

Auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS, con el apoyo del Fideicomiso CCSS-BCR/2017

05 de noviembre de 2024

Informe n.º DFOE-BIS-IAD-00006-2024

2024

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social
Auditoría de Carácter Especial- Compromiso de informe directo
Contraloría General de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
SIGLAS Y ABREVIATURAS	10
2. RESULTADOS	11
Débil gobernanza del Programa de mejoramiento de servicios, infraestructura y equipamiento de la CCSS	11
Afectación en proyectos clave del Programa por la suspensión del portafolio de inversiones de la CCSS	13
3. CONCLUSIÓN	16
4. DISPOSICIONES	17
REFERENCIAS	19
ANEXO 1	20
FIGURAS	
FIGURA 1 PROYECTOS A DESARROLLAR CONTEMPLADOS EN EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LOS CENTROS DE SALUD, LOGÍSTICOS Y FINANCIEROS DE LA CCSS	7
FIGURA 2 CANTIDAD DE PROYECTOS EN CADA ETAPA DE AVANCE AL MOMENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES INSTITUCIONAL	14
FIGURA 3 CANTIDAD DE OBRAS SEGÚN SU NIVEL DE AVANCE EN LAS ETAPAS DEL CICLO DE VIDA DEL FIDEICOMISO AL 2024	15

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito verificar si la gobernanza del programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con el apoyo del Fideicomiso suscrito al efecto con el Banco de Costa Rica (CCSS-BCR/2017), se ajusta al marco normativo y técnico aplicable. El periodo analizado comprendió de enero de 2020 a octubre de 2024.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La CCSS a través del programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros, tiene como objetivo aumentar la capacidad instalada mediante el desarrollo de 53 obras de infraestructura prioritaria de salud para el primer nivel de atención. Estas obras incluyen 30 sedes de áreas de salud, 18 sucursales, cuatro direcciones regionales de sucursales, un centro de almacenamiento y distribución junto con el laboratorio de productos farmacéuticos, y laboratorio de normas y calidad de medicamentos. En este marco es importante determinar si la gobernanza ejercida por la CCSS, a través de la estrategia y supervisión del programa, es congruente con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable, a efecto de impulsar el logro de los objetivos establecidos en beneficio de las personas usuarias de los servicios.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*La evidencia recabada permite concluir que la gobernanza del programa **cumple parcialmente** con el marco normativo y técnico aplicable, de conformidad con los objetivos de la presente auditoría. Al respecto, la CCSS determinó las áreas de salud a construir, enfocándose en poblaciones vulnerables, lo cual resultó en la inclusión de comunidades en la Fortuna, Aguas Zarcas, Ciudad Quesada, Orotina, Cariari, Cóbano, Nicoya, Bagaces, Liberia, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Garabito, entre otras.*

Sin embargo, la CCSS no estableció una estructura de gobernanza que le permitiera impulsar la planificación oportuna de los proyectos, la sostenibilidad de los recursos en el tiempo y la administración de los riesgos para el logro de los objetivos. En este sentido, la urgencia por solventar necesidades en infraestructura fue canalizada a través del fideicomiso como vehículo de propósito especial, sin aparejarse de una estrategia y un marco de supervisión congruente con el rol y responsabilidades de la CCSS sobre el programa.

Así, la falta de programas funcionales por parte de la CCSS le impidió al Fideicomiso dar órdenes de inicio a las primeras obras hasta 2019. A ello se sumaron retrasos originados en las modificaciones de alcance que ameritaron la firma de adendas al contrato de fideicomiso; constantes validaciones con partes interesadas de las redes de salud de la CCSS que no fueron involucradas con oportunidad desde el inicio y la incertidumbre ocasionada por la pandemia del COVID-19. También, el programa inició con imprecisiones en la estimación de los metros

cuadrados de construcción, así como la omisión de los costos de adquisición de terrenos y el mantenimiento de las obras.

Por su parte, de forma paralela a la gestión del Fideicomiso y sin fundamento en estudios técnicos de costo-beneficio, la Junta Directiva de la CCSS, en la Sesión Ordinaria n.° 9318 del 9 de marzo de 2023 suspendió los proyectos del Portafolio de Inversiones Institucional, incluidos los de este programa, generando un impacto negativo en los avances registrados a la fecha según lo señalado por el Banco de Costa Rica. Para ese momento un total de cuatro proyectos estaban en trámite de permisos de construcción, 11 en proceso de licitación, dos completando anteproyecto, 30 en diversas gestiones relacionadas con los terrenos y seis en etapas iniciales de análisis.

Posteriormente, en la Sesión Ordinaria n.° 9331 del 4 de mayo de 2023, la Junta Directiva acordó la reanudación únicamente de 30 proyectos del Fideicomiso relativos a las áreas de salud, pero aplazó la decisión sobre sucursales, direcciones regionales y el centro de almacenamiento y distribución junto con los laboratorios. Al respecto, es preciso señalar que desde diciembre de 2023 se cuenta con un informe de la Gerencia Financiera sobre este asunto, el cual no ha sido conocido por la Junta Directiva.

