



MS-AI-540-2024

29 de julio de 2024

Doctora
Mary Denisse Munive Angermüller
Ministra de Salud
Despacho Ministerial

ASUNTO: REMISIÓN INFORME MS-AI-539-2024

Estimada señora:

Me permito remitirle el informe MS-AI-539-2024, preparado por la Unidad de Auditoría de Tecnologías de la Información, el cual contiene los resultados de la Auditoría de carácter operativa sobre la Gestión del Sistema IPSUM PLAN.

Con el propósito de fortalecer el sistema de control interno, considera esta Auditoría Interna que la Institución utilice el sistema IPSUM PLAN integralmente cumpliendo con el objetivo de la contratación administrativa.

Sobre el seguimiento de recomendaciones se debe tener presente lo señalado en la Ley N.º 8292, denominada Ley General de Control Interno, específicamente en los artículos 37, 38 y 39 así como en la resolución de la Contraloría General de la República R-DC-64-2014 "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" que señala en la norma '206. Seguimiento.' lo siguiente:

"02. La Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional."

Por lo anterior, se le recuerda que cuenta con **30 días hábiles** a partir del recibido de este informe, para elaborar el 'Plan de Acción' sobre la implementación de las recomendaciones y remitirlo a través del Sistema a esta Dirección para su aprobación. Adicionalmente, se le recuerda que las recomendaciones de los titulares subordinados cuentan con 10 días hábiles para elaborar el 'Plan de Acción'.

De usted con atentos saludos.

Atentamente,

Auditoría Interna
auditoria.interna@misalud.go.cr
Tel. 4003 5650



AUDITORÍA INTERNA

Licda. Bernardita Irola Bonilla, MSc.

AUDITORA INTERNA

LCZ/MCR/BIB/pac*

CC.

Dra. Andrea Garita Castro, directora Dirección de Planificación

Dra. María Luisa Ortiz León, directora, Dirección General de Salud

MBA. Jorge Enrique Araya Madrigal, director, División Administrativa

Ing. Edgar Morales González, director, Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicación



INFORME MS-AI-539-2024

Auditoría de carácter operativa sobre la Gestión del Sistema IPSUM PLAN

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Origen de la auditoría.....	6
1.2. Objetivo general	6
1.3. Alcance de la Auditoría	6
1.4. Generalidades de la auditoría	6
1.5. Normativa técnica aplicable	7
1.6. Ley General de Control Interno	8
1.7. Comunicación de resultados	8
2. RESULTADOS.....	10
2.1. Vinculación formulación presupuestaria y la planificación operativa	10
2.2. Módulos del sistema.....	13
2.3. Seguimiento planes estratégicos	15
2.4. Usuarios en el sistema	16
3. CONCLUSIONES	18
4. RECOMENDACIONES	20



INFORME MS-AI-539-2024 AUDITORÍA DE CARÁCTER OPERATIVA SOBRE LA GESTIÓN DEL SISTEMA IPSUM PLAN

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe de auditoría sobre la gestión del sistema IPSUM PLAN se realiza en cumplimiento al Plan Anual de Trabajo de Auditoría para verificar si el Ministerio de Salud utiliza el sistema IPSUM PLAN para la gestión eficiente y eficaz de la planificación estratégica, operativa y la formulación presupuestaria, y el control gerencial según la normativa aplicable.

El alcance de la auditoría está basado en el periodo 2021-2023 en relación con la funcionalidad del sistema IPSUM PLAN en cuanto a la administración y soporte de los procesos vinculados con la planificación estratégica y operativa de la institución en conjunto con la valoración de riesgos y la formulación del presupuesto, dentro de un marco de buenas prácticas y los pilares de una gestión moderna.

El desarrollo del sistema de información IPSUM PLAN involucró una alta inversión de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, que se debe utilizar para aprovechar mejor los fondos públicos. Sin embargo, el Ministerio de Salud no vincula la planificación con el presupuesto a través del sistema, a pesar de que, el sistema IPSUM PLAN le permite realizarlo. Esta subutilización del sistema impide el aprovechamiento de la herramienta de análisis del cuadro de mando integral, para brindar al equipo gerencial datos relevantes para el seguimiento y la toma de decisiones.

Cabe agregar, que el sistema permite articular la planificación estratégica con la planificación operativa, la formulación del presupuesto, el análisis de riesgos y la ejecución y seguimiento de los planes. Para que el sistema opere con total capacidad los usuarios deben ingresar los datos, que es el insumo para generar los documentos al equipo gerencial, y así lograr el seguimiento sistemático y eficiente del cumplimiento de los objetivos institucionales.

Se determinó que existen perfiles activos en el sistema IPSUM PLAN que corresponden a exfuncionarios, quienes no se le ha inhabilitado el usuario al sistema, lo que afecta la seguridad de la información.

También, como resultado de la revisión se comprobó que los controles gerenciales de los planes, programas y proyectos operan fuera de sistema IPSUM PLAN, como ocurre con la matriz de articulación plan presupuesto, donde se vincula el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) el Plan Estratégico Nacional (PEN) junto con la programación estratégica presupuestaria.

