



ASS-151-2020

25 de noviembre de 2020

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área de Servicios de Salud, con el objetivo de evaluar el avance del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y la implementación de la Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica.

Los resultados del estudio evidencian la importancia que se establezcan medidas de control mediante las cuales se genere un mejor avance del proceso y con ello se logren los objetivos y metas planteados con el mejor aprovechamiento de los recursos; a nivel del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud no se dispone de un plan que defina con precisión las acciones a desarrollar y los recursos necesarios para los componentes definidos en la estrategia aprobada por la Junta Directiva, lo que se tiene corresponde a un borrador de documento que se encuentra en proceso de construcción. Respecto a 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 se observa un avance considerable, debido a requerimientos identificados al momento de la elaboración del Manual de Organización y Funciones, mismos que no se han logrado solventar ya que, están relacionados con el proceso de reestructuración de nivel central.

La Dirección de Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica, diseñó un Plan de Gestión en red para el 2019-2021, que fue remitido a la Gerencia General y a Gerencia Médica en mayo del 2019; este documento fue ajustado y reducido en el 2020, en función de las prioridades establecidas por el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, quien lo avaló en julio del 2020 y se lo remitió a la Gerencia Médica para su aprobación final.

En términos de los gastos, no se dispone de una trazabilidad real de los recursos que se invierten en el proceso de FPSS, ya que al utilizar funcionarios de otras unidades con la modalidad de sustitución de éstos en las unidades programáticas a las que pertenecen, los gastos salariales no se ven reflejados en los gastos del PFPSS.

Para el financiamiento de proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, se creó un fondo Especial, al respecto, se evidenció la importancia de mejorar su control, tanto de parte del Programa de FPSS, como responsable de los recursos, así como de la Dirección de Presupuesto.

Se está recomendando a la Gerencia General, establecer un plan de gestión del Programa que defina en detalle las actividades a desarrollar para cada uno de los componentes, los tiempos de ejecución, los responsables y costos proyectados, así como los métodos de monitoreo y seguimiento.

Además, que se valore con la participación de la Gerencia Financiera y las instancias que se consideren pertinentes, las posibles alternativas para establecer mecanismos de control, para lograr la trazabilidad de los gastos salariales en proyectos especiales. Y definir un plan acción para el fortalecimiento del control en cuanto al PFPSS, de acuerdo con los resultados obtenidos en la valoración.

Se está recomendando a la Dirección de Presupuesto, actualiza y fortalecer la normativa técnica relacionada con la gestión de los Fondos Especiales. Y que con la Dirección del Programa de Fortalecimiento realice la conciliación de los saldos para los períodos 2019 y 2020, con el fin de determinar la ejecución real.



ASS- 151-2020

25 de noviembre de 2020

ÁREA DE SERVICIOS DE SALUD

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL AVANCE DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REDES INTEGRADAS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD; PROGRAMA FPSS, GERENCIA GENERAL

UP: 2919

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realiza en atención al Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna del 2020, en el apartado de estudios de carácter especial. Así como en atención a requerimiento efectuado por la Contraloría General de la República, en el oficio 10512 del 23 de julio 2015, mediante el cual solicita efectuar estudios de fiscalización para verificar el avance en la definición e implementación del Modelo de Prestación de Servicios de Salud.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el avance del Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y la implementación de las Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar la disposición de un plan de implementación que oriente el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios, así como la elaboración y ejecución de un proceso de gestión en red para la región Huetar Atlántica.
- Evaluar la inversión efectuada por la institución respecto al proceso de implementación de las redes integradas de la prestación de servicios de salud y los controles establecidos.

ALCANCE

La evaluación comprende la revisión de las acciones efectuadas por el Programa de Fortalecimiento y la Dirección de Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica, para la atención de las disposiciones efectuadas por la Junta Directiva en el artículo 8 de la sesión 9022 celebrada el 14 de marzo 2019, así como la inversión efectuada para la conformación del equipo de trabajo del Programa y el de la DRIPSS Huetar Atlántica. Asimismo, la identificación del presupuesto destinado al proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y el control establecido para su uso. Se consideró el período de marzo 2019 a agosto 2020, ampliándose en aquellos casos donde se consideró necesario.

La evaluación se efectuó de conformidad con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, R-DC-064-2014, y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría del Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República; además de normativa legal y técnica atinente a la materia.



METODOLOGÍA

- Solicitud de información y documentación a los siguientes funcionarios:
 - Dr. Luis Carlos Vega Martínez, Director del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud (PFPSS)
 - Dr. Wilman Rojas Molina, Director de la Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica (DRIPSS HA)
 - Lic. Andrey Sánchez Duarte, Jefe Área Formulación Presupuestaria, Dirección de Presupuesto Gerencia Financiera.
 - Lic. Danny Garbanzo Molina, funcionario del PFPSS
- Revisión de los siguientes documentos o aspectos:
 - Plan de Gestión del PFPSS versión 1.1 agosto 2020
 - Plan de Gestión DRIPSS HA 2019-2022 (y documento ajustado en el 2020)
 - Informes de avance PFPSS y DRIPSS HA
 - Controles establecidos en relación con el uso de los recursos presupuestarios del Fondo Especial de Redes Integradas.
 - Modificaciones Presupuestarias tramitadas en relación con el Fondo Especial de Redes Integradas.
 - Gasto salarial de los funcionarios registrados en el Sistema de Planilla Ampliada de la Dirección de Presupuesto.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, N° 8292.
- Norma de Control Interno para el Sector Público
- Acuerdos de Junta Directiva: artículo 12° de la sesión N°8897, celebrada el 30 de marzo de 2017. Artículo 8 de la sesión 9022, celebrada el 14 de marzo 2019 y documentos referentes para la implementación:
 - Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud
 - Definición, Conformación y Funcionamiento del Gobierno de las Redes Integrales de la Prestación de Servicios en la CCSS.
 - Estrategia de Implementación Institucional para el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud.
 - Propuesta de Perfil Funcional del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, marzo 2018”
- Guía para el Acceso a los Recursos de los Fondos Presupuestarios Especiales de mayo 2010

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 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 (...)”



ANTECEDENTES

La Junta Directiva dispuso en el artículo 4º de la sesión 8824, celebrada el 4 de febrero 2016, aprobar el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, y la ejecución de un proyecto a desarrollarse en la Región Huetar Atlántica durante un período de 2 años, con el fin de generar productos que permitieran producir las herramientas necesarias para aplicarlos a nivel de las otras zonas del país.

Para llevar a cabo lo dispuesto por la Junta Directiva, se creó una unidad conformada por funcionarios de distintas Gerencias (bajo la modalidad de Proyecto Especial), quienes en conjunto con funcionarios de la Región Huetar Atlántica generaron productos entre el 2016 y el 2018. Y aunque el Proyecto de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, finalizó en el plazo establecido (abril 2018), el cierre y aprobación de los productos generados, se dio hasta marzo del 2019.

En el artículo 8 de la sesión 9022, celebrada el 14 de marzo 2019 (un año después de la finalización del proyecto), la Gerencia General presentó ante la Junta Directiva los resultados del proyecto. Al respecto, el Órgano Superior dispuso lo siguiente:

“ACUERDO PRIMERO: aprobar la continuidad del Proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, declarándolo de interés institucional. En este mismo acto se aprueban los siguientes documentos como referentes para su implementación institucional:

- 1) Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, que constituye la versión validada del documento "Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud. Propuesta ajustada a la prueba de campo".
- 2) Definición, Conformación y Funcionamiento del Gobierno de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud en la CCSS.
- 3) Estrategia de Implementación Institucional para el Fortalecimiento de la Prestación de servicios de Salud.

Con base en lo anterior, trasladar los documentos aprobados a las Gerencias y sus dependencias, para que sean considerados en su quehacer y a la Dirección del Proyecto de Reestructuración del Ámbito Central, a fin de ser tomados en cuenta por las organizaciones externas que desarrollan los análisis y propuestas organizativas del nivel central, en relación con la imagen-objetivo aprobada por la Junta Directiva.

ACUERDO SEGUNDO: se aprueba la creación y desarrollo de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud (RIPSS), con fundamento en los resultados y recomendaciones técnicas derivadas del Proyecto de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud y consciente esta Junta Directiva de la necesidad imperiosa de avanzar hacia formas de organización y desempeño de los servicios de salud, que respondan de manera más apropiada a las nuevas condiciones y retos del entorno.

A partir del presente acuerdo, las siete Direcciones Regionales actuales se denominarán como Direcciones de Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud (DRIPSS), en el entendido de que cada una deberá evolucionar progresivamente a las funciones y competencias determinadas en los documentos aprobados en el ACUERDO PRIMERO, con el involucramiento de todas las gerencias institucionales y sus unidades adscritas, según su competencia y el acompañamiento de la Instancia que conduce el proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud.

En línea con lo anterior, se deja sin efecto el acuerdo segundo del artículo 10º de la sesión N° 5217 de Junta Directiva, de fecha 07 de junio de 1978, mediante el cual se crearon las Direcciones Regionales y



el punto 3 del Acuerdo Único del artículo 7° de la sesión N° 8304, celebrada el 4 de diciembre de 2008, en el cual se oficializó la nomenclatura de las tres Redes de Servicios de Salud Noroeste, Este y Sur, Cualquier otra disposición relacionada con estas unidades administrativas, deberá ser ajustada progresivamente hacia las RIPSS.

