

**San José, miércoles 3 de junio de 2026**  
REGISTRO DE INTERVENCION N°  
472622-2025-RI

**OFICIO N° 06638-2026-DHR - [AE]**  
AL CONTESTAR POR FAVOR CONSIGNE ESTE NÚMERO  
DE OFICIO AL CORREO  
**correspondencia@dhr.go.cr**

Para: Miembros  
Junta Directiva  
Caja Costarricense de Seguro Social

De: Licda. Angie Cruickshank Lambert  
Defensora de los Habitantes de la República

Copias: Sra. Mónica Taylor Hernández  
Presidenta Ejecutiva  
Caja Costarricense de Seguro Social

Sr. Olger Sánchez Carrillo  
Auditor Interno  
Caja Costarricense de Seguro Social

Sr. Gustavo Picado Chacón  
Gerente Financiero  
Caja Costarricense de Seguro Social

Sr. Héctor Rubén Arias Mora  
Director del Plan de Innovación  
Caja Costarricense de Seguro Social

Marvin Palma Lostalo  
Gerente Médico interino  
Caja Costarricense de Seguro Social

Sr. Esteban Vega de la O  
Gerente de Logística CCSS  
Caja Costarricense de Seguro Social

Sra. Rebeca Arias Durán  
Coordinadora



Coordinación Nacional de Servicios  
Farmacéuticos CCSS

Sr. Devis Rafael Ovarés Morales  
Secretario de Organización  
Unión Nacional de Empleados de la Caja y la  
Seguridad Social UNDECA

## Asunto: INFORME FINAL CON RECOMENDACIONES

### Índice

I.	INTRODUCCIÓN .....	4
II.	JUSTIFICACIÓN .....	5
III.	ANTECEDENTES .....	7
	3.1. Origen y planificación inicial (2014-2021).....	7
	3.2 Desviaciones y debilidades de gobernanza (2022-2024) .....	7
IV.	EVIDENCIA DE LA AFECTACIÓN DEL SISTEMA ERP-SAP .....	9
	4.1. Gerencia de Logística y la cadena de abastecimiento institucional .....	9
	4.1.1. Gobernanza, competencias y la salida en vivo.....	9
	4.1.2. Disrupción tecnológica y opacidad en los inventarios.....	10
	4.1.3. Continuidad del servicio a expensas de la precarización operativa .....	12
	4.1.4. Riesgos de saneamiento e hitos innegociables .....	12
	4.1.5. Conclusión sobre la Gerencia de Logística.....	12
	4.2. Impacto sobre la Gerencia Financiera .....	13
	4.2.1 Implementación del ERP-SAP en la Gerencia Financiera.....	13
	4.2.2. Soluciones contingenciales y costo para la CCSS .....	13
	4.2.3. Reporte de incidencias de la Gerencia Financiera .....	15
	4.2.4 Conclusión sobre la Gerencia Financiera .....	18
	4.3. Impacto operativo en la Gerencia Médica.....	19

**2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes**  
**“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”**



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México  
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr  
Apdo. Postal: 686-1005 San José

4.3.1 Continuidad de los servicios vs. fragilidad administrativa .....	19
4.3.2. Riesgos en la trazabilidad de medicamentos y seguridad jurídica .....	19
4.3.3. Análisis comparativo del impacto sistémico en las gerencias Financiera, Médica y de Logística.....	21
4.3.4. Conclusión sobre la Gerencia Médica .....	22
4.4. Impacto en la Gestión de Farmacia y Suministro de Medicamentos .....	23
4.4.1. Pérdida de trazabilidad y rezago crítico de inventarios .....	24
4.4.2. Vulnerabilidad legal y regresión a controles manuales .....	24
4.4.4. Advertencias ignoradas y desmitificación de fallas .....	25
4.4.5 Conclusión Gestión de Farmacia y suministro de medicamentos .....	26
V. RESPUESTA Y DESCARGO DE LA DIRECCIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN.....	27
5.1. Sobre la gobernanza y la validación del <i>Blueprint</i> logístico .....	27
5.2. Sobre las interfaces financieras y el colapso operativo .....	28
5.3. Sobre la limitación de atributos (lotes) y desarrollos masivos (ZIM_0022).....	28
5.4. Sobre la integración farmacéutica y el sistema SIFA .....	29
5.5. Beneficios institucionales externados por la Dirección del Plan de Innovación .....	29
5.6. Valoración crítica y conclusiones de la Defensoría sobre el descargo de la Dirección del Plan de Innovación .....	30
VI. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS ERP-SAP EN EL SECTOR PÚBLICO: LECCIONES INTERNACIONALES, GESTIÓN DEL CAMBIO Y EL CICLO PRESUPUESTARIO .....	32
VII. HALLAZGOS .....	34
VIII. CONCLUSIONES .....	40
IX. RECOMENDACIONES.....	46
Bibliografía .....	50
Anexos .....	51



## I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe Final con Recomendaciones es emitido por la Defensoría de los Habitantes de la República, en ejercicio de las competencias que le confiere la Ley N° 7319, en atención a la denuncia formal interpuesta el 30 de mayo de 2025 por la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), mediante el oficio N° SO-031-2025.

La denuncia alertó sobre una implementación forzada del sistema de Planificación de Recursos Empresariales ERP-SAP en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), advirtiendo sobre el riesgo inminente de interrupciones en procesos críticos de la seguridad social, particularmente en la cadena de suministro de medicamentos y la gestión financiera institucional. El 2 de junio de 2025, apenas días después de recibida la denuncia, la Presidencia Ejecutiva ordenó la entrada en operación del sistema, reconociendo expresamente que no se esperaba una implementación perfecta, decisión que desencadenó la crisis sistémica que este informe documenta.

La investigación comprendió el análisis exhaustivo de los oficios y reportes técnicos emitidos por las Gerencias Financiera, de Logística y Médica de la CCSS, la Coordinación Nacional de Servicios Farmacéuticos, la Auditoría Interna y la Dirección del Plan de Innovación. En apego al principio del debido proceso, se requirió a esta última la presentación de un descargo formal sobre los hallazgos identificados, el cual fue remitido mediante el oficio GG-PIMG-0569-2026. La investigación incluyó adicionalmente un análisis comparativo con experiencias internacionales en implementaciones de ERP en el sector público, incorporando referencias del Banco Mundial, Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, con el propósito de contextualizar los hechos bajo estándares reconocidos de buenas prácticas.

La evidencia recopilada demuestra que la implementación del ERP-SAP generó una crisis sistémica y tridimensional que afectó de manera simultánea la gestión financiera, con una acumulación de 109 491 facturas pendientes al 25 de noviembre de 2025 y una brecha de CRC 1.59 billones entre obligaciones registradas y pagos realizados en el período junio–diciembre de 2025, la cadena logística de abastecimiento con discrepancias de inventario superiores a CRC 112 339 millones y una opacidad operativa de aproximadamente cuatro meses, y el suministro farmacéutico, con la imposibilidad de garantizar la trazabilidad al 100% de los medicamentos, incluyendo los psicotrópicos regulados por la Ley de Estupefacientes.

La aparente normalidad en la atención a las personas usuarias no fue un logro del nuevo sistema, sino el resultado del desgaste operativo extraordinario del personal de salud, que



debió sostener los servicios mediante el rescate de sistemas legados, controles manuales y jornadas extraordinarias. El costo extraordinario de contingencia reportado por la Gerencia Financiera asciende a CRC 1 340 millones el cual, para esta Defensoría representa un costo hundido<sup>1</sup>, resultado del atraso de las tareas que el sistema debía automatizar y que, a la fecha de emisión del presente informe, se han ejecutado manualmente.

Con base en los hechos investigados, el informe presenta hallazgos que documentan la decisión de implementación contraria a las advertencias técnicas, el colapso en el procesamiento de facturas, las disrupciones en la cadena logística y farmacéutica, las fracturas en la gobernanza del proyecto y las contradicciones en el descargo institucional de la Dirección del Plan de Innovación.

A partir de esos hallazgos, se permite concluir la existencia de afectaciones acreditadas, riesgos serios y presuntas responsabilidades institucionales que deben ser valoradas por las instancias competentes, el derecho a la buena administración de los recursos públicos y el principio de no regresividad en las prestaciones de la seguridad social. Finalmente, el informe emite recomendaciones dirigidas a la Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva, orientadas a garantizar la rendición de cuentas, la reparación de los daños causados y la no repetición de los hechos investigados.

En suma, el presente informe tiene por objeto verificar, con base en evidencia documental institucional, si la entrada en operación del ERP-SAP se ejecutó bajo condiciones de madurez técnica, gobernanza y continuidad compatibles con la misión constitucional de la CCSS, y si las afectaciones reportadas configuran riesgos o daños que exigen medidas correctivas, rendición de cuentas y garantías de no repetición.

## II. JUSTIFICACIÓN

El presente informe final con recomendaciones encuentra su fundamento y origen inmediato en la denuncia formal recibida por la Defensoría de los Habitantes el viernes 30 de mayo de 2025. Dicha gestión fue interpuesta por la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), a través del oficio N° SO-031-2025.

La justificación de este informe trasciende la mera recepción de una queja; radica en la materialización de los riesgos críticos advertidos por la organización denunciante. UNDECA alertó, de manera precautoria, sobre una implementación "forzada" del sistema ERP-SAP sin las garantías técnicas suficientes. Dicha advertencia, respaldada según la denuncia por más de 50 informes técnicos internos, señalaba el peligro inminente de interrupciones en

<sup>1</sup> Gastos de tiempo, dinero o esfuerzo ya realizados que no pueden recuperarse, independientemente de las decisiones futuras.



procesos neurálgicos para la seguridad social, específicamente en la cadena de suministro de medicamentos y la gestión financiera.

La pertinencia y urgencia de esta investigación se sustentan en cuatro pilares fundamentales que obligan a la intervención del ente defensor:

1. **Vulneración del derecho a la salud:** La denuncia advierte sobre afectaciones directas en la distribución de medicamentos. Dado que la CCSS es el pilar de la salud pública costarricense, cualquier fallo sistémico que obstaculice el acceso a fármacos (como lo evidencian los posteriores reportes de "atoros" de pedidos y pérdida de trazabilidad) constituye una violación directa al derecho fundamental a la salud y a la vida de la población asegurada, obligando a una tutela inmediata.
2. **Protección de la hacienda pública:** La implementación del ERP-SAP representa una inversión monetaria importante de fondos públicos. Ante las alertas de discrepancias financieras masivas, falta de trazabilidad en la deuda estatal y pagos irregulares a proveedores, existe un interés público superior en determinar si la gestión administrativa ha cumplido con los principios de eficiencia, eficacia y legalidad, o si, por el contrario, ha generado un daño patrimonial a la institución.
3. **Omisión administrativa y falta de respuesta:** Según consta en la denuncia, las autoridades de la CCSS fueron advertidas reiteradamente sobre los riesgos operativos y técnicos. La falta de una atención efectiva a esas alertas tempranas y la decisión de proceder con la salida en vivo del sistema a pesar de las deficiencias señaladas justifica la necesidad de un ente externo que analice la responsabilidad administrativa en la toma de decisiones y la gobernanza del proyecto.
4. **Prevención de una crisis institucional irreversible:** La petitoria de UNDECA solicita una intervención para "prevenir una crisis institucional". Dado que el sistema ERP-SAP transversaliza todas las operaciones de la Caja (desde planillas hasta inventarios médicos), la inestabilidad prolongada de esta plataforma amenaza la continuidad operativa de la institución en su conjunto.

Por tanto, este informe busca determinar si los hechos denunciados por UNDECA son correctos, y en comprobar si la decisión de implementación estuvo basada en criterios técnicos emitidos por las diversas dependencias de la CCSS.



### III. ANTECEDENTES

La implementación del sistema de Planificación de Recursos Empresariales (ERP-SAP) en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha sido un proceso complejo, caracterizado por una planificación de larga data que, según la fiscalización interna, presentó desviaciones estructurales y riesgos advertidos oportunamente antes de su entrada en operación.

#### 3.1. Origen y planificación inicial (2014-2021)<sup>2</sup>

El proyecto tiene su origen en la sesión N° 8754 de la Junta Directiva, celebrada el 4 de diciembre de 2014, donde se aprobó la ejecución del «Plan de Innovación para la mejora de la gestión financiera, administrativa y logística de la CCSS», con el objetivo de modernizar la gestión institucional mediante soluciones tecnológicas integradas.

Para operativizar este mandato, la institución desarrolló una Fase Cero de diseño e integración. Posteriormente, mediante la Licitación Pública No. 2018LN-000008-5101, se adjudicó el contrato N° 2020-09 para la adquisición e implementación de la solución ERP, el cual inició el 16 de noviembre de 2020 con un costo original de \$15.5 millones, monto que tras varias adendas ascendió a USD 18.6 millones. En paralelo, en 2021 se contrató una consultoría específica para el diseño del Modelo Conceptual de Costos, considerado un requisito vital para la fase de implementación.

#### 3.2 Desviaciones y debilidades de gobernanza (2022-2024)

A pesar de la planificación, la Auditoría Interna detectó tempranamente problemas en la ejecución. En diciembre de 2022, el informe AFINPE-123-2022 alertó sobre desviaciones significativas entre lo planificado en la Fase Cero y la ejecución real. Se señaló la exclusión de módulos críticos como el de capital humano (nómina) y la ausencia de un «Comité de Administración del Portafolio» formalmente constituido, lo que generó vacíos en la gobernanza estratégica del proyecto.

De acuerdo con el seguimiento realizado en julio de 2024 por parte de la Auditoría Interna (SAFINPE-22-123-0001-2024) confirmó que persistían debilidades importantes, como la falta de una estrategia clara para la integración con sistemas legados críticos (SIPE, SICERE) y la indefinición del modelo de costos institucional, elementos indispensables para una migración de datos segura y efectiva.

<sup>2</sup> La Defensoría de los Habitantes tomó la información del desarrollo de este apartado de la solicitud de información de la Auditoría Interna de La Caja, mediante el oficio N° AI-1423-2025 16 de septiembre de 2025.



