primeras fases: Cierre de Proyecto y Seguimiento Ex Post, asimismo; la infraestructura se incluye de forma secundaria en las otras dos fases como un medio y no como fin.

En cuanto al plazo de 8 meses, es conveniente ampliar el plazo a 12 meses para alinearlos al Plan Integrado solicitado en el Informe ASAAI-16-2017, específicamente con la línea 86 y 87 que está relacionado con la Asesoría Externa que para la actualidad se está trabajando con el BID (Oficio DPI-0079-2018).

² Entiéndase los “indicadores que miden el impacto de las obras nuevas de infraestructura en la prestación de los servicios de salud” como todos aquellos indicadores de Evaluación Ex Post necesarios por la Dirección de Planificación Institucional para la atención en todos sus extremos de la presente recomendación.



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

En este plazo de 12 meses se elaboraría y divulgaría la metodología de los indicadores de Evaluación Ex Post, sin embargo; es importante recalcar que la implementación conllevaría un mayor plazo.

En cuanto al encargado de la implementación de la metodología, se propone un equipo intergerencial que se presentará con la propuesta de metodología.

Para la atención de esta recomendación, además de la buena voluntad; se requiere de recurso humano”.

En cuanto a la primera parte de lo señalado por el Dr. Ballestero, esta Auditoría considera conveniente no modificar la denominación de los “*indicadores que midan el impacto de las obras nuevas de infraestructura en la prestación de los servicios de salud*” utilizada por este órgano de control, debido a que el objetivo del estudio es determinar su existencia, sin embargo; por ser los indicadores un tema que se desarrolla en un campo amplio de acción, es criterio de este órgano de control indicar en la recomendación mediante un pie de página que se debe entender “*los indicadores que miden el impacto de la infraestructura en la prestación de servicios de salud*” como todos aquellos indicadores de Evaluación Ex Post necesarios por la Dirección Planificación Institucional para la atención en todos sus extremos de la presente recomendación.

En lo referente a la segunda parte relacionada con el plazo, esta Auditoría considera viable ampliarlo a un total de 12 meses según lo solicitado por la administración, por cuanto no afecta el fondo de la recomendación y sería consecuente con el desarrollo de las acciones que atienden el Informe ASAAI-16-2017.

**ÁREA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA
(SUBÁREA DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y PRODUCCIÓN)**

Ing. Juan Gabriel Barahona Chaves, MSc
ASISTENTE AUDITORÍA

Licda. Gabriela Artavia Monge
JEFE ÁREA a.i.

GAM/JGBC/lba