

DFOE-EC-IF-00009-2018
DFOE-SOC-IF-03-2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA CONFIABILIDAD DE LAS CIFRAS REPORTADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017, EN CUANTO AL AVANCE DE LAS METAS SELECCIONADAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018, ATINENTES AL SECTOR SALUD, NUTRICIÓN Y DEPORTE

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Verificar la confiabilidad de las cifras reportadas por el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Dirección Nacional de CEN CINAI, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) , sobre el avance de las metas seleccionadas del PND 2015-2018, al 31 de diciembre de 2017.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.2. La Contraloría General verificó la confiabilidad de las cifras reportadas al 2017, por el INS, la Dirección Nacional de CEN CINAI, el Ministerio de Salud y MIDEPLAN sobre los avances de las metas seleccionadas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, según el siguiente detalle:

Institución Responsable	Meta del Periodo 2015 - 2018
Instituto Nacional de Seguros (INS)	186 nuevos centros de atención abiertos
Dirección Nacional de CEN CINAI	6% de niños y niñas con malnutrición que mejoran su estado nutricional

RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN RELACIÓN CON LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018

- 1.3. La Rectoría del Sector Salud, Nutrición y Deporte¹ en conjunto con los jefes institucionales son responsables de dar seguimiento a la ejecución de las metas del PND, en el marco de lo que establecen los siguientes criterios:

¹ Según el artículo 5 del Decreto Ejecutivo Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN, la rectoría del sector le corresponde al Ministerio de Salud.

- a) El artículo 11 de la Constitución Política sobre el ejercicio del Poder Ejecutivo y los deberes del Presidente y los ministros de gobierno.
 - b) La Ley General de Administración Pública, N.º 6227, sobre las potestades de dirección y coordinación de los ministros y Presidente de la República.
 - c) La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 sobre la elaboración del Informe de cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo;
 - d) El Decreto Ejecutivo N.º 32988-H-MP-PLAN (Reglamento a la Ley N.º 8131), el cual establece que el PND debe contener indicadores de eficiencia y eficacia, que brinden un sustento para el seguimiento del grado de cumplimiento de los programas y proyectos. Además, le exige a MIDEPLAN la presentación al 31 de enero de cada año, del informe sobre las metas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.
 - e) La Ley de Planificación Nacional y Política Económica, N.º 5525, sobre la evaluación sistemática de los resultados de la ejecución de planes, política, y programas.
 - f) La Ley General de Control Interno, N.º 8292 y las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).
 - g) El Decreto Ejecutivo N.º 23323-PLAN Reglamento de MIDEPLAN, sobre las directrices de carácter obligatorio que dará el Presidente de la República para sus Ministros y Jerarcas de instituciones descentralizadas, para hacer cumplir el Plan Nacional de Desarrollo.
 - h) El Decreto Ejecutivo N.º 38536-MP-PLAN y sus reformas, Reglamento del Poder Ejecutivo, define la organización sectorial, entre ellos: sectores institucionales; rectorías sectoriales; consejos sectoriales y sus funciones.
 - i) El Decreto Ejecutivo N.º 38698-PLAN, Código de buenas prácticas de estadísticas de Costa Rica, instrumento orientador emitido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para producir y difundir estadísticas fidedignas y oportunas, para el conocimiento veraz e integral de la realidad costarricense.
- 1.4. Además, la responsabilidad de la Rectoría del Sector Salud, Nutrición y Deporte y de los jerarcas institucionales incluye, según las Normas de control interno y de estadísticas nacionales, garantizar que la información sea emitida con la debida oportunidad y calidad, libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, con apego a las disposiciones legales y normativa técnica aplicable.

RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 1.5. La responsabilidad del Órgano Contralor consiste en abordar a una conclusión sobre la confiabilidad de las cifras reportadas, como insumo para el análisis, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, en el cual se dispone que la Contraloría General de la República debe remitir a la Asamblea Legislativa, un dictamen sobre el Informe

de cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.

- 1.6. La auditoría se efectuó de acuerdo con lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República y los lineamientos establecidos en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores emitidas por la INTOSAI. Esos cuerpos normativos exigen cumplir con requisitos éticos; así como planificar y realizar la auditoría para llegar a las conclusiones respectivas sobre la validez y la confiabilidad de los reportes sobre el avance de las metas del PND.
- 1.7. Además, una auditoría implica realizar procedimientos para obtener evidencia sobre los instrumentos, procesos de recolección llevados a cabo y la información contenida en los reportes sobre los avances de metas ya referidos. Los auditores consideran el control interno relevante para la preparación y presentación razonable de los reportes señalados, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad del control interno en operación.
- 1.8. En opinión de la Contraloría General la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y apropiada para ofrecer una base para una conclusión de la auditoría.

