

DAI-246-2018
12 de junio de 2018

Doctora
Giselle Amador Muñoz
Ministra de Salud
DESPACHO MINISTERIAL

ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE RECOMENDACIÓN 4.6 A LA COMISIÓN M-SALUD, INFORME DGA-419-2017.

Estimada doctora:

Esta Dirección realizó auditoría sobre denuncia de hechos irregulares en el programa Sistema Mensajes Saludables (SMS), informe DGA-419-2018 presentado en el Despacho Ministerial el pasado 13 de octubre del 2017. Para verificar el cumplimiento a las recomendaciones emitidas en el informe, se ha solicitado a la Comisión M-Salud, prueba documental sobre las acciones realizadas. De conformidad con los resultados, se presenta la siguiente advertencia basada en las competencias de la Auditoría Interna indicadas en la Ley General de Control Interno, artículo 22, así como en las Normas del Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009, norma 1.1.4 sobre los servicios preventivos que debe prestar la auditoría interna a la administración activa, entre los cuales se consigna la advertencia sobre situaciones, decisiones o conductas que son de conocimiento de la auditoría y pueden derivar en perjuicio para la administración.

El Proyecto m-Salud es un sistema creado para la utilización de telefonía móvil, mensajes de texto y aplicaciones, para ayudar a las personas en su salud y el control de las enfermedades no transmisibles, incluyendo la adicción a la nicotina y otras enfermedades como hipertensión, diabetes, cáncer, entre otras que están asociadas con las enfermedades del tabaco. Actualmente se aplica únicamente para el programa SMS Sistema Mensajes Saludables para dejar de fumar, pero su diseño permitiría a futuro implementar otros programas. De acuerdo con los resultados presentados en el informe DGA-419-2018 se determinó que, pese a los esfuerzos realizados por parte de la Comisión designada anteriormente para la realización del proyecto, existe incumplimiento en los objetivos y metas planteados, debido a que se detectaron debilidades e incumplimiento en los términos de referencia, en el proceso de contratación, en la planificación, seguimiento, control y administración del mismo.

Esta auditoría señaló que, la planificación, el seguimiento y control de los proyectos en Tecnologías de Información y Comunicación son parte fundamental y crítica para el éxito de cualquier proyecto, porque estas constituyen las actividades que dan como resultado un producto o servicio; así mismo, la administración es el proceso de planear, organizar, dirigir y

controlar el uso de los recursos para lograr el cumplimiento de los objetivos, por lo que se considera que la Administración Activa debe hacer hincapié en estos aspectos.

Entre las recomendaciones emitidas a la Comisión m-Salud se destaca la siguiente que es objeto de esta advertencia:

4.6 Establecer e implementar las acciones necesarias para activar el sistema contratado; a fin de que, a futuro el mismo no quede fuera de funcionamiento por problemas administrativos.

La Comisión M-Salud mediante oficio DDCTS-056-2018 del 03 de mayo del mismo año, envió a esta Dirección informe relacionado con el estado de situación de la plataforma m-Salud 4321. El mismo informe fue remitido por la Comisión a la Dra. Laura Velásquez Rojas, Directora General de ese entonces, mediante oficio DDCTS-055-2018, en la misma fecha que el anterior.

Analizado el informe por parte de esta Dirección, se le solicitó concretamente a la Comisión M-Salud mediante oficio DAI-187-2018 del 09 de mayo, lo siguiente:

- Estudio de mercado en donde detalle todas y cada una de las opciones analizadas (resultados), para llegar al convencimiento de adquirir la herramienta “Chatbot”.
- Bitácoras y minutas de reuniones con los resultados de las consultas a entidades o empresas sobre las nuevas opciones en el mercado.
- Cual fue la metodología utilizada para llegar a la estimación de los costos.
- Cuáles son los costos reales y las actividades que se deberían realizar para activar el SMS, dado que el oficio indicado anteriormente, se relejan cuadros con estimaciones de años anteriores.

En respuesta la Comisión envía oficio DDCTS-065-2018 del 17 de mayo. Del análisis se desprende que han tomado la decisión de migrar a una plataforma ChatBot y como justificante se basan en argumentos de oficios anteriores y en mencionar ventajas (tecnología, innovación, disminución de costos, cobertura, independencia de operadoras de telefonía móvil, beneficios para el usuario, otras) de la nueva herramienta en comparación con la actual, se indica que “*se exploró nuevas opciones en el campo de las Tecnologías de Información y Comunicación, con el objetivo de realizar cambios en el diseño y funcionamiento*”, que el objetivo de migrar a una nueva plataforma es para “*ampliar la cobertura y que no se dependa de contratación de las operadoras de telefonía celular, que ofrezca una mejor forma de comunicación más directa e interactiva con el usuario y a un menor costo*”.

Se indica haber contactado con un desarrollador Ing. Rodolfo López, para conocer las posibilidades de un desarrollo y se plantearon los requerimientos generales, con la finalidad de obtener “*una solución que sustituya o complemente el sistema actual..., así como los costos, llegando a obtener una propuesta técnica y económica*”.

Como prueba documental del acercamiento con el Ing. López, se aporta bitácora del 08 de marzo 2018, la cual detalla los asuntos discutidos; sin embargo, en cuanto a la intervención del ingeniero lo único que se documenta es que *“la empresa que representa hace una propuesta relacionada con el uso de un ChatBot y otras herramientas digitales, para abordar el programa de la mensajería de texto”*.