### a. Advertencias previas a la salida en vivo (2024-2025)

En los meses previos a la entrada en operación, la Auditoría Interna emitió múltiples oficios preventivos advirtiendo sobre la inviabilidad técnica de proceder con la implementación bajo las condiciones existentes:

- i. **Riesgo de continuidad de servicios (Dic. 2024):** El oficio **AS-AFINPE-0148-2024** advirtió a la Presidencia Ejecutiva sobre la construcción incompleta de interfaces críticas (como EDUS y SIFA) y la migración parcial de datos. Se alertó que la estrategia de implementación masiva ("Big Bang") podría generar interrupciones con riesgos de pérdidas financieras y afectaciones directas a los servicios de salud.
- ii. **Incumplimiento de requisitos técnicos (Feb. 2025):** Mediante el oficio **AS-AFINPE-0016-2025**, se recomendó validar 13 elementos técnicos esenciales antes de autorizar la salida progresiva, incluyendo la finalización de interfaces y la limpieza de datos de inventarios, instando a garantizar la continuidad de procesos esenciales como el despacho de medicamentos.
- iii. **Riesgo de implementación interanual (May. 2025):** El oficio **AS-AFINPE-0050-2025** alertó sobre los peligros de realizar la salida en vivo a mitad del periodo fiscal (junio), advirtiendo que esto implicaba un esfuerzo mayor al de un cierre anual y riesgos elevados en la migración de saldos y conciliación de datos.

### b. Entrada en operación (junio 2025)

Según la Auditoría Interna, pese a las advertencias reiteradas sobre la falta de preparación institucional y técnica, la Administración Activa procedió con la entrada en vivo del sistema ERP-SAP el 2 de junio de 2025. Esta decisión se tomó aun cuando se habían identificado inconsistencias en pruebas integrales y sin contar con la totalidad de las funcionalidades operativas, lo que derivó inmediatamente en la materialización de los riesgos advertidos en áreas financieras, logísticas y de atención al usuario.

Los antecedentes expuestos permiten concluir que la salida en vivo del ERP-SAP ocurrió en un contexto de advertencias previas, debilidades de gobernanza e incertidumbres técnicas no resueltas, lo cual constituye el marco de referencia indispensable para valorar, en el acápite siguiente, si esos riesgos se materializaron en afectaciones concretas.



## IV. EVIDENCIA DE LA AFECTACIÓN DEL SISTEMA ERP-SAP

El presente apartado expone los hallazgos técnicos y documentales recabados por la Defensoría de los Habitantes para dimensionar el impacto real de la entrada en operación del sistema ERP-SAP, materializada el 2 de junio de 2025. Lejos de concretar la promesa de integración, transparencia y eficiencia administrativa, la evidencia demuestra que la implementación del sistema detonó una crisis sistémica y tridimensional que atravesó las principales gerencias operativas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

A través de un análisis exhaustivo de los oficios y reportes emitidos por las propias instancias técnicas de la institución, se evalúa la afectación directa en cuatro ejes críticos que sostienen la seguridad social: la administración de la cadena de abastecimiento logístico, la gestión de pagos y contabilidad institucional, la continuidad en la prestación de los servicios médicos y la trazabilidad en la dispensación segura de medicamentos.

Como hilo conductor de esta evaluación, los documentos revelan un patrón generalizado: la aparente normalidad en la atención a las personas usuarias no ha sido un logro de la nueva arquitectura tecnológica, sino el resultado directo de un desgaste operativo extraordinario. La institución se ha visto forzada a precarizar las labores de su personal, reactivar plataformas informáticas que se pretendían sustituir (como el sistema SIGES) y retroceder hacia controles manuales exhaustivos para contener las graves vulnerabilidades financieras, operativas y legales provocadas por las deficiencias del ERP-SAP. A continuación, se detalla el impacto documentado en cada una de estas áreas.

### 4.1. Gerencia de Logística y la cadena de abastecimiento institucional

La Defensoría de los Habitantes, analizó el oficio GL-2035-2025 y sus informes conexos, revela que la implementación del sistema ERP-SAP generó una disrupción profunda en la administración de la cadena de suministro de la institución. A pesar de lograr mantener el abastecimiento físico, la gestión tecnológica y de datos sufrió un retroceso operativo significativo.

#### 4.1.1. Gobernanza, competencias y la salida en vivo

La Gerencia de Logística (GL), a través de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios (DABS), es la instancia responsable de administrar de forma centralizada los inventarios institucionales desde su ingreso al Área de Almacenamiento y Distribución (ALDI) hasta su entrega a los establecimientos de salud. Dentro de la gobernanza del proyecto ERP-SAP, la GL funge estrictamente como usuaria y acompañante técnica, recayendo la



responsabilidad de la ejecución, validación y control contractual en la Dirección del Plan de Innovación.

La entrada en vivo del sistema el 2 de junio de 2025 no fue producto de una validación técnica que garantizara la estabilidad del módulo logístico, sino de una instrucción imperativa. Mediante el oficio PE-2270-2025, la Presidencia Ejecutiva ordenó la salida en vivo, reconociendo expresamente que «no se espera una implementación perfecta» debido a la envergadura del proyecto, y exigiendo apoyo incondicional y la activación de planes de contingencia. En este sentido, la Gerencia de Logística aclaró que el «Acta de Compromiso Gerencial» no constituyó un aval técnico de funcionalidad, sino un acatamiento jerárquico a las órdenes emitidas por las autoridades superiores.

#### **4.1.2. Disrupción tecnológica y opacidad en los inventarios.**

La puesta en marcha del ERP-SAP provocó el colapso inmediato de la interoperabilidad en el ecosistema digital de abastecimiento institucional. Las interfaces diseñadas para comunicar el sistema legado SIGES con el SAP fallaron de manera crítica, impidiendo que el ERP procesara en tiempo real los ingresos, despachos y traslados de mercadería. Esta fractura sistémica generó una condición de opacidad operativa y contable que se prolongó por aproximadamente cuatro meses, periodo durante el cual la CCSS operó con una total pérdida de visibilidad y careció de datos centralizados confiables sobre consumos y existencias reales.

La magnitud de esta opacidad se refleja de forma alarmante en las distorsiones financieras. Según se documenta en el oficio conjunto GL-DABS-1735-2025 / GF-DFC-2045-2025, al intentar conciliar los saldos iniciales de la salida en vivo (junio de 2025) en el SAP contra el Sistema de Información Financiera (SIF) al cierre de mayo, se detectó una diferencia injustificada que ascendió a más de CRC 18 178 millones. Lejos de estabilizarse, esta brecha escaló drásticamente: para el mes de julio, la discrepancia entre el inventario logístico (SIGES) y lo reportado por el ERP-SAP superó los CRC 112 339 millones.

Asimismo, los inventarios de los centros de producción, se presentaron fluctuaron debió a la implementación del ERP-SAP de CRC 42 mil millones en junio a CRC 110 mil millones en julio, para luego descender a CRC 18 mil millones en agosto del 2025, demostrando que la carga de información realizada por el plan de innovación reflejo montos que no son razonables en términos operativos ni financieros y que requieren una revisión profunda, según los señalada en el oficio GL-DABS-1735-2025 / GF-DFC-2045-2025.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Los oficios N° GL-DABS-1735-2025 lo que expresan es que lo montos no son razonables y que señalan una clara alerta sobre el reto que se enfrente para normalizar el proceso (pág. 5). En la pág. 6 del oficio GF-DFC-



El análisis de inconsistencias realizados por la Dirección de Aprovisionamiento Bienes y Servicios y Producción Industrial documentado en el oficio GL-DABS-1875-2025 revela que estas discrepancias masivas no son hechos aislados, sino el resultado de al menos nueve causas raíz o casuísticas estructurales introducidas por el nuevo sistema. Entre las vulnerabilidades más críticas destacan: migraciones incompletas o desfasadas que generaron duplicidad de registros, la generación de saldos negativos que permitían registrar despachos sin respaldo físico real y la exclusión arbitraria de materiales del catálogo maestro institucional. Especial mención requiere la pérdida de atributos críticos de los productos: el sistema SAP fue configurado con la limitación de reconocer únicamente 10 dígitos para el número de lote, lo que afectó directamente el control de calidad, la trazabilidad de vencimientos y la ubicación de los medicamentos e insumos.

Ante este escenario de profunda inestabilidad de la data, la Dirección del Plan de Innovación propuso la ejecución de un desarrollo informático de carga masiva denominado *ZIM\_0022* para forzar la conciliación automática de saldos. Sin embargo, la Gerencia de Logística y la Dirección Financiera advirtieron rigurosamente que aplicar correcciones masivas y ejecutar reaperturas de periodos contables sobre una base de datos inestable, y con la operación en los centros de salud paralizada o retrasada, constituye un alto riesgo de distorsión sistémica. Lejos de garantizar la trazabilidad, esta práctica amenaza con generar falsas conciliaciones, alterando los estados financieros y balances históricos de inventario sin dejar el debido respaldo documental exigido para eventuales auditorías.

Finalmente, la raíz de estas severas deficiencias arquitectónicas y de interoperabilidad se asocia directamente a la omisión de las bases formales de diseño. De acuerdo con el oficio GL-2001-2025, la Gerencia de Logística ha denunciado de manera reiterada que la Dirección del Plan de Innovación no ha acreditado la existencia ni ha entregado el *Blueprint* funcional (BBP)<sup>4</sup> validado del módulo de gestión de almacenes (EWM). La ausencia de este "plano de negocio" fundamental, cuya entrega se venía requiriendo desde enero de 2022, evidencia que el sistema fue implementado a ciegas, impidiendo verificar si la configuración efectuada respondía verdaderamente a los requerimientos técnicos, legales y funcionales de la cadena de abastecimiento de la seguridad social costarricense.

---

2045-2025 indica que la diferencia mostrada no es razonable en términos operativos ni financieros, demostrando que la carga de información realizada por el Plan de Innovación debe revisarse a profundidad.

<sup>4</sup> En la gestión de proyectos tecnológicos como SAP, el *Blueprint* (BBP) es el documento maestro de diseño que detalla exactamente cómo van a funcionar los procesos del negocio dentro del nuevo sistema antes de configurarlo.



#### **4.1.3. Continuidad del servicio a expensas de la precarización operativa**

Desde el ámbito estricto de la competencia de la DABS, no se produjo interrupción en el suministro institucional ni afectación directa al usuario final. No obstante, esta aparente normalidad no es un éxito del ERP-SAP, sino el resultado de un desgaste operativo extraordinario. Para evitar el colapso, la Gerencia de Logística activó una contingencia permanente: reactivó el uso del sistema SIGES y la herramienta de Recepción Automática de Pedidos (RAP) para sostener la operación física.

Esta contingencia precarizó las labores del personal logístico. Se requirió un alto gasto en tiempo extraordinario y la habilitación de plazas temporales para absorber la carga de trabajo manual. El personal del ALDI debió desviar su atención hacia la revisión manual de miles de líneas en «logs de errores» (archivos Excel de diferencias generados por el Plan de Innovación) y generar *layouts* de carga manuales debido al fallo de la automatización. Paralelamente, la inestabilidad de los datos en el módulo financiero interrumpió el trámite de pagos a decenas de proveedores clave, acumulando atrasos millonarios que amenazaron con la suspensión de entregas y generaron un alto riesgo legal y reputacional para la CCSS.

#### **4.1.4. Riesgos de saneamiento e hitos innegociables**

Para intentar solventar las inconsistencias, el Plan de Innovación ejecutó el desarrollo ZIM\_0022, una herramienta de carga masiva de movimientos de inventario. Sin embargo, la Gerencia de Logística y la Dirección Financiero Contable advirtieron rigurosamente que aplicar correcciones masivas sobre una base de datos inestable y una operación no normalizada acarrea riesgos sistémicos intolerables. Se alertó que sin la estabilización previa de las operaciones diarias (registro de consumos atrasados, limpieza de datos de cuarentena), los ajustes automáticos generarían resultados parciales, inconsistencias financieras y pérdida de trazabilidad.

Para que el sistema ERP-SAP alcance una funcionalidad real y certificable, la GL ha definido hitos técnicos innegociables: la depuración de la totalidad de las diferencias de datos SIGES-SAP, la funcionalidad integral y homologada de las interfaces, la corrección de los inventarios locales en la red de servicios y, críticamente, la entrega formal y documentada del *Blueprint* (BBP o plan de negocio) validado para el módulo de gestión de almacenes (EWM), requerimiento omitido por los ejecutores del proyecto.

#### **4.1.5. Conclusión sobre la Gerencia de Logística**

Finalmente, el análisis de la implementación del ERP-SAP en la Gerencia de Logística demuestra que la salida en vivo se forzó sin la madurez tecnológica requerida, vulnerando los principios de eficiencia institucional y la gobernanza del proyecto. El sistema actual, lejos



de integrar y modernizar la cadena de suministros, fracturó la trazabilidad de los inventarios e introdujo una opacidad severa en los registros físicos y contables. La continuidad del abastecimiento se ha sostenido de forma contingente mediante el esfuerzo manual del personal y el rescate de los sistemas legados. Pretender una estabilización estrictamente tecnológica sin haber asegurado primero la normalización operativa de la cadena perpetua el riesgo de daño patrimonial y expone a la institución a un ambiente de control interno insostenible y altamente vulnerable.

## 4.2. Impacto sobre la Gerencia Financiera

### 4.2.1 Implementación del ERP-SAP en la Gerencia Financiera

La entrada en operación del sistema ERP-SAP provocó una transformación abrupta en la gestión de pagos institucionales, pasando de un modelo descentralizado con 29 unidades pagadoras en el país a un modelo centralizado en el Área de Tesorería General. Este cambio estructural, aunado a las deficiencias del sistema, generó un colapso en el procesamiento de las obligaciones. Mientras en el año 2024 se tramitaba un promedio de 23,267 facturas mensuales, al 25 de noviembre de 2025 se acumularon 109 491 facturas pendientes de trámite. Dentro de este rezago crítico, figuran 14 978 cuentas por pagar a proveedores nacionales por un monto que asciende a CRC 55 080.9 millones.

