AGO-138-2020
9 de noviembre de 2020

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual operativo del Área de Gestión Operativa, en el apartado de Actividades Especiales, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas en la compra 2017CD-000099-2602, “Sistema de Administración de Filas” para el servicio de Emergencias en el hospital de Guápiles.

Como resultado de la evaluación, determinaron aspectos sujetos de mejora en la definición precisa de las especificaciones técnicas, documentos incompletos en el expediente, información desactualizada, anotaciones en borrador, entre otros, que limitan reflejar un control interno adecuado en el manejo de la documentación del procedimiento de contratación administrativa.

Se determinó que la empresa Tech Logik de Centroamérica S.A incumplió con el plazo de entrega establecido en el cartel, sin que se haya observado en el expediente de contratación, solicitud de prórroga ni la aplicación de sanciones por parte de la Administración Activa. Además, se corroboró, que al momento de la revisión que da origen a este documento la Dirección y Administración de ese centro médico, así como los responsables de la contratación como fiscalizadores del contrato, no habían realizado acciones concretas y oportunas para garantizar el uso efectivo del Sistema de administración de filas, para el cual se incurrió en una erogación de $ 38.762.22 (treinta y ocho mil setecientos sesenta y dos con 22/100 dólares).

En virtud de lo anterior, emiten tres recomendaciones dirigidas a las autoridades del centro hospitalario, con el propósito de garantizar el fortalecimiento de los procesos de gestión de bienes y servicios y las oportunidades de mejora detectadas en el presente estudio.

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

AGO-138-2020
9 de noviembre de 2020

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL REFERENTE AL PROCESO DE CONTRATACIÓN 2017CD-000099-2602, SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE FILAS EN EL HOSPITAL DE GUÁPILES

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área de Gestión Operativa, en el apartado de “Actividades Especiales”.

OBJETIVO GENERAL

Determinar el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de contratación administrativa, en el trámite, recepción y puesta en marcha del Sistema de Administración de Filas en el servicio de Emergencias en el hospital de Guápiles.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Corroborar la existencia de una clara justificación de la necesidad de disponer de un Sistema de Administración de Filas para la atención de los pacientes que asisten al servicio de Urgencias del hospital de Guápiles.

- Identificar las actividades de control y fiscalización establecidas por el Hospital de Guápiles para para garantizar la adecuada ejecución contractual en la compra del Sistema de Administración de Filas.

- Comprobar el efectivo funcionamiento del Sistema adquirido, garantizando el cumplimiento de los objetivos propuestos al inicio de la compra.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión y análisis de los controles aplicados en el nivel local, referente a la planificación, trámite de compra, ejecución contractual de la compra 2017CD-000099-2602 para la adquisición del Sistema de Administración de Filas para el servicio de Urgencias del hospital de Guápiles, así como el adecuado funcionamiento de este.

La evaluación se efectuó de conformidad con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en la Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1º de enero de 2015.

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

METODOLOGÍA

- Revisión y análisis del expediente de contratación 2017CD-000099-2602.
- Revisión y análisis de documentos emitidos en cuanto a la utilización del Sistema de Administración de Filas.
- Entrevista al Dr. Alonso Román Loría, Coordinador del Servicio de Urgencias del Hospital de Guápiles.
- Entrevista Lic. Garry A. Nelson Johnson, Coordinador del Centro de Gestión Informática del Hospital de Guápiles.
- Entrevista Dr. Carlos Algandona Castañeda, Médico General del Hospital Monseñor Sanabria.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, publicada en La Gaceta 169, del 4 de setiembre de 2002.
- Ley de Contratación Administrativa, del 2 de mayo de 1995.
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, del 27 de setiembre del 2006.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, publicada en La Gaceta 26, del 6 de febrero de 2009.
- Manual de Normas y procedimientos para el uso de la Unidades facultadas para la adquisición de Bienes y Servicios en la CCSS, abril de 2010.
- Modelo de Funcionamiento y Organización de las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios, diciembre 2005.
- Resolución R-DAGJ-557-2003 de las 12:00 horas del 2 de diciembre de 2003, Contraloría General de la República.
- Resolución de la Contraloría General de la República R-DAGJ-565-2003 de las 10:00 horas del 5 de diciembre de 2003.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE 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, 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…".*

ANTECEDENTES

El hospital de Guápiles promovió la compra directa 2017CD-000099-2601 cuyo objetivo fue adquirir un Sistema de Administración de Filas para el servicio de Urgencias.

En la justificación de la compra, se indicó:

"(…) El sistema permitirá determinar tiempos de espera y tiempo de atención para los usuarios con citas programadas o de urgencia y/o realizar trámites como cambios de citas, sustituciones o priorización de cupos según legislación.

