CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 1010

ASAAI-16-2017
23-02-2017

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna, con el fin de evaluar el proceso de gestión institucional de proyectos de obra pública para la dotación de infraestructura dirigida a la prestación de servicios de salud.

La evaluación permitió determinar que la gestión y adopción de decisiones que potencien el buen uso de los recursos públicos invertidos en los proyectos de obra pública, implica el desarrollo de procesos sistemáticos, ordenados, desde la concepción de la idea hasta la puesta en marcha de las edificaciones y su mantenimiento. Además, requiere de buenas prácticas de preinversión; de ahí la importancia de definir los requerimientos técnicos para la elaboración del perfil del proyecto y considerar los elementos involucrados en la formulación de los términos de referencia cuando se requiera avanzar hacia la prefactibilidad y factibilidad. La aplicación de conocimientos, procesos, habilidades, herramientas y técnicas adecuados puede tener un impacto positivo considerable en el éxito de un proyecto.

La institución necesita conjuntar la organización en una misma dirección, comprometida y en total comprensión de las virtudes del desarrollo de los proyectos mediante la aplicación de buenas prácticas internacionales, como herramienta eficiente para la consecución de los objetivos de la institución.

Se deben solventar deficiencias identificadas acerca de la planificación de los proyectos por las unidades involucradas directa o indirectamente dentro de la estructura de planificación institucional, ya que aquello que se planifica a corto y mediano plazo debe ser consecuente con lo que se planea a largo plazo, lo anterior como parte de un proceso de madurez en la gestión por proyectos.

Los resultados del estudio permiten concluir que es necesario que la Administración aplique la Metodología Institucional para la Priorización de Proyectos en la elaboración del Portafolio Institucional de Inversión en Infraestructuras y Tecnologías, con la finalidad de que las iniciativas incluidas en dicha cartera, respondan a la atención de necesidades prioritarias para la atención oportuna de los asegurados en alineamiento con los objetivos estratégicos institucionales.

Por otra parte, la metodología establecida sobre la inclusión de los proyectos al Portafolio Institucional, no es efectiva, ya que se ha incurrido en la práctica de conformar la cartera de proyectos por situaciones de urgencia y no así motivados por una identificación oportuna y priorizada de las inversiones.

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 1010

En lo que respecta al Sistema de Administración del Portafolio de Proyectos (SAPP), herramienta informática para administrar el Portafolio Institucional del Proyectos de Infraestructura y Tecnologías, se identificaron debilidades en la calidad de información que contiene registrado dicho software, aspecto al que debe otorgársele la atención respectiva para minimizar la materialización de riesgos asociados al seguimiento y monitoreo oportuno de los proyectos, como prever situaciones futuras las cuales puedan afectar negativamente la conclusión del proyecto de manera eficaz y eficiente conforme a las objetivos planteados para atender las necesidades que dieron origen a los mismos.

Los proyectos de inversión requieren de la asignación de un presupuesto para su ejecución, en ese sentido, es necesario disponer de los mecanismos necesarios para controlar dichos recursos de manera oportuna, en alineamiento con la normativa aplicable con la finalidad de lograr el cumplimiento razonable de los objetivos de dichas iniciativas para atender las necesidades que dieron origen a los mismos.

En ese sentido, las Tecnologías de Información y Comunicaciones desempeñan un rol fundamental para la automatización de sistemas de información, ofreciendo mecanismos para registrar, almacenar y consultar información en tiempo real, permitiendo hacer análisis del comportamiento de los datos de dichos sistemas para la toma de decisiones por parte de la Administración.

En ese mismo orden de ideas, si bien la institución dispone del Sistema de Administración del Portafolio de Proyectos (SAPP), para gestionar los proyectos de inversión, dicha herramienta informática no permite cuantificar el detalle del costo total de los proyectos, situación que fue señalada también por la Contraloría General de la República, razón por la cual es necesario que la administración valore la revisión del tema y ejecute las acciones que estime pertinentes para disponer de un sistema de información que permita controlar no solo los tiempos, tareas y responsables del proyecto, sino también los recursos económicos asignados de manera oportuna.