BASE PARA LAS CONCLUSIONES

Meta N° 1: 186 nuevos centros de atención abiertos.

- 1.9. La definición en la ficha del indicador establece que se medirá "la apertura de nuevos centros de salud para mejorar la oferta y disponibilidad de servicios de atención a pacientes en la red de salud del INS".
- 1.10. Al respecto, el INS ha realizado gestiones ante MIDEPLAN, por medio del Ministerio de Salud como Rector, para modificar el nombre de la meta en cuestión a "la apertura de nuevos servicios médico/técnicos y de apoyo, mejorando así la oferta y disponibilidad de servicios de atención a pacientes en la red de salud del INS". Esto con el propósito de incluir en la definición no solo a los centros médicos laborales (CML), sino también la apertura de nuevas consultas de especialidad, apertura de farmacias, contratos de adhesión con laboratorios, centros radiológicos (Rayos X, TAC, Resonancia Magnética y Ultrasonidos).
- 1.11. No obstante, mediante oficio N.º DM-033-17 del 19 de enero de 2017, MIDEPLAN le indicó al Ministerio de Salud que no aceptaba la propuesta de modificación, ya que de previo se debían ajustar, entre otros, los siguientes elementos técnicos: hacer referencia en el indicador que se trata de "nuevos" servicios; definir una nueva línea

base, e incluir la información correspondiente a la “Fuente de Datos” en la Ficha del indicador. Este requerimiento de MIDEPLAN no fue atendido por el Ministerio de Salud, por lo cual el indicador para medir la meta permaneció como nuevos centros de salud, en vez de nuevos servicios, como pretendía el INS.

- 1.12. Como consecuencia, se determinó que no hay coincidencia entre el resultado de la verificación realizada y el resultado de la meta reportado por la institución para el año 2017. Tal situación se explica en que el INS incorpora como nuevos “centros de atención abiertos”, entre otros, los siguientes servicios: exámenes de laboratorio, resonancias magnéticas, rayos x y farmacias. Sin embargo, según la meta establecida en el PND, solo se pueden catalogar “centros de atención abiertos”, a los consultorios médicos laborales (CML) afiliados.
- 1.13. De lo expuesto se desprende que, existe discrepancia entre los datos aportados por el INS para justificar el cumplimiento de la meta y el resultado de dicha meta; por cuanto según el criterio antes citado, los servicios de apoyo no pueden considerarse un nuevo centro de atención, razón por la cual solo se puede acreditar como nuevos centros de atención a los 26 consultorios afiliados al INS en el año 2017 (102 acumulados en el período 2015-2017), lo que representa un cumplimiento de la meta de 68,4% (70,8% acumulado).
- 1.14. Adicionalmente, se determinaron debilidades en el informe de la rectoría sobre el resultado de la meta, por cuanto solo se indica el porcentaje de nuevos servicios y adherencia de nuevos consultorios médicos, sin que se incorpore la cantidad, la categoría en que se ubicó la meta (de acuerdo con lo programado, Riesgo de Incumplimiento y/o Atraso Crítico), ni las justificaciones de esa clasificación.
- 1.15. Por otra parte, si bien en el INS no existen procedimientos formales para la recolección y verificación de información relacionada con el cumplimiento de la meta, en la práctica si realizan estos procedimientos, destacando que para el caso de recolección de la información se giró una instrucción sobre el particular.
- 1.16. El INS indicó que el Ministerio de Salud como rector, no ha hecho verificación de la información para la meta del año 2017.
- 1.17. En la institución no se conoce el "Código de buenas prácticas de estadísticas de Costa Rica (DE-Nº 38698-PLAN)", por lo tanto, no se ha aplicado en la elaboración de los Informes de Seguimiento de metas del PND.

Meta N° 2: 6% de niños y niñas con malnutrición que mejoran su estado nutricional.