A nivel contable, la institución perdió la capacidad de generar sus Estados Financieros desde el mes de junio de 2025, debido a los retos operativos para emitir el Balance General de Movimientos de Mayor en el nuevo sistema. Persisten elementos críticos sin resolver que mantienen paralizado el cierre, tales como fallas en las interfaces de los sistemas legados (SIP IVM, SIPE, SIGES y SIFA), la migración inconclusa de saldos y la necesidad de revisar las cifras iniciales cargadas por el Plan de Innovación.

Esta parálisis afectó también la facturación de la deuda del Estado, manteniendo pendientes de cobro CRC 1 300 millones por concepto de Cuota Estatal de Pensionados. Además, se materializó una seria vulnerabilidad legal debido a que la inestabilidad de los módulos de inventarios impide garantizar la trazabilidad de los medicamentos psicotrópicos exigida por la Ley de Estupeficientes.

### 4.2.2. Soluciones contingenciales y costo para la CCSS

Para mitigar la crisis de pagos y la parálisis contable, la Dirección Financiero Contable y la Gerencia Financiera tuvieron que articular alternativas extraordinarias para reforzar las áreas afectadas e intentar cumplir con los compromisos institucionales. Las soluciones implementadas y sus costos asociados se desglosan de la siguiente manera:



- a. **Sustituciones iniciales:** Se asignó un equipo de contingencia bajo la modalidad de sustitución de personal entre el 07 de julio y el 12 de octubre de 2025. Esta primera medida representó un gasto en la partida de salario base de CRC 90,158,653.57.
- b. **Contratación de plazas temporales:** Ante la necesidad de un apoyo sostenido, se autorizó la dotación de 68 plazas temporales distribuidas en la Dirección Financiero Contable, el Área de Almacenamiento y Distribución Institucional (ALDI) y diversos Centros Médicos nacionales y regionales. Estas plazas tienen como único objetivo normalizar la generación y pago de facturas, y levantar el proceso de cierre contable.
- c. **Costo del nuevo personal:** El costo semestral de estas 68 plazas es de CRC 845 millones, alcanzando un desembolso total proyectado de CRC 1 250 millones por los plazos de 6 a 12 meses autorizados por la Junta Directiva.

La erogación de estos CRC 1 340 millones (sumando las sustituciones iniciales y las plazas temporales) no representa una inversión institucional, sino que se clasifica financieramente como un costo hundido. Se trata de recursos públicos irrecuperables destinados exclusivamente a financiar un parche administrativo y manual para ejecutar tareas que el sistema ERP-SAP el cual ya representó una inversión tecnológica para la institución debía realizar de forma automatizada.

Desde la perspectiva del costo de oportunidad, el impacto es sumamente grave. Cada colón desviado hacia la mitigación de esta crisis administrativa es un colón que se le resta a la misión sustantiva de la CCSS: la atención directa al paciente. Los CRC 1 340 millones drenados por esta contingencia equivalen a recursos que pudieron y debieron invertirse en la reducción efectiva de las listas de espera, la compra de equipamiento médico especializado, el abastecimiento de fármacos de alto costo o la mejora de la infraestructura hospitalaria.

Este desvío forzoso de fondos constituye una lesión directa a los derechos humanos y al derecho fundamental a la salud de las personas habitantes. La decisión por implementar un sistema en su etapa de inmadurez ha obligado a la institución a sacrificar recursos médicos vitales para sostener la emergencia. Cuando una institución de seguridad social disipa su presupuesto en subsanar errores de planificación, se debilita su capacidad operativa para garantizar una atención médica oportuna y de calidad, poniendo en riesgo la vida y el bienestar de las poblaciones más vulnerables.



Finalmente, esta crisis evidencia una flagrante vulneración al derecho a la buena administración de los recursos públicos (consagrado en los principios de eficiencia, eficacia y economía). A la fecha de este informe, existe una alarmante ausencia de rendición de cuentas, sin que se hayan sentado las responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias sobre las autoridades u órganos que avalaron y forzaron la salida en vivo de un sistema que carecía de las condiciones técnicas mínimas para operar.

#### 4.2.3. Reporte de incidencias de la Gerencia Financiera

Por parte de esta Defensoría, se le solicitó a la Gerencia Financiera el reporte de incidencias que se externaron a la Dirección de Innovación en cuanto a la entrada en funcionamiento del sistema ERP – SAP. Tras la salida en vivo, el sistema experimentó un deterioro progresivo en sus funciones sustantivas, evidenciado en el siguiente cuadro cronológico de incidencias críticas:

**Tabla 1:**  
**Resumen de incidencias reportas por la Gerencia Financiera**

Fecha del reporte	Oficio de referencia	Situación reportada en el módulo financiero	Efecto / Impacto Institucional Identificado
05/06/2025	GF-DFC-1216-2025	Problemas de acceso al ERP para usuarios de Tesorería. Cero facturas recibidas de los centros gestores por el nuevo sistema.	Acumulación de 8 días hábiles sin procesar pagos a proveedores. Suspensión del pago de 20 127 incapacidades.
06/06/2025	GF-DFC-1259-2025	Problema técnico de conexión del sistema SICO con el presupuesto SAP-ERP.	Imposibilidad de generar órdenes de viáticos, liquidaciones de caja chica y limitaciones en gastos fúnebres.
08/06/2025	GF-DFC-1260-2025	Errores en la conversión de datos para la exportación del SICO al ERP-SAP.	Retraso en la estabilización del SICO, afectando pagos críticos para personal de campo (ATAPS, visitas médicas, choferes).
11/06/2025	GF-DFC-1275-2025	Reversión de 28 cuentas por pagar, por CRC 1 023.6 millones por parte de un usuario del Plan de Innovación sin autorización expresa.	Imposibilidad de materializar desembolsos a proveedores por falta de campos obligatorios en el sistema.



Fecha del reporte	Oficio de referencia	Situación reportada en el módulo financiero	Efecto / Impacto Institucional Identificado
13/06/2025	GF-DFC-1311-2025	Incapacidad de cargar datos del sistema SICO al ERP por asientos duplicados e inconsistencias presupuestarias. Duplicidad de comprobantes en el ALDI.	Afectación a 55 centros de salud. Pago de viáticos tuvo que mantenerse mediante contingencia por la metodología antigua (SICO).
18/06/2025	GF-DFC-1332-2025	Desfase masivo de CRC 17 161 millones entre saldos de inventario iniciales en ERP y el cierre real de mayo. Error presupuestario "Línea 002".	Cuellos de botella con 217 850 incapacidades manuales. Pagos registrados como devueltos, requiriendo <i>scripts</i> <sup>5</sup> de reversión.
23/06/2025	GF-DFC-1368-2025	Cuentas por pagar ingresando erróneamente al flujo de Cuentas por Cobrar. Impago a la Cruz Roja Costarricense.	Deuda superior a CRC 720 millones con la Cruz Roja Costarricense, afectando su liquidez para servicios de ambulancia.
09/07/2025	GF-DFC-1497-2025	Crecimiento exponencial de las cuentas por pagar, pasando de 20 facturas a 134 720 pendientes. Fallo de integración SIPE-ERP.	Colapso operativo. Riesgo de incumplimiento legal en deducciones de planilla (pensiones alimenticias y embargos) para 150 entidades.
09/07/2025	GF-DFC-1520-2025	Error de configuración técnica al cancelar en efectivo, el sistema afecta la cuenta de caja Oficina Central (1123) en lugar de la Sucursal de origen.	Esto empezó a generar diferencias y descuadres inmediatos en las cuentas de cajas "100-xx-x" y "101-xx-x"  Suspensión de la transmisión de datos al <i>storage</i> hasta corregir la configuración, para evitar seguir contaminando la contabilidad con registros cruzados entre sucursales.

<sup>5</sup> Script se puede entender como un archivo de comandos que se ingresan para revertir los errores y liberar nuevamente los pagos para su envío al ERP.



Fecha del reporte	Oficio de referencia	Situación reportada en el módulo financiero	Efecto / Impacto Institucional Identificado
26/07/2025	GF-DFC-1575-2025	Acumulación de 219 000 documentos bancarios sin asignación en cuentas corrientes (SINPE y BCR). Falta de permisos en transacción TBB1.	Imposibilidad técnica de realizar la compensación bancaria automática y manual. Limitaciones para registrar inversiones a la vista.  Al intentar contabilizar una inversión para el Seguro de Salud (Sociedad 1000), el sistema permitía digitar los datos y grabar, pero al momento de contabilizar arrojaba un error indicando que «El campo Asign. es obligatorio», a pesar de que el usuario sí había digitado correctamente el espacio de asignación en la pantalla.
13/08/2025	GF-DFC-1638-2025	Errores en la ejecución de los procesos del archivo AFESUM (salarios e incapacidades). Discrepancias en inversiones del RIVM por conversión de moneda.	Atrasos en el depósito de salario escolar. Distorsión en el ejercicio presupuestario por montos irreales.
17/09/2025	GF-DFC-1827-2025	Cuentas por pagar llegan a 32 405 por CRC 93 352.5 millones. El ERP-SAP vincula erróneamente solicitudes de pedido (SOLPED) a posiciones presupuestarias equivocadas.	Bloqueos por "presupuesto anual superado", impidiendo pagos de comisiones. Imposibilidad de trasladar gastos por servicios personales.
03/10/2025	GF-DFC-2069-2025	Diferencia en saldos de inventario de CRC 18 178.1 millones. Uso incorrecto de	Uso otros métodos como "Kardex" y Excel como medida de contingencia para el registro de los movimientos. Lo anterior, generó incertidumbre



Fecha del reporte	Oficio de referencia	Situación reportada en el módulo financiero	Efecto / Impacto Institucional Identificado
		notas de ajuste (F23) <sup>6</sup> para entradas de existencias.	en reportes de costos por falta de cuentas contables.
14/11/2025	GF-DFC-2432-2025	El sistema reporta 92 042 cuentas por pagar por un pasivo de CRC 316 344.5 millones. Cargas masivas generan registros inconsistentes.	Pagos rebotados por falta de presupuesto en el sistema, lo que obliga a procesos de devolución y anulación.
21/11/2025	GF-DFC-2630-2025	Errores masivos de conversión de unidades de medida en Centros de Producción. Diferencia en el Almacén General y Almacén Regional de Puntarenas (CRC 939.00), Centros de Producción (CRC 1 596 millones) y Hospitales (5).	Distorsiones graves por registrar precios por cientos (CN) y cantidades en unidades individuales: Errores de conversión de unidades de medida al pasar de cientos, kilogramos, litros, rollos, entre otros a unidades en el SAP-ERP.

Nota: Esta tabla representa en un resumen de los reportes de incidencias hechos por la Gerencia Financiera sobre la afectación de la implementación del SAP-ERP. Fuente: Elaboración propia con los oficios remitidos por la Gerencia Financiera N° GF-3800-2025 | GF-DFC-2704-2025

Con base en la evidencia cronológica recopilada, la Defensoría de los Habitantes sostiene de manera contundente que la implementación del sistema ERP-SAP tuvo un impacto grave, sistémico y verificable en la operatividad de la CCSS. Esta situación comprometió la continuidad de los servicios públicos, que, si bien lograron mantenerse en funcionamiento general, estuvieron en riesgo latente de afectar la salud de las personas usuarias. De haberse materializado las consecuencias sobre la atención médica, el resultado habría sido potencialmente devastador para la vida y bienestar de la población.

#### 4.2.4 Conclusión sobre la Gerencia Financiera

En suma, las deficiencias estructurales y los errores en la configuración tecnológica tuvieron repercusiones directas en el ámbito financiero y logístico, generando la paralización de pagos a proveedores esenciales, retrasos en el depósito de incapacidades y en el cumplimiento de obligaciones legales de nómina, así como una distorsión significativa en el

<sup>6</sup> De acuerdo con el oficio N° GF-DFC-2069-2025, corresponde de notas que se hacen en el sistema para reportar algún tipo de inconsistencia y así se pueda solventar por otro medio.



control de inventarios de medicamentos por montos que ascienden a miles de millones de colones. Lejos de modernizar la gestión institucional, la puesta en marcha de esta plataforma sin el nivel técnico adecuado obligó a implementar planes de contingencia manuales, exponiendo a la Caja a riesgos millonarios de morosidad y amenazando de manera directa el derecho fundamental a la salud y la estabilidad económica de las personas habitantes.

### **4.3. Impacto operativo en la Gerencia Médica**

#### ***4.3.1 Continuidad de los servicios vs. fragilidad administrativa***

La Gerencia Médica por medio del oficio N° GM-1889-2026, ante la consulta de esta Defensoría, sostuvo que, a pesar de la implementación del ERP-SAP, no se ha interrumpido la prestación de servicios médicos, quirúrgicos ni farmacéuticos. Según datos del Área de Estadísticas en Salud (AES), los indicadores de consulta externa, emergencias y listas de espera se han mantenido en niveles promedio. Sin embargo, esta estabilidad no es producto de la eficiencia del nuevo sistema, sino de la ejecución de medidas contingenciales y operativas en cada centro de salud para mitigar la transición tecnológica.

La Gerencia Médica expone que la decisión de realizar el «Go-Live» del sistema ERP-SAP, es decir, la entrada en operación formal de la plataforma se sustentó principalmente en la firma de un acta de acuerdo gerencial. Esta firma no constituyó una certificación de que el sistema estuviera realmente listo para funcionar de manera segura, sino que representó más bien una formalización del compromiso institucional de avanzar conforme a la estrategia previamente definida por la Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva.

En este contexto, la Gerencia Médica señala que ya existía conocimiento, desde finales de 2024, sobre advertencias hechas por la Auditoría Interna en relación con la ausencia de interfaces tecnológicas críticas para el correcto desempeño del sistema. No obstante, la Gerencia recalca que la verificación de las condiciones técnicas y la preparación de la plataforma no recaían bajo su responsabilidad, sino que eran competencia exclusiva del Plan de Innovación. De esta manera, la Gerencia Médica se deslinda de la responsabilidad directa sobre el estado técnico del sistema al momento de su implementación, limitándose a cumplir con los lineamientos estratégicos dictados por las máximas autoridades institucionales.