Ante las situaciones detectadas, se emiten las recomendaciones dirigidas a la administración para que subsanen las debilidades presentadas, por lo que se recomienda,



que la Ministra de Salud ordene a la Dirección de Planificación para que en coordinación con la División Administrativa, establezca un plan de articulación para lograr la implementación de los tres módulos del sistema IPSUM PLAN; Ordene a la Dirección de Planificación y a la División Administrativa actualizar, oficializar y divulgar el procedimiento de planificación de manera que incluya la administración del riesgo, el seguimiento y evaluación física y financiera de planes, programas y proyectos estratégicos y operativos institucionales, en articulación de los procesos del sistema IPSUM PLAN. A la directora General de Salud ordenar al director de la División Administrativa, proceda con la integración de la información financiera por medio del sistema IPSUM PLAN; así como ordenar a los directores informar oportunamente la desactivación de perfiles de usuarios en el sistema que se van afectados por los movimientos personal, al administrador del sistema IPSUM PLAN. A la directora de Planificación establecer las actividades de control y seguimiento que garanticen que la información que ingresan las unidades organizativas al sistema IPSUM PLAN, sea pertinente, relevante y suficiente para su operación, a efecto de generar los informes útiles para la toma de decisiones; Al director de la División Coordinar con la Dirección de Desarrollo Humano, la Dirección Financiera, Bienes y Servicios, así como la Dirección de Planificación y el Departamento de Tecnología de Información y Comunicación, la incorporación del presupuesto y la relación de puestos en el sistema IPSUM PLAN, con el fin de contar con la información necesaria para la planificación, el seguimiento y la toma de decisiones, para ello establecer un cronograma de trabajo.



1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen de la auditoría

Este informe se origina en cumplimiento al Plan Anual del Trabajo de Auditoría, el cual corresponde a la determinación del universo auditable, valoración de los riesgos institucionales del sistema IPSUM PLAN.

1.2. Objetivo general

Verificar si el Ministerio de Salud utiliza el sistema IPSUM PLAN para la gestión eficiente y eficaz de la planificación estratégica, operativa y la formulación presupuestaria, así como el control gerencial conforme a la normativa aplicable.

1.3. Alcance de la Auditoría

La Dirección de Planificación en especial la Unidad de Planificación Institucional es la unidad organizativa que administra el sistema IPSUM PLAN, periodo 2021 al 2023.

1.4. Generalidades de la auditoría

La institución mediante contratación 2018LN-000002-0013300001 para el proyecto del “*Sistema de Planificación Institucional*”, promovió la adquisición de un software con el fin de brindar soporte tecnológico a los procesos de planificación, administración del riesgo, seguimiento y evaluación física y financiera de planes, programas y proyectos estratégicos y operativos institucionales, basados en Gestión por Resultados, del Ministerio de Salud en sus 3 niveles de gestión como a lo externo. El IPSUM PLAN¹ es el sistema que centraliza la información que ofrece a los usuarios internos, para garantizar la calidad, actualidad, confiabilidad, oportunidad, seguridad y transparencia de la información para la toma de decisiones. El objetivo es disponer de un sistema de información que permita al Ministerio de Salud, gestionar, controlar, registrar e integrar los procesos de planificación estratégica, planificación operativa, formulación del presupuesto, valoración de riesgos y su seguimiento, e incorporar planes de mejora del Programa de Control del Tabaco. El sistema inicia el 27 de octubre del 2019 con una implementación gradual y a partir de febrero 2021 se generan productos para el área regional y local.

El sistema IPSUM PLAN articula la planificación estratégica con la planificación operativa, la formulación del presupuesto, el análisis de riesgos y la ejecución y seguimiento de los planes. Asimismo, se establece en el marco de mejora continua de planificación, elaboración, revisión y actuación con el fin de lograr alcanzar los objetivos institucionales de forma sistemática y eficiente.

¹ IPSUM PLAN es la marca registrada de IPSUM Consultores, S.A. inscrita ante SICOP como Integración de planes y sistemas UM S.A.

La adquisición del sistema asciende a un monto por el activo intangible de \$334.604,75 más \$13372,15 correspondiente al Impuesto del Valor Agregado para un total de \$347 976,90. Además, a un costo anual para la renovación de soporte técnico por \$19.775 y \$88.140 de mantenimiento evolutivo por año mediante reserva abierta. Por lo que a la fecha se ha pagado por estos dos rubros de soporte técnico y mantenimiento un monto de \$210.310,14. El monto total pagado del sistema IPSUM PLAN del activo intangible, soporte técnico y mantenimiento evolutivo es de \$558 287,04.

Las contrataciones para este sistema corresponden:

- 2018LN-000002-0013300001 OCIS software para la programación, seguimiento y evaluación de los planes, programas, proyectos tanto estratégicos como operativos (\$278.750 + \$55.854,75 = \$334 604,75 + \$13.372,15 IVA = \$347 976,90).
- 2020CD-000054-0009200001 MS Renovación del soporte técnico del software IPSUM PLAN (48 meses del 11/09/2020 al 11/09/2024) \$19.775 por año.
- 2021CD-000017-0009200001 MS Mantenimiento evolutivo al Sistema de Planificación Institucional IPSUM PLAN \$88.140 por año como reserva abierta).