ACUERDO TERCERO: se instruye a la Gerencia General para que, en coordinación con la Instancias que corresponda el proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, presente para la aprobación de esta Junta Directiva en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la aprobación en firme del presente acuerdo, el Manual de Organización y Funciones de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud y los perfiles de puestos requeridos para dicha Dirección, de acuerdo con lo definido en el documento "Definición, Conformación y Funcionamiento del Gobierno de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud en la CCSS", aprobado en el ACUERDO PRIMERO, Lo anterior, con el propósito de contar con los instrumentos técnicos y administrativos que la Institución requiere para una implementación ordenada, eficiente y eficaz.

ACUERDO CUARTO: se declara la implementación de la prestación de servicios de salud, como Proyecto Especial con prioridad en la Red Huetar Atlántica y se instruye al Gerente General para que las gerencias se involucren de manera activa y, junto con la asesoría del equipo que conduce el Proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, inicien las acciones pertinentes de forma inmediata a la aprobación en firme del presente acuerdo, para que se facilite su desarrollo.

Lo anterior, en virtud de que el proceso de implementación de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud (RIPSS) ya inició en la Región Huetar Atlántica, en concordancia con lo dispuesto en el indicador de desembolso ILD#4 del Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica, que será evaluado en el primer trimestre del 2022.

ACUERDO QUINTO: se aprueba el Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, adscrito a la Gerencia General, con criterio técnico vinculante para la conducción, acompañamiento y seguimiento del proceso de fortalecimiento y la implementación de las RIPSS, en consideración de la complejidad y relevancia del proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, así como los resultados obtenidos en el proyecto de validación.

El Programa conservará la Unidad Ejecutora N°2919, para lo cual se instruye a la Gerencia Financiera otorgar los recursos requeridos para su funcionamiento.

Asimismo, se instruye a la Gerencia General la realización del nombramiento del Director(a) del Programa.

Este programa será evaluado anualmente por la Gerencia General y los resultados serán presentados a la Junta Directiva.

ACUERDO SEXTO: se autoriza al Director(a) del Programa de Fortalecimiento la sustitución interina de 25 funcionarios y a los Directores(a) de las RIPSS, un máximo de 15 funcionarios, que se requieren para el desarrollo paulatino del proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, de acuerdo con la información contenida en el oficio GG- 0187-2019 y la presentación realizada por la Directora del Proyecto, por un período de tres meses prorrogables. Para estos efectos, se considera al Programa como "Proyecto Especial", quedando autorizadas las dependencias institucionales de donde se disponga de algún funcionario para atender este proyecto, nombrar un sustituto en el mismo código de la plaza, de acuerdo con las disposiciones institucionales vigentes.

En caso de que las prórrogas superen el año, las subsiguientes deberán contar con la autorización de la Gerencia General, debidamente Justificada y fundamentada en el plan de trabajo. Así mismo se instruye a la Dirección del Programa y Direcciones de las Redes, definir los mecanismos de control interno y presentar trimestralmente el informe respectivo a la Gerencia General.



ACUERDOS EN FIRME".

El desarrollo de la Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica (RIPSSHA) mencionado en el ACUERDO CUARTO, corresponde a uno de los indicadores de desembolso del préstamo brindado por el Banco Mundial para el pago de la deuda estatal¹ : "ILD#4.1: Proyecto piloto sobre redes de salud integral aprobado por la Junta Directiva de la CCSS e implementado para una población y territorio seleccionados y evaluado con resultados difundidos al público". Las metas propuestas eran a octubre 2018: "Aprobación de Plan Piloto por la Junta Directiva"; y a mayo 2022 "Evaluación del piloto difundida al público". La evaluación del cumplimiento está a cargo de la Organización Panamericana de la Salud OPS, en calidad de Consultor del Banco Mundial.

Además, se encuentra como una intervención estratégica definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022: "Implementación de Red Integrada de prestación de servicios de salud Huetar Caribe", en el que se establece como objetivo: "Desarrollar el Plan de Gestión para la implementación de Red Integrada de prestación de servicios de salud Huetar Caribe"; con siguientes metas de 2019: 15%, 2020: 40%, 2021: 60% y 2022: 100%.

En relación con el cumplimiento de los acuerdos tomados por la Junta Directiva en marzo 2019, esta Auditoría emitió en el 2019 el oficio AI-2443-2019 del 03 de setiembre 2019; mediante el cual se brindó seguimiento a las acciones emprendidas; se menciona en este documento, que se habían emitido principalmente una serie de instrucciones y se estaban realizando acciones en relación la designación del Director del Programa, la elaboración de Manual Organización y Funciones así como los Perfiles de puestos de las Direcciones de Redes Integradas de la Prestación de Servicios de Salud.

Se planteó en el citado oficio, la importancia de fortalecer y los controles y de dar celeridad y diligencia a la implementación del proceso; sobre el particular se indicó lo siguiente:

"(...) como Órgano de Fiscalización, debemos indicar que el control interno se constituye en una herramienta fundamental para que la administración tenga seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos definidos, por lo que sería conveniente que se implemente para el proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud; no solo por la relevancia que tiene este proceso, al estar orientado a generar mejoras en la prestación de servicios de salud, sino también, por la inversión económica que implica el desarrollo del mismo.

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 (adscrita 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.

Considera esta Auditoría que se requiere brindar mayor celeridad a las acciones y actividades relacionadas con el proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, y las estrategias establecidas para su implementación, que den cuenta de un efectivo direccionamiento del programa, de tal manera que el avance de las acciones sea razonable para mejorar la atención y que el proceso de implementación genere los resultados que han sido planteados, observando el uso racional de los recursos asociados al programa."

¹ Ley 9396, Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica.



HALLAZGOS

1. SOBRE LA DISPONIBILIDAD DE UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD.

De la documentación analizada se evidencia que actualmente el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, no dispone de un Plan de Implementación autorizado que incluya en detalle las actividades a desarrollar para cada uno de los componentes definidos en el documento “Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud”.

Si bien es cierto se evidenció que se dispone de un borrador del “Plan de Gestión del PFPSS versión 1.1 agosto 2020”, que se encuentra en etapa de elaboración, es importante destacar que para los efectos de lograr los objetivos esperados, este documento se constituye en un aspecto fundamental para garantizar el uso adecuado de los recursos y el cumplimiento de las metas esperadas del Programa de Fortalecimiento.

La Junta Directiva dispuso en el Acuerdo Primero del artículo 8 de la sesión N°9022, celebrada el 14 de marzo de 2019, aprobar los documentos como referentes para su implementación institucional del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, entre ellos se encuentra el denominado; “Estrategia de Implementación Institucional para el Fortalecimiento de la Prestación de servicios de Salud”, de acuerdo con lo consignado en el mismo, para el adecuado desarrollo de los componentes de la estrategia se requiere de la conformación de una instancia técnica administrativa, “que se asegure la implementación a nivel nacional, conforme a lo definido en el documento de “Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud”.

Al respecto se señala también que se requiere la ejecución de tres componentes: la gestión del cambio, el desarrollo de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud y el desarrollo de elementos para el fortalecimiento de la prestación. Para lo cual se debía elaborar, el Plan de implementación. Sobre el particular el documento aprobado por la Junta Directiva señala:

“(…) Posterior a la aprobación de la estrategia de implementación institucional por parte de la Junta Directiva, se requiere un esfuerzo por realizar la planificación detallada de la implementación de la misma, mediante el diseño del plan respectivo, el cual incluya en detalle las actividades a desarrollar para cada uno de los componentes, los tiempos de ejecución, los responsables y costos proyectados, así como los métodos de monitoreo y seguimiento, de manera que se pueda ir acompañando la ejecución del mismo.

Para el diseño del plan, es necesario contar con el Programa debidamente conformado y con los funcionarios requeridos, de manera que se puedan realizar las coordinaciones y consultas con todas las demás instancias institucionales involucradas en la implementación, lo cual permita definir en detalle las actividades a realizar y programarlas dentro del plan.”

El documento “Propuesta de Perfil Funcional del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, marzo 2018” (anexo a la “Estrategia de Implementación del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud”, que se presentó a la Junta Directiva), conceptualiza al Programa de FPSS, “como una instancia de alto nivel, conformada por un equipo interdisciplinario y calificado, responsable de dirigir, coordinar, impulsar, asesorar, controlar y evaluar el proceso de fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud en el mediano y largo plazo.” Dentro de los elementos definidos para el Programa se incluyen:

“(…) Desarrollo de elementos requeridos para el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud: Consiste en la coordinación y seguimiento al desarrollo de estrategias y acciones que permitan implementar los elementos definidos en el Marco Estratégico y Conceptual para el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud que no fueron abarcados durante el proyecto de validación ejecutado en la Región Huetar Atlántica, pero que son requeridos para efectuar de forma completa el proceso de fortalecimiento.



- Conformación y organización de las Redes de Prestación Institucional: Consiste en el acompañamiento, asesoría, coordinación, seguimiento y evaluación de la conformación y organización de las diferentes redes integradas de prestación de servicios de salud en todo el territorio nacional.
- Asesoría y coordinación: Consiste en la participación del Programa en la modificación del accionar institucional en función de lo definido en marco estratégico y conceptual del fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, incluyendo la orientación para la organización de los establecimientos en redes integradas de prestación de servicios de salud.
- Comunicación y gestión del cambio: Corresponde a las diferentes acciones de comunicación y gestión del cambio realizadas por el Programa, como línea de acción para orientar la prestación de servicios de salud centrada en las personas y con enfoque de red.”