#### ***4.3.2. Riesgos en la trazabilidad de medicamentos y seguridad jurídica***

Del oficio N° GM-1889-2026 se desprenden preocupaciones entre la continuidad institucional y las limitaciones operativas reconocidas por la propia Gerencia Médica:



### **a. El dilema de la continuidad y la trazabilidad**

La principal incongruencia detectada radica en la afirmación de que no se ha producido interrupción ni suspensión en la prestación de los servicios de salud. No obstante, el mismo documento admite que el módulo de inventarios del ERP-SAP mantiene restricciones operativas que han generado un rezago y discrepancias en los datos de consumo. Resulta contradictorio sostener que el servicio farmacéutico opera con normalidad cuando la institución reconoce formalmente que no puede garantizar la trazabilidad absoluta al 100% de los medicamentos únicamente mediante la herramienta tecnológica. Esta falta de control sistémico obligó a implementar una reconstrucción manual de registros para evitar el desabastecimiento, lo que sugiere que la continuidad se sostiene por esfuerzos humanos externos y no por la eficiencia del sistema implementado.

### **b. La firma del acta vs. la validación técnica**

Otra inconsistencia fundamental se observa en el proceso de toma de decisiones para la salida en vivo. La Gerencia Médica suscribió un Acta de Acuerdo Gerencial para iniciar operaciones el 2 de junio de 2025. Sin embargo, el informe aclara que esta firma no constituyó una validación técnica de que el sistema estuviera listo o fuera seguro para operar. En su lugar, se presenta como un acatamiento a la decisión de la Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva, a pesar de que la Auditoría Interna había advertido desde diciembre de 2024 sobre la construcción incompleta de interfaces críticas como EDUS y SIFA. Esta postura traslada la responsabilidad técnica a otras instancias mientras se admite haber operado bajo una estrategia de contingencia forzada.

### **c. Discrepancias en la gestión de riesgos y afectación**

Existe una disonancia entre los riesgos mapeados por la Gerencia y la calificación de los impactos sufridos. La Gerencia identificó formalmente riesgos estratégicos de desabastecimiento y pérdida de trazabilidad de inventarios. A pesar de esto, el informe califica la afectación en el suministro de insumos como "mínima". Esta calificación choca con la realidad descrita en el mismo texto, donde se menciona que la inestabilidad de las interfaces ha generado una sobrecarga operativa significativa y ha puesto en riesgo la seguridad jurídica del personal al no poder garantizar el control estricto de psicotrópicos exigido por la Ley de Estupefacientes.

### **d. Modernización frente a regresión operativa**

Finalmente, se evidencia una incongruencia entre el objetivo de modernización del ERP-SAP y la realidad operativa resultante. El sistema, diseñado para integrar procesos de soporte,



ha provocado que las unidades de salud deban recurrir a instrumentos de control local y regional y sistemas legados para garantizar la atención directa. En lugar de una automatización eficiente, el personal se ha visto obligado a realizar digitaciones controladas, verificaciones físicas y procesos de conciliación que abarcan periodos más amplios, lo cual dificulta el análisis prospectivo y degrada la eficiencia administrativa de la institución

#### **4.3.3. Análisis comparativo del impacto sistémico en las gerencias Financiera, Médica y de Logística.**

El siguiente cuadro presenta un contraste estructurado sobre cómo la implementación del sistema ERP-SAP afectó de manera asimétrica a dos de las áreas más críticas de la institución. La tabla ilustra las diferencias en la manifestación de la disrupción tecnológica, evidenciando un colapso transaccional y contable en el área financiera, frente a una severa sobrecarga operativa en el área médica, la cual debió recurrir a medidas de contención para proteger la atención directa del usuario.

**Tabla 2:  
Comparativa de Impactos: Gerencia Financiera vs. Gerencia Médica vs. Gerencia Logística**

Aspecto	Gerencia Financiera	Gerencia Médica	Gerencia Logística
Naturaleza del impacto	Parálisis y colapso: acumulación masiva de facturas y pérdida de capacidad contable.	Sobrecarga y resiliencia: aumento del esfuerzo manual para no interrumpir la atención al paciente.	Disrupción y opacidad: fractura de la trazabilidad de inventarios y retroceso operativo significativo.
Estado de la continuidad	Interrumpida: suspensión de pagos a proveedores, pago de incapacidades y emisión de estados financieros.	Mantenida: no se reportan interrupciones en servicios médicos, quirúrgicos ni farmacéuticos.	Mantenida (contingente): sin interrupción física en el suministro, pero sostenida mediante precarización operativa y esfuerzo manual.
Métrica crítica	109,491 facturas pendientes de trámite al 25 de noviembre de 2025.	Cifras de atención estables en consulta externa y emergencias, similares a años anteriores.	Discrepancia entre el inventario logístico y el ERP superior a CRC 112 339 millones a julio de 2025.
Riesgo principal	Daño patrimonial: lesión a la hacienda pública y deudas millonarias con proveedores (CRC 55,080 millones).	Seguridad del paciente: pérdida de trazabilidad absoluta en inventarios y riesgo legal con psicotrópicos.	Distorsión sistémica y patrimonial: riesgo de falsas conciliaciones, alteración de balances históricos y fallas normativas.
Estrategia de mitigación	Contratación masiva: creación de 68 plazas temporales con un costo de CRC 1,340 millones.	Controles alternativos: uso de sistemas antiguos (SIFA), controles manuales y verificación cruzada (fentanilo).	Contingencia permanente: reactivación del sistema legado (SIGES), herramienta RAP y layouts de carga manuales.

Percepción del ERP-SAP	Falla sistémica: se reporta un deterioro progresivo y "ceguera financiera".	Herramienta no confiable: se considera un sistema financiero en estabilización que no ofrece la confiabilidad requerida.	Sistema inmaduro: implementado anticipadamente sin <i>Blueprint</i> validado que vulnera la gobernanza y fractura la integración.
------------------------	---	--	---

Nota: Esta tabla es un comparativo entre las respuestas de la Gerencia Médica, Gerencia de Logística y la Gerencia Financiera de los efectos que ha causado la implementación del ERP-SAP, en una serie de aspectos relevantes para las personas usuarias. Fuente: Elaboración propia con información de la Gerencia Financiera oficio N° GF-3800-2025 | GF-DFC-2704-2025, Gerencia Médica oficio N° GM-1889-2026 y Gerencia de Logística GL-2035-2025.

El análisis comparativo evidencia que la implementación del sistema ERP-SAP trascendió la categoría de falla técnica para generar una crisis sistémica y tridimensional en la institución, cuyas manifestaciones difieren radicalmente según la naturaleza y el mandato de cada gerencia. Por un lado, la Gerencia Financiera, encargada de los procesos de soporte y pago, experimentó una interrupción tangible y cuantificable que paralizó la rendición de cuentas, materializando un riesgo de daño patrimonial directo. Paralelamente, la Gerencia de Logística se enfrentó a una disrupción profunda que fracturó la integración tecnológica, sumiendo la cadena de abastecimiento en una severa opacidad operativa y de inventarios que solo pudo ser contenida reactivando sistemas legados para evitar el desabastecimiento físico.

Por otro lado, la Gerencia Médica presenta una narrativa distinta, fundamentada en su rol misional de garantizar la prestación directa de los servicios de salud a las personas habitantes. Desde esta perspectiva enfocada en el usuario, la Gerencia sostiene de manera categórica que no se evidenció impacto en los servicios médicos, quirúrgicos ni farmacéuticos, manteniendo cifras de atención en consulta externa, emergencias y listas de espera similares a los promedios de años anteriores.

Esta aparente normalidad, sin embargo, no es atribuible a la eficiencia del nuevo sistema, sino a un esfuerzo extraordinario para aislar al paciente de la falla tecnológica. La propia Gerencia Médica admite esta realidad al señalar textualmente: «*No obstante, se reconoce que el proceso de adopción ha requerido medidas contingenciales y operativas en los distintos centros de salud, propias de una fase de transición tecnológica*».

#### 4.3.4. Conclusión sobre la Gerencia Médica

En consecuencia, la diferencia en las respuestas radica en el enfoque de sus prioridades: mientras las áreas financiera y logística reflejaron el colapso inmediato de los procesos automatizados y la pérdida de trazabilidad de los datos, el área médica priorizó el derecho a la salud de las personas habitantes operando "a pesar" del sistema. Para sostener este



aparente éxito en la continuidad de los servicios y del abastecimiento, la atención debió apoyarse en la precarización de los procesos administrativos, la reactivación de sistemas legados y un aumento insostenible del esfuerzo manual. Para la Defensoría, en todos los escenarios, la herramienta ERP-SAP falló en cumplir su premisa de integración, convirtiéndose en un obstáculo operativo que obligó a la institución a desviar recursos vitales para gestionar su inestabilidad y evitar la vulneración de la seguridad del paciente.

#### 4.4. Impacto en la Gestión de Farmacia y Suministro de Medicamentos

Como insumo para este apartado, la Defensoría realizó una reunión con personas denunciantes y profesionales en farmacia, donde se explicó el proceso de farmacia y despacho de medicamentos antes y después de la entrada del sistema ERP-SAP, y posteriormente procedió a solicitar información la Coordinación Nacional de Servicios Farmacéuticos (CNSF).

Ante de entrar a este apartado, es necesario detallar cuál es el proceso de la gestión de medicamentos. El diagrama establece un proceso de tres pasos donde el sistema SAP ERP actúa como un intermediario obligatorio entre el almacén central y las farmacias locales:

**Ilustración 1:**  
**Flujo de Información: ALDI - SAP ERP - SIFA**



Fuente: Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, CCSS, oficio N° GM-DDSS-2828-2025.

La ilustración anterior establece un proceso de tres pasos donde el sistema SAP-ERP actúa como un intermediario obligatorio entre el almacén central y las farmacias locales:

- a. **Origen de los datos (ALDI):** El flujo inicia en el **ALDI** (Área de Almacenamiento y Distribución Institucional). Es aquí donde se originan los despachos físicos de los medicamentos hacia los distintos centros de salud.

- b. **Intermediación y procesamiento (SAP ERP):** La flecha azul indica que la información del ALDI viaja hacia el SAP ERP. En este punto, el sistema nuevo tiene dos funciones principales, según se lee en el recuadro central:
- **Procesa la información del ALDI:** El sistema debe recibir los datos de los pedidos, cantidades y lotes despachados.
  - **Envía la información a la Interfaz con SIFA:** Una vez procesada, el SAP ERP debe empujar o trasladar esos datos hacia la puerta de enlace (interfaz) que lo conecta con el sistema de las farmacias.
- c. **Destino final (SIFA):** Es en este punto donde las farmacias locales reciben virtualmente el inventario para poder despacharlo a los pacientes.

Visto lo anterior, la Defensoría analizó, la respuesta fue brindada por Dra. Ana Jéssica Navarro Ramírez, directora de Desarrollo de Servicios de Salud, mediante el oficio N° GM-DDSS-2828-2025, la Defensoría evidenció que la implementación del sistema ERP-SAP ha generado interrupciones severas en la cadena de suministro, control de inventarios y despacho de medicamentos, obligando a la institución a operar bajo contingencia permanente.

#### **4.4.1. Pérdida de trazabilidad y rezago crítico de inventarios**

Contrario a la premisa de integración y visibilidad en tiempo real, el módulo de inventarios del ERP-SAP demostró graves deficiencias estructurales:

- a. **Rezago de datos:** Se documentó un rezago inicial de 10 033 líneas de productos correspondientes a junio y julio de 2025. Adicionalmente, se confirmó que el Plan de Innovación no cargó la completitud de los datos correspondientes a los meses de julio a octubre de 2025 en la interfaz ERP-SIFA.
- b. **Perdida de trazabilidad del inventario:** Debido a las diferencias detectadas entre las existencias físicas y las reportadas por el sistema, la instancia técnica determinó que la trazabilidad absoluta no puede garantizarse al 100%.

#### **4.4.2. Vulnerabilidad legal y regresión a controles manuales**

La falta de confiabilidad de la interfaz entre el SAP-ERP y el sistema legado SIFA obligó a la CCSS a retroceder a procesos manuales para evitar el desabastecimiento y mitigar riesgos legales:



- a. **Riesgo con psicotrópicos:** La falta de completitud en la información cargada mantiene una alta dependencia de controles manuales, lo que genera preocupación por el cumplimiento del Artículo 65 de la Ley de Estupefacientes sobre la trazabilidad de medicamentos regulados.
- b. **Oficialización de la contingencia:** Como medida paliativa, la Gerencia Médica tuvo que aprobar una extensa Instrucción de Trabajo (IT.GM.DFE.DDSS.ARSDT-ENF-CNSF.250925) para establecer esquemas rigurosos de verificación cruzada y bitácoras físicas para el control, despacho y administración de fentanilo y otros estupefacientes.

#### ***4.4.3. Afectación a las personas usuarias y sobrecarga operativa***

Si bien el Plan de Innovación afirmó que no hubo interrupciones, la evidencia técnica de la CNSF confirma impactos directos en la operatividad:

- a. **Retrasos en el servicio:** Se presentaron retrasos puntuales en el despacho de medicamentos y en la reposición de existencias en los establecimientos de salud.
- b. **Precarización laboral:** Para evitar una negativa total de despacho a los pacientes, se requirió un mayor esfuerzo operativo, extensión de jornadas laborales e incremento de controles manuales.
- c. **Paralización estratégica:** La sobrecarga laboral afectó el desarrollo evolutivo del sistema SIFA y provocó un retraso en la ejecución de programas estratégicos y de supervisión técnica de farmacias a nivel regional.