Es posible desprender de la implementación del sistema que se disminuyan las cargas de trabajo de los funcionarios lo que permitirá redistribuir las labores cotidianas de manera uniforme y determinar el tiempo de atención individual por cada usuario, insumos que alimentan la toma de decisiones".

En las especificaciones técnicas se estableció que los ítems por adquirir serían: 1 Sistema integral electrónico para la gestión de filas, 1 quiosco (incluye impresora de tiquetes), 3 pantallas de tv de entre 42 y 60 pulgadas, 3 parlantes amplificados.

Participaron en el procedimiento de compra, las empresas Teck Logic S.A, que presentó una oferta de $ 38.762.22 (treinta y ocho mil setecientos sesenta y dos con 22/100 dólares), y Sidesys S.A, cuya oferta era de $ 31.731.03 (treinta y un mil setecientos treinta y uno con 03/100 dólares). El 30 de octubre del 2017, mediante el acta N°1, se adjudicó a la empresa Teck Logic S.A.

HALLAZGOS

1. REFERENTE A LOS REQUISITOS PREVIOS DE LA CONTRATACIÓN

Se determinaron debilidades en el cumplimiento de los requisitos previos, en los cuales se fundamentan el establecimiento de la necesidad y la justificación para realizar el procedimiento de contratación para adquirir el sistema de administración de Filas para el servicio de Urgencias, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Falta de claridad en las especificaciones técnicas; por ejemplo, las condiciones específicas que regularían el mantenimiento del sistema, como parte de la contratación.

- El documento que corresponde a la Justificación de la compra, no se encuentra debidamente firmado por el jefe del Servicio solicitante, lo cual limita la formalidad que reviste el hecho de solicitar un bien o servicio.

- El documento llamado Proyecto Gestor de Fila Hospital de Guápiles, Servicio de Urgencias y Consulta Externa, Estudio Preliminar y de Factibilidad, TIC-APR-0003, con fecha agosto 2017, en el que se indica que es historial de revisiones, y por ende se encuentran desde el folio 11 al 39, tiene anotaciones de temas que se debieron agregar o mejorar, tal como se menciona a continuación:

- En folio 27, en el punto 1.10 Alternativas de solución, se encuentra una observación que indica:

"Se debe ampliar el punto, en donde se incorporen otros hospitales que tienen implementada la solución similar, gestión realizada para aprovechar una posible ampliación a alguna de esas contrataciones, investigación de alternativas de software libre con pros y contras…"

En folio 34, se indica "Los puntos en color rojo se debe aclarar que en la contratación se está incluyendo el mantenimiento. Asimismo, se debe mencionar que estos equipos se estarán incluyendo en el plan de continuidad del negocio, por ser un servicio directo con el paciente. El estudio de mercado contempla datos muy desactualizados, aproximadamente 3 años en donde el costo en la adquisición del bien podría ser muy significativa. Se solicita actualizar el estudio.

En folio 38 se indica: Es necesario desarrollar el apartado con el detalle de lo que abarca el mantenimiento y cuántas atenciones de mantenimiento se realizarán al año. En caso de mantenimiento correctivo se debe también describir en qué consiste."

El artículo 52 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa describe los siguientes aspectos que deben ser contenidos en el pliego de condiciones de la siguiente manera:

"El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente:

Descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios objeto del procedimiento, incluidas especificaciones técnicas que podrán acompañarse de planos, diseños e instrucciones correspondientes. Las especificaciones técnicas se establecerán prioritariamente en términos de desempeño y funcionalidad. El sistema internacional de unidades, basado en el sistema métrico decimal es de uso obligatorio.

La Contraloría General de la República, en resolución R-DAGJ-557-2003 de las 12:00 horas del 2 de diciembre de 2003, indicó:

*"**La elaboración de un cartel es una tarea que demanda tiempo y cuidado por parte de la Administración, para así poder discernir, entre otras cosas, cuáles requisitos son realmente indispensables de aquéllos que se pueden considerar accesorios.** Con el cumplimiento de los requisitos técnicos indispensables -que se piden como condiciones de admisibilidad o de cumplimiento obligatorio- la necesidad de la Administración debe quedar satisfecha, y sobre ellos los oferentes no tienen ningún grado de disponibilidad. Los factores de evaluación, por el contrario, permiten incluir aspectos que, si bien brindan un valor agregado al objeto, su existencia no deviene necesaria para satisfacer las necesidades. El oferente puede cumplir o no con ellos, y su incumplimiento trae como consecuencia el no obtener los puntos que le han sido asignados, pero no implica la exclusión de la oferta.". (El énfasis no es del original).*

Así mismo, en el punto 3, apartado de REVISIÓN DE VERIFICACIÓN de la Decisión Inicial se indicó lo siguiente:

"El Lic. Garry Nelson Jhonson, Órgano Técnico de Revisión de Compras del Centro de Gestión de Informática, es el responsable de velar por la elaboración y aprobación de la ficha técnica, recomendación de la compra, verificación de la calidad y acta de recibo de los bienes o servicios, además son los responsables de la supervisión de entrega de los insumos solicitados".