Es así como, durante la vigencia del plazo del contrato de fideicomiso (2017-2024) no se concretó la entrega de ninguna obra. Más recientemente, en octubre de 2024 la Junta Directiva decidió ampliar el plazo del contrato de fideicomiso por 7 años adicionales; pero prevalece la indeterminación en cuanto al alcance del programa ocasionada en la suspensión del Portafolio de Inversiones Institucional y por ende no se tiene certeza del costo final asociado a dicho programa. Tampoco la Administración ha determinado la capacidad institucional para la recepción de las obras, lo cual incluye su puesta en marcha, mantenimiento y dotación de personal. Todo lo anterior coloca en riesgo la oportunidad de la entrada en operación de los establecimientos y la obtención de los beneficios previstos con el programa.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone a la CCSS establecer para el Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS, la estructura de gobernanza mediante el flujo de toma de decisiones, roles y responsabilidades, la programación actualizada del tiempo, costo y alcance, la gestión de riesgos, la estrategia de comunicación del programa que incluya a las partes interesadas, seguimiento y evaluación, así como la definición del cierre del programa, de acuerdo con la normativa aplicable y buenas prácticas en la materia. También, establecer un modelo para la recepción, operación y mantenimiento de las obras relativas a las Áreas de Salud que le entregue el Fideicomiso.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL BIENESTAR SOCIAL

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GOBERNANZA DEL
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS, INFRAESTRUCTURA Y
EQUIPAMIENTO DE LOS CENTROS DE SALUD, LOGÍSTICOS Y FINANCIEROS DE LA
CCSS CON EL APOYO DEL FIDEICOMISO CCSS-BCR/2017**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para el desarrollo de infraestructura física de alta prioridad e impacto en la entrega de servicios de salud, cuenta con el Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la Institución (en adelante programa); el cual comprende dentro de su alcance 53 obras de infraestructura física que aumentarían la capacidad instalada de la CCSS. La ejecución de las obras está a cargo de un fideicomiso inmobiliario suscrito con el Banco de Costa Rica (BCR).
- 1.2. En este marco es importante determinar si la gobernanza ejercida por la CCSS, a través de la estrategia y supervisión del programa, es congruente con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable, a efecto de impulsar el logro de los objetivos establecidos en beneficio de las personas usuarias de los servicios.
- 1.3. La presente auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, n.º 7428.

OBJETIVO GENERAL

- 1.4. Verificar si el Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros mediante el Fideicomiso CCSS-BCR/2017 se desarrolla con base en criterios de buena gobernanza, de conformidad con el marco normativo y técnico aplicable.

ALCANCE

- 1.5. Se analizaron las acciones llevadas a cabo para la gobernanza del programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud,

logísticos y financieros apoyados en el Fideicomiso CCSS-BCR/2017, durante el período comprendido entre el 01 de enero del 2020 y enero del 2024.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron discutidos con personal de la Caja Costarricense del Seguro Social en una reunión virtual efectuada el 11 de junio de 2024. Además, fueron comunicados formalmente mediante oficio n.º DFOE-BIS-0330 (10573) del 24 de junio de 2024 y precisados mediante oficio DFOE-BIS-0456 (14313) del 12 de septiembre de 2024.
- 1.7. Dichos criterios consideran primordialmente la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227; la Ley General de Control Interno, n.º 8292; las Normas de Control Interno para el sector público (N-2-2009-CO-DFOE), así como el Contrato del Fideicomiso; el Reglamento del Comité Ejecutivo y el Reglamento del Comité de Vigilancia; la Política Institucional en Dirección y Gestión de Portafolios, Programas y Proyectos CCSS - DPI; y buenas prácticas de gobernanza en programas y proyectos.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría establecido por la DFOE, el cual está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400 para las Auditorías de Cumplimiento, de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría, se revisó la información suministrada en las entrevistas y solicitudes de información formuladas a diferentes dependencias de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y del Banco de Costa Rica (BCR).

GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA

- 1.10. En Costa Rica, la salud es un derecho constitucional que el Estado debe garantizar, al promover su universalización para que todas las personas y comunidades tengan acceso a la prestación de los servicios de salud. Para lograr este cometido, existen diferentes establecimientos de salud organizados en tres niveles de complejidad, definiéndose para el primero de ellos, una organización a través de las sedes de áreas de salud, en las cuales se ubican los servicios administrativos y de apoyo, así como la posibilidad de albergar uno o más Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS).
- 1.11. La CCSS con el fin de brindar un servicio a los usuarios del primer nivel de atención propuso el Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS, el cual sería desarrollado mediante la figura Fideicomiso CCSS-BCR/2017.