La solución tiene una serie de características que permite: 1. Programación, reprogramación y seguimientos de los planes estratégicos 2. Elaboración de los planes operativos por centro de costo y articulados con la visión estratégica 3. Elaboración en conjunto de los planes operativos con la formulación del presupuesto y la valoración de riesgos. 4. Asignación de las responsabilidades de los equipos de trabajo y los indicadores de medición de los planes operativos. 5. Disposición de flujos de trabajo, versiones y simulaciones del presupuesto, calendarios de trabajo. 6. Evaluación y seguimiento de los planes operativos, en conjunto con el logro financiero de la organización, disponiendo de información estratégica que se suministra mediante el Cuadro de Mando.

Ilustración 1 Características del Sistema IPSUM PLAN



Fuente: <https://www.ipsumplanning.com/ipsum-plan/> al 13 de diciembre del 2022

1.5. Normativa técnica aplicable

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las "Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público" (R-DC-



119-2009), las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (R-DC-064-2014) y los procedimientos internos de esta dirección.

1.6. Ley General de Control Interno

Las recomendaciones contenidas en este informe están sujetas a las disposiciones del artículo 37 de la Ley N.º 8292 Ley General de Control Interno, que establece un plazo improrrogable de **30 días hábiles**, contados a partir del recibido de este informe, para ordenar la implementación de las recomendaciones, si discrepa de estas, proponer las objeciones y soluciones alternas. Todo ello tendrá que comunicarlo a la Auditoría Interna para las valoraciones pertinentes.

De ordenar el jerarca soluciones distintas de las recomendadas, esta Auditoría Interna de conformidad con lo indicado en el artículo 38 de la ley en cita, tendrá un plazo de quince días hábiles para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, salvo que se allane a las razones de inconformidad indicadas.

Por lo anterior, se le agradece comunicar a esta Auditoría Interna dentro del plazo señalado la decisión que se tome al respecto a las recomendaciones que se plantean, así como el Plan de Acción y Cronograma que se defina para el efectivo cumplimiento.

Es importante resaltar que la atención oportuna de las recomendaciones emitidas en este informe fortalece el sistema de control interno, por lo que el incumplimiento injustificado de estas acciones de mejora va en detrimento de los deberes asignados en la Ley N°8292; por ende, son causales de responsabilidad administrativa y civil.

1.7. Comunicación de resultados

Las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público aprobadas mediante Resolución de la Contraloría General de la República, N.º R-DC-64-2014 publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014, establece en su norma 205.03 lo que a continuación se transcribe:

“Las instancias correspondientes de la administración auditada deben ser informadas, sobre los principales resultados, las conclusiones y las disposiciones o recomendaciones según corresponda, producto de la auditoría que se lleve a cabo, lo que constituirá la base para el mejoramiento de los asuntos examinados”

Por lo tanto, en cumplimiento de la supracitada norma, el viernes 28 de junio de 2024, se procedió a realizar la exposición del presente informe en la sala de reuniones del Despacho Ministerial, con la presencia de los siguientes funcionarios:



Por parte de la Administración:

Dra. María Luisa Ortiz León	Directora General de Salud
Dra. Andrea Garita Castro	Directora de Planificación
MBA. Jorge Enrique Araya Madrigal	Director Administrativo
Lic. Jonathan Quesada Castillo	Asesor del Despacho
Lic. Cristiam Barquero Gamboa	Asesor del Despacho
Lic. José Fabio Araya Villalobos	Asesor del Despacho
Licda. Gabriela Mora Gómez	Funcionaria de la División Administrativa
Licda. Hannia Fonseca Zamora	Funcionaria de Planificación
Lic. Sergio Hernández Marín	Funcionario de Planificación y administrador del sistema IPSUM PLAN

Por la Auditoría Interna:

Mag. Leia Coto Zúñiga	Auditor responsable
MBA. Miriam Calvo Reyes	Subauditora
MSc. Bernardita Irola Bonilla	Auditora Interna

La comunicación escrita, se realizó mediante el oficio MS-AI-463-2024 del 01 de julio del 2024, dirigido a la Dra. Mary Dennisse Munive Angermüller vicepresidente de la República y Ministra de Salud, incluyendo copia del borrador del informe para los demás interesados. Se otorgó un plazo no mayor a cinco días hábiles para que formularan y remitiera a esta Dirección, las observaciones que tuviesen sobre el particular. Al finalizar el plazo se recibieron los oficios MS-DP-381-2024 y MS-DA-0710-2024 con observaciones de la Dirección de Planificación y de la División Administrativa respectivamente. Lo resuelto sobre el particular a MS-DP-381-2024 y MS-DA-0710-2024 se comunicó en los oficios N.º MS-AI-530- 2024 y MS-AI-531- 2024.