Al respecto, mediante entrevista escrita[1] el Lic. Garry A. Nelson Johnson, Coordinador del Centro de Gestión Informática, indicó:

> *"Se realizaron varios Estudios de TI para dicha aplicación, casi que once versiones y revisiones, al final el servicio de Compras en la revisión final solicitó remitir solo ese documento, sin embargo, en oficios y correos del servicio, consta la colaboración a los Servicios de URGENCIAS y Consulta Externa en la confección del Estudio".*

Las inconsistencias mostradas en la fase inicial del procedimiento, en donde se establecen las condiciones plasmadas en las especificaciones técnicas que se convierten en el reglamento específico de la contratación y, por ende debe responder a las necesidades claramente establecidas por parte del -o- los responsables de la compra, merecen atención, para su desarrollo a partir de suficiente criterio técnico para demostrar la efectiva necesidad del bien o servicio y las condiciones requeridas de conformidad con las características propias del servicio a prestar.

Considera esta Auditoría, que la situación evidenciada muestra que desde el punto de vista de control interno no se ha garantizado en el procedimiento de compra analizado el cumplimiento de las disposiciones normativas generales e institucionales en materia de contratación administrativa, toda vez que no se garantiza una clara justificación ni especificaciones técnicas que demuestren la necesidad de disponer del sistema adquirido, en procura de fortalecer la gestión del Servicio de Emergencias.

2. CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS DE ENTREGA ESTABLECIDOS EN EL CARTEL

Se determinó que la empresa Tech Logik de Centroamérica S.A. incumplió con el plazo de entrega del Sistema de Administración de Filas establecido por la Administración en el cartel que regulaba la contratación; asimismo, no se observó solicitud de prórroga por parte de esa empresa, ni la aplicación de sanciones ante el incumplimiento contractual.

Lo anterior se desprende de la revisión y análisis de la orden de compra y los documentos correspondientes a la recepción del bien, por cuanto, según orden de compra 4345 del 20 de diciembre de 2017, comunicada mediante el oficio SACAPHG 26-2018 del 17 de enero de 2018, dirigido al señor Mauricio Jiménez Segura, Representante Legal de Tech Logik de Centroamérica S.A. indicando que el plazo de entrega era de 30 días hábiles a partir del día hábil siguiente al recibo de ese documento, por lo tanto, la fecha exacta de entrega sería el 28 de febrero de 2018.

Sin embargo, fue hasta el 3 de abril de 2018 que la Administración del centro médico realizó una recepción bajo protesta, indicando que quedaba pendiente entrega del sistema integral electrónico para la administración de filas perteneciente al ítem 1; al respecto, la citada recepción estuvo a cargo del Lic. Jorge Molina Lizano de la Subárea de Almacenamiento y Distribución, recepción que no corresponde a la valoración técnica requerida.

Se evidenció que, mediante resolución administrativa del 20 de setiembre de 2018, el Lic. Garry Nelson Jhonson, Coordinador del Centro de Gestión Informática y el Dr. Alonso Román Loría,

[1] Entrevista escrita el 21 de noviembre del 2019.

Coordinador del Servicio de Urgencias, suscribieron la recepción definitiva del Sistema de Administración de Filas, indicándose en el POR TANTO de ese documento, lo siguiente:

"Sobre la base de las actividades descritas en los Hechos, el Fundamento Legal y el Considerando, el Centro de Gestión en Informática del Hospital de Guápiles, se determina:

I. Dar por aceptado como recepción definitiva recibido el ITEM 1 "Sistema integral para la administración de filas.

II. Se valora que se han presentado situaciones adversas que han afectado la conclusión de este contrato, tales como la particularidad del Servicio de Urgencias de jornada de 24 horas, ambientales de Ondas tropicales con el cierre de la Ruta 32, modulación de la aplicación Orquestra y documentación y cumplimiento de Cláusula contractuales; las cuales se documentaron y adjuntaron al expediente. Estos retrasos e inconvenientes no son atribuibles al proveedor ni a la administración pública ya que correspondieron a situaciones adversas y ajenas al contrato.

III. Se recibe a satisfacción en aras de velar por el fin público el 20 de setiembre 2018 en cumplimiento del objetivo de este contrato. "Dotar de una solución es que los usuarios de los servicios del centro puedan acceder a los mismos en condiciones de oportunidad, con una atención más ágil en un momento de vulnerabilidad de su salud o requerimiento de atención médica programada, necesidad de servicios de apoyo o complementarios a la atención médica".

El Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para adquirir b/s en la CCSS. En el apartado "De la ejecución y fiscalización contractual", establece que:

"Es responsabilidad de la Administración licitante la fiscalización suficiente y oportuna de la ejecución contractual en los términos del artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa; esto último, asociado a la Ley de Control Interno y particularmente la identificación de riesgos, medidas para minimizarlos y el establecimiento de un ambiente de control adecuado para el alcance de los objetivos propuestos con cada procedimiento de compra.

En ese sentido, de previo al inicio de la ejecución contractual, deberá existir un mecanismo de control que permita constatar la adecuada ejecución del contrato que venga a respaldar, además, el pago según los servicios prestados, siendo igualmente responsabilidad de esa entidad la aplicación de las correspondientes sanciones en caso de eventuales incumplimientos por parte de la adjudicataria.

El administrador o encargado del contrato, órgano colegiado o unipersonal, será el encargado de velar por la correcta ejecución del contrato de acuerdo con los términos regulados en la Ley de contratación administrativa y su reglamento. Corresponderá al administrador de contrato comunicar de forma oportuna al órgano competente las alertas y medidas por adoptar para prevenir, corregir o terminar la ejecución del contrato y adoptar las medidas de responsabilidad que correspondan. Para tales efectos, deberá:

1. Conformar un expediente con todas las vicisitudes de la ejecución del contrato (orden de inicio, entregas, criterios técnicos, jurídicos, administrativos, solicitudes, prórrogas,

suspensión, recomendaciones, resoluciones, entre otras). Una vez realizada la recepción definitiva, trasladará legajo o copia de este al encargado de compras quien lo anexará al legajo principal de la contratación.

2. Responder, en conjunto con el encargado de compras y planificación, cuando en su puesto no concurran dichas características funcionales, las respectivas solicitudes de prórroga, mejoras o cambios en las calidades o cantidades pactadas.

3. Velar porque el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato, pudiendo dar órdenes que garanticen la satisfacción del interés público (…)".

En el inc. G) de la Decisión Inicial, que refiere ENCARGADO DEL CONTRATO, indica lo siguiente:

"Se nombra como responsable de velar por la correcta y oportuna ejecución del contrato, en la parte de tecnología de Información al Ing. Garry Nelson Jhonson, Jefatura del Centro de Gestión Informática, y al Dr. Jimmy Eduardo Ampié Guzmán, en la parte Administrativa, o a quienes le sustituyan, y por ende cualquier incumplimiento contractual deberán informar a la Dirección Administrativa Financiera para la gestión correspondiente".

Referente a las causas que motivaron el atraso significativo entre el plazo establecido por la Administración en la orden de compra y la fecha de entrega; pese a ello, se emitió resolución administrativa de Recepción Definitiva suscrita por los responsables de la fiscalización del contrato, el Lic. Garry A. Nelson Johnson, Coordinador del Centro de Gestión Informática, mediante entrevista escrita, indicó a esta Auditoría:

"Correcto, esta situación también fue analizada de manera colegiada y se tomó la decisión de continuar. Cabe señalar, que, en el momento de implementación de este sistema, el Hospital de Guápiles estaba en plena implementación del EDUS en TODO el Hospital y el Servicio de Urgencias no había atendido a la Empresa con los requerimientos y con los flujos del servicio.

En este caso, el atraso, fue producido por el propio servicio de Urgencias, no se le podía imputar culpa al proveedor. Para el desarrollo de cualquier aplicación es necesario que ambas partes realicen y cumplan con los tiempos y las tareas que les compete. Adicionalmente, se presentaron dos eventos a nivel nacional que también afectaron la entrega, uno fueron los derrumbes en el Zurquí y dos la huelga nacional que, en el servicio de urgencias, solo se laboraba con personal que no tenía noción del sistema".

Al respecto, mediante entrevista[2] escrita el Dr. Alonso Román Loría, Coordinador del Servicio de Emergencias, indicó:

"Antes que nada quiero aclarar que la compra se realizó en una fecha en que yo no me encontraba laborando, para el Hospital de Guápiles, ni era la jefatura del Servicio de Urgencias. Mi función es meramente administrativa y de apoyo logístico (establezco las funciones de cada médico), pero no estoy dedicado a esto en un 100 %, yo doy el espacio

[2] Entrevista escrita realizada el 22 de noviembre 2019.

para las capacitaciones y superviso la puesta en práctica, cumplo con todo lo que me pide tanto el vendedor, como los CGI locales.

En algunos momentos colaboro acompañando al personal en el uso e implementación. Pero no soy ni ingeniero en Informática, ni técnico en computación, para conocer los detalles técnicos y/o de computación, y muchas veces desconozco o no puedo resolver los problemas".