Adicionalmente en el artículo 8 de la sesión N°9022, celebrada el 14 de marzo de 2019, también se dispuso lo siguiente:

“**ACUERDO QUINTO:** se aprueba el Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, adscrito a la Gerencia General, con criterio técnico vinculante para la conducción, acompañamiento y seguimiento del proceso de fortalecimiento y la implementación de las RIPSS, en consideración de la complejidad y relevancia del proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, así como los resultados obtenidos en el proyecto de validación.

El Programa conservará la Unidad Ejecutora N°2919, para lo cual se instruye a la Gerencia Financiera otorgar los recursos requeridos para su funcionamiento.

Asimismo, se instruye a la Gerencia General la realización del nombramiento del Director(a) del Programa.

Este programa será evaluado anualmente por la Gerencia General y los resultados serán presentados a la Junta Directiva.”

El Director del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, Dr. Luis Carlos Vega Martínez, manifestó a ésta Auditoría que cuando asumió la Dirección del Programa en setiembre del 2019 procedió a realizar un balance del programa y priorizar las acciones que se necesitaban de corto y mediano plazo, y sobre el particular manifestó:

“(…) Para el 2020 se priorizaron 2 enfoques: optimizar el proceso que se llevaba con la Huetar Atlántica que era muy complejo y no estaba tan aterrizado y el otro fue garantizar el cumplimiento del indicador de desembolso del Banco Mundial para la evaluación que se realizará en febrero del 2022. Adicionalmente se consideró el cumplimiento de los acuerdos de la Junta Directiva.

El Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud es un proceso de largo plazo. A corto plazo lo que debe cumplir son los acuerdos de la Junta Directiva, porque esto está directamente relacionado con la implementación en la Huetar Atlántica que se va a evaluar en el 2022; y con esto se garantizaría la obtención de los recursos ligados al indicador. En el mediano plazo se estaría desarrollando la implementación de la DRIPSS en la Huetar Norte, Brunca y Pacífico Central y en el largo plazo en las restantes regiones.

Cuando se realizó el balanceo de todo lo que hay que realizar, se priorizaron 4 temas: la Huetar Atlántica como eje transversal (cuando asumí estaba pendiente la validación del plan), Cierre de brechas (no se puede hablar de fortalecimiento sin cierre de brechas), la identificación de las necesidades (sentidas, percibidas y normativas), tiene que haber un componente de planificación regional que en este momento no existe y por último la conformación y funcionamiento del gobierno de red.”



En este sentido, se observó además que en el informe remitido en el 2019 al Gerente General (oficio PFPSS-0129-2019 del 17 de diciembre 2019), por parte del Dr. Vega Martínez se indica lo siguiente:

“(…) Tras mi designación como director del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud a partir del 17 de setiembre 2019, las acciones realizadas se han enfocado a establecer un diagnóstico situacional del programa de fortalecimiento. El cual contempla los avances y logros alcanzados a la fecha, así como las acciones prioritarias a ejecutar en los próximos meses y que deben ser atendidos institucionalmente de cara al proceso de implementación y desarrollo de las redes integradas de prestación de servicios de salud (RIPSS) a nivel institucional, en cumplimiento de lo instruido por la Junta Directiva de la CCSS.

No obstante, y tras las primeras sesiones de trabajo con los funcionarios del programa de fortalecimiento y con algunas instancias técnicas de la CCSS: Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud (DDSS), Dirección de Proyección de Servicios de Salud (DPSS), Dirección de Planificación Institucional (DPI), Dirección de Sistemas Administrativos, Dirección Administración de Gestión de Personal (DAGP), Áreas de Estructuras Organizacionales (AEO), entre otras; se ha identificado como principal debilidad no participación efectiva y articulación de algunas de las instancias técnicas citadas en la elaboración de los documentos normativos del PFPSS, a pesar de que se documenta participación local, regional y nacional en algunos ejes.

Esta situación representa un desacierto para el proceso de implementación de las DRIPSS, lo cual ha obligado a priorizar las acciones estratégicas a seguir para garantizar el proceso de implementación y desarrollo de las RIPSS en la institución.”

El Dr. Vega Martínez, facilitó a esta Auditoría la versión 1.1 del “Plan de Gestión del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, agosto 2020”, e indicó lo siguiente:

“(…) De acuerdo a lo solicitado, se remite la versión más actualizada del Plan de Gestión del Programa de Fortalecimiento, esto por cuanto muchas de las actividades que estaban definidas para este año se ajustaron a finales del año 2019, considerando la priorización de actividades para el 2020 de cara a cumplir con PND, Banco Mundial en el proceso de implementación de la DRIPSS Huetar Atlántica, además se debía ajustarse y organizarse la distribución del equipo de trabajo, para adecuarlo a la forma de trabajo actual.

No obstante, dado el ajuste en la meta del PND y por lo tanto en la programación de las actividades, en el mes de julio de este año, se realizó una actualización del documento, para incorporar dichos cambios, razón por la cual esta es la versión 1.1, que es la vigente para el PFPSS.

Finalmente, es importante indicar que este documento es más de uso interno del Programa, elaborado para tener claridad de cómo se organiza y trabajará en el mismo. Esto por cuanto, en su momento cuando era Proyecto, el Plan de Gestión del Proyecto se llevaba a la Junta Directiva para su aprobación, dado que el alcance del mismo era otro, como perfil del proyecto aprobado por la JD.

Por esta razón, el plan actual es de uso en el PFPSS como orientación y hoja de ruta, siendo avalado por el equipo del Programa, y no por una instancia superior como la Gerencia General o la Junta Directiva.”

Se realizó una revisión del borrador del plan aportado, y se observó que contiene un cronograma (diagrama de Gantt con fechas de inicio y finalización), en el que se incluyen los componentes de la estrategia definida: Gestión de Cambio, Desarrollo de Redes y Desarrollo de los elementos del Fortalecimiento, mismos que son



concordantes con los ejes establecidos en la estrategia aprobada por la Junta Directiva²; pero no contiene el detalle de las actividades.

Contiene además este documento un apartado que se refiere a los recursos financieros necesarios para desarrollar el proceso de FPSS, y se incluye una estimación de los costos, de manera global, es decir no están relacionados con los componentes, las tareas o la programación de las actividades.

De la revisión efectuada se determina que el Plan que se está diseñando contienen un cronograma en el que se incluyen los componentes de la estrategia definida, así como la estimación general de los costos; no obstante lo anterior para brindarle más consistencia y efectividad, es importante se consideren la inclusión del detalle de actividades a desarrollar para cada componente, los tiempos de ejecución, responsables, costos, así como los métodos de monitoreo y seguimiento que faciliten la ejecución del mismo; y que sea avalado por el Gerente General.

El fortalecimiento de la prestación de servicios de Salud que se pretende desarrollar a nivel institucional requiere de una planificación que precise con certeza la ruta que se debe seguir por parte del Programa de FPSS para lograr los objetivos propuestos, los recursos, y las actividades desarrollar; el no disponer del mismo debilita el sistema de control, y puede ocasionar que la duración de proceso sea mayor.

2. DEL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RIPSS HUETAR ATLÁNTICA

Se determina que la implementación de la Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud en la Región Huetar Atlántica no presenta un avance considerable. Determinándose al efecto, que uno de los aspectos que ha limitado la implementación de la RIPSS Huetar Atlántica, es la falta del Manual de Organización y Funciones de las DRIPSS, así como los perfiles de puestos correspondientes.

Se elaboró por parte de la DRIPSS Huetar Atlántica un Plan de Gestión en Red para el período 2019-2021, el mismo fue objeto de ajustes por parte del Programa FPSS en el 2020, instancia que lo avaló en julio del 2020 y lo remitió a la Gerencia Médica para su aprobación final; por lo que la Dirección de Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica trabajó durante el 2019 en función de un Plan de Gestión con un alcance distinto, al avalado por el Programa FPSS en el 2020.

En el artículo 8 de la sesión N°9022, celebrada el 14 de marzo de 2019, la Junta Directiva dispuso:

ACUERDO TERCERO: se instruye a la Gerencia General para que, en coordinación con la Instancias que corresponda el proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, presente para la aprobación de esta Junta Directiva en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la aprobación en firme del presente acuerdo, el Manual de Organización y Funciones de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud y los perfiles de puestos requeridos para dicha Dirección, de acuerdo con lo definido en el documento "Definición, Conformación y Funcionamiento del Gobierno de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud en la CCSS", aprobado en el ACUERDO PRIMERO, Lo anterior, con el propósito de contar con los instrumentos técnicos y administrativos que la Institución requiere para una implementación ordenada, eficiente y eficaz.