- 1.12. Como parte de dicho programa se incluyen 30 sedes de áreas de salud, las cuales fueron definidas con base en una priorización de criterios técnico-médicos tales como población beneficiada, aumento de la demanda, accesibilidad, evaluación del desempeño y el índice de desarrollo social. Se contemplan 18 Sucursales y cuatro Direcciones Regionales de Sucursales, con el propósito de facilitar¹ la desconcentración de actividades relacionadas con el aseguramiento, servicios de pensiones, servicios cobratorios así como de tipo administrativo, coadyuvando al logro de objetivos consignados en la planificación operativa, presupuestaria y estratégica de la Institución.
- 1.13. Además, se integra un Centro de Almacenamiento y Distribución², el cual incluye el laboratorio de normas y calidad de medicamentos, y el laboratorio de productos farmacéuticos de la CCSS; este centro se propone con el objetivo de recibir, almacenar, alistar y distribuir medicamentos e insumos médicos. Actualmente la CCSS alquila 3 inmuebles desde donde se coordinan estas actividades, por lo cual busca generar ahorros con la construcción de un centro propio. Las obras a desarrollar, suponen un beneficio a las siguientes localidades:

Figura 1

Proyectos a desarrollar contemplados en el Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS.



Fuente: Elaboración propia con información de la Adenda n.º 4 al contrato de Fideicomiso.

¹ Según oficio GF-3533-2023, del 21 de noviembre de 2023.

² Según documento denominado "Perfil de proyecto de Construcción y Equipamiento de Centro de Distribución de la CCSS". Versión 1.0, Febrero 2022.

-
- 1.14. En el marco del Fideicomiso, el Fiduciario es el Banco de Costa Rica (BCR), que de conformidad con el Manual Operativo del Fideicomiso (MANOF), es el encargado de aprobar normativa interna circunscrita al fideicomiso. Además, ese manual establece la conformación de la Unidad Administradora de Proyectos-UAP, la cual vela por la organización, dirección y control de las contrataciones en lo técnico, legal y financiero, para el desarrollo de las diferentes fases.
 - 1.15. Por su parte, la CCSS como Fideicomitente cuenta con la siguiente organización interna en el marco del programa. Primero, la Junta Directiva de la CCSS es quién establece los lineamientos de alto nivel y aprueba la estrategia de implementación del programa. También, instruye al Comité Ejecutivo en la ejecución de las actividades propias del Fideicomiso. Aunado a esto, brinda el seguimiento y control sobre el avance del Programa y toma decisiones estratégicas.
 - 1.16. El Comité Ejecutivo se concibe como un espacio de coordinación interna de la CCSS para el desarrollo del programa mediante el Fideicomiso. De acuerdo a las funciones establecidas en su reglamento de conformación y funciones, debe canalizar los diversos requerimientos que surjan para la ejecución del Programa, brindar seguimiento y tomar decisiones ejecutivas de alto nivel. También, le compete gestionar recursos, autorizar cambios según las prioridades y el alcance, así como fomentar la rendición de cuentas. Este Comité se encuentra integrado por las siguientes instancias internas de la CCSS: Presidencia Ejecutiva, Gerencia Médica, Gerencia de Logística, Gerencia Financiera, Gerencia de Infraestructura y Tecnología así como por la Dirección de Planificación Institucional.
 - 1.17. Asimismo, la Junta Directiva de la CCSS designó³ a la Gerencia de Infraestructura y Tecnología (GIT), como coordinadora interna del Programa a través del Fideicomiso. Esta gerencia debe tomar todas las medidas requeridas para cumplir con el alcance establecido en el Programa y comunicar a ese órgano colegiado el avance logrado y la necesidad de tomar decisiones para el buen desarrollo de los proyectos. Además, tiene bajo su cargo a la Unidad Técnica Contraparte de la CCSS.
 - 1.18. De acuerdo con el MANOF, la Unidad Técnica Contraparte-UTC de la CCSS, se encarga de administrar y gestionar los recursos financieros y técnicos del Programa a través del Fideicomiso para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Esto incluye la definición de especificaciones técnicas, la elaboración de adendas contractuales, la fiscalización del cumplimiento de normativas y la coordinación de actividades entre las partes involucradas. Además, debe asegurar que los bienes recibidos al final de cada proyecto cumplan con los estándares establecidos y gestionar cualquier modificación necesaria para el adecuado desarrollo de las obras del Programa.

³ Según acuerdo de la Junta Directiva, artículo 13 de la sesión 8938 del 13 de noviembre de 2017.

- 1.19. También, por parte de la CCSS se encuentra una figura denominada “Comisión de Puesta en Marcha⁴”, aunque no está contemplada en la estructura de gobernanza, su función principal es la de garantizar que las obras cuenten con las plazas y recursos para la entrada en operación de los proyectos.
- 1.20. Finalmente, se conformó un Comité de Vigilancia, el cuál está integrado por tres miembros, nombrados uno por la CCSS, uno por el BCR y otra persona por acuerdo entre ambas partes. Este Comité de Vigilancia debe velar por el cumplimiento de lo establecido en el contrato, así como por la ejecución dentro del plazo y costo estipulado. También, debe fiscalizar la transparencia de las actuaciones de los distintos actores.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.21. La comunicación preliminar de los resultados y disposiciones de la auditoría a la que se hace alusión en el presente informe, se realizó mediante el oficio N.º DFOE-BIS-0487 (17714) otorgando 6 días hábiles para remitir las observaciones oficiales sobre el borrador de informe y reunión del 28 de octubre de 2024, celebrada de forma virtual mediante la plataforma de Google Met con el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente Gerencia de Infraestructura y Tecnología (GIT); Ana Isabel Salas García, Funcionaria GIT; Criseld Souset Morales Kirton, Asesora de la GIT; Steven Fernández Trejos, Asesor de la GIT; Danilo Monge Guillén, Director Unidad Técnica Contraparte (UTC); Jennifer Bonilla Montenegro, Unidad de Presupuesto de la UTC; Grettel Quesada Jiménez, funcionaria de la UTC; Susan Peraza Solano, Directora de Planificación Institucional; Natalie Fonseca Loaiciga, funcionaria Planificación Institucional; Esteban Vega de la O, Gerente de Logística y Olger Sánchez Carrillo, Auditor Interno, todos de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- 1.22. Por su parte, mediante oficio n.º GIT-1677-2024 de 31 de octubre de 2024, el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente Gerencia de Infraestructura y Tecnología, remite las observaciones al borrador de informe, las cuales fueron valoradas por este Órgano Contralor mediante el oficio DFOE-BIS-0507(18877)-2024.