No obstante, revisado y analizado el expediente en marras, se encontraron documentos en los que se evidencia, que posterior a la recepción definitiva se continuó con gestiones para que el proveedor incorporara mejoras o se solicitaban otros requerimientos por parte de Administración a fin de garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema.

Agregó, además, el Lic. Nelson Johnson, Coordinador del Centro de Gestión Informática del centro médico en estudio, lo siguiente:

"Las excepciones realizadas están debidamente consignadas en el expediente de que no era posible para el proveedor cumplir en ese momento ya que requería acceso a las Bases de Datos del EDUS y no se logró".

Las desavenencias presentadas en la ejecución de la compra evidencian una ineficiente coordinación y comunicación entre los funcionarios responsables de haber liderado el procedimiento de compra, y por ende se muestra una débil fiscalización de la fase de ejecución contractual por parte de los garantes de que el hospital de Guápiles recibiera en tiempo y forma los bienes y servicios para el adecuado funcionamiento sistema de administración de filas en el servicio de emergencias.

Lo anterior por cuanto se considera excesivo el plazo transcurrido entre el establecido por la Administración para la entrega del sistema y la fecha real de entrega, además, inicialmente se recibe el objeto contractual bajo protesta y meses después se realiza una recepción definitiva, sin que para ello se garantizara el adecuado funcionamiento del sistema adquirido, y por ende la satisfacción de las necesidades que justificaron la tramitación del procedimiento de compra.

Lo descrito, no permite garantizar el cumplimiento del marco normativo en materia de contratación administrativa, específicamente en cuanto a las responsabilidades de la Administración de practicar una adecuada fiscalización y por ende tomar las acciones correctivas en el momento oportuno, lo cual debilita el sistema de control interno y representa un riesgo para la Administración y para la adecuada utilización de los recursos invertidos por la Institución, al no ejercer los derechos o deberes establecidos por ley.

3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE FILAS EN EL SERVICIO DE URGENCIAS.

Se determinó que, el sistema de administración de filas adquirido por la Administración del hospital de Guápiles para ser instalado en el servicio de Urgencias, por el que se canceló la suma de $38.762.22 (treinta y ocho mil setecientos sesenta y dos con 22/100 dólares), no se encuentra funcionando a la fecha de revisión para el desarrollo del presente estudio.

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

En documento que muestra fecha de recibido 20 de junio de 2018, en Área de Gestión de Bienes y Servicios, suscrito por la empresa adjudicada que responde al oficio CGI-HG-060-2018 remitido por el coordinador del Centro de Gestión Informática, el señor Mauricio Jiménez Segura, representante legal de la empresa Tech Logik de Centroamérica S.A, indicó que se cumplió al 100% con la implementación de Sistema de Gestión de Filas, concluyendo que es muy importante que las personas involucradas en ese proyecto, tomen una posición de liderazgo para la puesta en marcha del sistema, y sean quienes dicten los términos de recursos, procesos y tiempos de parte del Hospital de Guápiles; y se adjuntan documentos de las gestiones realizadas.

Lo anterior, representa un riesgo operativo y financiero, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno:

> *"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".*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su artículo 1.2 establecen:

> *"Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice los recursos de manera óptima, ya que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales".*

En la revisión efectuada se localizó minuta de reunión realizada el 5 de setiembre de 2018, en la que participaron funcionarios de Urgencias, Dirección Médica y representante de la empresa Tech Logik de Centroamérica S.A, quienes acordaron realizar las mejoras, dejar el sistema sólo para la atención, es decir se cambia la opción del Kiosco y se proceder al cambio de pantallas en un mes, aspectos sobre los cuales no se localizó documentación que demostrara el cumplimiento de la empresa o informe de los resultados obtenidos a partir de la petición indicada.

Mediante el documento AC-AGO-RA-163-18 del 30 de enero de 2019, este Órgano de Fiscalización y Control indicó a las autoridades del Hospital de Guápiles acerca de la necesidad de realizar las acciones correspondientes para garantizar el uso adecuado de los recursos institucionales, específicamente en cuanto a la puesta en marcha del sistema de administración de filas, que respondió a un procedimiento de contratación que representó una erogación de $38.762.22 (treinta y ocho mil setecientos sesenta y dos con 22/100 dólares).

En relación con las limitaciones o causas que han impedido el normal funcionamiento del sistema de administración de filas, se le consultó mediante entrevista escrita al Lic. Garry A. Nelson Johnson[3], Coordinador del Centro de Gestión Informática y al Dr. Alonso Román Loría,[4] coordinador del servicio de Urgencias, obteniéndose los siguientes resultados:

El Lic. Garry A. Nelson Johnson, Coordinador del Centro de Gestión Informática, indicó:

[3] Entrevista escrita realizada el 22 de noviembre 2019.
[4] Entrevista escrita realizada el 22 de noviembre 2019.