El documento "Estrategia de Implementación Institucional para el Fortalecimiento de la Prestación de servicios de Salud", aprobado por la Junta Directiva en el ACUERDO PRIMERO del artículo 8 sesión 9022, menciona:

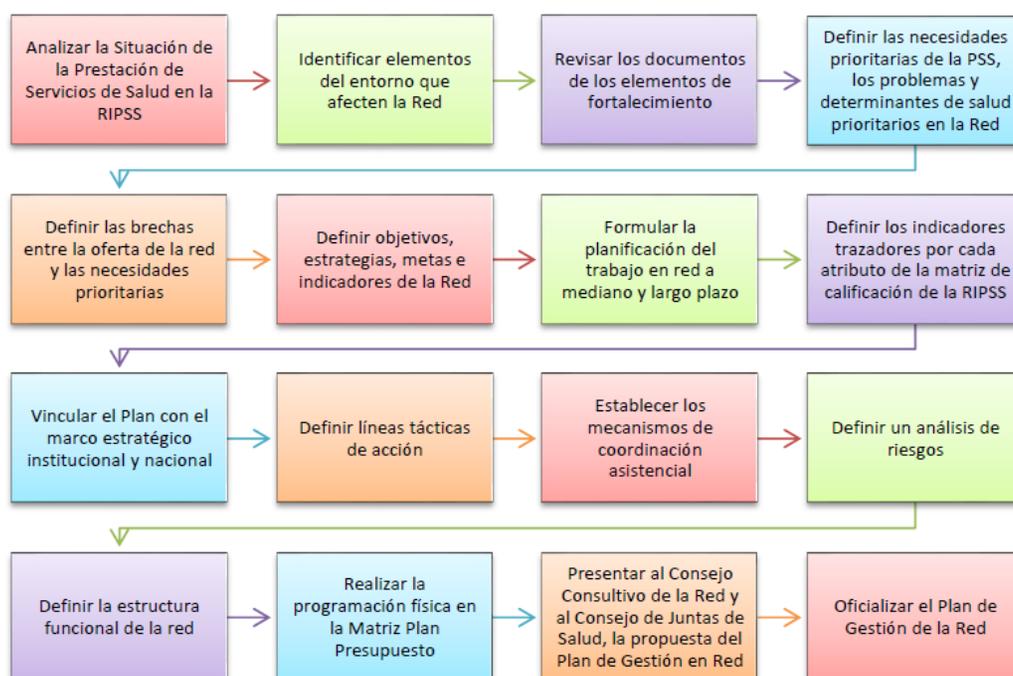
² Estrategia de Implementación Institucional para el Fortalecimiento de la Prestación de servicios de Salud: La estrategia para el fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, implica el desarrollo de tres componentes: la gestión del cambio, el desarrollo de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud y el desarrollo de elementos para el fortalecimiento de la prestación.

Cada RIPSS deberá elaborar su Plan de Gestión, basado en los procesos de gestión de la red, definidos en el documento de conformación, organización y funcionamiento de las RIPSS.

Al ejecutar esta acción, se debe llevar a cabo una serie de actividades operativas, considerando para ello la “Guía de Formulación del Plan de Gestión en Red” (Ver anexo 2), que describe los pasos a seguir, como pauta metodológica que considera todos los aspectos necesarios para la integración y vinculación con las RIPSS.

A continuación, se enuncian los principales pasos para la formulación del plan de gestión de la red, para ello, el Director de la Red, en conjunto con el Equipo de Gestión, deberá trabajar en su construcción. Es importante resaltar que en la elaboración de este documento se debe contar con participación ciudadana.

Ilustración 15. Pasos para la formulación del plan de gestión de la red



Fuente: Elaboración propia, Equipo Director de Proyecto.

De acuerdo con la información suministrada por el Dr. Vega Martínez, Director del PFPSS, para la elaboración del Manual de Organización y Funciones de las RIPSS, se realizó entre finales del 2019 y marzo del 2020 un diagnóstico de la situación organizacional de todas las Direcciones de RIPSS, en el que participaron funcionarios del Programa FPSS y de la Gerencia Administrativa (Área de Estructuras Organizacionales de la Dirección de Sistemas Administrativos), ya que el documento de Gobierno de la Red, incluye algunos aspectos que era necesario aclarar para elaborar el respectivo manual de organización.

Los resultados del citado diagnóstico fueron remitidos al Dr. Vega Martínez, por medio del oficio DSA-AEOR-0044-2020, del 29 de mayo de 2020, suscrito por el Lic. Jorge Sequeira Durán, jefe del Área Estructuras Organizacionales y el Ing. Sergio Chacón Marín Director a.i. de la Dirección de Sistemas Administrativos. Entre las conclusiones incluidas se encuentran los siguientes aspectos de interés:

- “(...) En el documento del Gobierno de las RIPSS aprobado por la Junta Directiva, se establecen planteamientos que modifican la estructura del nivel central los cuales deben ser analizados en conjunto



con el Proyecto de Reestructuración del Nivel Central, por cuanto se debe suprimir unidades en este ámbito institucional, de conformidad con lo dispuesto por ese órgano colegiado (...)

- El documento Gobierno de la RIPSS limita diseñar una correcta estructura organizacional para las DRIPSS, debido a los siguientes aspectos:(...)
- Los Equipos de Trabajo en las DRIPSS no están debidamente conformados para realizar las funciones encomendadas en el documento del Gobierno de la RIPSS, además, la cantidad de personal planteada en la plantilla básica requiere ser revisada y ampliada, con el propósito de asumir de forma efectiva las competencias asignadas a las Direcciones de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud, asimismo, se determinó que existe diversidad de puestos y plazas actuales en estas unidades. (...)"

Se incluyen, en el Diagnóstico Organizacional DRIPSS (adjunto al oficio DSA-AEOR-044-2020) una serie de recomendaciones, como son: la necesidad de definir las competencias y funciones que se trasladarán del Nivel Central al Nivel Regional y Local; valorar la posible supresión de unidades como la Dirección de Red de Servicios de Salud y la Dirección de Centros Especializados, así como lo concerniente a la creación del Consejo Directivo Institucional, sus competencias y responsabilidades, por tener relación con el rol del Consejo de Presidencia y Gerentes.

También se recomendó, al Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud promover ante la Junta Directiva, los ajustes necesarios al documento del Gobierno de las RIPSS y otros relacionados a éste, con la finalidad de facilitar el diseño de una estructura funcional y organizacional para las DRIPSS, acorde con el planteamiento en red y las competencias delegadas a estas instancias.

Sobre las gestiones efectuadas al respecto, el Dr. Vega Martínez aportó a esta Auditoría oficios mediante los cuales ha planteado solicitudes de información a la Directora del Proyecto de Reestructuración del Nivel Central, sobre las competencias y funciones que serían trasladadas. El primero de ellos corresponde al oficio PFPSS-0147-2019 del 19 de noviembre 2019, en el que se solicitó lo siguiente:

"(...) en reuniones sostenidas con su estimable persona y el equipo de trabajo del Proyecto de Reestructuración, se han planteado ajustes importantes tanto en las competencias como en las funciones que tendrán las RIPSS, haciendo alusión a cambios como:

- Traslado de funciones del ámbito central al Gobierno de la Red.
- Modificaciones a los niveles de coordinación entre la red y sus unidades integradoras, nivel central y la Gerencia Médica.

Así las cosas, con el propósito de desarrollar los productos necesarios para atender los acuerdos de Junta Directiva, se requiere conocer cuáles serán las funciones esenciales que deben o deberían desarrollarse a nivel de las RIPSS, que eran funciones de otras direcciones o incluso de la Gerencia Médica y que a partir del proceso de reestructuración serán competencia de la Direcciones de Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud.

En virtud de lo anterior, es menester conocer el avance que tiene el Proyecto de Reestructuración del Ámbito Central en referencia a los temas mencionados, con la finalidad de poder ajustar los documentos técnicos aprobados por la Junta Directiva de la Institución, lo cual es elemental para el proceso de implementación de las DRIPSS en la Caja Costarricense de Seguro Social."

La respuesta de la Directora del Proyecto de Reestructuración del Nivel Central, se brindó por medio del oficio CCSS-REESTRUCTURACION-0900-2020, del 3 de febrero de 2020³. En el que se explica el proceso realizado en torno a la Reestructuración y se incluyen una serie de planteamientos, de carácter general, por ejemplo se indica que el modelo de organización está dirigido a trasladar funciones operativas que son atendidas por el nivel gerencial, y que las Direcciones de Redes Integradas de la Prestación de Servicios de Salud, serian unidades

³ El oficio consta de 14 páginas.



con una visión gerencial en el ámbito operativo, por lo que se requiere un cambio en la estructura organizativa, estableciendo un vínculo entre el director de cada red con la Gerencia Médica. Y que las DRIPSS deberán tener la potestad de tomar decisiones sobre su red en lo respecta a la distribución de recursos humanos, financieros, equipo y planta física, correspondiéndoles la gestión operativa y la toma de decisiones en ese ámbito para el cumplimiento de estrategias y objetivos institucionales.

Sin embargo, el párrafo final del documento crea cierto grado de incertidumbre en cuanto a si lo indicado es una propuesta que no dispone del aval correspondiente, ya que cita lo siguiente:

“No omitimos manifestar que, será necesario exponer esta propuesta ante la Gerencia General y la Comisión Especial de la Junta Directiva para el Proyecto de Reestructuración, para poder contar con el aval que corresponde y proceder cuando corresponda, a elevarlo a la Junta Directiva en pleno. Asimismo, como siempre, este equipo del Proyecto de Reestructuración del Ámbito Central está en la mejor disposición de articular y apoyar el Programa a su cargo, y con un trabajo conjunto, dirigir los esfuerzos al logro de una Institución más efectiva.”

El Dr. Vega Martínez, solicitó además la Directora del Proyecto de Reestructuración del Nivel Central por medio del oficio GG-PFPSS-0079-2020, del 18 de mayo de 2020; ampliar el criterio emitido en el oficio CCSS-REESTRUCTURACION-0900-2020; en el sentido de brindar el detalle de los procesos, subprocesos, tareas y actividades que serían trasladadas desde el ámbito central a las DRIPSS, y los mecanismos de coordinación avalados por las instancias técnicas gerenciales. Y debido a que no obtuvo respuesta, hizo de conocimiento del Gerente General, la situación, por medio del oficio GG- PFPSS- 0108- 2020, del 24 de julio de 2020, entre otros aspectos lo siguiente:

“(…)Es decir, que el no disponer de la información y documentación en tiempo y forma, representa un riesgo inminente para que la CCSS, no logré el indicador ILD#4.2: Evaluación del piloto difundida al público en febrero del 2022; ya que, las competencias del ámbito central forman un elemento clave para la definición de los manuales indicados, de cara al proceso de implementación de las Redes Integradas de Prestación de Servicios de Salud (RIPSS), no solo en la zona demostrativa (Región Huetar Atlántica), sino en las otras DRIPSS, directamente relacionado con el Acuerdo Primero en la Estrategia de Implementación Institucional de las RIPSS.”