⁴ Coordinada por la Dirección de Planificación Institucional con el acompañamiento de la Presidencia Ejecutiva. Ver documento “Guía para la gestión de integración de los Proyectos de Puesta en Marcha, versión 01, 2010.”

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.23. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento.

Siglas / Abreviaturas	Significado
BCR	Banco de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
GIT	Gerencia de Infraestructura y Tecnologías
LGCI	Ley General de Control Interno
MANOF	Manual Operativo del Fideicomiso
UAP	Unidad Administradora de Proyecto
UTC	Unidad Técnica Contraparte

2. RESULTADOS

- 2.1. Se determinó la existencia de criterios de priorización que consideran a las poblaciones vulnerables para la selección de las áreas de salud que conforman el programa. Al respecto, la CCSS aprobó en sesión de Junta Directiva n.º 8857 de agosto 2016, en su acuerdo tercero, la Metodología de priorización y distribución de la inversión de las áreas de salud en la CCSS, a cargo de la Dirección de Proyección de Servicios de Salud. Este documento señala que dadas las necesidades y disponibilidad de recursos deben priorizarse aquellas inversiones que impacten la prestación de servicios de salud considerando la cantidad de población que recibe el servicio, el acceso, mejoras en la atención a poblaciones vulnerables y la oportunidad del servicio.
- 2.2. Como resultado de la aplicación de la metodología, se determinaron áreas de salud que de recibir una inversión de recursos, podrían obtener un impacto positivo y directo en la población beneficiaria. El criterio de vulnerabilidad de las poblaciones además se mantuvo en otros análisis posteriores⁵ efectuados por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud en cuanto al programa.
- 2.3. Lo anterior es congruente con la Ley General de Administración Pública⁶, la cual en su artículo n.º 4 establece a las entidades el deber de contemplar los principios fundamentales del servicio público en la necesidad social que satisfacen así como la igualdad en el trato a los destinatarios, usuarios o beneficiarios de las actividades que desarrollan.
- 2.4. No obstante el anterior resultado, se determinaron las debilidades que se detallan seguidamente.

Débil gobernanza del Programa de mejoramiento de servicios, infraestructura y equipamiento de la CCSS

- 2.5. La CCSS estableció el conjunto de proyectos pertenecientes al Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento, para ser ejecutados bajo la figura de un Fideicomiso con el BCR; sin embargo, efectuó una débil aplicación de los fundamentos de gobernanza para asegurar la buena marcha del Programa.
- 2.6. De esta forma, el programa inició sin tener una estructura de gobernanza (más allá de una mención general de los roles que asumirían la Junta Directiva, el Comité Ejecutivo, la Gerencia de Infraestructura y Tecnología y la Unidad Técnica Contraparte del Fideicomiso), que le permitiera impulsar la planificación oportuna de los proyectos, la sostenibilidad de los recursos en el tiempo y la administración de los riesgos para el logro

⁵ Documentos denominados “Fortalecimiento de sedes de áreas de salud tipo: 1, 2 y 3, Gestión Fideicomiso” y “Replanteamiento Sedes de Área Fideicomiso CCSS-BCR, agosto 2020”.

⁶ Ley General de la Administración Pública n.º 6227 y sus reformas. Publicada en la Gaceta n.º 102 del 30 de mayo de 1978.

de los objetivos. Tampoco se ha determinado la capacidad institucional para la recepción de las obras, lo cual incluye su puesta en marcha, mantenimiento y dotación de personal.