El estudio revela la necesidad de fortalecer los procesos de identificación, definición, priorización planificación y desarrollo de proyectos para la dotación de recursos físicos y tecnológicos, la principal causa de las debilidades identificadas en todo el proceso, es la ausencia de una unidad que administre y oriente la gestión de proyectos, actualmente no se ejecutan acciones de monitoreo periódico de la infraestructura disponible para identificar oportunamente iniciativas de mejora.

Los estudios de preinversión se realizan cuando los proyectos ya se encuentran incluidos en el Portafolio Institucional, es decir, cuando se supone una ejecución, incluso se establece el alcance previo a los resultados de la prefactibilidad que pueden generar proyecciones erradas,

influyendo directamente en las previsiones o reservas financieras para su desarrollo, por otra parte, se generan expectativas en la población que pueden no ajustarse a la realidad.

La carencia de un proceso de formulación de proyectos como parte de la fase de pre-inversión, induce a la toma de decisiones erróneas, ya que si la información que describe el proyecto desde todos sus ámbitos se encuentra disponible, con la factibilidad y viabilidad definidas y probadas, los criterios de selección y aprobación tendrían mayor objetividad y evitaría la priorización influida por intereses de personas o grupos, sin garantizar que dichos proyectos realmente se fundamentan en una necesidad o que los requerimientos se puedan solventar mediante soluciones alternas; así también, la vinculación de los posibles proyectos a las políticas y estrategias de desarrollo son fundamentales para determinar si la inversión contribuye con los objetivos institucionales.

Aunado a lo anterior, la fase de planificación presenta inconsistencias y debilidades atribuidas principalmente a la fragmentación del proceso, ya que los estudios de prefactibilidad están a cargo de instancias independientes con priorizaciones de sus actividades y metodologías de cálculo distintas del recurso a dotar que ocasionan largos periodos de discusión intergerencial en la definición de la proyección del recurso físico. En algunos proyectos se identificó que no se realizan todos los estudios necesarios de prefactibilidad o bien los realiza una sola de las unidades a cargo, esta situación tiene particular sensibilidad en la definición de los alcances para el diseño y ejecución, con eventuales riesgos de inadecuado dimensionamiento o insuficiencia de la base instalada para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La etapa de programación del recurso físico de infraestructura en salud es fundamental para la calidad de los productos del proceso de diseño y posterior construcción y operación de centros de salud de la Institución, es un proceso en espiral ascendente que interactúa entre sus etapas y que es posible realimentar antes y después del proceso. Las debilidades en un punto son trasladadas a las siguientes etapas ampliando las posibilidades de error a los responsables de esas posteriores etapas, pero también afecta las etapas anteriores que no se actualicen, por lo que el fortalecimiento de la programación desde diversos campos del conocimiento especializado y de experticia, y su ulterior síntesis antes de realizar el diseño de las edificaciones mejoraría la calidad de las edificaciones y por ende facilitaría la labor de los funcionarios que ofrecen servicios de salud.

Por otra parte, la proyección de recursos humanos con sus respectivas previsiones de formación de personal médico y técnico, así como el estudio de costos operativos de los proyectos es esencial para facilitar la eficiencia y eficacia de las operaciones, sin embargo, son estudios que aún no se han consolidado y definido claramente como una exigencia en la planificación de cualquier proyecto institucional, lo que influye de manera directa en la prestación oportuna y eficiente de servicios y la maximización del recurso físico y tecnológico instalado.

La alta complejidad del diseño de infraestructura en salud necesita de acciones dirigidas hacia la sistematización, investigación, y estandarización para lograr más eficiencia en las edificaciones construidas, de tal forma que los costos de operación y mantenimiento disminuyan en los establecimientos de salud.

La Institución debe invertir en la especialización de las unidades técnicas que en el nivel central y regional desarrollan diseño de infraestructura en salud, en los aspectos identificados en esta auditoría, tales como, registro del proceso de diseño, evaluaciones ex-post, procesos activos de estandarización en conjunto con las unidades médicas, administrativas y técnicas, consideraciones del mantenimiento en todas las etapas de diseño. Lo anterior con el fin de mejorar en el mediano y largo plazo la respuesta a los problemas que se espera resuelvan las nuevas edificaciones diseñadas y construidas, y así impactando positivamente con servicios de salud en mejores espacios por su funcionalidad y facilidades de operación.