Para el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, la elaboración del Manual de Organización y Funciones de las RIPSS, se constituye en la principal limitante en el avance de la implementación de la Red Integrada de la Prestación de Servicios Salud Huetar Atlántica, algunas manifestaciones respecto a este tema fueron las siguientes:

“(…) para poder avanzar en la implementación de las Redes Integradas de la Prestación de Servicios de Salud, se requiere disponer del Manual de Organización y Funciones de las RIPSS, y para esto se necesita ajustar el documento que describe la conformación de las RIPSS.

Se realizó entre finales del 2019 y marzo 2020, un diagnóstico complementario para ajustar el documento de gobierno de la red. Se había planificado que el ajuste al citado documento se realizara entre marzo y junio 2020, para que los manuales se elaboraran entre julio y octubre y se iniciara la implementación a partir de noviembre 2020 a setiembre 2021. Estas fechas se van a negociar con el Banco Mundial.

El ajuste del documento de gobierno de la red está en pausa porque se necesitaba el diagnóstico organizacional de las DRIPSS, de la Dirección de Planificación una propuesta para la planificación en Red, del proyecto de reestructuración el detalle de todas las competencias que se van a trasladar del nivel gerencial a las Direcciones de Redes Integradas, este último no se ha suministrado. Al respecto se han realizado varias consultas, pero no se ha dado respuesta. La primera respuesta que se brindó por parte de la Directora del Proyecto de Reestructuración del Nivel Central, fue la descripción de funciones muy amplias.



El proceso de implementación de las RIPSS está estancado porque se requieren los manuales de organización y funciones y los perfiles de puestos. Hay también un atraso de implementación por la situación del COVID.”

En lo concerniente a la elaboración y ejecución del Plan de Gestión de la Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica, se documentó que en febrero 2019 el Director de la RIPSS HA, conformó un Equipo Técnico de Implementación de la Red Integrada Huetar Atlántica⁴, y que en mayo de ese mismo período, se remitió a la Gerencia Médica y la Gerencia General, el Plan de Gestión DRIPSS HA 2019-2021 (oficio RIPSSHA-24193 del 3 de mayo del 2019, suscrito por el Dr. Juan Orlando Gil Ng, en calidad de Director a.i. Red Integrada en Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica). El oficio de remisión señala lo siguiente:

“(…)Algunos de los productos desarrollados por el PFPSS, requieren la elaboración de herramientas o la definición de responsables a nivel central para brindar el respectivo seguimiento en su implementación, por cuanto las competencias para dicho proceso, sobrepasan las definidas para la Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica, razón por la cual, se requiere el apoyo para que de forma oportuna, se genere un proceso coordinado con las instancias centrales para que se realice el proceso de alineamiento entre los objetivos establecidos en el Plan de la RIPSSHA con los procesos desarrollados en el nivel central.

Se requiere, además para poder transitar hacia la consolidación de la Red, dotar a la Región de una serie de insumos básicos para disminuir las brechas existentes en Recurso Humano, infraestructura, equipamiento, entre otros, los que se presentan a continuación:(…)”

Se incluye en esta versión del Plan de Gestión en Red de la DRIPSS Huetar Atlántica, 3 ejes a desarrollar: Gobernanza y Estrategia (con 4 metas), Organización y Gestión Clínica en la RIPSSHA (9 metas) y Organización y Gestión Administrativa Financiera de la RIPSSHA (contiene 7 metas).

De acuerdo con la documentación aportada por la Dirección de RIPSS Huetar Atlántica, se emitieron informes de avance del mencionado plan, para el Primer Semestre del 2019 (oficio ETI-RIPSSHA-002-07-2019 del 5 de julio 2019), Tercer Trimestre 2019 (oficio ETI-RIPSSHA-009-10-2019 del 21 de octubre 2019) así como el informe anual del período 2019 (oficio RIPSSHA-26009, del 9 de enero 2020); lo que evidencia que durante el 2019 se estuvieron desarrollando acciones.

Sin embargo, de acuerdo con lo indicado por el Director del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, Dr. Luis Carlos Vega Martínez, el Plan de Gestión en Red de la DRIPSS HA 2019-2021, fue ajustado y fue avaló por parte del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, en julio del 2020 (oficio GG-PFPSS-0107-2020, se remite a la Gerencia Médica para su aprobación final). El citado oficio indica:

“(…) Dicho plan corresponde a una versión ajustada respecto al presentado por la Red mediante oficio RIPSSHA-24193 del 03 de mayo de 2019, dado un proceso de revisión conjunto entre el Programa de Fortalecimiento y el Equipo de la Dirección de Red, considerando los avances logrados en el 2019 y la conformación del plan en función del cumplimiento del Indicador del Programa por Resultados del Banco Mundial.

A partir de dicho análisis se determinó la necesidad de ajustar y articular mejor los objetivos, dado que algunos eran complementarios entre sí y al unificarlos se lograría optimizar los esfuerzos, además otros dependían del desarrollo de herramientas o metodologías por parte de Unidades del nivel central, por lo que su cumplimiento no dependía directamente de la Red.

⁴ Este equipo laboró hasta febrero del 2020, según lo manifestó el Dr. Wilman Rojas Molina, Director de la DRIPSS HA.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

De forma complementaria, se realizaron ajustes a las actividades y metas planteadas en los objetivos, dado los impactos del COVID 19, especialmente en cuanto a la necesidad de intensificar los esfuerzos de los funcionarios hacia la atención de la emergencia y en las restricciones que dicha situación plantea para actividades grupales entre funcionarios y con la comunidad.

A partir de dicho análisis se desarrolló un plan ajustado con nueve objetivos, el cual permita concentrar los esfuerzos de la Red en la implementación del proceso acorde con lo estipulado en el indicador del Banco Mundial, así como ir avanzando en el proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud, en concordancia con lo aprobado por la Junta Directiva en el artículo 8° de la sesión N° 9022 del 14 de marzo de 2019.”

En la versión aprobada el Plan de Gestión de la DRIPSS Huetar Atlántica 2019-2021, se definen 3 componentes:

Componente:	Objetivos:
La identificación de necesidades de las personas en el ámbito de la prestación de servicios de salud	<ul style="list-style-type: none">a. Identificar las necesidades de las personas en el ámbito de la prestación de servicios de salud en la Red.b. Desarrollar una estrategia que favorezca la equidad en el acceso cultural para la población indígena según grupo étnico (Bribri, Cabécar, Gnobes)
Definición de la conformación y organización del Gobierno de la Red.	<ul style="list-style-type: none">a. Conformación del gobierno de la RIPSS en la Región Huetar Atlántica que permita conducir adecuadamente la implementación del proceso de fortalecimiento en la Red.b. Implementar un proceso de gestión de cambio dirigido a los actores involucrados en el proceso de fortalecimiento de la prestación de servicios de salud en la RIPSSHA.c. Fomentar la cultura del buen trato, mediante la divulgación y capacitación sobre el buen trato y la aplicación del protocolo de atención a las personas usuarias, que contribuya a la mejora de la calidad en la atención de las personas.d. Desarrollar una estrategia para la mejora en la oportunidad de atención a la población mediante el fortalecimiento de la cirugía ambulatoria con enfoque de red.e. Desarrollar una estrategia de gestión administrativa integrada en Red.f. Desarrollar una estrategia para el fortalecimiento de las modalidades de atención no convencionales en la Red que permita una mejora en la oportunidad y calidad de la atención. Para ello se definen las modalidades de Hospital de día polivalente y Atención especializada a distancia.
La organización de los servicios de salud en red, mediante el abordaje integral de las personas con Diabetes Mellitus Tipo 2	<ul style="list-style-type: none">a. Desarrollar una estrategia de mejora de la atención integral de las personas con Diabetes Mellitus tipo 2 (DM 2) en la Red.

Fuente: Plan de Gestión 2019-2021 RIPSS Huetar Atlántica Ajustado 2020, aportado por la Dra. Silene Aguilar Orias.

Sobre la elaboración del Plan de Gestión de la RIPSS HA 2019-2021 y los cambios realizados, el Dr. Wilman Rojas Molina, Director de la RIPSSHA indicó a ésta Auditoría lo siguiente:

“(…) Posteriormente se hizo un plan de implementación de hace dos años el cual se trabajó. Y a raíz de que el Banco Mundial estará midiendo en el 2022, para este año se aprobó un plan un poquito reducido para mostrar algo del proyecto. Este plan ha sido revisado y aprobado para empezar este año.



Desgraciadamente muchas de las actividades eran talleres, por lo que finalmente lo convertimos en video llamadas. En este momento y con la situación de COVID no se ha logrado hacer todo.

De lo que son redes integradas a lo que estamos haciendo podría pensarse que son acciones muy locales, muy del nivel regional, para un cambio de mentalidad, pero el concepto de redes integradas es de gobernanza, yo tengo que negociar que van a producir, es más amplio el concepto. En este momento estamos haciendo algunas cosas para salir del paso con el Banco Mundial y demostrar el indicador 4 que es el que nos corresponde a nosotros. Lo pendiente en la segunda fase (medir el impacto y el conocimiento de las redes integradas).