- 2.7. Lo anterior es contrario a la obligación de velar por el adecuado desarrollo de la actividad, administrar los riesgos y tomar las medidas correctivas ante cualquier evidencia de desviaciones, particularmente en la gestión de programas y proyectos, todo ello de conformidad con los artículos 12 y 16 de la Ley General de Control Interno n.º 8292, así como en el artículo 31 de Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y lo estipulado en el apartado 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público⁷.
- 2.8. Además, es contrario a los principios de la gobernanza que buscan dirigir a un conjunto con el propósito de orientar, conducir y supervisar la ejecución de actividades hacia un fin público específico. Esto es relevante en el contexto del contrato de fideicomiso, en tanto las cláusulas n.º 3 y n.º 12 establecen el deber de la CCSS de instruir los términos para la ejecución del Programa, así como solicitar oportunamente cambios o mejoras a los planes y obras que sean necesarios y viables, realizando una coordinación oportuna de su personal y departamentos relacionados con las diferentes actividades que se desarrollen.
- 2.9. Es importante considerar que según las buenas prácticas, la gobernanza de infraestructuras⁸ engloba las políticas, los marcos, las normas, los procesos y los instrumentos utilizados por los organismos públicos para planificar, tomar decisiones, implementar y supervisar todo el ciclo de vida de las infraestructuras públicas. Además, un marco de gobernanza⁹ interrelaciona la supervisión, control, integración y toma de decisiones con funciones, procesos y actividades para portafolios, programas y proyectos.
- 2.10. Como causa de la situación encontrada se tiene que la urgencia por solventar necesidades en infraestructura se canalizó directamente a través del fideicomiso como vehículo de propósito especial, sin aparejarse de una estrategia y un marco de supervisión congruente con el rol y responsabilidades de la CCSS sobre el programa. Siendo esto incongruente con la normativa citada párrafos atrás y también con el rol de todo fideicomitente, relativo a ejecutar una participación activa en la gestión del fideicomiso como tomador de decisiones estratégicas, ejecutor de controles y monitoreo de los avances y alcances del fideicomiso.
- 2.11. La situación descrita tuvo como efecto el inicio del contrato de fideicomiso sin que los proyectos contaran con un programa funcional¹⁰ que detallara la estimación de recintos

⁷ Normas de Control Interno Interno para el Sector Público. Resolución n.º R-CO-9-2009, publicada en La Gaceta n.º 26 del 06/02/2009

⁸ OCDE, Recomendación del Consejo sobre la gobernanza de infraestructuras, OECD/LEGAL/0460, 2020.

⁹ Project Management Institute. Governance of Portfolios, Programs, and Projects: A Practice Guide. 2016

¹⁰ Se refiere al documento que efectúa la Dirección de Arquitectura e Ingeniería de la Gerencia de Infraestructura y Tecnología, donde se hace un desglose tabular de la estimación de recintos con sus

con sus características, costo y áreas, lo que impidió dar órdenes de inicio a las primeras obras hasta 2019. Además, el cronograma propuesto no reflejó estudios preliminares de las obras, ni cómo se obtuvieron los rendimientos y plazos estimados para cada una de las actividades o el recurso asociado, tampoco contempló las gestiones relativas a la adquisición de terrenos ni un análisis que permitiera identificar riesgos potenciales.

- 2.12. También implicó la necesidad constante de validación por parte de unidades internas¹¹ de la CCSS de nivel local, las cuales no estaban contempladas dentro de la dinámica de aprobaciones, lo que generó la necesidad de extender los plazos originalmente previstos.
- 2.13. Asimismo, es un factor que puede incidir en la sostenibilidad financiera del programa, pues de conformidad con estimaciones de la Unidad Técnica Contraparte de la CCSS, la imprecisión en cuanto a los metros cuadrados de construcción y la no inclusión de los costos de adquisición de terrenos ni del mantenimiento de las obras, implicaba desde 2019 un faltante de aproximadamente USD 137.1 millones para hacer frente al programa.

Afectación en proyectos clave del Programa por la suspensión del portafolio de inversiones de la CCSS

- 2.14. La Junta Directiva de la CCSS en sesión n.º 9318 del 09 de marzo 2023, tomó la decisión de “suspender todos los proyectos del Portafolio de Inversiones Institucional que no hayan iniciado el proceso constructivo” de la CCSS, así como toda compra al igual que cualquier trámite de donaciones de terrenos, lo cual afectó el conjunto de proyectos incluidos en el programa. Ello, en ausencia de un análisis técnico exhaustivo que considerara el avance físico y financiero de las obras, sus afectaciones, el impacto en los niveles de servicio en las personas usuarias y una valoración costo-beneficio que contemplara el incremento de precios por los rezagos en los proyectos u otros conceptos como los alquileres.
- 2.15. Lo anterior, contraviene el deber de la Junta Directiva de asegurar la buena marcha de la institución y de velar porque su toma de decisiones se realice sobre una base de información oportuna, sólida y correcta, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Constitutiva de la CCSS, así como el artículo 5, inciso e) del Reglamento Interno de la Junta Directiva¹².
- 2.16. El estado de avance de los proyectos al momento de la decisión de suspensión de obras era el siguiente:

respectivas características: función, actividades, tareas, recurso humano y equipamiento. Además, incluye documentos con la estimación preliminar de costos y áreas.

¹¹ Según lo indicado en el oficio FID-CCSS-BCR-0140-2019 del 16 de julio de 2019, deberán ser revisados y avalados por la Gerencia Médica, Unidades Técnicas y Unidades Locales correspondientes.