"En realidad, no lo vería como limitaciones sino como funcionalidades pendientes, las cuales son 2 específicamente:

a) Vincular la cedula del paciente con la Base de Datos SICERE, SIES o alguna otra de la CAJA.
b) Vincular el usuario y contraseña de dominio del funcionario con la aplicación. En ambas condiciones, se requiere accesos a información que se consideró no debería estar a disposición de un Tercero, por lo tanto, no se le puede imputar incumplimiento al proveedor."

El Dr. Alonso Román Loría, coordinador del servicio de Urgencias, indicó:

"La principal es que por la dinámica de un Servicio de Urgencias, y de este Servicio en particular, no se puede utilizar un Sistema que lejos de agilizar y reducir los tiempos de espera y atención, los alarga.

El sistema inicialmente fallaba mucho, se caía el Servidor, generaba largas filas de usuarios (cuellos de botella), duplicaba fichas o se perdían, personal no diestro en el uso del sistema.

El sistema genera confusión tanto en el usuario interno, como externo. Duplicidad de funciones.

Inestabilidad en la conexión de internet, tanto local, como a nivel nacional.

No ha habido un acompañamiento real de los técnicos que conocen el sistema.

Falta de personal institucional que de acompañamiento, soporte, y guie en la puesta en práctica del sistema.

Demasiada rotación del personal, por lo que generalmente después de la Jornada ordinaria, entraba personal que no utiliza el Sistema todos los días.

En resumen, el Sistema no es amigable, requiere de apoyo logístico y soporte técnico las 24 horas, para poder sostener su uso e implementarlo gradualmente".

Ante la consulta realizada, en cuanto a las gestiones efectuadas por los responsables de garantizar el funcionamiento del sistema, indicó el Lic. Nelson Johnson que:

"Esta aplicación al igual que todas las demás aplicaciones institucionales cuentan con todo nuestro apoyo y disposición para el éxito de la misma. No omito recordar, que el CGI-HG solo dispone de dos plazas para la atención de todos los incidentes que se presentan en nuestro Hospital, que es un hospital 365/24/7".

Agregó además que:

"Esta aplicación desde que inició hasta la recepción definitiva presentó diversas dificultades y adversidades las cuales fue necesario revisar y tomar decisiones las cuales consignamos en los antecedentes incorporados en la recepción definitiva".

Por su parte el Dr. Román Loría, manifestó:

"Múltiples Capacitaciones a todos los usuarios del sistema, tanto titulares como sustitutos. Comunicación continua y constante con los técnicos de la empresa Q-Matik.

Puestas en práctica del Sistema en diversas ocasiones.

Redistribución de los flujos de filas.

Redistribución de funciones (coloco médicos con mayor capacidad y con buena actitud en el uso del sistema).

Yo personalmente he acompañado como médico de apoyo en el uso del Sistema, muchas veces fuera de horas laborales y sin pago de por medio".

Concluyó el Dr. Román Loría que:

"En el momento que se implementó este Sistema en el Hospital Monseñor Sanabria, ellos no utilizaban el EDUS, lo que significó que solo tuvieran que utilizar un único sistema, y el uso es más ágil y amigable, el proceso de puesta en marcha e implementación siempre estuvo acompañado por varios funcionarios 24/7. Además, el recurso humano es mayor, desde médicos, hasta personal de enfermería, entonces trabajar ahí con o sin Q-Matik es más amigable.

Se ha dicho que algunos colaboradores no quieren usar el Sistema por que los controla, por esta razón se trabajó en motivarlos y empoderarlos, sobre el uso correcto del Sistema, que evidencien si su uso realmente tiene ventajas en la atención al usuario".

De lo anterior se desprende que, existen criterios encontrados entre el coordinador del Servicio de urgencias y del CGI, actores llamados a liderar el adecuado funcionamiento del sistema de administración de filas, en donde no se evidenciaron acciones concretas para garantizar la existencia de un compromiso organizacional real para implementar de manera correcta el sistema.

Considerando las valoraciones expuestas se realizó una visita[5] al hospital Monseñor Sanabria en Puntarenas, centro médico en el que desde el 2014 se encuentra en funcionamiento el Sistema de Administración de filas en el servicio de Urgencias y algunas especialidades de la Consulta Externa, observando que el sistema de ha adaptado al funcionamiento del servicio, colaborando en el proceso de una atención fluida y de fácil conducción al usuario externo.

Mediante las consultas realizadas a funcionarios que laboran en ese servicio del Hospital Monseñor Sanabria, estos manifestaron que el sistema de administración de filas es una herramienta indispensable en el desarrollo de sus actividades diarias, generando valor agregado a la gestión, en cuanto a la clasificación de las emergencias, orden del servicio, control de las acciones realizadas y adecuada conducción de los usuarios externos, entre otros.