Nosotros hemos ido avanzando. Se segregaron las actividades específicas que tenían los grupos, por semana y cada semana se valora que vayan cumpliendo lo que está establecido en el plan.

Qué relación tiene el Plan que hicimos y el que aprobaron con Redes integradas, es un tema que hay que valorar.”

La no disposición del Manual de Organización y Funciones de las RIPSS y los perfiles de puestos es la principal limitación que no favoreció el avance en la implementación de la DRIPSS Huetar Atlántica, siendo que se constituye en la principal causa que ha limitado el avance de la implementación de la red; así como la situación de la Pandemia por COVID-19.

La situación evidenciada en relación con la implementación de la Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud en la Región Huetar Atlántica favorece un proceso con mayor duración y eventualmente más costoso, y aunque se tiene como un tema de carácter estratégico, podría perder fuerza e interés de parte de las autoridades superiores.

3. SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS AL FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

Se evidenció que el porcentaje de ejecución de los recursos presupuestarios destinados al Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud durante el 2019 y 2020 es de aproximadamente un 25% del monto asignado, adicionalmente, no se está reflejando en los gastos del proceso, el costo de la mayoría del recurso humano que labora en el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud.

Se determinó, además, que existen diferencias en el control de los gastos del Fondo Especial “Programa Redes Integradas”, que se realiza por parte del Programa de FPSS (como unidad responsable del mismo) y la Dirección de Presupuesto.

El detalle por tema se incluye seguidamente:

3.1 Recursos presupuestarios asignados al proceso

Se comprobó que, para el desarrollo del proceso de Fortalecimiento de la Prestación de servicios de Salud existen los recursos presupuestarios que son asignados a la unidad ejecutora del Programa (2919), y un Fondo Especial (Programa de Redes Integradas), creado en el 2018, para financiar el cumplimiento de las estrategias aprobadas por la Junta Directiva⁵ (UE 11986).

⁵Según lo informado por el Lic. Andrey Sánchez Duarte, Jefe del Área de Formulación Presupuestaria de la Dirección de Presupuesto, se creó con el propósito de incentivar el desarrollo de proyectos en red; para el 2019 se consideró la inclusión de recursos para consultorías y capacitaciones, así como el financiamiento de las plazas que se están sustituyendo.

⁶ Esta unidad es de carácter virtual, y corresponde a distintos fondos especiales. Su control se realiza mediante una hoja electrónica en la que se registran los gastos.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Para el año 2019 y 2020, se destinó al proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud un presupuesto de ₡2.025.747.697,62, de los cuales se ejecutó la suma de ₡506.894.115,56 lo que representa un 25% del monto total⁷. Estas cifras corresponden al monto presupuestario operativo asignado a la unidad programática del Programa de Fortalecimiento (Unidad Ejecutora 2919) así como a los recursos que se destinaron en el Fondo Especial, según el siguiente detalle:

TABLA NO. 1**Presupuesto destinado al Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud 2019-2020 por unidad ejecutora 2019, 2020**

Período	UE 2919 Programa Fortalecimiento PSS		FONDO ESPECIAL (Programa de Redes Integradas)	
	Asignado	Gastado	Asignado	Gastado
2019	₡132,230,295.85	₡48,243,110.23	₡850,000,000.00	₡228,226,500.00
2020 ^(*)	₡167,151,841.07	₡50,504,306.09	₡876,365,560.70	₡179,920,199.24
Total	₡299,382,136.92	₡98,747,416.32	₡1,726,365,560.70	₡408,146,699.24

(*) Al 31 de agosto 2020

Fuente: Informes de Presupuesto Mayor Auxiliar de Asignación 2019 y 2020. Control Fondo Especial Redes Integradas 2019 y 2020 PFPSS

En cuanto al presupuesto operativo, los porcentajes de gasto del 2019 y 2020 fueron del 36,4% y de un 30,2% (respectivamente, en el caso del 2020 al 31 de agosto). Mientras que los porcentajes de gasto del Fondo Especial en el período 2019 fue de un 27% y al mes de agosto 2020, de un 20%.

Los gastos que se registran en el Fondo Especial durante el 2019 y 2020, corresponden en su mayoría a recursos financieros trasladados a distintas unidades programáticas para financiar la sustitución de funcionarios que laboran en el Programa de FPSS y en la implementación de la Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que los gastos registrados, no están reflejando toda la inversión que se está realizando en relación con el proceso, ya que por ejemplo, no incluye lo correspondiente al costo salarial de los 14 funcionarios de la Dirección de Red Integrada de la Prestación de Servicios de Salud Huetar Atlántica que estuvieron en el 2019 desarrollando acciones (sobre el particular, solamente se registra en el Fondo Especial el gasto en la partida 2002 por la sustitución).

Y en el caso del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, los doce funcionarios que conforman el equipo de trabajo actualmente, solamente uno de los funcionarios está asociado a la unidad programática 2919; tres se encuentran en condición de préstamo por lo que están adscritos a otras unidades ejecutoras; mientras que los siete restantes están bajo la modalidad de sustitución interina y el gasto salarial no se ve reflejado en la unidad programática del PFPSS.

De acuerdo con la consulta realizada al Sistema de Planilla Ampliada de la Dirección de Presupuesto, el costo salarial de los funcionarios (13) que han laborado en el Proyecto entre el 2019 y el 2020, se estima en **₡693.715.625,06** como se muestra en la siguiente tabla:

⁷ Gastos para el período 2020, con corte al 31 de agosto 2020.



TABLA NO. 2

COSTO DE LAS PLAZAS UTILIZADAS EN EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD DE OCTUBRE⁸ 2019 A AGOSTO 2020

PERFIL DEL CODIGO	U.P DE LA PLAZA	FECHA DE INGRESO AL FPSS	FECHA QUE LLEGA EL NOMBRAMIENTO ACTUAL	Costo		
				2019	2020	TOTAL
MÉDICO ASISTENTE GENERAL	2602	16/09/2019	07/12/2020	₡16.041.206,99	₡37.063.639,05	₡53.195.344,04
ASISTENTE EJECUTIVO DE GERENCIA	1100	16/09/2019	28/11/2020	₡8.104.969,15	₡25.104.974,45	₡33.298.930,60
DIREC REG SERV MED	2799	17/09/2019	(*)	₡21.306.422,45	₡56.443.811,05	₡77.796.757,50
SECRETARIA EJECUTIVA 2	2101	23/09/2019	17/12/2020	₡3.567.782,75	₡9.536.684,04	₡13.194.480,79
PROFESIONAL 2	2493	30/09/2019	25/12/2020	₡9.196.396,44	₡24.124.616,14	₡33.411.433,58
ENFERMERA LICENCIADA 6	2205	01/10/2019	25/12/2020	₡10.087.458,33	₡31.813.738,82	₡41.991.331,15
PROFESIONAL 4	4403	30/10/2019	14/12/2020	₡6.391.868,06	₡23.000.732,29	₡29.484.950,35
PROFESIONAL 4	2915	03/03/2020	30/11/2010		₡24.661.665,64	₡24.748.985,64
PROFESIONAL 4	1131	09/03/2020	05/07/2020		₡8.953.900,90	₡9.042.947,90
PROFESIONAL 4	2901	En calidad de préstamo		₡30.707.570,59	₡26.389.882,16	₡57.100.353,75
MEDICO EVALUADOR 2	2901	En calidad de préstamo		₡66.181.907,52	₡56.748.533,72	₡122.933.342,24
MEDICO EVALUADOR 2	1100	En calidad de préstamo		₡67.752.899,11	₡59.698.263,31	₡127.452.262,42
MEDICO EVALUADOR 2	2919	Pertenece al Programa		₡38.386.968,70	₡32.449.733,40	₡70.839.621,10
				₡277.725.450,09	₡415.990.174,97	₡693.715.625,06

(*) Según oficio GG-0571-2020 se mantiene en ambos puestos hasta el 31-01-2021.

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Director del Programa FPSS y Consulta al Sistema de Planilla Ampliada de la Dirección de Presupuesto.

El gasto que no se estaría por lo tanto considerando, durante el período 2019-2020, se estima en ₡622,876,003.96 al restar los 71 millones del único funcionario que se encuentra adscrito a la unidad ejecutora 2919.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establece en la norma 4.5.2 Gestión de proyectos, en lo que interesa lo siguiente:

“(…) El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos (...)

c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes.

⁸ En el caso de los funcionarios que se encuentran en calidad de préstamo y el que está adscrito a la unidad ejecutora 2919, se consideró el gasto desde marzo 2019, fecha en que fue aprobada la figura del Programa de FPSS.



Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.”

La pérdida de la trazabilidad en la inversión que se está ejecutando en el proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, es ocasionada por la figura utilizada para conformar de los equipos de trabajo encargados del desarrollo del proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, es decir la utilización de funcionarios de unidades ejecutoras que se trasladan con su propia plaza a laborar en el Programa de Fortalecimiento, o en la Dirección de RIPSS HA.

Al respecto y de acuerdo con lo manifestado por el Lic. Andrey Sánchez Duarte, Jefe del Área de Formulación Presupuestaria, se diseñó una normativa que se encuentra en proceso de aval, y está orientada a migrar a la creación de plazas de servicios especiales, para ir eliminando paulatinamente la figura de sustitución.

La situación evidenciada no favorece el control de los costos y su relación con el avance de las estrategias establecidas, genera además como se indicó, una percepción errónea de que podría existir una subejecución de los recursos presupuestarios destinados para el desarrollo del proceso.