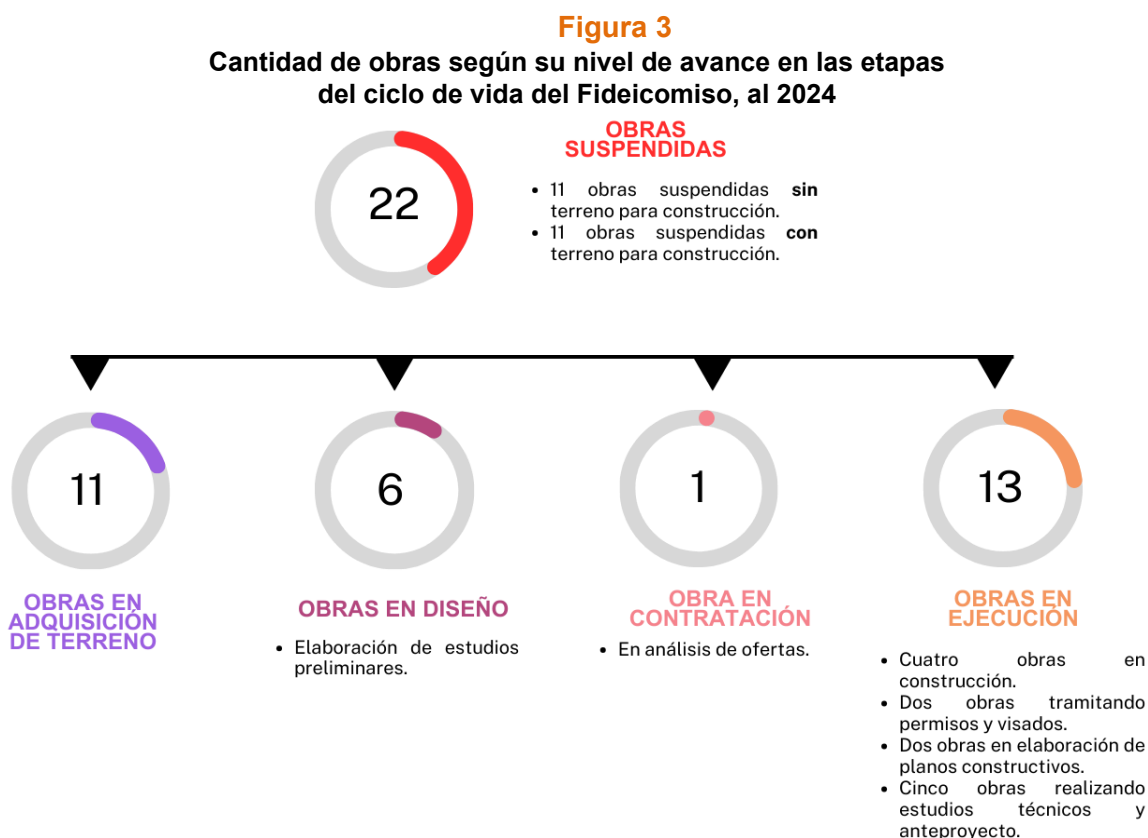
¹² Reglamento Interno de la Junta Directiva CCSS, Septiembre 2021, Versión 02.

Figura 2
Cantidad de proyectos en cada etapa de avance al momento de la suspensión del portafolio de inversiones institucional



Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad Técnica Contraparte, CCSS

2.17. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria n.º 9331 del 4 de mayo de 2023, la Junta Directiva acordó la reanudación únicamente de 30 proyectos del programa relativos a las áreas de salud, pero aplazó la decisión sobre sucursales, direcciones regionales y el centro de almacenamiento y distribución junto con los laboratorios, hasta contar con mayores elementos para la toma de decisiones. Al respecto, es preciso señalar que desde diciembre de 2023 se cuenta con un informe de la Gerencia Financiera sobre este asunto, el cual no ha sido conocido por la Junta Directiva. El estado de avance de las obras a julio de 2024 (Anexo 1), se resume en la siguiente figura:



Fuente: Elaboración propia con base información de la Unidad Técnica Contraparte, CCSS

- 2.18. La situación encontrada se atribuye, entre otros, a la toma de decisiones sin insumos técnicos lo cual no contribuye a la legalidad y el ejercicio de la buena gobernanza institucional y en este caso particular del Programa.
- 2.19. Es importante destacar que, en junio de 2023, la Unidad Administradora de Proyecto-UAP del BCR, como ejecutor del Programa bajo la figura de Fideicomiso, comunicó¹³ a la CCSS que la suspensión de proyectos había afectado significativamente el alcance, la calidad, el tiempo y el costo de las obras. Entre las consecuencias señaladas se incluyeron la paralización de adjudicaciones, la interrupción de los procesos de contratación de estudios preliminares y la revisión de carteles, a la espera de una definición por parte de la Junta Directiva.
- 2.20. Según lo informado por dicha Unidad, estas suspensiones podrían requerir una reprogramación de los proyectos y tendrían un impacto potencial sobre el flujo de caja del Programa. Además, identifican un nivel de afectación alto para 43 proyectos de los 53 contenidos en el Programa. También, para el caso de los proyectos que continúan

¹³ Según oficio CCSSUAP-JC-42-2023, del 16 de agosto de 2023.

suspendidos (Sucursales y Direcciones Regionales y el Centro de Logística), se retrasan las fechas y puesta en marcha, según lo indicado por esa Entidad, etapas de rigor suben de precio con el paso de los meses, siendo incierto el impacto final que tendrá al momento de ejecutarse el proyecto, en contraste con la planificación original.