5 Visita hospital Monseñor Sanabria, Puntarenas, 27 de noviembre del 2019.

Agregaron los funcionarios, que posterior al Sistema de Administración de Filas, se generó la implementación del EDUS, lo cual ha implicado un poco más de trabajo, por cuanto deben trabajar en ambos sistemas a la vez.

Al respecto, mediante entrevista escrita[6] se consultó al Dr. Carlos Algandona Castañeda, Médico General del Hospital Monseñor Sanabria, quien brinda apoyo en la gestión del Sistema de Gestión de Filas, el cual indicó:

> ***"****Nuestra experiencia es totalmente positiva en cuanto al uso del Sistema de Gestión de Filas, aporta un valor agregado de gran importancia en varios aspectos de la atención de los pacientes y el uso dado por nuestros funcionarios. Además, sirve para realizar controles cruzados con el Expediente Digital dando suficientes insumos para la toma de decisiones y Gestión Clínica. Es de suma ayuda para control interno y datos de producción. En estos momentos se trabaja con dos ventanas en el ordenador, pero nuestros usuarios están completamente acostumbrados a su uso, lo que ha ocasionado una dependencia importante a dicho sistema para la atención normal de nuestros pacientes.*

Concluyó el Dr. Algandona Castañeda que:

> *"Es importante mencionar que lo expuesto es producto de la experiencia y organización en el uso de la herramienta en cuestión, así como el grado de compromiso adquirido en las personas que ayudaron a poner en práctica y uso el Sistema de Gestión de Filas, con un gran apoyo de la Dirección General".*

Llama atención lo expuesto por los responsables de la funcionalidad del sistema de administración de filas del hospital de Guápiles, por cuanto es el mismo sistema utilizado efectivamente en el Hospital Monseñor Sanabria y la Administración Activa no ha sido diligente en su implementación.

Al respecto, se evidenció la emisión de los siguientes oficios:

- Oficio JSU 103-09-2020 del 8 de setiembre de 2020, suscrito por el Dr. Alonso Román Loría, Coordinador del Servicio Urgencias, en el cual responde el oficio HG-DG-1056-2020 a la Dr. Iliana Musa Mirabal, Directora Médica del hospital de Guápiles, indicando que:

  "Ante consulta realizada a la empresa encargada, ellos mencionan que el Servidor inicial asignado, dio problemas y no funcionó, que el CGI local (Ing. Gary Nelson) les habilitó un nuevo Servidor e hicieron la migración a este, pero en emergencias se cambió la RED y la configuración de los equipos. Además, el lector de cedulas está dando problemas.

  Como es expresado en otras oportunidades, la parte tecnológica, de programación y configuración del Sistema automatizado de gestión de filas, no me corresponde a mí. No tengo el conocimiento, ni la preparación para eso.

  Cuando el Sistema esté listo para poner en operación y ya este habilitado, y así me lo haga saber el Ing. Gary Nelson, iniciaremos (desconozco cuando).

[6] Entrevista escrita realizada el 27 de noviembre del 2019.

- Mediante oficio JSU 110-09-2020 del 28 de setiembre de 2020, el Dr. Román Loría responde la nota HG-DG-1134-2020, a la Dra. Musa Mirabal manifestando lo siguiente:

  "Ante indicación de reiniciar el sistema automatizado de gestión filas (QMATIC), en el Servicio de Urgencias del Hospital de Guápiles, le comento que para esta Jefatura es humanamente imposible iniciar con el Sistema, esto debido a que como le he expresado en otras ocasiones, sin la figura de una o varias personas que den el acompañamiento en la puesta en práctica del sistema (24/7), que sigan la ruta de los pacientes, las incidencias, la redistribución de los flujos, la configuración del sistema sobre la marcha, que detecte los problemas en el momento y que los solucionen, etc., sin esto el Sistema no podría avanzar satisfactoriamente.

  Adicionalmente a esto, las capacitaciones e inducciones sobre el uso del Sistema, fueron dadas hace varios meses, por lo que considero que debe ser necesario, nuevas capacitaciones en el uso.

  Por tal motivo solicito una reunión a la mayor brevedad posible con su persona y el CGI local, para definir estos detalles y buscar las mejores soluciones posibles".

La situación descrita, acerca del desaprovechamiento del sistema de administración de filas en el servicio de Emergencias, implica, además de que no se satisface la necesidad para la cual fue adquirido, el riesgo de daños u obsolescencia de los diferentes componentes, impidiendo disponer de esta herramienta diseñada para apoyar la gestión.

CONCLUSIÓN

De la evaluación realizada, referente a la compra y funcionamiento del Sistema de Administración de Filas para el servicio de Urgencias del Hospital Guápiles se concluye que no se han establecido en este proceso actividades de control que permitan garantizar que los diferentes actores han actuado en procura de aprovechar los recursos invertidos en la adquisición del objeto contractual adquirido mediante el procedimiento 2017CD-000099-2602.