2. RESULTADOS

De las pruebas realizadas se obtuvieron los siguientes resultados, según los objetivos de la auditoría:

2.1. Vinculación formulación presupuestaria y la planificación operativa

El sistema IPSUM PLAN permite ejecutar el proceso de formulación presupuestaria vinculado a la planificación operativa de acuerdo con la fuente de financiamiento. El módulo está configurado acorde con las partidas que establece el Ministerio de Hacienda en cuanto al clasificador del objeto del gasto conformado por 227 objetos de gasto para las 10 partidas las cuales se clasifican como: Partida 0 Remuneraciones; 1 Servicios, 2 Materiales y suministros, 3 Intereses y comisiones, 4 Activos financieros, 5 Bienes duraderos, 6 transferencias corrientes, 7 transferencias de capital, 8 amortización y 9 cuentas especiales. (Perfil financiero)

El sistema IPSUM PLAN, en el componente de planificación es alimentado por los usuarios de cada unidad organizativa. Sin embargo, en cuanto a la formulación presupuestaria no se dispone de los datos a nivel de unidades, que permitan efectuar la vinculación planificación-presupuesto, relacionados con los objetivos, las metas y los productos a lograr.

Cabe mencionar que, la información que aparece en el presupuesto de gobierno y Fideicomiso, correspondiente al año 2023, son datos globales por programa, y la Unidad de Recursos Humanos por medio de una interfaz incluye los datos de la relación de puestos.

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131) señala en el artículo 5 lo siguiente: Principios Presupuestarios, inciso e) Principio de Programación: *“Los presupuestos deberán expresar con claridad, los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que pueda reflejar el costo”*.

La Ley General de Control Interno N°8292 estipula en el artículo 16 que la gestión documental a través del sistema de información deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

En cuanto a la información y comunicación, es deber del jerarca y de los titulares subordinados, contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009CO-DFOE), en el ítem 5.9 Tecnologías de información estipula:



“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance. En todo caso, deben instaurarse los mecanismos y procedimientos manuales que permitan garantizar razonablemente la operación continua y correcta de los sistemas de información. En esa línea, de conformidad con el perfil tecnológico de la institución, órgano o ente, en función de su naturaleza, complejidad, tamaño, modelo de negocio, volumen de operaciones, criticidad de sus procesos, riesgos y su dependencia tecnológica, el jerarca deberá aprobar el marco de gestión de tecnologías de información y establecer un proceso de implementación gradual de cada uno de sus componentes.

Para la determinación del perfil tecnológico institucional se podrán considerar variables como las siguientes: marco de procesos para la gestión de TI, mapeo de procesos y subprocesos de negocio, organigrama de la entidad, conformación del Comité de TI, proveedores de TI, servicios de TI, inventario y criticidad de tipos documentales, centros de procesamiento y almacenamiento de datos, inventario de equipos y sistemas de información que soportan los servicios, software, proyectos de TI, planes de adquisición sobre TI, canales electrónicos y riesgos de TI.”

Las Técnicas de formulación presupuestaria de la Ley N°8131, señala en el artículo 7: *“En la formulación de los presupuestos se utilizarán las técnicas y los principios presupuestarios aceptados con base en los criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico – financiero de la ejecución. Para ello, deberán atenderse elementos como la prestación de servicios, la producción de bienes y las funciones generales de dirección y apoyo de cada órgano, entidad o institución”.*

El artículo 9 de dicha Ley, en el apartado sobre Obligatoriedad de las normas y los lineamientos, especifica lo siguiente: *“Los proyectos de presupuesto de los entes y órganos del sector público deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente”.*

Por su parte, el artículo 4 de la Ley N°8131 establece que todo presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley.

La desvinculación del presupuesto con la planificación operativa obedece a que la Dirección Financiera, Bienes y Servicios no instruye a la Unidad Financiera a realizar la distribución del presupuesto por centro de costo u unidad organizativa en el sistema IPSUM PLAN,



porque se limitan a construir la información presupuestaria de acuerdo con los requerimientos del Ministerio de Hacienda, quien los solicita a nivel de programa y subprograma. Esto no impide que la Institución ajuste de forma desagregada la información presupuestaria en sus diferentes afectaciones a nivel del centro de costos, con el fin de contar con informes financieros útiles para la toma de decisiones de forma oportuna por los diferentes usuarios.

La no utilización del sistema IPSUM PLAN la administración debe hacer el proceso de formulación presupuestaria vinculado a la planificación operativa de acuerdo con la fuente de financiamiento fuera de los módulos establecidos para esto, e implica que las unidades organizativas estén limitadas a contar en tiempo real con información financiera que afecta los procesos operativos y se subutiliza la herramienta IPSUM PLAN, la cual se adquirió para gestionar, controlar, registrar e integrar los procesos de planificación estratégica, planificación operativa, formulación del presupuesto, valoración de riesgos y su seguimiento, así como lograr una transformación digital integrando los planes estratégicos sectoriales e institucionales, estableciendo perfiles y responsabilidades en toda la estructura integrándolo en un solo proceso.