#### ***4.4.4. Advertencias ignoradas y desmitificación de fallas***

La crisis en farmacias fue un riesgo advertido que no fue mitigado previo a la salida en vivo:

- a. **Alertas previas:** Desde febrero de 2025 (Oficio GM-DDSS-0358-2025), se alertó sobre problemas de homologación de datos y la necesidad ineludible de que la actualización de movimientos en el almacén local fuera en tiempo real para no afectar la prestación de servicios, condición que no se cumplió.
- b. **El Caso Calderón Guardia:** La Dirección del Plan de Innovación utilizó un fallo en el Hospital Calderón Guardia para argumentar inestabilidad en el sistema antiguo (SIFA). Sin embargo, la investigación demostró que el incidente fue un error a nivel de base de datos (Error 21 del sistema operativo por inaccesibilidad al disco local), descartando por completo que fuera un fallo atribuible a la arquitectura del SIFA y

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México  
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr  
Apdo. Postal: 686-1005 San José

tampoco que el sistema ERP-SAP, al estar en aplicación, haya funcionado como un respaldo técnico superior para mitigar dicho incidente local.

En síntesis, la evidencia técnica recabada demuestra que la implementación del sistema ERP-SAP en el ámbito farmacéutico falló en su objetivo de modernización e integración. En lugar de optimizar la cadena de suministro, la herramienta fracturó la comunicación electrónica indispensable entre el ALDI y el SIFA, generando una pérdida crítica de visibilidad del inventario y la imposibilidad de garantizar la trazabilidad de los medicamentos al 100%.

Esta disrupción tecnológica ha obligado a los establecimientos de salud a retroceder hacia controles manuales, bitácoras físicas y procesos de verificación cruzada exhaustivos para no interrumpir el despacho de fármacos a los pacientes y mitigar el inminente riesgo legal frente a la Ley de Estupefacientes. Para la Defensoría, queda evidenciado que las autoridades a cargo de la implementación ignoraron las alertas previas sobre la necesidad técnica de integrar los datos en tiempo real. En consecuencia, la actual estabilidad en la entrega de medicamentos no es mérito del nuevo sistema, sino el resultado directo de una precarización operativa y una sobrecarga laboral impuesta al personal de salud, quienes operan bajo contingencia para salvaguardar el derecho a la salud de las personas habitantes.

#### **4.4.5 Conclusión Gestión de Farmacia y suministro de medicamentos**

En conclusión, el análisis realizado evidencia que la implementación del sistema ERP-SAP en la gestión farmacéutica de la CCSS no logró los objetivos de integración y modernización planteados inicialmente. Lejos de optimizar los procesos, el sistema generó disrupciones severas en la cadena de suministro, pérdida de trazabilidad de inventarios y una regresión a controles manuales para garantizar el despacho de medicamentos y cumplir con regulaciones legales. La operatividad actual depende de esfuerzos extraordinarios y medidas contingenciales, lo que ha implicado una sobrecarga para el personal y precarización de los procesos administrativos. La estabilidad alcanzada en el servicio no responde a la eficacia del ERP-SAP, sino a la resiliencia y capacidad de adaptación del equipo humano encargado, quienes han tenido que compensar las deficiencias tecnológicas para asegurar el derecho a la salud de las personas usuarias. Así, queda claro que el sistema, lejos de ser una herramienta facilitadora, se ha convertido en un obstáculo operativo que requiere una revisión y ajuste profundo para responder a las necesidades institucionales.

Considerada en su conjunto, la evidencia documental revisada permite afirmar que la implementación del ERP-SAP generó afectaciones simultáneas en procesos financieros, logísticos, médicos y farmacéuticos, cuya contención dependió de medidas contingenciales, trabajo manual y uso de sistemas legados. La continuidad observable en algunos servicios no equivale, por sí misma, a una implementación exitosa, sino a una mitigación operativa de una transición técnicamente inestable.



## V. RESPUESTA Y DESCARGO DE LA DIRECCIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN

Como parte de la fase de investigación y en apego al principio del debido proceso, la Defensoría de los Habitantes detectó contradicciones fundamentales entre la respuesta preliminar del Plan de Innovación y los hallazgos técnicos documentados por las Gerencias Médica, Financiera y de Logística. En consecuencia, mediante el oficio N° 02572-2026-DHR, se requirió a la Dirección del Plan de Innovación referirse y aportar prueba de descargo sobre cuatro ejes críticos.

La respuesta institucional fue remitida mediante el oficio GG-PIMG-0569-2026, cuyos argumentos de defensa y justificaciones técnicas se estructuran de la siguiente manera:

### 5.1. Sobre la gobernanza y la validación del *Blueprint* logístico

La Defensoría cuestionó la decisión de avanzar con la salida en vivo ("Go-Live") del sistema sin contar supuestamente con el *Blueprint* funcional (BBP) validado por los dueños del proceso logístico, y solicitó aclarar cuál es el modelo de gobernanza vigente que amparó estas decisiones.

En su descargo, la Dirección del Plan de Innovación rechaza la falta de validación del *Blueprint*, asegurando que el entregable correspondiente al módulo de almacenes (EWM), en su versión 3 ("Versión de cierre por revisión de los usuarios"), fue debidamente revisado y aprobado. La Dirección sostiene que este proceso contó con la validación de un equipo multidisciplinario que incluía a representantes nombrados explícitamente por la Gerencia de Logística como contraparte técnica. Por lo tanto, concluyen que sí existía un entregable oficialmente recibido conforme a los roles establecidos desde el inicio del proyecto.

Respecto a la estructura de autoridad, la Dirección argumentó que el Modelo de Gobernanza vigente fue aprobado por la Junta Directiva en la sesión N° 9383 del 9 de noviembre de 2023. Dicho modelo, oficializado mediante los oficios PE-DPI-1053-2023 y PE-DPI-760-2023, distribuye las responsabilidades estratégicas estableciendo a la Junta Directiva como decisor estratégico, a la Presidencia Ejecutiva como patrocinador, significa que es la máxima autoridad encargada de impulsar y respaldar estratégicamente el proyecto, quien tiene el peso jerárquico para destrabar obstáculos mayores, conseguir el presupuesto y exigir cuentas sobre el éxito o fracaso general de la implementación del ERP-SAP y delega en la Dirección del Plan de Innovación el rol de dirigir, conducir y administrar el programa.



## 5.2. Sobre las interfaces financieras y el colapso operativo

Frente a la evidencia de una acumulación masiva de facturas (más de 109.000) y la necesidad de la CCSS de destinar CRC 1 340 millones en contrataciones temporales para tareas manuales, se requirió una justificación por la falla sistémica de las interfaces.

El Plan de Innovación desconoce la existencia de estudios técnicos que demuestren una falla sistémica en las interfaces que conectan los sistemas legados con el ERP-SAP. En su defensa argumentan lo siguiente:

- a. **Estabilidad técnica:** Afirman que, desde la salida en vivo, la interfaz financiera ha operado funcionalmente y la Dirección Financiero Contable reportó la finalización del proceso de revisión para el mes de junio de 2025.
- b. **Causas del atraso:** Atribuyen los problemas del cierre contable a aspectos operativos en la carga de saldos iniciales (inventarios, activos) y al proceso natural de aprendizaje y asimilación por parte de los usuarios al enfrentarse al nuevo sistema.
- c. **Acumulación preexistente:** Señalan que alrededor del 50% de las facturas remitidas para la carga masiva al momento de la salida en vivo ya se encontraban vencidas, una condición que no es atribuible al ERP-SAP. Aseguran que a partir de agosto de 2025 se superó el promedio histórico mensual de pagos.
- d. **Responsabilidad sobre costos hundidos:** Sobre la contratación de 68 plazas temporales (CRC 1.340 millones), la Dirección indica que este requerimiento fue formulado por la Gerencia Financiera y rechaza la responsabilidad sobre su costo. Sostienen que su alcance se limitaba al acompañamiento técnico, y que advirtieron con antelación a la salida en vivo sobre los riesgos en la gestión de pagos para que se tomaran medidas preventivas.

## 5.3. Sobre la limitación de atributos (lotes) y desarrollos masivos (ZIM\_0022)

Ante los cuestionamientos por parametrizar el sistema para reconocer únicamente 10 dígitos en los números de lote (afectando la trazabilidad) y forzar el cuadro de inventarios inestables, la Dirección argumentó:

- a. **Estándar internacional:** La codificación de 10 dígitos no es una restricción arbitraria del ERP, sino la adopción de buenas prácticas internacionales promovidas por SAP S/4HANA; utilizar formatos mayores resulta «obsoleto a nivel de la industria internacional». Aclaran que solo un 3% de las líneas manejadas por ALDI supera este límite, para las cuales se utiliza un esquema de homologación que mantiene la trazabilidad.



- b. **Uso del aplicativo ZIM\_0022:** Niegan que este desarrollo masivo busque forzar o alterar registros contables de manera insegura. Explican que su propósito es automatizar la corrección de errores en los archivos provenientes del sistema SIGES, específicamente ubicando las líneas de despacho en las bodegas de origen correctas para evitar devoluciones masivas de datos, sin alterar cantidades ni montos.

#### 5.4. Sobre la integración farmacéutica y el sistema SIFA

Este Órgano Defensor solicitó aclaraciones sobre las fallas en la transmisión en tiempo real hacia el sistema de farmacias (SIFA), lo que obligó a usar contingencias manuales y puso en riesgo el control de psicotrópicos.

El Plan de Innovación sostiene categóricamente que «el ERP-SAP no falló en la transmisión de los datos». Argumentan que la responsabilidad recae en la calidad de la información originada en el Almacén Central (ALDI) mediante el sistema SIGES.

- a. **Flujo de datos y alertas:** Cuando el archivo del ALDI ingresa al ERP para su homologación, el sistema valida la información. Si existen inconsistencias (lotes inexistentes, cantidades insuficientes, bodegas incorrectas), el ERP genera alertas de control y devuelve los datos al ALDI para su obligatoria corrección.
- b. **Transmisión exitosa:** Toda la información que no presenta errores y supera las validaciones del ERP es enviada exitosamente a la tabla denominada SIFA RECIBE de la Gerencia Médica.
- c. **Causa del rezago:** Las líneas que no se visualizan en el SIFA corresponden a aquellas que fueron rechazadas por controles de calidad y devueltas al ALDI, concluyendo que las omisiones no son fallas del sistema, sino "validaciones específicas y correctas sobre los datos suministrados".

#### 5.5. Beneficios institucionales externados por la Dirección del Plan de Innovación

A pesar de las interrupciones documentadas, la Dirección del Plan de Innovación sostiene que la implementación del sistema ERP-SAP ha generado avances sustantivos en la modernización de la CCSS. Según el descargo institucional, los principales beneficios tangibles son:

- a. **Visibilidad y centralización de datos:** Por primera vez, la institución dispone de una visión centralizada, estandarizada y en tiempo real sobre los ingresos de



inventario a nivel nacional. Se ha eliminado la dispersión de datos que anteriormente existía en múltiples registros locales.

- b. **Integración y automatización:** El sistema conecta de forma nativa los módulos de materiales, finanzas y control de costos, lo que asegura la consistencia de los datos y elimina la duplicidad de registros. Procesos logísticos que antes requerían una alta intervención manual, como el reabastecimiento de insumos, ahora se ejecutan bajo reglas automatizadas.
- c. **Eficiencia en la producción de servicios de salud:** En el Laboratorio de Ortesis y Prótesis (ALOP), se alcanzó una eficiencia del 94,8% en el cierre de órdenes, eliminando los flujos de papel y permitiendo una trazabilidad completa desde la prescripción médica en el EDUS hasta la entrega del dispositivo al paciente.
- d. **Trazabilidad financiera y de compras:** La Dirección reporta que el sistema ha permitido gestionar más de 62 mil pedidos de compra por un valor superior a los USD 1 579 millones, fortaleciendo la transparencia y el control del gasto institucional. En cuanto al proceso de pagos, aseguran que ahora es totalmente trazable y permite monitorear en tiempo real la totalidad de las cuentas por pagar de la institución en todo el país.
- e. **Gestión de mantenimiento:** El uso del módulo de mantenimiento (PM) permitió registrar 65 955 avisos y gestionar 26 026 órdenes de trabajo, facilitando el conocimiento del gasto de mantenimiento en tiempo real para mejorar la toma de decisiones sobre la renovación de activos.

## 5.6. Valoración crítica y conclusiones de la Defensoría sobre el descargo de la Dirección del Plan de Innovación

Tras analizar los argumentos de la Dirección del Plan de Innovación y contrastarlos con las respuestas de las otras gerencias y departamento donde se tiene alguna relación, esta Defensoría externa su profunda preocupación por lo que constituye una fragmentación inaceptable de la responsabilidad gerencial y una contradicción directa con su propio Modelo de Gobernanza.

En su descargo, la Dirección sostiene categóricamente que su alcance se limitaba al «acompañamiento técnico para la construcción, validación y puesta en marcha de las interfaces» y que la responsabilidad sobre el colapso operativo recae exclusivamente en las Gerencias usuarias. Sin embargo, esta afirmación es abiertamente desmentida por el propio



Modelo de Gobernanza del Programa (oficio PE-DPI-760-2023) que ellos mismos citan como su marco de actuación.

Las conclusiones de la Defensoría frente a esta postura se fundamentan en tres pilares:

- a. **Contradicción con las funciones asignadas en la gobernanza:** El modelo de gobernanza aprobado por la Junta Directiva establece textualmente que la Dirección del Programa "Tiene la responsabilidad total de la planificación, ejecución y seguimiento del Programa". Además, le asigna la función indelegable de "Asegurar que los riesgos asociados al Programa sean identificados y administrados de forma efectiva". Argumentar que su rol era meramente de acompañamiento técnico para interfaces representa una omisión grave de sus funciones rectoras y directivas sobre el impacto del proyecto en la institución.
- b. **Dilución de la corresponsabilidad operativa:** Un proceso de implementación tecnológica de esta envergadura no culmina con la entrega de una plataforma encendida, sino con la garantía de que el negocio puede operar. Limitar su grado de responsabilidad argumentando que el ERP "no falló" porque procesó los datos, ignorando que el ecosistema completo (interfaces, homologación y sistemas legados) no estaba maduro, evidencia una desarticulación entre la tecnología implementada y la misión sustantiva de la CCSS.
- c. **Insuficiencia de la alerta preventiva:** La Dirección justifica su accionar indicando que advirtieron con antelación sobre los riesgos en la gestión de pagos. No obstante, al ostentar el rol rector de administrar el programa y sus riesgos, la simple emisión de una alerta no les exime de responsabilidad. Si las condiciones técnicas, de homologación o de preparación de las Gerencias no eran óptimas, la gobernanza del proyecto exigía accionar los mecanismos para detener la salida en vivo y evitar la materialización de un daño patrimonial que derivó en CRC 1 340 millones en costos hundidos irrecuperables.