- 2.21. Es así como, a la fecha de emisión del presente informe ninguno de los proyectos que conforman el programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS ha sido entregado, lo cual afecta la disponibilidad de beneficios a la población usuaria estimada de los servicios de salud del primer nivel de atención así como de infraestructura esencial para la CCSS. Además, obliga a continuar arrendando espacios para brindar los servicios de las sucursales y direcciones regionales incorporadas en el programa, por un monto mensual de \$51.683.487,32¹⁴.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. La evidencia recabada permite concluir que la gobernanza del programa cumple parcialmente con el marco normativo y técnico aplicable, de conformidad con los objetivos de la presente auditoría.
- 3.2. Al respecto, la CCSS determinó las áreas de salud a construir, enfocándose en poblaciones vulnerables, lo cual resultó en la inclusión de comunidades en la Fortuna, Aguas Zarcas, Ciudad Quesada, Orotina, Cariari, Cóbano, Nicoya, Bagaces, Liberia, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Garabito, entre otras. Sin embargo, la CCSS no ha orientado el programa desde una estrategia y supervisión que asegure la planificación oportuna de los proyectos, la sostenibilidad de los recursos en el tiempo y la administración de los riesgos para el logro del objetivo perseguido.
- 3.3. Pese a la complejidad que reviste el programa, el principal impacto negativo en su ejecución lo ocasionó la decisión carente de sustento por parte de la Junta Directiva de paralizar el portafolio institucional, que abarcó los proyectos de dicho programa, en un evidente incumplimiento por parte de ese órgano colegiado de tomar decisiones fundamentadas en la legalidad y la técnica, que aseguren la buena marcha de la institución.
- 3.4. El BCR como fiduciario señaló un impacto negativo con la suspensión de esos proyectos en su alcance, calidad, tiempo y costo. Ello a su vez retrasa la entrega de valor a las personas usuarias de los servicios.

¹⁴ Montos de alquiler a septiembre 2024, según oficio GF-3338-2024 del 5 de septiembre de 2024.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Establecer e implementar para el Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS, al menos lo siguiente:
 - a) La estructura de gobernanza del programa mediante el flujo de toma de decisiones, roles y responsabilidades.
 - b) Programación actualizada del tiempo, costo y alcance del programa.
 - c) Gestión de riesgos del programa.
 - d) Estrategia de comunicación del programa que incluya a las partes interesadas.
 - e) El seguimiento y evaluación del programa.
 - f) Definición del cierre del Programa en términos financieros, de recursos, de información, de adquisiciones y transferencia de riesgos.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse a la Contraloría General una certificación en la que se haga constar que se establecieron los asuntos requeridos como parte del programa a más tardar el 28 de marzo de 2025, así como un informe de avance de su implementación, a más tardar el 30 de septiembre de 2025. (ver párrafos del 2.5 al 2.21).

- 4.5. Establecer un modelo para la recepción, operación y mantenimiento de la infraestructura de las Áreas de Salud que reciba del Fideicomiso CCSS-BCR/2017. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse a la Contraloría General una certificación en la cual conste el establecimiento del modelo a más tardar el 30 de abril de 2025. (ver párrafos del 2.5 al 2.21).

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Hellen Bolaños Herrera
Asistente Técnico

Ivannia Navas Zúñiga
Fiscalizadora Asociada
Coordinadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

ltrs

G: 2023000107-1

REFERENCIAS

Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014.

Referencial de evaluación de la gobernanza del centro de gobierno / Tribunal de Cuentas de la Unión. – Brasília : TCU, Secretaria General de Control Externo de la Administración del Estado (SecexAdministração) 2016.

Governance of portfolios, programs, and projects : a practice guide / Project Management Institute. Project Management Institute, Inc. 2016

ANEXO 1

**Estado de las obras del Fideicomiso CCSS-BCR/2017
al 01-07-2024, según oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0832-2024
de la Unidad Técnica Contraparte**

Código	Proyecto	Porcentaje de avance del Ciclo de Vida al 1/7/24	Costo Total	Recursos Ejecutados al 31 de mayo 2024	Porcentaje de Recursos invertidos
CCSS-0875	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud La Fortuna.	90%	€8 188 121 756	€6 063 412 534	74%
CCSS-0876	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud La Unión	85%	€8 650 149 031	€3 587 726 771	41%
CCSS-0200	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Carrillo	73%	€9 271 004 831	€2 609 990 113	28%
CCSS-0865	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Cariari	71%	€11 252 572 957	€2 145 336 235	19%
CCSS-0880	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Orotina - San Mateo	66%	€9 369 472 007	€499 910 284	5%
CCSS-0862	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Aguas Zarcas	66%	€9 646 566 544	€455 971 992	5%
CCSS-0861	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Acosta	63%	€11 660 122 905	€247 781 159	2%