- 1.18. Los resultados de la verificación realizada por parte de la Contraloría General, evidencia que el reporte del cumplimiento de la meta informado por la unidad ejecutora, rectoría y MIDEPLAN presentan debilidades en la consistencia y exactitud de los datos informados.
- 1.19. Los informes preparados por la Dirección Nacional de CEN CINAI, el Ministerio de Salud y MIDEPLAN, informan un cumplimiento para el periodo 2017 de un 16%. Es importante mencionar que la meta fiscalizada pretendía incrementar en 4%² la línea base definida en el 2013 correspondiente a un 29,1%³.
- 1.20. El ejercicio realizado por parte de la Dirección Nacional de CEN CINAI para reportar el cumplimiento anual de la meta, se limita a determinar, anualmente, la proporción de niños y niñas mayores de cinco años que mejoraron su estado nutricional respecto de la población de ese rango de edad detectada por esa Dirección con malnutrición; sin considerar un ponderador que ajuste las variables anuales a las cifras que determinan la línea base.
- 1.21. De la verificación⁴ efectuada por parte de la Contraloría General, se determinó que al finalizar el 2017, se logró mejorar el estado nutricional al 52,6% del total de niños y niñas mayores de cinco años detectados con malnutrición por esa Dirección; lo cual representa, según el método de cuantificación definido por la unidad ejecutora, 23,5 puntos porcentuales superiores a la línea base, o bien, 19,5 puntos porcentuales superiores a la meta del periodo 2017 (Línea Base 29,1% + 4 puntos porcentuales).
- 1.22. Al respecto, funcionarios de la Dirección Nacional de CEN CINAI, señalaron que a pesar de haber detectado la inconsistencia del dato reportado como cumplimiento de la meta, no se actualizó oportunamente tal situación.
- 1.23. A pesar de las diferencias en el cálculo del reporte del cumplimiento anual de la meta, el ejercicio de cuantificación definido por esa Institución, no considera que la población detectada con malnutrición varía cuantitativamente año tras año, por consiguiente, impide determinar con exactitud el incremento en puntos porcentuales respecto de la línea base definida.

²El incremento de la línea base debe ser considerado en puntos porcentuales.

³La línea base corresponde al porcentaje de niños y niñas mayores de cinco años que mejoraron su estado nutricional del total de la población detectada con malnutrición con ese mismo rango de edad. Para el 2013, se logró mejorar el estado nutricional a 119 niños y niñas mayores de 5 años de un total de 409 detectados con malnutrición por parte de la Dirección Nacional de CEN CINAI.

⁴Con el fin de determinar la coincidencia del dato reportado por parte de la institución ejecutora, la Contraloría General de la República utilizó el mismo proceso de cuantificación del dato, con las limitaciones que posee el mismo.

- 1.24. Aunado a ello, la Dirección Nacional de CEN CINAI indicó⁵ que de la revisión de la herramienta de seguimiento al niño o niña con malnutrición - *utilizada para reportar el cumplimiento de la meta* - se observaron áreas de mejora en temas de calidad del dato y del registro, en razón de que se determinaron incongruencias en los registros, lo cual obligó a esa Dirección a descartar casos de niños o niñas detectados con malnutrición. El argumento planteado por esa institución, evidencia un elemento adicional que impacta en la confiabilidad y certeza del dato reportado.
- 1.25. Por su parte, algunos de los componentes de la ficha del indicador correspondiente a la meta en estudio no son congruentes entre sí, en aspectos tales como:
- a) El indicador y la fórmula establecida en el PND vigente, no permiten determinar el incremento en puntos porcentuales de niños y niñas que mejoran su estado nutricional respecto de la línea base, tal como lo planteó la meta.
 - b) La definición del indicador no permite comprender lo que se pretende medir, en razón de que no se definieron los términos de "malnutrición", "mejoramiento del estado nutricional"; y según la Administración, para reportar el cumplimiento de la meta, se utilizan criterios de exclusión⁶ de la población objeto de estudio, que no se encuentran contemplados en ese componente.
 - c) A pesar de que la fuente de datos fue un componente considerado en la ficha del indicador, la fuente referida es muy general - *Dirección Nacional de CEN-CINAI* - y no detalla con precisión la información que se utiliza para reportar el cumplimiento de la meta. A manera de ejemplo, el Informe de Evaluación de Efectos en el Estado Nutricional de Niños y Niñas que recibieron servicios de alimentación complementaria y la Herramienta de seguimiento al niño o niña con malnutrición utilizada por la Unidad de Investigación y Vigilancia Crecimiento y Desarrollo; ambos documentos emitidos por esa Dirección Nacional.
- 1.26. En cuanto al conocimiento y aplicación del Código de buenas prácticas de estadísticas de Costa Rica (DE-Nº 38698-PLAN), la Dirección Nacional de CEN CINAI precisó que no se conocía el citado código al momento de realizar el Informe de Seguimiento de metas del PND. Por su parte la Rectoría mencionó que a pesar de que conoce el Código, no lo aplicaron en el proceso de elaboración de los informes de cumplimiento de metas del PND.