Adicionalmente la existencia de aspectos de forma en la documentación de respaldo de la contratación y la ausencia en el expediente de una solicitud de prórroga por parte de la empresa Tech Logik de Centroamérica S.A, la cual incumplió con el plazo de entrega del Sistema de Administración de Filas establecido la Administración en el cartel que regulaba la contratación, así como de sanciones de conformidad con el marco normativo, evidencia que no se disponer de un sistema de control interno robusto en lo referente al proceso de compra y la ejecución contractual.

Lo descrito permite concluir que no ha existido diligencia ni acciones eficaces por parte de las autoridades hospitalarias ni de los actores involucrados en el proceso, para garantizar que este proceso, promovido con recursos públicos se haya planificad y ejecutado de forma que permita fortalecer la prestación de servicios de salud a los asegurados y apoyar la gestión del Servicio de Emergencias.

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

RECOMENDACIONES

A LA DOCTORA ILEANA MUSA MIRABAL, DIRECTORA MÉDICA DEL HOSPITAL DE GUAPILES, O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Efectuar una revisión de los mecanismos de control establecidos por el Hospital para dar seguimiento a la ejecución de proyectos relevantes, orientados –entre otras cosas- a impactar la calidad de los servicios prestados al usuario externo. Una vez concluida esta revisión se debe establecer el ajuste de los mecanismos existentes para los siguientes objetivos:

a. Disponibilidad de una matriz con datos relevantes de los proyectos, que permita disponer de forma consolidada la información sobre el avance de la implementación de los proyectos.
b. Cronograma para revisiones de esa matriz de proyectos, con clara identificación de los responsables de cada uno de los proyectos.
c. Historial de los seguimientos.
d. Identificación de desviaciones en el plan de implementación de los proyectos, así como la generación de acciones para corregirlas y su correspondiente seguimiento.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría, en el plazo de tres meses, evidencia de la revisión efectuada, con las conclusiones y recomendaciones, así como de la comunicación correspondiente a los responsables de aplicarlas, con indicación precisa de los plazos otorgados para tales efectos.

2. Implementar un plan de abordaje, en conjunto con los jefes de los servicios involucrados en la ejecución contractual del proceso de compra del Sistema de Administración de Filas, con el propósito de definir la viabilidad de utilizar efectivamente el Sistema adquirido. Lo anterior con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos invertidos en procura de fortalecer la prestación de servicios en Servicio de Emergencias (hallazgos 1, 2, 3).

Para efectos de acreditar el cumplimiento de esta recomendación deberá aportarse evidencia remitirse a esta Auditoría, en un plazo de 3 meses, de las valoraciones solicitadas y el plan de abordaje establecido.

A LA MSC. LIGIA ELIZONDO ZÚÑIGA, DIRECTORA ADMINISTRATIVA FINANCIERA DEL HOSPITAL DE GUÁPILES, O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

3. Elaborar y ejecutar con la Jefatura del Área de Gestión de Bienes y Servicios, un plan de capacitación en materia de contratación administrativa para ser desarrollado con las Jefaturas y encargados de servicio de ese centro médico, a fin de reforzar temas como la responsabilidad de los servicios solicitantes de bienes o servicios, en cuanto a la clara definición de las especificaciones técnicas y en la fiscalización de los contratos (hallazgos 1 y 2).

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

Para efectos de acreditar el cumplimiento de esta recomendación deberá aportar la evidencia del plan de capacitación y de su efectiva implementación, seis meses posteriores al recibo de este informe.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría, los alcances del presente informe fueron comentados con la Dra. Iliana Musa Mirabal, Directora General, Licda. Ligia Elizondo Zúñiga, Directora Administrativa Financiera, Dr. Alonso Román Loría, Servicio de Emergencias, Lic. Garry Nelson Jhonson, Coordinador CGI, todos del hospital de Guápiles. Todos los funcionarios indicaron estar de acuerdo con los hallazgos y las recomendaciones emitidas en el presente informe. El Dr. Alonso Román Loría, resaltó la importancia del acompañamiento técnico y operativo para el éxito de la implementación del proyecto.

ÁREA DE GESTIÓN OPERATIVA

ORIANA MATARRITA HERNANDEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por ORIANA MATARRITA HERNANDEZ (FIRMA)
Fecha: 2020.11.11 09:06:38 -06'00'

Licda. Oriana Matarrita Hernández.
ASISTENTE DE AUDITORÍA

MIGUEL ANGEL SALVATIERRA ROJAS (FIRMA)
Fecha: 2020.11.11 09:19:50 -06'00'

Ing. Miguel Ángel Salvatierra Rojas
JEFE SUBÁREA

OSC/MASR/OMH/ams