En consecuencia, el descargo de la Dirección del Plan de Innovación no desvirtúa los hechos centrales documentados por las gerencias usuarias, sino que confirma la existencia de una divergencia sustantiva entre la visión técnica del programa y la operación real de los procesos críticos. Esa divergencia, lejos de exonerar responsabilidades, refuerza la necesidad de revisar la gobernanza, la gestión de riesgos y las condiciones bajo las cuales se autorizó la salida en vivo.



## VI. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS ERP-SAP EN EL SECTOR PÚBLICO: LECCIONES INTERNACIONALES, GESTIÓN DEL CAMBIO Y EL CICLO PRESUPUESTARIO

Tras revisar y comparar la información proporcionada por ambas partes, la Defensoría de los Habitantes consideró fundamental ampliar su análisis investigando cómo se implementan sistemas similares en instituciones públicas a nivel internacional. Esta decisión responde a la necesidad de contar con referentes y buenas prácticas globales, dada la complejidad técnica y organizacional que implica la adopción de estos sistemas, permitiendo así contextualizar los hallazgos y ofrecer un análisis más integral de la situación.

Desde una perspectiva institucional, la implementación de un ERP-SAP en una entidad pública como la CCSS no debe entenderse como un proyecto meramente informático, sino como un proceso de transformación organizacional. En esa línea, Flores Callejas y Terzi (2012, p. iii) advierten que «la implementación del ERP es un viaje». Además, los mismos autores sostienen que los proyectos ERP suelen ser vistos erróneamente como iniciativas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's), cuando en realidad son «proyectos de transformación de gran envergadura» (Flores Callejas & Terzi, 2012, p. 15). En términos analíticos, esto implica que la complejidad no radica solo en instalar software, sino en rediseñar procesos, redefinir responsabilidades, ajustar controles, ordenar datos y lograr apropiación por parte de los usuarios.

La evidencia comparada del Banco Mundial refuerza esa interpretación. Dener, Watkins y Dorotinsky (2011) señalan que este tipo de transformaciones requieren cambios en reglas, procedimientos y capacidades del personal, por lo que no son intervenciones breves. De hecho, indican que estos proyectos transformacionales por lo general duran entre 1 o 3 en promedio (Dener et al., 2011, p. 64). Para una institución como la CCSS, este hallazgo es particularmente importante porque sugiere que la fase de implantación formal es solo una parte del esfuerzo total, al que luego se suma la estabilización operativa y el aprendizaje institucional posterior a la salida en vivo.

Las experiencias internacionales muestran además que los principales retos son recurrentes. La Dependencia Común de Inspecciones (JIU por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas identificó, entre otros, la necesidad de una fuerte planificación, gobernanza robusta, compra de usuarios, manejo cuidadoso del cambio y cautela frente a la personalización excesiva, pues la sobre personalización puede elevar costos, introducir fallas y hasta debilitar los beneficios esperados del sistema (Flores Callejas & Terzi, 2012, pp. 19, 21-22). Asimismo, el informe indica que la falta de apropiación por parte de los usuarios es una de las causas principales de fracaso, por lo que la capacitación y la estrategia de comunicación no deben ser componentes marginales, sino ejes centrales del proyecto.



El caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evidencia que el tiempo de aprendizaje real excede el arranque técnico. El estudio comparativo del UNSSC documenta que en UNDP se planificó capacitación de seguimiento cinco meses después del *Go-live*, se realizaron alrededor de 50 misiones de apoyo a 21 oficinas en contextos complejos y se creó una mesa de ayuda para acompañar a las oficinas durante y después de la entrada en operación. El mismo estudio también señala que, al momento de decidir el *Go-live*, el sistema todavía no estaba al 100 % de la funcionalidad requerida, por lo que se adoptó una salida escalonada para mitigar riesgos (United Nations System Staff College [UNSSC], 2017, pp. 12-13). Esto es relevante porque demuestra que el aprendizaje de usuarios y la estabilización funcional continúan varios meses después del inicio formal del sistema.

En la experiencia de la OPS, el Sistema de Información para la Gestión de Proyectos (PMIS, por sus siglas en inglés) fue implementado entre 2014 y 2016, «a tiempo y dentro del presupuesto establecido», pero ello no eliminó la complejidad del cambio. El propio estudio destaca que la organización creó provisiones presupuestarias específicas para gestión del cambio y capacitación, y que comenzó a formar y empoderar agentes de cambio en cada departamento y oficina país, quienes luego funcionaron como una red de soporte de primer nivel antes y después de la salida en vivo (UNSSC, 2017, pp. 28-29). Para la CCSS como ente público grande, dispersa territorialmente y con múltiples unidades usuarias, esta experiencia es útil porque muestra que el éxito operativo depende tanto de la arquitectura del sistema como del andamiaje institucional que acompaña la adopción.

El caso del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) también resulta ilustrativo para instituciones que operan con presupuesto anual. El Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (UNSSC por sus siglas en inglés) reporta que el módulo AIPS Planning entró en operación el 27 de agosto de 2012 y fue utilizado para preparar el Programa y Presupuesto 2014-2015, posteriormente, la fase que cubría recursos humanos y planillas salió en vivo el 24 de diciembre de 2014 (UNSSC, 2017, pp. 21-22). Este caso sugiere que, en organizaciones públicas, el calendario de implantación de módulos financieros, presupuestarios y de nómina suele alinearse estratégicamente con hitos del ciclo presupuestario y administrativo.

Ahora, en relación con que sí existe una fecha, momento del mes o referencia temporal para instituciones públicas con presupuesto anual, la evidencia internacional no muestra una fecha universal única para implantar un ERP; sin embargo, sí existen estándares reconocidos para el calendario presupuestario. El Fondo Monetario Internacional (FMI) establece que, en buenas prácticas, el presupuesto debe presentarse al menos dos meses antes del inicio del año financiero y, en estándares avanzados, al menos tres meses antes, además, en este



último caso debe aprobarse y publicarse al menos un mes antes del inicio del ejercicio (International Monetary Fund [IMF], 2019, p. 10).

En términos similares, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que la propuesta presupuestaria debe remitirse en la institución y en los cuerpos gerenciales con no menos de tres meses de antelación y que el presupuesto debe aprobarse antes del inicio del año fiscal (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE, 2022], p. 8; OECD, 2022, p. 6). Por ello, para una institución como la CCSS, una inferencia razonable y bien respaldada es que el *Go-live* de módulos financieros y presupuestarios no debería coincidir con los momentos más sensibles de formulación, aprobación o cierre presupuestario, a medio año con cantidades de pendientes como las facturas por pagar.

En síntesis, la literatura de organismos internacionales de alta reputación permite sostener que la implementación de un ERP-SAP en una institución pública con la complejidad funcional, territorial y presupuestaria de la CCSS supone, al menos, cuatro desafíos mayores: rediseño de procesos, gobernanza del cambio, capacitación sostenida y sincronización con el ciclo presupuestario anual. La evidencia revisada sugiere que los proyectos exitosos no son necesariamente los más rápidos, sino los que logran ordenar su secuencia de implantación, limitar personalizaciones, fortalecer la apropiación usuaria y proteger los hitos financieros y presupuestarios de la institución.

La experiencia comparada revisada no constituye una norma vinculante en sí misma, pero sí ofrece referentes consistentes para valorar la razonabilidad de decisiones implementación en instituciones públicas complejas. A la luz de esos referentes, la salida en vivo del ERP-SAP en la CCSS mostró debilidades relativas en secuencia de implantación, apropiación usuaria, gobernanza del cambio y sincronización con el ciclo presupuestario.

## VII. HALLAZGOS

Con base en el análisis de la evidencia documental recopilada durante la investigación que abarca oficios gerenciales, reportes técnicos, informes de auditoría interna y el descargo de la Dirección del Plan de Innovación, la Defensoría de los Habitantes establece los siguientes hallazgos, organizados por ejes temáticos:

### **Hallazgo 1: Decisión de implementación contraria a las advertencias técnicas y sin madurez del sistema**

La entrada en operación del sistema ERP-SAP el 2 de junio de 2025 se realizó pese a las advertencias reiteradas y documentadas de la Auditoría Interna, que en los oficios AS-



AFINPE-0148-2024 (diciembre 2024), AS-AFINPE-0016-2025 (febrero 2025) y AS-AFINPE-0050-2025 (mayo 2025) alertó sobre la construcción incompleta de interfaces críticas, la migración parcial de datos, la ausencia de un modelo de costos institucional y los elevados riesgos de implementar el sistema en la mitad del año calendario o del presupuesto.

La Presidencia Ejecutiva, mediante el oficio PE-2270-2025, ordenó la salida en vivo reconociendo explícitamente que «no se espera una implementación perfecta». Las gerencias afectadas firmaron un acta de compromiso que, según sus propias declaraciones posteriores, no constituyó una validación técnica de que el sistema estuviera listo, sino un acatamiento jerárquico. Esta decisión contravino los principios de buena administración pública, eficiencia y eficacia que rigen la gestión de los recursos del Estado.

### **Hallazgo 2: Colapso financiero y contable con afectación a la hacienda pública**

La implementación del ERP-SAP provocó una parálisis severa en la gestión financiera institucional. La CCSS perdió la capacidad de generar sus estados financieros desde junio de 2025. Al 25 de noviembre de 2025, se acumularon 109 491 facturas pendientes de trámite, cuando el promedio histórico era de 23 267 mensuales. Dentro de ese rezago, 14 978 cuentas correspondían a proveedores nacionales por un monto de CRC 55 080,9 millones.

Para mitigar la crisis, la Junta Directiva autorizó la contratación de 68 plazas temporales con un costo proyectado de CRC 1 340 millones, incluyendo sustituciones iniciales de CRC 90 158 653,57. Estos recursos constituyen un costo hundido irrecuperable, al ser destinados a ejecutar de forma manual tareas que el sistema ERP-SAP debía realizar de manera automatizada.

Adicionalmente, la inestabilidad del sistema generó que las cuentas por cobrar de la deuda del Estado mantuvieran pendiente CRC 1 300 millones por cuota estatal de pensionados, y provocó una deuda superior a CRC 720 millones con la Cruz Roja Costarricense, amenazando la continuidad de los servicios de ambulancia.

### **Hallazgo 3: Disrupción de la cadena de abastecimiento logístico y opacidad en inventarios**

La implementación del ERP-SAP fracturó la interoperabilidad del ecosistema digital de abastecimiento institucional. Las interfaces entre el sistema legado SIGES y el SAP fallaron de manera crítica, generando una opacidad operativa y contable que se prolongó por aproximadamente cuatro meses. Durante ese período, la CCSS careció de datos centralizados y confiables sobre consumos y existencias reales.



Las discrepancias financieras documentadas son de una magnitud alarmante: al inicio, se detectó una diferencia injustificada de más de CRC 18.178 millones entre los saldos del SAP y el Sistema de Información Financiera (SIF). Para julio de 2025, la brecha entre el inventario logístico (SIGES) y el ERP-SAP superó los CRC 112.339 millones. De acuerdo con el análisis de inconsistencia críticas de la migración SIGES / ERP – SAP identificó al menos nueve causas raíz estructurales, incluyendo migraciones incompletas, duplicidad de registros, saldos negativos que permitían registrar despachos sin respaldo físico real, y una limitación en el sistema de reconocer únicamente 10 dígitos para números de lote, afectando la trazabilidad de medicamentos.

La Gerencia de Logística denunció que la Dirección del Plan de Innovación nunca entregó el *Blueprint* funcional (BBP) validado del módulo de gestión de almacenes (EWM), requerimiento omitido desde enero de 2022, lo que evidencia que el sistema fue implementado sin una base de diseño formal y verificable.

Ahora bien, La Dirección del Plan de Innovación adjuntó el documento como prueba (Entregable 6 «Versión de cierre por revisión de los usuarios»). Sin embargo, la existencia del documento no resuelve la controversia de fondo: la Gerencia de Logística, mediante el oficio GL-2001-2025, denunció reiteradamente desde enero de 2022 que dicho *Blueprint* nunca fue entregado formalmente ni validado por los dueños del proceso. La mera participación de funcionarios de Logística en una revisión no equivale a la validación formal e institucional por parte de la Gerencia como instancia rectora del proceso

#### **Hallazgo 4: Riesgo para la seguridad del paciente y la trazabilidad de medicamentos**

La implementación del ERP-SAP generó disrupciones severas en la cadena de suministro farmacéutico. Se documentó un rezago inicial de 10 033 líneas de productos correspondientes a junio y julio de 2025, y se confirmó que el Plan de Innovación no cargó la completitud de los datos de julio a octubre de 2025 en la interfaz ERP-SIFA. La trazabilidad absoluta de los medicamentos no pudo garantizarse al 100%.

La situación colocó a la institución en un estado de incumplimiento potencial del Artículo 65 de la Ley de Estupefacientes, que exige el control estricto de los medicamentos psicotrópicos. La Gerencia Médica debió aprobar una extensa Instrucción de Trabajo (IT.GM.DFE.DDSS.ARSDT-ENF-CNSF.250925) para establecer controles manuales y bitácoras físicas para el manejo del fentanilo y otros estupefacientes.



La continuidad del abastecimiento de medicamentos se sostuvo no gracias al ERP-SAP, sino a través de la precarización del personal de salud, la extensión de jornadas laborales, y el retroceso a controles manuales y sistemas legados. Esta situación paralizó el desarrollo evolutivo del sistema SIFA y retrasó programas estratégicos de supervisión técnica en farmacias a nivel regional.