Al realizar la formulación presupuestaria fuera de sistema y la planificación operativa en el sistema IPSUM PLAN, los datos se fragmentan en distintas fuentes de información, por lo que resulta difícil conciliarlos, y se carece de información unificada dentro del sistema IPSUM PLAN.

Por otro lado, el manejo de datos en diferentes sistemas o hojas de cálculo independientes aumenta el riesgo de errores humanos y duplicación de trabajo, afectando la precisión del presupuesto y la planificación, así como retrasos en la toma de decisiones por la falta de acceso en tiempo real a la información crítica, retrasa la capacidad de los directores y superior jerárquico para responder a cambios y ajustar planes y presupuestos de manera oportuna.

En consecuencia, el esfuerzo institucional de contar con una herramienta tecnológica cuyo precio del activo intangible alcanza un monto \$347 976,90, para llevar a cabo la mejora en la gestión institucional, se estaría subutilizando los recursos y la gestión integral de las operaciones, de captura de la información para apoyar la toma de decisiones y el control. Asimismo, el fin que originó tal inversión de aglutinar toda la información referente a gestionar, controlar, registrar e integrar los procesos de planificación estratégica, planificación operativa, formulación del presupuesto, valoración de riesgos y su seguimiento, e incorporar planes de mejora del programa de control de tabaco, no se estaría cumpliendo.

Lo anterior, afecta en términos de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, ya que no permite identificar puntualmente los procesos productivos porque no se realiza en el sistema IPSUM PLAN la incorporación en categorías programáticas detalladas.

El no utilizar 100% de este sistema, conlleva a la dilapidación de recursos y el desaprovechamiento del sistema cuya finalidad es el control gerencial del accionar del Ministerio de Salud en los tres niveles de gestión.

2.2. Módulos del sistema

El sistema IPSUM PLAN está diseñado para que los usuarios ingresen los datos relacionados con el proceso de planificación. Se realizó una revisión de los 3 módulos del sistema: IPSUM *Plan* (planificación), IPSUM *Budget* (presupuesto) e IPSUM *Risk* (Riesgo). Cada uno de estos se subdividen en 43 apartados. Los usuarios utilizan únicamente 24 apartados, lo que representa un 56% del total de los apartados. Cabe desatacar que, de los 24 apartados, 15 contienen la información completa requerida en los diferentes campos. Lo que conlleva a que los módulos de Planificación “IPSUM Plan” y Riesgos “IPSUM Risk” se utilicen parcialmente y el módulo presupuesto “IPSUM Budget” no está implementado para su operación. Además, que la generación del reporte se ejecuta con información incompleta y otros reportes no muestren información.

Ilustración 2 Características del sistema IPSUM PLAN



Fuente: <https://www.ipsumplanning.com/ipsum-plan/> al 13 de diciembre del 2022

El sistema articula la información de los tres módulos que son insumos para la generación del cuadro de mando integral, que constituye una herramienta para la gestión organizacional en tiempo real, que proporciona una vista de los indicadores financieros y no financieros a los tomadores de decisión.

Por otra parte, el sistema IPSUM PLAN en el reporte de “catálogo de indicadores” muestra 478 indicadores de productos, 380 productos son registradas por 85 usuarios activos identificados y 98 productos no identifica el usuario. En el estado del indicador detalla que hay 247 indicadores aprobados, y 231 indicadores que se rechazaron por los encargados de validar dichos productos en la Dirección de Planificación. Sin embargo, el reporte detalla “registrada por” pero no detalla el responsable de la aprobación. Asimismo, se encontraron productos sin el registro de los responsables.



Lo anteriormente señalado, cumple parcialmente con los objetivos establecidos en la licitación pública N°2018LN-000002-0013300001 para el proyecto del “Sistema de Planificación Institucional”, que estipuló como objetivo general: Disponer de un sistema de información, que permita al Ministerio de Salud gestionar, controlar, registrar e integrar los procesos de planificación estratégica, planificación operativa, formulación del presupuesto, valoración del riesgo y su seguimiento, e incorporar planes de mejora del Programa de Control de Tabaco, así como, los objetivos específicos: a) Disponer de un software que soporte los procesos de programación y reprogramación del Plan Estratégico y el Plan Operativo Institucional que llevan a cabo las instancias administrativas del Ministerio. b) Disponer de un sistema de información que apoye el proceso de Formulación Presupuestaria, debidamente vinculado con el Plan Operativo Institucional, en que participan las diferentes instancias del Ministerio y c) contar con una herramienta automatizada que apoye el proceso de valoración de riesgos, vinculado a las facilidades que son soportadas para el proceso de Planificación y Formulación Presupuestaria.

Adicionalmente, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establece en el inciso 5.4 sobre Gestión Documental que se debe asegurar razonablemente que el sistema de información propicie la debida gestión documental, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente.

Finalmente, en estas normas de Control Interno N-2-2009-CO-DFOE establece en el inciso 5.9 que se deben propiciar el aprovechamiento de las tecnologías de la información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance. En todo caso, deben instaurarse los mecanismos y procedimientos manuales que permitan garantizar razonablemente la operación continua y correcta de los sistemas de información. En esa línea, de conformidad con el perfil tecnológico de la institución, el jerarca deberá establecer un proceso de implementación gradual de cada uno de sus componentes.