3.2 De las diferencias en el control del uso del Fondo Especial

Del análisis realizado sobre los movimientos de los recursos del Fondo Especial de Redes Integradas, año 2020, se evidenció que existen oportunidades de mejora en los controles de registro de las erogaciones realizadas, por cuanto se observan diferencias entre los registros que lleva el Área de Formulación de Presupuesto y los del Programa Fortalecimiento de Prestación de los Servicios de Salud, la diferencia existentes es por ₡118,639,099.24 (ciento dieciocho millones seiscientos treinta y nueve mil noventa y nueve colones con 24 céntimos).

La Ley General de Control Interno N°8292, señala sobre actividades de control:

“Artículo 15. —Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.”

La Guía para el Acceso a los Recursos de los Fondos Presupuestarios Especiales de mayo 2010, elaborada por la Gerencia Financiera, señala que en conjunto con otras Gerencias se coordinará la inclusión de fondos especiales para el financiamiento de proyectos previamente establecidos y que los recursos serán trasladados a las unidades ejecutoras por medio de modificación presupuestaria. En relación con la ejecución, registro y control del fondo, en punto 6 se indica:

“6.2 Cada Unidad Ejecutora será responsable de ejecutar el presupuesto asignado con recursos del Fondo, registrando las operaciones realizadas y llevando el control del presupuesto de acuerdo con la normativa institucional, con el apoyo del SICP.”

Esta misma norma establece en el apartado 7 Responsabilidades, lo siguiente:

“Dirección de Presupuesto:

(...) Llevar el control del saldo del Fondo.

Unidades Ejecutoras:



(...) Ejecutar y controlar los recursos asignados del Fondo, llevando un registro oportuno de los pagos realizados.”

En concordancia con la normativa antes mencionada, se evidenció que tanto la Dirección de Presupuesto como el Programa de FPSS disponen de una hoja electrónica en la que se registran los movimientos de fondo. En este sentido es importante recordar que el responsable del Fondo Especial es el director del Programa de FPSS, por lo que para el traslado de los recursos presupuestarios se requiere de su aval.

Se procedió a realizar una conciliación de los montos registrados en ambos controles para el período 2020, y se observaron las diferencias que se resumen en la siguiente tabla:

TABLA NO. 3

Diferencia en el saldo en el cuadro de control del Fondo Especial del Programa de Fortalecimientos de Servicios de Salud entre los registros del Área de Formulación de Presupuesto y el Programa de Fortalecimiento de Prestación de Servicios Salud

Datos del Fondo año 2020	Control Presupuesto	PFSS	Diferencia
Monto Asignado	₡876,365,560.70	₡876,365,560.70	₡0.00
<u>Gastos:</u>			
Personal Sustituto PFSS	61,281,100.00	108,071,100.00	46,790,000.00
Otras Partidas RIPSSHA	-	71,849,099.24	71,849,099.24
Total Gastos	₡61,281,100.00	₡179,920,199.24	₡118,639,099.24
Saldo del Fondo 2020	₡815,084,460.70	₡696,445,361.46	-₡118,639,099.24

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Área de Formulación de Presupuesto en cuadro de Excel "14. Redes Integradas" (Unidad Ejecutora 1198, 14. Fondo Redes Integradas, Dr. Luis Carlos Vega Martínez) y Programa Fortalecimiento Prestación Servicios de Salud.

Como se puede observar el control que se ejecuta por parte del PFPSS registra mayores gastos que los incluidos por la Dirección de Presupuesto. Y la principal diferencia observada se genera en el rubro de personal sustituto por la suma de ₡46,790,000.00 (cuarenta y seis millones setecientos noventa mil colones), esto corresponde a registro por montos menores a los planteados, o a la no consideración de modificaciones presupuestarias tramitadas para financiar la sustitución de personal en las distintas unidades que se encuentran laborando para el Programa.

En este sentido, se identificó documentación disponible en el sitio colaborativo utilizado por las unidades programática para gestionar modificaciones, relacionados con el trámite de modificaciones especiales, que no se incluyen en el control que tiene la Dirección de Presupuesto, pero si fueron registradas por el Programa de Fortalecimiento Prestación Servicio de Salud, esto por un monto de ₡23.937.500.00 (veintitrés millones novecientos treinta siete mil quinientos colones). El detalle es por es el siguientes;

Unidad Ejecutora solicitante	Monto	Oficio aval del Director del Programa
Centro Gestión Informática Gerencia Médica (oficio CGIGM-0053-2020 del 25 de febrero del 2020)	₡2,994,600.00	PFSS-0040-2020
Gerencia General (PFSS-00072-2020 del 5 de mayo del 2020 y otra en oficio GG-PFPSS-0134-2020 del 2 de setiembre del 2020)	₡3,316,600.00	PFSS-00072-2020
Hospital San Rafael de Alajuela (oficio DG-0041-2020 del 7 de enero del 2020)	₡7,670,900.00	GG-PFPSS-0134-2020
Hospital de Guápiles (oficio HG AFC-MO-10-2020 del 27 de febrero del 2020)	₡3,468,400.00	PFSS-00013-2020
Hospital de Guápiles (oficio HG AFC-MO-10-2020 del 27 de febrero del 2020)	₡6,487,000.00	PFSS-00045-2020



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Además, en el cuadro de control de movimientos que lleva el Programa de Fortalecimiento Prestación Servicio de Salud se registra un total de movimiento por modificaciones especiales de ₡18,266,400.00 (dieciocho millones doscientos sesenta y seis mil cuatrocientos colones), monto que no es registrado en el Control del Fondo que se tiene en la Dirección de Presupuesto, y para los que no se ubicaron en el sitio colaborativo (Share Point) los documentos que sustentan la cifra. Al respecto se suministraron por parte del PFPSS los documentos que respaldan movimientos por un total de ₡14,817,200.00 (catorce millones ochocientos diecisiete mil doscientos colones) correspondiente a las siguientes modificaciones:

Unidad Ejecutora	Monto	Oficio Aval	Fecha
Dirección de Administración de Proyectos Especiales	₡3,051,300.00	PFSS-00019-2020	03/02/2020
Dirección de Administración de Proyectos Especiales	₡3,449,200.00	GG-PFPSS-0083-2020	03/06/2020.
Dirección Proyección de Servicios de Salud	₡4,709,700.00	GG-PFOSS-0142-2020	21-09-2020
Hospital de Guápiles	₡3,607,000.00	GG-PFPSS-0138-2020	11/09/2020.
Monto Total ME incluida por PFPSS no incluye Presupuesto	₡14,817,200.00		

Fuente: Elaboración Propia con datos suministrados por el Programa Fortalecimiento Prestación Servicios de Salud, recibidos el 05/10/2020.

La diferencia de ₡3,449,200.00, corresponde a una modificación de la Dirección Proyección de Servicios de Salud, que según la información y documentación suministrada, fue incluida por error en el control del PFPSS.

Otra de las situaciones que genera diferencias en los controles que se utilizan por parte de la Dirección de Presupuesto y el PFPSS, es que, en el caso de la Dirección de Presupuesto, no hay consistencia en el registro de los montos en el cuadro de control, ya que en algunos casos se registra el gasto únicamente para la partida 2002 Sueldos Personal Sustitu. y en otros casos incluye otras partidas incluidas en la modificación (como son: 2092 Sueldo Adicional, 2603 Contrib.Patronal A I.V.M., 2604 Transf.Empr.Publ.Financie, 2605 Tran.Inst.Publ.Servicio, 2606 Aport.Patr.F.Retiro Empl., 2607 Contrib. Pat. Asoc Solid y 2618 Aporte Fondo Capitalización Laboral).

En cuanto a la diferencia de ₡71,849,099.24, mencionada en la tabla No. 4 y relacionada con la RIPSS HA, corresponde a la solicitud efectuada y avalada por el Director del Programa (oficio GG-PFPSS-0132-2020 del 27 de agosto de 2020) de ₡22.080.199,24 para financiar la sustitución de personal que labora en la implementación de la Red Integrada de la PSS Huetar Atlántica y de ₡49.768.900 para otras partidas presupuestarias.

Dentro de las posibles causas de las debilidades de control señaladas se encuentra, el hecho de que, para el control de los recursos del fondo, el Área de Formulación de Presupuesto no se consigne la fecha en la cual se realizó la modificación o algún detalle del movimiento, además que no se identifica una fecha de corte de los registros del cuadro de control.

Aunado, no se realiza una conciliación periódica de los saldos del fondo con la unidad responsable de los recursos. Sobre el particular, la Licda. Marcela Segura Salgado Analista de Presupuesto, encargada actual del control del cuadro del Fondo de Redes Integradas, en la Dirección de Presupuesto, informó que no se hace un informe, lo que se hace es en cada proceso de formulación se le solicita mediante un oficio el monto para el próximo año y la unidad responde indicando el monto.

Los saldos revelados en el control del Fondo del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, no se refleja de manera correcta, ya que no hay una consistencia en el manejo de los datos entre Área de Formulación de Presupuesto y el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, dicha situación no permite una trazabilidad y revelación de la información.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Además para el año 2020, se verificó una cantidad de 12 solicitudes de modificaciones especiales, tramitadas por nueve unidades que requieren de los recursos que afectan el Fondo del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud, esto representa el 12% del total de los recursos asignados al fondo, sino se mejoran los controles implementados sobre los movimientos, existe el riesgo ante un eventual incremento en la cantidad de movimientos y utilización de los recursos del fondo especial, de que se tramiten modificaciones especiales, sin que existan los recursos presupuestarios suficientes.