Se manifiesta por parte de la Comisión, que no han realizado el estudio de mercado, que lo harán previo a la realización de los términos de referencia para la futura contratación y se hará enfocado a una solución ChatBot.

En cuanto a la metodología, se indica que los costos fueron tomados de la propuesta del Ing. López y que para el programa SMS se revisaron bitácoras de la Comisión (documentos no aportados) y que se realizaron estimaciones conforme al siguiente cuadro:

COSTOS	SMS
Mantenimiento y mejoras de Sistema de Mensajería (anual)	Consulta verbal del Ing. Edgar Morales al Sr. Esteban Vega. Desarrollador de la aplicación SMS, en reunión efectuada el 6 de diciembre de 2016. También revisión del costo de la contratación anterior a la empresa desarrolladora Element Systems
Pauta publicitaria y creación y mantenimiento de WebSite	Revisión de costos de contratación anterior. Para esto se revisó informe suscrito por el Ing. Antón Zamora
Costos de operación por mensajería para 40000 usuarios	Considerando las propuestas enviadas por las diferentes operadoras de telefonía celular: Claro. Telefónica e ICE, así como la cantidad de mensajes a enviar y recibir por cada usuario a inscribirse en el programa.

Fuente: Oficio DDCTS-065-2018.

Del cuadro anterior sobre el mantenimiento y mejoras de Sistema de Mensajería tenemos que:

- En todo tipo de proyecto o negociación siempre van existir conversaciones verbales; sin embargo, por aspectos de sanas prácticas y transparencia en todo proceso, se debe solicitar por escrito las resoluciones de consultas, sobre todo cuando se usan como parámetros para argumentar o justificar una acción.
- En cuando a pauta publicitaria, creación y mantenimiento WebSite, se tomó como parámetro la documentación del anterior encargado del proyecto, situación que preocupa a esta Dirección, dado que entre otros resultados que arrojó el informe DGA-419-2017, fue la escasa documentación que se generó de dicha gestión y que los costos y estimaciones no fueron reales.
- En relación con el costo de operación por mensajería para 4000 usuarios, se desconoce las propuestas enviadas por los operadores de telefonía celular, prueba que determinaría el dato manifestado por la Comisión M-Salud.

- Sobre activar el SMS, se indica que *“utilizaron cuadros con estimaciones del año anterior porque es lo que se tiene disponible en función de las contrataciones realizadas para los distintos componentes”*. Las actividades a desarrollar son:

COSTOS	SMS (\$)	Chat Bot (\$)
Desarrollo	0	
Creación de página de Facebook	NA	6000
Mantenimiento y mejoras de Sistema de Mensajería (anual)	30000	
Creación y mantenimiento de WebSite	30000	
Mantenimiento de página de Facebook	NA	6000
Costos de operación por mensajería para 40000 usuarios	46000	0
Pauta publicitaria	175000	6000
TOTAL	281000	18000

Fuente: Oficio DDCTS-056-2018.

De lo expuesto tenemos que el estudio de mercado, bitácoras y minutas de reuniones que se efectuaron con las diferentes entidades y empresas que ofrecen la nueva plataforma no se aportaron, en cuanto a la metodología y los costos reales para activar el SMS, no se aportó prueba documental suficiente y competente que permita visualizar la claridad de los mismos.

La Comisión manifestó haber estado valorando otras opciones en el mercado, pero igual no se aportó la documentación correspondiente. Se menciona conocer las expectativas manifestadas por los usuarios, pero de igual manera se desconocen.

No se evidencia documento formal que demuestre cuáles son los cambios en el diseño y funcionamiento del sistema de mensajería de texto y los servicios conexos.

No se aporta prueba sobre el desarrollador contactado, ni los resultados de la evaluación realizada (documento formal), para tomar la decisión de un desarrollo que sustituya o complemente el sistema actual.

No se adjunta propuesta presentada por el Ing. López y en la bitácora del 08 de marzo, no se especificó los aspectos concretos de la propuesta, se desconoce también del ingeniero citado por la Comisión, sus calidades, la empresa a la que pertenece y si forma parte del registro de Proveedores de la Institución.

Por tanto, se advierte de los riesgos asociados a las debilidades señaladas en la gestión que lleva a cabo la Comisión M-Salud en la toma de decisiones sobre un proyecto de gran importancia para la Institución, así como para dejar de lado la inversión realizada en el proyecto anterior, con el fin de que se analice las actuaciones ejecutadas y se documenten debidamente.

Quedo a la espera de la información, en cuanto a lo dispuesto con relación a la presente advertencia.

Atentamente,

DIRECCIÓN AUDITORIA INTERNA

MSc. Bernardita Irola Bonilla,
AUDITORA INTERNA

C: *Dra. Alejandra Acuña Navarro, Viceministra de Salud*
 Dra. Priscilla Herrera García, Directora, Dirección General de Salud.
 MRH. Javier Abarca Meléndez, Director, División Administrativa.
 Dra. Ana Eduvigis Sancho Jiménez, Directora a.i, Dirección Desarrollo Científico y Tecnológico en Salud.

RVG/OAM/BIB/xzc.