Los usuarios no cuentan con un procedimiento o instructivo en la Intranet Institucional que les faciliten o guíen las tareas de los colaboradores para la operación del sistema en tema de planificación. Por lo que, en ocasiones, los usuarios recibieron instrucciones de forma verbal que los campos se rellenaran con la indicación de “no aplica”. Si bien los usuarios recibieron capacitación en julio del 2019 cuando se implementó el sistema IPSUM PLAN, la rotación del personal capacitado y la falta de uso de los usuarios de forma continua incide en el aprovechamiento total de los módulos del sistema.

La implementación incompleta del sistema IPSUM PLAN, podría obedecer a falta de un direccionamiento sobre responsabilidades relacionadas con la planificación de proyectos, la gestión de equipos, la ejecución de proyectos y la alineación del equipo. Este direccionamiento, implica la gestión de todos los equipos involucrados para la implementación total del sistema que proporcionara un acompañamiento en la conducción oportuna en una adopción exitosa de la herramienta. Además, la Dirección de Planificación



como ejecutora del proceso de implementación del sistema IPSUM PLAN, no promovió activamente los beneficios derivados del sistema a los usuarios ni la División Administrativa tuvo la claridad en cuanto a la forma en que se podría cargar el presupuesto de Gobierno y del Fideicomiso en dicho sistema. Prueba de ello es, después de cinco años el sistema aún se mantiene sin la implementación integral de los módulos.

La situación señalada, genera que el Ministerio de Salud carezca de información necesaria para que los jerarcas y usuarios interesados puedan tomar decisiones y se apoye en las tecnologías para la gestión integral de la formulación presupuestaria y la vinculación del plan operativo institucional.

Aunado a lo anterior, la administración no considera el costo beneficio de la adquisición del sistema por un monto de \$347 976,90 del cual se utiliza el 53% entre lo parcial y lo completo, solo un 35% de forma total. Además, a un costo anual por concepto de renovación de soporte técnico por \$19.775 y una reserva abierta por \$88.140 de mantenimiento evolutivo, lo cual asciende a un gasto de \$210 310,14. Esto conlleva que no haya un uso racional de recursos y el aprovechamiento del sistema cuya finalidad es el control gerencial del accionar del Ministerio de Salud en los tres niveles de gestión de la actividad presupuestaria y su control.

La implementación incompleta de los módulos del sistema IPSUM PLAN y la ausencia de coordinación con la División Administrativa puede afectar el proceso de seguimiento de los planes, programas y proyectos estratégicos y operativos institucionales de salud pública, así como, impedir el establecimiento de la priorización de los recursos financieros o no iniciar los procesos de contratación de compras públicas de forma oportuna. Esta situación aumenta el riesgo de comunicación y uso del sistema.

2.3. Seguimiento planes estratégicos

El sistema IPSUM PLAN dentro de su concepción posee herramientas para el seguimiento de planes estratégicos, no obstante, la falta de información sobre planificación estratégica institucional no permite la generación de reportes, el proceso de seguimiento, ni la toma de decisiones en la gestión institucional. Los datos que componen el reporte son 5 columnas detalladas según: Versión, descripción, estado, fecha inicio y fecha fin, no tiene encabezados ni algún otro dato de referencia.

Lo anterior, es contrario a lo dispuesto en los objetivos específicos de la adquisición del sistema en cuanto a *“d) Dotar al Ministerio de una plataforma tecnológica integrada que apoye el proceso de Seguimiento y toma de decisiones en la gestión institucional en que participan las diferentes instancias del Ministerio, considerando la sistematización de los procesos de: Planificación, Formulación y Valoración de Riesgos (...)”*, en la información requerida por el equipo gerencial y en la información mínima necesaria para la toma de decisiones. El seguimiento adecuado del plan estratégico es esencial para garantizar que la institución alcance los objetivos y se apegue a la base de planificación planteada y la ejecución de esta.



Las Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE, establece lo siguiente: 4.5.2 que 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 procesos; en la norma 4.6 sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico; y en la norma 5.6 acerca de la calidad de la información.

La razón de que el sistema emita los reportes en blanco y sin una estructura definida obedece a que el mantenimiento e ingreso de información del Sistema en este tipo de reportes es escasa. Este sistema, integra datos de distintos usuarios para completar los reportes y al no existir planificación estratégica, no tiene los datos necesarios para la emisión de estos.

Los vacíos de información identificados en el sistema IPSUM PLAN limitan el acceso, trazabilidad, seguimiento y control de los planes estratégicos, por lo que existe una subutilización del sistema. Este sistema, ofrece herramientas avanzadas de análisis y generación de informes. Al no utilizar estas capacidades, el Ministerio desaprovecha oportunidades para realizar análisis profundos que podrían determinar tendencias, prever problemas futuros e identificar mejoras.