➤ *Caso documentado de afectación individual*

Los riesgos descritos sí tuvieron consecuencias directas y verificables en las personas usuarias. La Defensoría de los Habitantes tramitó una intervención individual basada en la denuncia recibida el 3 de octubre de 2025, registrada bajo el expediente N° 483744-2025-RI y resuelta mediante el Oficio N° 00639-2026-DHR del 20 de enero de 2026. La denuncia consistió en donde de una persona usuaria con una condición crónica de salud, quien ha recibido tratamiento farmacológico continuo en un EBAIS de la Región Huetar Atlántica durante aproximadamente veinte años.

Según lo reportado, durante los meses de junio a septiembre de 2025, la farmacia del establecimiento entregó de manera reiterada e incompleta los medicamentos prescritos por el médico tratante, suministrando solo una unidad de cada fármaco cuando la receta indicaba cuatro unidades mensuales, sin ofrecer la opción de retirar las unidades faltantes en el mismo período ni una alternativa terapéutica formal.

Este caso evidencia de manera directa y verificable cómo las fallas sistémicas del ERP-SAP, documentadas en el informe, derivaron en una vulneración concreta del derecho fundamental a la salud de esta persona residente en la Región Huetar Atlántica. En respuesta a la solicitud de informe de la Defensoría, la Coordinadora de Farmacia a.i. del Servicio de Farmacia del Área de Salud correspondiente señaló mediante el oficio ASL-DM-SF-0101-2025, del 10 de octubre de 2025:

*«La puesta en marcha del sistema SAP-ERP, sistema que integra todos los procesos, ha venido a provocar inconsistencias en el sector salud, y en el departamento de farmacia no ha sido la excepción, ya que se ha afectado el despacho de los medicamentos a nivel nacional, hemos experimentado recortes en cuanto al despacho total de medicamentos y medicamentos en estado de desabastecimiento».*

Esta declaración, emitida por la propia instancia farmacéutica de la CCSS, confirma que el caso individual no respondió a una falla local o aislada, sino a una afectación de alcance nacional derivada de la implementación del ERP-SAP.



En suma, la implementación del ERP-SAP, si bien responde a objetivos legítimos de modernización y eficiencia institucional, no puede traducirse en regresiones en el nivel de protección del derecho a la salud. El principio de no regresividad exige que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, este no sea disminuido por decisiones administrativas, presupuestarias o tecnológicas, especialmente cuando tales regresiones afectan a personas en condición de vulnerabilidad o con padecimientos crónicos.

### **Hallazgo 5: Fractura en la gobernanza del proyecto y dilución de responsabilidades**

El Modelo de Gobernanza de la aplicación del ERP-SAP, aprobado por la Junta Directiva en la sesión N° 9383 del 9 de noviembre de 2023, establece que la Dirección del Plan de Innovación tiene la «responsabilidad total de la planificación, ejecución y seguimiento del Programa» y la obligación de «asegurar que los riesgos asociados al Programa sean identificados y administrados de forma efectiva».

Sin embargo, ante la crisis generada, la Dirección del Plan de Innovación argumentó que su rol se limitaba al «acompañamiento técnico», trasladando la responsabilidad operativa a las gerencias usuarias. Esta postura contradice de manera directa el mandato que el propio modelo de gobernanza le asigna, configurando una fractura inaceptable en la cadena de responsabilidad gerencial y una omisión grave de sus funciones rectoras.

Asimismo, se evidenció que la gobernanza del proyecto careció de mecanismos efectivos para detener la salida en vivo cuando las condiciones técnicas no estaban dadas. La emisión de alertas por parte de la Auditoría Interna y de diversas gerencias no fue suficiente para activar los controles de gobernanza que el proyecto requería. A la fecha del informe, no se han iniciado procesos de responsabilidad administrativa, civil o disciplinaria sobre los funcionarios que tomaron las decisiones que derivaron en un daño patrimonial de al menos CRC 1 340 millones en costos hundidos, eso sin contar los costos ocultos de la aplicación en las personas colaboradoras y usuarias.

### **Hallazgo 6: Incumplimiento de estándares internacionales para implementaciones ERP en instituciones públicas**

A la hora de hacer una búsqueda sobre experiencias internacionales, incluyendo organismos como el Banco Mundial, Naciones Unidas (JIU), el PNUD, la OPS, el OIEA, el FMI y la OCDE, evidencia que la implementación del ERP-SAP en la CCSS incumplió los estándares reconocidos para transformaciones tecnológicas de esta envergadura en el sector público.

Las buenas prácticas internacionales señalan que:



- a. Estos proyectos son procesos de transformación organizacional, no solo proyectos informáticos, con duraciones de entre 1 y 3 años en promedio.
- b. La salida en vivo de módulos financieros no debe coincidir con los momentos más sensibles del ciclo presupuestario.
- c. La apropiación de usuarios y la capacitación sostenida son ejes centrales, no componentes marginales.
- d. La gobernanza robusta implica mecanismos que permitan detener la implementación si las condiciones técnicas no son óptimas.

La decisión de realizar la salida en vivo en junio de 2025, a mitad del período fiscal, con interfaces incompletas, sin el *Blueprint* del módulo logístico validado y sin la apropiación plena de los usuarios, contradice todos estos estándares y configuró una situación de riesgo no mitigado que la propia evidencia técnica demostró como inevitable.

**Hallazgo 7: El colapso en el procesamiento de facturas fue previsible, fue advertido y la Dirección del Plan de Innovación procedió con el *Go-Live* sin garantizar su resolución**

La Defensoría de los Habitantes determinó que el colapso en el procesamiento de facturas tras la implementación del ERP-SAP no fue una consecuencia inesperada, sino un riesgo conocido y advertido antes del *Go-Live*. A pesar de alertas internas y estrategias anunciadas para evitar atrasos, más de la mitad de las facturas estaban vencidas al momento de la transición, lo que evidenció la ineficacia de las acciones tomadas. La Dirección del Plan de Innovación, plenamente consciente del problema y de la respuesta insuficiente de la Gerencia Financiera, decidió proceder con la salida en vivo, lo que generó una carga financiera para la que el sistema y la institución no estaban preparados.

Aunque los pagos mensuales se recuperaron posteriormente, esto no compensó el daño ni la brecha financiera acumulada durante los meses críticos. Además, la tentativa de la Dirección del Plan de Innovación de transferir toda la responsabilidad a la Gerencia Financiera resulta insostenible, ya que el modelo de gobernanza vigente le atribuía la obligación de gestionar y resolver los riesgos identificados. En conclusión, la decisión de implementar el sistema bajo condiciones adversas fue consciente y agravó la situación financiera de la institución.

**Hallazgo 8: Los beneficios del ERP-SAP no compensan el colapso en los módulos financiero, logístico y farmacéutico**



Desde su implementación en junio de 2025, el sistema ERP-SAP ha aportado avances significativos en áreas clave como la producción especializada (ALOP, Laboratorio Óptico), gestión de compras, formulación presupuestaria y mantenimiento. Estos módulos evidencian eficiencia operativa, trazabilidad y digitalización de procesos, contribuyendo a la mejora institucional y a la optimización de recursos. La Defensoría reconoce que, el sistema demostró y demuestra su potencial para generar valor y fortalecer la gestión interna de la CCSS.

Sin embargo, la implementación masiva y simultánea del ERP-SAP dejó en evidencia que persisten áreas inmaduras y aspectos por mejorar, especialmente en los módulos críticos para la cadena de valor de la seguridad social: pagos a proveedores, control de inventarios y trazabilidad farmacéutica. La coexistencia de resultados satisfactorios y fallas graves en el mismo período revela que el sistema aún no está listo para operar integralmente en las áreas de mayor riesgo institucional. Por tanto, la asimetría documentada entre los beneficios y las deficiencias constituye una señal clara de que la madurez del sistema es parcial y requiere ajustes para alcanzar una operación completa y segura en todos los procesos fundamentales.

Finalmente, los hallazgos anteriores permiten sostener que la problemática examinada no se limita a incidencias técnicas aisladas, sino que revela una falla de implementación con expresión operativa, financiera y de gobernanza, cuyas consecuencias exigían medidas de prevención, corrección y control más oportunas de las que efectivamente se adoptaron.

## VIII. CONCLUSIONES

### **Conclusión 1: La salida en vivo del ERP-SAP fue una decisión administrativa que antepuso el cumplimiento de un hito cronológico a la seguridad operativa de la institución y a los derechos de las personas habitantes**

La Defensoría concluye que la entrada en operación del sistema ERP-SAP el 2 de junio de 2025 no fue producto de una validación técnica que garantizara la estabilidad del sistema, sino de una instrucción imperativa emitida por la Presidencia Ejecutiva mediante el oficio PE-2270-2025, que reconoció expresamente que no se esperaba una implementación perfecta. Las gerencias afectadas suscribieron un Acta de Acuerdo Gerencial que, según sus propias declaraciones documentadas, no constituyó un aval técnico de funcionalidad sino un acatamiento jerárquico.

Esta decisión se tomó en contradicción con las advertencias reiteradas de la Auditoría Interna, plasmadas en los oficios AS-AFINPE-0148-2024, AS-AFINPE-0016-2025 y AS-AFINPE-0050-2025, que alertaron sobre la construcción incompleta de interfaces críticas, la



migración parcial de datos, la ausencia de un modelo de costos institucional y los elevados riesgos de una salida a mitad del período fiscal. Asimismo, desde febrero de 2025, mediante el oficio GM-DDSS-0358-2025, la Gerencia Médica advirtió sobre problemas de homologación de datos en el área farmacéutica que no fueron atendidos.

La evidencia comparada con estándares internacionales demuestra que implementaciones exitosas de ERP en el sector público no son las más rápidas, sino las que garantizan una secuencia ordenada de implantación, gobernanza robusta, capacitación sostenida y sincronización con el ciclo presupuestario. La Junta Directiva incumplió estos criterios mínimos al realizar una salida en vivo masiva a mitad del período fiscal, con interfaces incompletas y sin la validación institucional de los módulos más críticos.

### **Conclusión 2: La implementación del ERP-SAP generó una crisis sistémica y tridimensional que afectó simultáneamente la gestión financiera, la cadena logística y el suministro farmacéutico**

Para la Defensoría de los Habitantes, la situación desencadenada con la implementación del ERP-SAP no fue un evento fortuito ni una curva de aprendizaje previsible: fue la materialización de riesgos identificados, documentados y comunicados con anterioridad por las dependencias de la Caja al *Go-Live*. Sus manifestaciones concretas, acreditadas mediante oficios de las propias instancias técnicas de la CCSS, son las siguientes:

- **En el ámbito financiero:** la institución perdió la capacidad de generar sus estados financieros desde junio de 2025. Al 25 de noviembre de 2025 se acumularon 109 491 facturas pendientes cuando el promedio histórico era de 23 267 mensuales, 14 978 cuentas correspondían a proveedores nacionales por CRC 55 080,9 millones. La brecha entre obligaciones registradas y pagos realizados entre junio y diciembre de 2025 ascendió a CRC 1.59 billones, dato reconocido en el propio descargo de la Dirección del Plan de Innovación. La inestabilidad también dejó pendiente CRC 1 300 millones de la cuota estatal de pensionados y generó una deuda superior a CRC 720 millones con la Cruz Roja Costarricense. Además de un retraso en la generación de los estados financieros y el cálculo de la deuda del Estado con la CCSS.
- **En el ámbito logístico:** las interfaces entre el sistema SIGES y el ERP-SAP fallaron de manera crítica, generando una opacidad operativa y contable que se prolongó aproximadamente cuatro meses. La discrepancia entre el inventario logístico y lo reportado por el ERP-SAP superó los CRC 112 339 millones en julio de 2025. El análisis técnico documentado en el oficio GL-DABS-1875-2025 identificó al menos nueve causas raíz estructurales, entre ellas migraciones incompletas, saldos negativos que permitían registrar despachos sin respaldo físico real, y la limitación



del sistema de reconocer únicamente 10 dígitos en los números de lote, a pesar de que a nivel internacional es lo estandarizado, a la parecer la información no fluye de la mejor manera para esclarecer este hecho, el cual está afectando la trazabilidad de medicamentos e insumos.

- **En el ámbito farmacéutico:** se documentó un rezago de 10 033 líneas de productos correspondientes a junio y julio de 2025, y se confirmó que el Plan de Innovación no cargó la completitud de los datos de julio a octubre de 2025 en la interfaz ERP-SIFA. La Gerencia Médica determinó que la trazabilidad absoluta de los medicamentos no puede garantizarse al 100%. Esta situación colocó a la institución ante un incumplimiento potencial del Artículo 65 de la Ley de Estupefacientes, que exige control estricto sobre los medicamentos psicotrópicos.

La aparente normalidad en la atención a las personas usuarias no fue un logro del ERP-SAP, sino el resultado de un desgaste operativo extraordinario: el rescate de los sistemas legados que se pretendían sustituir, la reactivación del SIGES y la herramienta RAP, el retroceso a controles manuales, bitácoras físicas y la precarización de las condiciones laborales del personal de salud y logístico.

**Conclusión 3: Los CRC 1 340 millones erogados en plazas temporales constituyen un costo extraordinario de contingencia con indicios de ineficiencia administrativa cuya eventual responsabilidad debe ser determinada por la instancia competente**

La Junta Directiva autorizó la contratación de 68 plazas temporales, con un costo proyectado de CRC 1 340 millones incluyendo sustituciones iniciales de CRC 90 millones, para ejecutar manualmente tareas que el sistema ERP-SAP, cuya inversión tecnológica ascendió a USD 18.6 millones, debía realizar de forma automatizada. Estos recursos, así como otros costos de implícitos, constituyen costos hundidos irrecuperables que no representa una inversión institucional sino un parche administrativo financiado con fondos públicos.

Desde la perspectiva del costo de oportunidad, el impacto es de mayor gravedad: cada colón desviado hacia la mitigación de esta crisis administrativa es un colón sustraído de la misión sustantiva de la CCSS. Los CRC 1 340 millones pudieron destinarse a la reducción de listas de espera, la adquisición de equipamiento médico especializado, el abastecimiento de fármacos de alto costo o la mejora de infraestructura hospitalaria.