⁵Oficio DN-CEN-CINAI-0478-2018 del 13 de marzo de 2018. Las incongruencias detectadas consisten en datos registrados con malnutrición que no presentan el registro del primer seguimiento; no se conoce el dato del tamizaje según IMC - Talla/Edad y/o se utilizaron indicadores de Peso/Talla, Peso/Edad para personas menores de 5 años para la detección o el primer seguimiento.

⁶Mediante oficio DN-CEN-CINAI-0478-2018 del 13 de marzo de 2018 la Dirección Nacional de CEN CINAI indicó que para el análisis de efectos se excluyen niños o niñas que presentan condiciones que comprometan su adecuado crecimiento y desarrollo y que no cuenten con la evaluación de IMC para mayores de 5 años, tanto en detección como los seguimientos.

- 1.27. Destacar que, el informe de la rectoría⁷ sobre el resultado de las metas presenta áreas de mejora, las cuales son destacadas por MIDEPLAN⁸, entre ellas, las relacionadas con la remisión incompleta de la información y ejecución presupuestaria; así como la omisión de información de algunas instituciones ejecutoras.
- 1.28. Finalmente, se evidenció que la Rectoría remitió a MIDEPLAN la información sobre los resultados del avance de las metas con corte al 31 diciembre de 2017, fuera del plazo previsto en los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica, aplicables al periodo 2017.

CONCLUSIONES

- 1.29. En relación con las metas fiscalizadas por la Contraloría General de la República, se aclara que de acuerdo con el objetivo y el alcance de la presente auditoría, la verificación efectuada se refiere estrictamente a la situación de la ficha del indicador y a la confiabilidad de las cifras reportadas para el período 2017 sobre el cumplimiento de la meta del PND.

Conclusión con reservas (Meta N°1)

- 1.30. En opinión de la Contraloría General, la ficha del indicador y las cifras reportadas para el período 2017, tienen la confiabilidad requerida de conformidad con las disposiciones legales y normativa técnica aplicable, las Normas de Control Interno y de Estadísticas Nacionales, excepto por los aspectos indicados en los párrafos del 1.9 al 1.17 anteriores, de la sección Bases para las conclusiones.

Conclusión adversa (Meta N°2)

- 1.31. En opinión de la Contraloría General, debido a lo expresado en los párrafos 1.18 al 1.28, las cifras reportadas como avance del cumplimiento de la meta para el período 2017, por parte de la Dirección Nacional de CEN CINAI, Ministerio de Salud y MIDEPLAN, no tienen la confiabilidad requerida en razón de las áreas de mejora en la calidad del dato y del registro determinadas por esa Dirección; asimismo, el reporte del cumplimiento no posee consistencia y exactitud de los datos, por las debilidades evidenciadas en el método de cálculo utilizado por la institución ejecutora; así como por las diferencias determinadas por el Ente Contralor con la verificación realizada. Además, la formulación de algunos componentes de la ficha del indicador, entre ellos: la fórmula, el indicador y su definición, así como la fuente de datos, no permiten precisar con exactitud el planteamiento de la meta definida en el PND vigente, de

⁷Requerimientos de información cualitativa para el Informe de Cumplimiento Anual 2017, Sector Salud, Nutrición y Deportes, Secretaría Técnica Sectorial del 31-01-2018.

⁸Informe anual de seguimiento y cumplimiento de metas 2017, Metas PND 2015 – 2018.

conformidad con las disposiciones legales y normativa técnica aplicable, las Normas de Control Interno y de Estadísticas Nacionales.

Firmamos a los 18 días del mes de abril de 2018, San José, Costa Rica.

Lic. Gonzalo Elizondo Rojas
GERENTE DE ÁREA A.I.

Lic. Roberto Jaikel Saborío, M.Sc
GERENTE DE ÁREA