CONCLUSIONES

La necesidad de mejorar la prestación de servicios de salud y el desarrollo de los componentes de Modelo de Atención asumido a nivel del país, ha sido un tema discutido y analizado ampliamente a nivel institucional a través del tiempo. En nuestro papel de órgano de fiscalización y control se efectuaron en el año 2009 por medio del Informe de -Auditoría ASS-250-R-2009 recomendaciones que junto con otros planteamientos realizados por una Comisión de Notables conformada por el gobierno de la República, motivaron a iniciar un proceso de revisión y ajuste del “Modelo de Atención”.

Entre el 2010 y el 2013, un equipo de trabajo conformado por Directores de las Direcciones de Sede de la Gerencia Médica y funcionarios de otras Gerencias diseñaron una serie de documentos (análisis del avance del Modelo de Atención, Definición de Intervenciones por nivel, entre otros). Posteriormente se conformó un Equipo Tarea, para realizar la validación correspondiente; este equipo planteó en el 2016 a las autoridades superiores la necesidad de desarrollar el Fortalecimiento de la Prestación de Servicios mediante la Estrategia de Atención Primaria de Salud Renovada para lo cual se requería: fortalecer los logros alcanzados, completar la agenda inconclusa de la implementación del modelo readecuado de atención y enfrentar los retos que presentan para el país y para el sistema, debido a los cambios demográficos, epidemiológicos, tecnológicos.

Entre el 2016 y 2018 se desarrolló entonces, un Proyecto en la Región Huetar Atlántica, dirigido a crear las herramientas necesarias para la implementación del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud en la CCSS. Los resultados y propuestas técnicas fueron avalados por el Órgano Superior en marzo del 2019.

Si bien es cierto, el proceso ha sido largo, a partir de las disposiciones emitidas por la Junta Directiva en marzo 2019, que respaldan la relevancia que tiene para la institución, se esperaría un desarrollo estructurado y planificado.

Al momento del estudio no se tiene un plan de gestión del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud que establezca en detalle de las actividades a desarrollar para cada uno de los componentes establecidos en la estrategia, los tiempos de ejecución, responsables, costos y métodos de monitoreo. Lo que existe es un documento que se encuentra en proceso de elaboración. Y aunque la Dirección del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicio de Salud estableció como prioridades para el 2020 la optimización del proceso de conformación de la RIPSS Huetar Atlántica, y garantizar el cumplimiento del indicador de que será evaluado en el 2022 por el Banco Mundial, no se observa un avance considerable, principalmente porque no se ha logrado concretar el Manual de Organización y Funciones y los Perfiles de Puesto de las Direcciones de Redes Integradas de la Prestación de Servicios de Salud debido a información sobre las funciones y competencias que debía se aportada por parte del Proyecto de Reestructuración del Nivel Central.

En términos presupuestarios, no se dispone de una trazabilidad real de los recursos que se invierten en el proceso de FPSS, ya que al utilizar funcionarios de otras unidades con la modalidad de sustitución de éstos en las unidades programáticas a las que pertenecen, los gastos salariales no se ven reflejados en los gastos del proceso.

Para el financiamiento de proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, se creó un fondo Especial, al respecto, se evidenció la existencia de oportunidades de mejora en su control tanto de parte del Programa de FPSS, como responsable de los recursos, así como de la Dirección de Presupuesto.



Si bien es cierto, el proceso de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud es de largo plazo, se requiere brindar mayor celeridad a las acciones a fin de garantizar la utilización adecuada de los recursos públicos.

RECOMENDACIONES

Al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, en su calidad de Gerente General, o quien ocupe su puesto.

1. En virtud de los hallazgos 1 y 2 del presente estudio, establecer un plan de gestión del Programa que defina en detalle las actividades a desarrollar para cada uno de los componentes, los tiempos de ejecución, los responsables y costos proyectados, así como los métodos de monitoreo y seguimiento, de manera que se controle su ejecución.

En caso de determinarse la necesidad de ajustar o complementar alguno de los documentos técnicos que fueron avalados y establecidos como referentes para la implementación institucional del Fortalecimiento de la Prestación de Servicios, que la Gerencia General valore y determine si corresponde presentarlo a conocimiento de la Junta Directiva.

Para la atención de la presente recomendación se deberá remitir el Plan de Gestión del Programa con los elementos indicados y el respectivo aval de esa Gerencia. El plazo para la atención de la recomendación se establece en 3 meses.

2. En concordancia con el hallazgo 3.1, realizar con la Gerencia Financiera, la Dirección del Programa de Fortalecimiento y otra instancia que se estime pertinente, una valoración de los posibles mecanismos de control que pueden implementarse para lograr la trazabilidad de los gastos salariales en proyectos especiales. Asimismo, definir un plan acción para el fortalecimiento del control en cuanto al PFPSS, de acuerdo con los resultados obtenidos en la valoración.

Para la acreditación de la recomendación, se deberá informar a esta Auditoría el resultado de la valoración efectuada y aportar el plan de acción elaborado. El plazo para la atención de la recomendación es de: 6 meses.

Al Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de la Dirección de Presupuesto o a quien en su lugar ocupe el Cargo.

3. Actualizar y/o ajustar la normativa técnica relacionada con la gestión de los Fondos Especiales, con el propósito de fortalecer aspectos en materia de control, seguimiento, así como sobre las responsabilidades de los funcionarios a cargo de estos recursos. Dentro de los aspectos a considerar, se sugiere incluir en la normativa, la emisión de informes de conciliación periódica.

Para la acreditación de esta recomendación, remitir a esta Auditoría Interna, la normativa avalada. En consenso con la Administración, el plazo para el cumplimiento de esta recomendación es de **6 meses**.

Al Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de la Dirección de Presupuesto y al Dr. Luis Carlos Vega Martínez Director del Programa de Fortalecimiento de la prestación de Servicios de Salud, o a quienes en sus lugares ocupen el Cargo.

4. En tanto se emite normativa técnica actualizada en relación con la gestión y control de Fondos Especiales, mejorar los controles que se ejecutan del Fondo Especial de Redes Integradas, es importante llevar a cabo la conciliación de los saldos para los períodos 2019 y 2020, con el fin de determinar la ejecución real. Adicionalmente, establecer las pautas a seguir en el registro y control de las modificaciones especiales de manera que se establezcan las medidas de control correspondiente para el año 2021.



Para la acreditación de esta recomendación, remitir a esta Auditoría Interna, los resultados de la conciliación, así como las medidas establecidas para ejecutarse durante el 2021. En consenso con la Administración, el plazo para el cumplimiento de esta recomendación es de **6 meses**.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el Artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, se procedió a comentar los resultados del estudio con los siguientes funcionarios: Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General; Dr. Luis Carlos Vega Martínez, Director del Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud; Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director Dirección de Presupuesto y Lic. Juan José Acosta Cedeño, Asistente Ejecutivo de la Gerencia General.

Su observaciones y comentarios fueron consignados en el acta de comentario correspondiente (del 23 de noviembre 2029). En relación con las recomendaciones, en términos generales se plantearon las siguientes observaciones:

Recomendación 1: el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, y el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, solicitaron valorar la redacción del segundo párrafo de la recomendación, ya que presentar los documentos a la Junta Directiva podría generar un retraso en la elaboración del Manual de Organización y Funciones de la RIPSS.

Sobre particular, se procedió a ajustar la redacción del segundo párrafo, dejando la decisión y valoración de la Gerencia General, la presentación de los documentos que se ajusten o complementen ante la Junta Directiva.

Recomendación 2: El Lic. Sergio Gómez Rodríguez, indicó que la recomendación no era factible de cumplir, debido a que los sistemas actuales de información no permiten ejercer el control que se recomienda. El Dr. Roberto Cervantes Barrantes expresó que se podría realizar un análisis de posibles alternativas para ejercer control, y que este tema sería de interés no solo para el PFPSS sino también para otros proyectos, y que debían participar la Gerencia Financiera y otras instancias. Se propuso además por parte del Lic. Gómez Rodríguez que se diseñara un plan de acción para fortalecer el control de los recursos. Y se indicó por parte del Dr. Cervantes Barrantes que el plazo para la atención de la recomendación podría ser de 6 meses.

De acuerdo con las observaciones efectuadas se replanteo la recomendación considerando las observaciones realizada por funcionarios de la administración activa. Y se ajustó el plazo para su atención al tiempo solicitado.

Recomendación 3: El Lic. Sergio Gómez Rodríguez, solicitó que se ajuste la redacción para que no se piense que no existe una normativa, ya que sí existe.

Sobre el particular, se procedió a ajustar la redacción de la recomendación.

Recomendación 4: El Lic. Sergio Gómez Rodríguez y el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, solicitaron ampliar el plazo para la atención de la recomendación a 6 meses.

Se efectuó el ajuste al plazo solicitado por los funcionarios.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

El borrador del presente informe se entregó el 29 de octubre del 2020 en versión digital, al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General mediante el oficio N° AI-2751-2020 del 28 de octubre del 2020, con el propósito de que, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se formularan y remitieran a la Auditoría, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido.

No se recibió en el plazo establecido, ningún documento mediante el cual se comuniqué algún tipo de observación respecto al contenido del borrador de informe remitido.

ÁREA DE SERVICIOS DE SALUD

Licda. Rosa María Rodríguez Barrantes
Asistente de Auditoría

Licda. Ana Cecilia Mora Ortiz
Asistente de Auditoría

Lic. Edgar Avendaño Marchena
JEFE DE AREA

EAM/RMRB/ACMO/jfrc