Entre los elementos de especialización se encuentra fortalecer el registro del proceso de diseño, las evaluaciones ex-post, procesos activos de estandarización en conjunto con las unidades médicas, administrativas y técnicas, y el punto de vista de mantenimiento en todas las etapas de diseño.

La Dirección de Arquitectura e Ingeniería diseñó una serie de documentos donde identifica y valora los riesgos que se podría presentar en las etapas de adquisición de bienes inmuebles, planificación de recurso físico, diseño, ejecución y cierre. Debido a que cada proyecto de infraestructura es diferente se elaboró el documento denominado *"Plan de Proyecto"*, donde se establecen los posibles riesgos que se podrían presentar en una obra de infraestructura.

El análisis de las lecciones aprendidas se registra en el documento denominado *"Informe Final de la Fase de Diseño"*, donde teóricamente se debe efectuar una concatenación de los riesgos definidos en el Plan de Proyecto y los que se materializaron en el proceso de diseño; asimismo, se debe documentar las medidas implementadas para minimizarlos y sus resultados, lo anterior, con el objetivo de mejorar los procesos de diseño que se realizan a nivel central, no obstante, estos análisis fueron inobservados en los proyectos seleccionados al evidenciarse que en el informe final de la fase de diseño no se realiza dicho proceso.

En el proceso constructivo se pueden presentar una serie de aspectos que puede ocasionar que se produzca un cambio (crédito o débito) en las diferentes áreas (estructural, arquitectónica, mecánica, eléctrica, equipamiento) de un proyecto. La Administración está en la obligación de documentar este procedimiento y donde se documenta y justifica técnicamente el motivo de la modificación.

La revisión de las solicitudes de cambio de obra permiten concluir que existen casos donde se omitió el registro de la información contenida en dicha solicitud, al evidenciarse la ausencia de costos y análisis de cotizaciones del contratista, así como firmas de aval del jefe de proyecto, o aprobación de las instancias técnicas responsables de la planificación del proyecto, cuando la Unidad Usuaria solicita cambios representativos en los recintos o tecnología médica a instalar que no correspondan al nivel de atención, dichas solicitudes de cambio deben ir respaldadas por la suficiente y competente documentación técnica que justifique la solicitud del cambio.

El presente estudio permite concluir que existe un vacío normativo debido a que no se ha regulado lo que podría suceder entre el proceso de recepción definitiva y entrega a la Unidad Usuaria del nuevo edificio en el caso de que esta última no reciba el inmueble, debido a que se carece de un lineamiento que permita definir los procedimientos a efectuar y los actores involucrados. Esta situación no es reciente en la Institución debido a que ocurrió en diferentes proyectos entre los que se mencionan: Área de Salud de Barva, Emergencias del Hospital de Ciudad Neily, EBAIS de Purral, Torre de Emergencias del Hospital Dr. Rafael. A Calderón Guardia.

Esta situación técnicamente genera un riesgo debido a que el inmueble requiere actividades diarias de mantenimiento y vigilancia aspectos que podría incidir en un eventual daño patrimonial por pérdida, robo o daño.

A nivel central se posee un archivo donde para cada proyecto se genera un *"expediente de proyecto",* que almacena documentación referente a: la aprobación de materiales, inventarios, solicitudes de cambio de obra, pruebas de calidad, facturación y documentos relevantes en los procesos de ejecución.

Como resultado de la revisión, se concluye que los expedientes de ejecución de proyectos son vulnerables debido a la ausencia de controles para la inclusión o exclusión de la información contenida en dichos documentos, tal situación no permite garantizar una confiabilidad y seguridad razonable de la información que se genera en cada proyecto.

Por último, referente al instructivo su objetivo es promover la estandarización de procesos para la elaboración de un proyecto de infraestructura a nivel Regional, lo anterior, para que se cumplan patrones definidos, con el fin de lograr que las normas y procedimientos se cumplan, garantizando la satisfacción del usuario y que los estándares de calidad se mantengan constantes.

En virtud de lo anterior, se han girado 12 recomendaciones a las diversas instancias institucionales responsables de la gestión estratégica, planificación y ejecución de los proyectos para la dotación de obra física para la prestación de servicios de salud, a fin de que se adopten acciones concretas que permitan corregir lo evidenciado.