2.4. Usuarios en el sistema

El sistema IPSUM PLAN, posee dos perfiles por unidad organizativa, esto se crearon desde la puesta en marcha del sistema en octubre 2019. De conformidad con el listado de los usuarios activos e inactivos, el sistema registra 608 usuarios en total, gestionado por el administrador del Sistema. Este administrador, tiene concentrada toda la gestión del sistema IPSUM PLAN, por lo que no cuenta con otro funcionario de reemplazo, en casos de ser necesario.

Por otro lado, se efectuó un cruce de información entre los datos de los usuarios activos e inactivos del sistema y los datos del inventario de recursos Humanos Institucional (IRHI) detectándose que 55 usuarios se encuentran en condición de activos en el sistema IPSUM PLAN y según base de datos IRHI estas personas ya no laboran para la institución.

La Ley General de Control Interno en el artículo 17 establece sobre el seguimiento del sistema de control interno, que la administración realizar actividades de monitoreo para valorar la calidad del funcionamiento de este, a lo largo del tiempo, con el fin de asegurar que los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud. Es deber de los funcionarios responsables revisar continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.

La política de seguridad de la información y ciberseguridad responde a la necesidad de salvaguardar los datos e información institucional como activo importante, además de proteger los usuarios, dispositivos de comunicación y acceso.



Asimismo, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) en el numeral 2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones, establece: *“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.*

Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables”.

La no desactivación de los usuarios del sistema IPSUM PLAN de forma oportuna, tiene su génesis en que las jefaturas directas no informan al administrador sobre la desvinculación del trabajador, con el fin de deshabilitar a los usuarios que ya no pertenecen a la institución. Tampoco existe un control de revisión periódica para deshabilitar usuarios ni un registro con las condiciones de acceso que tiene un funcionario de forma centralizada.

El no contar con un proceso de deshabilitación de usuarios inmediata aumenta el riesgo de que los exfuncionarios tengan acceso a información sensible de la institución para un uso indebido, lo que menoscaba la seguridad física en cuanto a los controles de acceso. Asimismo, el administrador al ser la única persona que realiza este proceso en la Dirección de Planificación, se materializa el riesgo de se tenga exfuncionarios con usuarios activos.



3. CONCLUSIONES

3.1 El sistema IPSUM PLAN se encuentra subutilizado debido a falta de una conducción proactiva en la implementación herramienta en su totalidad. Lo que no permite la vinculación entre la planificación y el presupuesto, requerimientos que están enmarcado en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N°8131), la cual busca *“propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia”*, y en lo establecido en los *“Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2021”*, emitidos por el Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda.

Si bien el sistema IPSUM PLAN permite la vinculación plan presupuesto, esta no se realiza, porque, la Dirección Financiera, Bienes y Servicios no instruye a la Unidad Financiera a construir la información presupuestaria de acuerdo con los requerimientos del Ministerio de Hacienda, quien los solicita a nivel de programa y subprograma. Esto no impide que la Institución ajuste de forma desagregada la información presupuestaria en sus diferentes afectaciones a nivel del centro de costos en el sistema.

La articulación de los planes, programas y proyectos con el presupuesto son elaborados fuera de sistema, mediante la matriz de articulación plan presupuesto.

Asimismo, es sabido que la formulación y presentación del presupuesto ante el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN se efectúa con la información macro que ellos requieren para sus funciones. No obstante, el Ministerio adquirió una herramienta tecnológica IPSUM PLAN que de acuerdo con los requerimientos del Ministerio era necesaria para la presupuestación por centro de costo y de acuerdo con las necesidades de información de los tomadores de decisiones en las unidades organizativas.

La subutilización del sistema de información IPSUM PLAN integrado a las bases de datos de otros sistemas conduce a procesos más lentos y menos eficientes. El recurso humano puede pasar una cantidad considerable de tiempo realizando tareas manuales que podrían automatizarse, lo que reduce la productividad y aumenta el tiempo de estas tareas en el personal a cargo.

La realización de este proceso crítico fuera del sistema centralizado reduce la transparencia y visibilidad sobre cómo se están utilizando los recursos y el progreso hacia los objetivos estratégicos, lo que dificulta la supervisión efectiva del jerarca y la rendición de cuentas de los directores en los tres niveles de gestión.

3.2. La subutilización parcial del sistema conlleva que no se pueda realizar de forma completa el seguimiento con base en la información del sistema y los reportes disponibles; la evaluación y el control gerencial de los planes, programas y proyectos.



Adicionalmente, se emiten reportes para los organismos presupuestarios los cuales se encuentra de forma generalizada con montos globales que no permite a la organización ver a detalle cómo se compone esta rúbrica o en su defecto los que están detallados presentan montos simbólicos al no encontrarse implementado la totalidad del sistema.

3.3 Si bien existe un seguimiento programado para los planes, programas y proyectos la información sobre el Módulo del Presupuesto no está vinculado a los otros dos módulos sobre la planificación y al riesgo desde el sistema IPSUM PLAN. Según revisión de los reportes disponibles en el sistema IPSUM PLAN estos presentan cumplimientos en 0% según el avance de metas ya sea trimestral o semestral. Dado lo anterior, desde el sistema no se puede acceder al seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y proyectos, insumo para poder generar los documentos al equipo gerencial desde el cuadro de mando integral.