CCSS-0114	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Alajuela Oeste	60%	₡12 000 914 043	₡209 097 390	2%
CCSS-0867	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Cóbano	53%	₡8 942 099 605	₡173 808 959	2%
CCSS-0869	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Garabito	53%	₡12 064 061 451	₡209 550 827	2%
CCSS-0879	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Nicoya	52%	₡11 168 249 656	₡184 052 270	2%
CCSS-0503	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Bagaces	46%	₡11 615 121 283	₡138 055 053	1%
CCSS-0882	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Pérez Zeledón (T2)	46%	₡12 671 842 095	₡204 549 331	2%
CCSS-0885	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Talamanca (T2)	44%	₡14 133 636 118	₡309 545 387	2%
CCSS-0593	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Buenos Aires (T3)	24%	₡18 109 349 694	₡144 705 288	1%
CCSS-0883	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Poás	24%	₡10 453 117 890	₡83 998 211	1%
CCSS-0863	Construcción y Equipamiento Nueva Sede	24%	₡11 017 807 036	₡81 209 640	1%

	Área de Salud Aguirre Quepos				
CCSS-0868	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Desamparados 3	24%	₡10 292 035 950	₡136 049 441	1%
CCSS-0873	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Heredia - Cubujuqui (T3)	23%	₡24 947 592 784	₡210 809 986	1%
CCSS-0870	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Goicoechea 2 (T3)	22%	₡17 092 048 915	₡141 028 910	1%
CCSS-0871	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Grecia	20%	₡12 742 378 609	₡647 635 822	5%
CCSS-0884	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud San Ramón	20%	₡13 795 273 642	₡532 630 985	4%
CCSS-1308 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Miramar	20%	₡655 902 444	₡4 855 401	1%
CCSS-1304 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Nicoya	20%	₡838 989 226	₡5 952 006	1%
CCSS-0993 - suspendido	Sucursal de Cóbano	20%	₡575 594 177	₡9 559 700	2%
CCSS-1012 - suspendido	Sucursal de Pérez Zeledón	20%	₡762 152 590	₡11 137 092	1%

CCSS-1316 - suspendido	Construcción y equipamiento de Dirección Regional de Sucursales Brunca	20%	₡1 299 239 878	₡9 994 560	1%
CCSS-1297 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Poás	20%	₡451 105 004	₡4 562 587	1%
CCSS-1305 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Batán	20%	₡762 628 013	₡4 855 401	1%
CCSS-1312 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de San Rafael de Heredia	20%	₡971 081 095	₡6 852 213	1%
CCSS-1007 - suspendido	Dirección Regional Central de Sucursales	20%	₡1 338 866 982	₡20 045 313	1%
CCSS-0090 - suspendido	Sucursal de Desamparados	20%	₡966 947 598	₡14 512 231	2%
CCSS-1008 - suspendido	Sucursal de Quepos	20%	₡476 931 818	₡6 625 748	1%
CCSS-0872	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Guápiles (T2)	19%	₡15 259 840 168	₡192 567 784	1%
CCSS-0132	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Cartago	19%	₡11 160 152 878	₡101 894 110	1%
CCSS-0877	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Liberia	18%	₡16 965 817 781	₡193 534 712	1%
CCSS-0874	Construcción y Equipamiento Nueva Sede	18%	₡10 510 383 259	₡88 978 174	1%

	Área de Salud Heredia - Virilla				
CCSS-0864	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Alajuela Sur	17%	₡13 098 654 496	₡104 991 856	1%
CCSS-0881	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Paraíso - Cervantes	17%	₡11 179 734 831	₡87 696 140	1%
CCSS-0878	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Moravia	16%	₡12 431 301 418	₡95 404 455	1%
CCSS-0196	Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud Ciudad Quesada	16%	₡12 749 527 176	₡100 022 903	1%
CCSS-0484 - sin orden de inicio	Centro de Almacenamiento y Distribución CCSS	16%	₡0	₡13 993 428	N/D
CCSS-1315 - suspendido	Construcción y equipamiento de Dirección Regional de Sucursales Atlántica	16%	₡1 763 994 030	₡9 994 560	1%
CCSS-1306 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Chomes	16%	₡1 221 252 894	₡4 855 401	0%
CCSS-1307 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Ciudad Neily	16%	₡863 221 540	₡5 711 927	1%
CCSS-1309 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Parrita	16%	₡870 792 812	₡4 855 401	1%

CCSS-1310 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Puriscal	16%	₡891 575 719	₡4 855 401	1%
CCSS-1311 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de San Joaquín de Heredia	16%	₡995 505 931	₡6 852 213	1%
CCSS-1314 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de Valverde Vega	16%	₡736 798 513	₡4 855 401	1%
CCSS-0996 - suspendido	Sucursal de Guápiles	16%	₡717 821 450	₡10 004 482	1%
CCSS-1317 - suspendido	Construcción y equipamiento de Dirección Regional de Sucursales Chorotega	16%	₡1 521 025 316	₡9 994 560	1%
CCSS-0070 - suspendido	Sucursal de Liberia	16%	₡1 106 171 547	₡14 512 231	1%
CCSS-1313 - suspendido	Construcción y equipamiento de Sucursal de San Vito	16%	₡863 221 540	₡5 711 927	1%
Total de recursos			₡ 393 089 770 927	₡20 177 095 905	5%