La Dirección del Plan de Innovación argumentó en su descargo (oficio GG-PIMG-0569-2026) que la responsabilidad sobre este costo recae exclusivamente en la Gerencia Financiera. Sin embargo, el Modelo de Gobernanza del Programa, aprobado por la Junta Directiva en la



sesión N° 9383 del 9 de noviembre de 2023, establece que la Dirección del Programa tiene la responsabilidad total de la planificación, ejecución y seguimiento del Programa, y la función indelegable de asegurar que los riesgos sean identificados y administrados de forma efectiva. Emitir alertas previas sin accionar los mecanismos para detener la salida en vivo no exime de responsabilidad a quien ostenta el rol rector del programa.

#### **Conclusión 4: La gobernanza del proyecto presentó fracturas estructurales que impidieron la activación de mecanismos de control ante las alertas documentadas**

La investigación evidenció que el Modelo de Gobernanza, en la teoría es formalmente robusto en su diseño, no obstante, no funcionó como mecanismo de control efectivo en la práctica. Las alertas de la Auditoría Interna, las advertencias de las gerencias usuarias y las denuncias de UNDECA no activaron ningún mecanismo institucional que detuviera o pospusiera la salida en vivo.

Esta fractura se expresa en tres dimensiones documentadas: primero, la Presidencia Ejecutiva tomó la decisión de proceder con el *Go-Live* reconociendo expresamente que el sistema no estaría listo, sin que la Junta Directiva activara sus atribuciones de control estratégico. Segundo, la Dirección del Plan de Innovación argumentó en su descargo que su responsabilidad se circunscribía al acompañamiento técnico de interfaces, en contradicción directa con el mandato de responsabilidad total que le asigna el Modelo de Gobernanza que ella misma adjuntó como prueba. Por último, las gerencias usuarias firmaron un acta de compromiso que admitieron no haber constituido una validación técnica, trasladando la responsabilidad a instancias superiores sin que ninguna asumiera formalmente la carga de las consecuencias.

Esta dilución de responsabilidades (en la que cada instancia señala hacia otra) configura un vacío de rendición de cuentas que la Defensoría califica como inadmisibles en una institución que administra los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social de todas las personas habitantes. A la fecha del presente informe, no se han iniciado procesos de responsabilidad administrativa, civil o disciplinaria sobre los funcionarios que avalaron y forzaron la salida en vivo de un sistema que carecía de las condiciones técnicas mínimas para operar.

#### **Conclusión 5: El descargo de la Dirección del Plan de Innovación revela una postura de neutralidad tecnológica insostenible que privilegia el cumplimiento del hito cronológico sobre la misión institucional**



La Defensoría de los Habitantes solicitó un descargo a la Dirección del Plan de Innovación con el fin de conocer su posición respecto a los hallazgos documentados por las gerencias y otras direcciones de la Caja. Tras analizar el oficio GG-PIMG-0569-2026, este Órgano Defensor concluye que la Dirección del Plan de Innovación adoptó una postura que la Defensoría denomina de neutralidad tecnológica insostenible: en todos los ejes de cuestionamiento, la Dirección argumentó que el sistema ERP-SAP no falló, sino que las fallas fueron originadas en la calidad de los datos del ALDI, en la curva de aprendizaje de los usuarios, en condiciones preexistentes de la Gerencia Financiera o en las limitaciones de los sistemas legados.

Esta postura es insostenible por cuatro razones documentadas en el propio descargo que se señalan a continuación:

- a) La Dirección reconoce haber advertido los riesgos antes del *Go-Live*, lo que implica que conocía las condiciones que podrían y generarían las fallas; sin embargo, no accionó los mecanismos para garantizar que fueran resueltas antes de proceder.
- b) La Tabla N°2 del mismo descargo evidencia que el sistema no logró normalizar el flujo de pagos durante el período analizado, con una brecha acumulada de CRC 1.59 billones que la propia Dirección califica como generadora de riesgos de liquidez.
- c) El caso del Hospital Calderón Guardia demuestra que la Dirección instrumentalizó un incidente de infraestructura física, un error de disco local del servidor, como argumento sobre las debilidades del SIFA, incurriendo en una contradicción interna que el propio descargo confirma.
- d) La Dirección del Plan de Innovación externó, en las páginas 7 a 29 de su descargo, una serie de beneficios tangibles del sistema ERP-SAP en módulos como el Laboratorio de Ortesis y Prótesis (ALOP), la gestión de compras, la formulación presupuestaria y el mantenimiento institucional.

La Defensoría reconoce que estos beneficios son reales y representan avances concretos en la modernización de la institución. No obstante, su existencia no neutraliza ni compensa el hecho de que, en los módulos más críticos para la seguridad social, el pago a proveedores, el control de inventarios de medicamentos y la trazabilidad farmacéutica, la implementación generó fallas que pusieron en riesgo la continuidad de los servicios de salud y el patrimonio público. Presentar beneficios parciales en módulos periféricos como evidencia del éxito global de la implementación, mientras persisten los daños documentados en los módulos centrales, refleja precisamente la lógica de neutralidad tecnológica que la Defensoría señala como insostenible.



## **Conclusión 6: El riesgo para los derechos fundamentales de las personas habitantes es real, activo y no ha sido subsanado**

La Defensoría concluye que la implementación del ERP-SAP en las condiciones descritas constituyó una vulneración del derecho fundamental a la salud de la población costarricense asegurada, en tanto las fallas sistémicas amenazaron directamente la continuidad del abastecimiento de medicamentos, la trazabilidad de psicotrópicos regulados por ley y la capacidad de la institución de honrar sus obligaciones con los proveedores que sostienen la cadena de atención médica.

El derecho a la buena administración de los recursos públicos, consagrado en los principios de eficiencia, eficacia y economía, fue igualmente vulnerado. La decisión de implementar un sistema en condiciones de inmadurez técnica, conociendo los riesgos y sin garantizar su resolución previa, derivó en un daño patrimonial cuantificable de al menos CRC 1 340 millones en costos hundidos, una brecha financiera acumulada de CRC 1.59 billones y discrepancias de inventario superiores a CRC 112.000 millones.

A la fecha del presente informe, persisten elementos críticos sin resolver: la controversia sobre la validación formal del *Blueprint* del módulo EWM, la imposibilidad de garantizar la trazabilidad al 100% de los medicamentos, las discrepancias pendientes de conciliación en los inventarios y el rezago acumulado en el cierre contable. Mientras estos elementos no sean subsanados con las garantías técnicas y documentales requeridas, la institución opera en una condición de vulnerabilidad patrimonial, operativa y legal que expone a las personas habitantes a un riesgo que esta Defensoría considera inaceptable.



## IX. RECOMENDACIONES

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo No 22266-J,

### LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

#### RECOMIENDA

#### A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Las siguientes recomendaciones se dirigen a la Junta Directiva en su condición de máximo órgano de decisión estratégica y de supervisión de la CCSS, responsable de la gobernanza institucional y de garantizar que la administración activa opere conforme a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos. Los hechos investigados revelan que la Junta Directiva aprobó el Modelo de Gobernanza del Programa en la sesión N° 9383 del 9 de noviembre de 2023, y que las decisiones que derivaron en la crisis sistémica documentada se tomaron bajo su conocimiento institucional.

#### 1. Evaluación independiente de responsabilidades sobre la implementación del ERP-SAP

En un plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente informe, la Junta Directiva deberá encargar a un tercero independiente, con las competencias técnicas, jurídicas y de auditoría requeridas, la realización de una evaluación formal de las responsabilidades en la toma de decisiones que llevaron a la implementación del sistema ERP-SAP en las condiciones documentadas.

Dicha evaluación deberá comprender, como mínimo:

- i. El análisis del proceso de toma de decisiones a nivel de la Junta Directiva y de las gerencias institucionales.
- ii. La valoración del cumplimiento del Modelo de Gobernanza del Programa por parte de cada instancia involucrada.
- iii. La determinación de si existió omisión en el ejercicio del control estratégico ante las alertas documentadas de la Auditoría Interna.
- iv. La identificación de las responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias que correspondan conforme al ordenamiento jurídico costarricense.



Esta recomendación procura garantizar la rendición de cuentas como condición indispensable para la no repetición de los hechos investigados, y constituye una reparación hacia las personas habitantes cuyos derechos fueron vulnerados por una decisión institucional que ignoró advertencias técnicas reiteradas.

## **2. Evaluación de impacto integral e informe público de lecciones aprendidas**

En un plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente informe, la Junta Directiva deberá ordenar la realización de una evaluación de impacto integral sobre los efectos de la implementación del sistema ERP-SAP en tres dimensiones:

- i. Financiera, donde se incluya la cuantificación del daño patrimonial, los costos hundidos irrecuperables y la brecha acumulada en cuentas por pagar.
- ii. De continuidad de servicios, incluyendo el impacto en el abastecimiento de medicamentos, la trazabilidad farmacéutica y la atención a personas usuarias con padecimientos crónicos.

El resultado deberá sistematizarse en un informe de lecciones aprendidas que establezca los requerimientos mínimos para futuras implementaciones de sistemas tecnológicos en la Caja, incluyendo criterios de gobernanza, validación técnica, gestión del riesgo, capacitación y sincronización con el ciclo presupuestario. Este informe deberá ser de conocimiento público, en cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas que rigen la función pública. La recomendación procura tanto la reparación institucional de los daños causados como la garantía de no repetición mediante el establecimiento de estándares normativos internos.

## **3. Estudio del impacto en el clima laboral derivado de la implementación del ERP-SAP**

En un plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente informe, la Junta Directiva deberá trasladar al departamento institucional competente, con el apoyo de la dirección correspondiente, la realización de un estudio sobre los efectos de la implementación del sistema ERP-SAP en el clima laboral de la institución. Dicho estudio deberá considerar, como mínimo:

- i. La percepción del personal sobre las condiciones en que se ejecutó la transición tecnológica.
- ii. El impacto en la carga de trabajo, las jornadas extraordinarias y la disponibilidad de recursos para el desempeño de las funciones.



- iii. Los efectos sobre la motivación, la confianza institucional y la apropiación del sistema por parte de los diferentes grupos de usuarios.
- iv. Las brechas de capacitación identificadas por el propio personal.

Los resultados deberán ser presentados a la Junta Directiva para su conocimiento y para la adopción de las medidas correctivas correspondientes en materia de gestión del talento humano y bienestar laboral. Esta recomendación reconoce que el impacto de la implementación del ERP-SAP recayó de manera desproporcionada sobre el personal de la institución, que debió sostener la continuidad de los servicios en condiciones de precarización operativa documentadas en el presente informe.

#### **4. Protocolo institucional obligatorio para futuras implementaciones de sistemas tecnológicos críticos**

En un plazo de tres (3) meses, la Junta Directiva deberá instruir a la Presidencia Ejecutiva para que emita una directriz institucional que establezca los requisitos mínimos no negociables para la autorización de cualquier salida en vivo de sistemas tecnológicos que afecten procesos críticos de la CCSS.

Dicho protocolo deberá tomar en consideración incorporar, como condiciones mínimas:

- i. La validación técnica certificada de todas las interfaces por las gerencias usuarias en su condición institucional.
- ii. La completitud y entrega formal del plan de negocios (como el *Blueprint*) de cada módulo, firmado por la gerencia dueña del proceso.
- iii. Un período mínimo de pruebas integrales con escenarios reales.
- iv. Un calendario de implementación que no coincida con los momentos más sensibles del ciclo presupuestario.
- v. Un plan de contingencia detallado con recursos humanos y presupuestarios asignados.

Esta recomendación constituye una garantía de no repetición de la situación investigada, en la que la implementación se autorizó sin que ninguna de estas condiciones hubiera sido verificada y certificada.

Las recomendaciones precedentes buscan, de manera complementaria, establecer responsabilidades, cuantificar impactos, corregir debilidades de gestión y fijar reglas mínimas para futuras implementaciones tecnológicas críticas. Su cumplimiento debe entenderse no solo como un deber de acatamiento institucional, sino como una condición



para restaurar la confianza, reducir riesgos vigentes y evitar la repetición de afectaciones documentadas.

Se previene que por disposición del artículo 14 párrafo tercero de la Ley N° 7319 el no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede ser objeto de una recomendación de amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, los órganos públicos deben, en el plazo de QUINCE DIAS HÁBILES a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

- a. Medidas que se adoptarán para hacer efectiva las recomendaciones.
- b. Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas
- c. Funcionario encargado de su ejecución.

De estar en desacuerdo con la presente resolución procede la interposición del **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**, en un plazo de **OCHO DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con el artículo 22 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República. La impugnación deberá presentarse ante la o el Defensor de los Habitantes, quien será competente para emitir la decisión final. En todo caso, se deberá indicar en detalle el número de oficio y/o expediente contra el cual se interpone el recurso.

El informe y los documentos podrán ser remitidos al correo electrónico **correspondencia@dhr.go.cr**

El presente informe fue elaborado por el Profesional en economía, Paul Steven Briceño Quintero, bajo la supervisión de Geovanny Barboza Ramírez, economista, Director, ambos de la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo de la Defensoría de los Habitantes.



## Bibliografía

Dener, C., Watkins, J. A., & Dorotinsky, W. L. (2011). *Financial management information systems: 25 years of World Bank experience on what works and what doesn't*. World Bank.

Flores Callejas, J., & Terzi, C. (2012). *Review of enterprise resource planning (ERP) systems in United Nations organizations (JIU/REP/2012/8)*. Joint Inspection Unit, United Nations.

International Monetary Fund. (2019). *The Fiscal Transparency Code*. IMF.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2002). *OECD best practices for budget transparency. OECD Journal on Budgeting, 1(3)*.

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). *Best practices for parliaments in budgeting*. OECD.

United Nations System Staff College. (2017). *Delivering successful change with enterprise resource planning (ERP) systems (Case Study Series No. 1/2017)*. UNSSC.



## Anexos



Fuente: Elaboración por medio de Notebook LM con información de la Dirección de Innovación.