Dado lo anterior, desde el sistema no se puede acceder al seguimientos, evaluación y control de los planes, programas y proyectos, insumo para poder generar los documentos al equipo gerencial.

3.4 El sistema IPSUM PLAN al mantener exfuncionarios como usuarios con perfiles activos, se debilita el sistema de control interno e incrementa los riesgos en la confidencialidad y resguardo de la información.



4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo estipulado en el inciso b) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, debido a las debilidades encontradas en el desarrollo de la auditoría expuestas en el presente informe y con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno, en las labores relacionadas con el sistema IPSUM PLAN, se considera oportuno enunciar las siguientes recomendaciones:

A la Ministra de Salud

4.1 Ordenar a la Dirección de Planificación para que en coordinación con la División Administrativa se establezca un plan de articulación para lograr la implementación de los tres módulos del sistema IPSUM PLAN. Este plan deberá definir un cronograma de actividades que contemple fechas, actividades, entregables y responsables. (Resultado 2.1 y 2.2).

Remitir a la Auditoría Interna mediante el SAGAI, a más tardar el 31 de diciembre de 2024, un cronograma en el que se programen las actividades que se deben implementar. Una vez cumplidas las acciones del cronograma, informar a esta Auditoría Interna mediante una certificación sobre el establecimiento, definición, oficialización e implementación del proceso gestionado a más tardar el 30 de mayo del 2025.

4.2 Ordenar a la Dirección de Planificación y a la División Administrativa actualizar, oficializar y divulgar el procedimiento de planificación de manera que incluya la administración del riesgo, el seguimiento y evaluación física y financiera de planes, programas y proyectos estratégicos y operativos institucionales, en articulación con los procesos del sistema IPSUM PLAN. (Resultado 2.2).

Remitir a la Auditoría Interna mediante el SAGAI, a más tardar el 31 de octubre de 2024, el oficio donde se gira la orden y al 31 de julio del 2025 una certificación en la que se acredite la actualización, oficialización y divulgación del procedimiento requerido.

A la directora General de Salud

4.3 Ordenar a la División Administrativa, proceda con la integración de la información financiera por medio del sistema IPSUM PLAN para operacionalizar el proceso de planificación institucional en cuanto a la formulación, y programación presupuestaria, necesarias para cumplir con las actividades, proyectos, programas y productos planificados en un solo sistema de información de forma precisa y actualizada. (Resultado 2.1).

Remitir a la Auditoría Interna mediante el SAGAI, a más tardar el 30 de mayo del 2025, una certificación donde se acredite la instrucción, del sistema y remitir a más tardar para el 30 de junio del 2025, una certificación donde se acredite su implementación.



4.4. Ordenar a los directores la responsabilidad de comunicar oportunamente al administrador del sistema IPSUM PLAN, la solicitud de desactivar a los funcionarios que mantienen perfiles activos en el sistema IPSUM que ha sido afectados por los movimientos tales como renunciaciones, despidos, traslados, permisos y licencias, en aras de conservar actualizados los usuarios en el sistema y así promover una cultura de uso eficiente del sistema IPSUM PLAN. (Resultado 2.4).

Remitir a la Auditoría Interna mediante el SAGAI, a más tardar el 31 de octubre de 2024, una certificación donde se acredite la instrucción del mecanismo de control de alerta de movimientos.

A la directora de Planificación

4.5. Establecer las actividades de control y seguimiento que garanticen que la información que ingresan las unidades organizativas al sistema IPSUM PLAN, sea pertinente, relevante y suficiente para su operación, a efecto de generar los informes útiles para la toma de decisiones. (Resultado 2.3).

Remitir a la Auditoría Interna mediante el SAGAI, a más tardar el 30 de enero de 2025, una certificación donde se acredite las actividades de control y seguimiento en el sistema de planificación.

Al director de la División Administrativa

4.6 Coordinar con la Dirección de Desarrollo Humano, la Dirección Financiera, Bienes y Servicios, así como la Dirección de Planificación y el Departamento de Tecnología de Información y Comunicación, la incorporación del presupuesto y la relación de puestos en el sistema IPSUM PLAN, con el fin de contar con la información necesaria para la planificación, el seguimiento y la toma de decisiones, para ello establecer un cronograma de trabajo. (Resultado 2.4)

Remitir a la Auditoría Interna mediante SAGAI, el 31 de octubre de 2024 el cronograma aprobado, el 28 de febrero un avance de las acciones realizadas y al 30 de mayo del 2025 una certificación donde se acredite la incorporación del presupuesto y la relación de puestos en el módulo IPSUM Budget. Posteriormente, la auditoría realizará una revisión en el sistema para corroborar las acciones realizadas.



AUDITORÍA INTERNA

Mag. Leia Coto Zúñiga
Auditora Encargada

MBA. Miriam Calvo Reyes
Subauditora

MSc. Bernardita Irola Bonilla
Auditora Interna
Aprobado por: