



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00012-2020**
31 de julio, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
PROYECTO AXIS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CORE
DE SEGUROS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS

2020

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVOS	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
DEFINICIONES	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS	8
2. RESULTADOS	8
GESTIÓN DEL ALCANCE, TIEMPO, COSTOS Y RIESGOS DEL PROYECTO AXIS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CORE DE SEGUROS DEL INS	8
DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DEL ALCANCE DEL PROYECTO AXIS	8
DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS DEL PROYECTO AXIS	10
DEBILIDADES RELACIONADAS CON EL CONTROL DEL TIEMPO Y DEL AVANCE DEL PROYECTO AXIS ..	10
DEBILIDADES EN LA DEFINICIÓN Y CONTROL DE LOS COSTOS DEL PROYECTO AXIS	12
DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL DEL PROYECTO AXIS	13
3. CONCLUSIONES	14
4. DISPOSICIONES	14
AL LICENCIADO ERICK BRENES PICADO EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL PROYECTO AXIS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	15
AL LICENCIADO ERICK BRENES PICADO EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL PROYECTO AXIS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	15

CUADROS

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA	6
CUADRO N° 2 COSTOS TOTALES DEL PROYECTO PRESUPUESTADOS – EJECUTADOS AL MES DE ABRIL DE 2020 EN MILLONES DE COLONES	7
CUADRO N° 3 PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA SIN ADJUDICAR	7
CUADRO N° 4 LISTADO DE SIGLAS	8

FIGURAS

FIGURA N° 1 FECHAS DE FINALIZACIÓN DEL PROYECTO AXIS SEGÚN CRONOGRAMAS DEL 2016 AL 2020	11
---	----

GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1 PORCENTAJES DE AVANCE REPORTADOS DURANTE EL PERIODO 2016-2018	11
--	----

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo el propósito de verificar el alcance, el tiempo y los costos del proyecto para la implementación del Sistema Core de Seguros del Instituto Nacional de Seguros denominado “Proyecto Axis” conforme al marco regulatorio aplicable, de manera que se promueva un uso óptimo de los recursos y el logro de sus objetivos. El período evaluado comprendió del 1 de noviembre de 2015 al 31 de mayo de 2020.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El proyecto Axis forma parte de las acciones que realiza el Instituto Nacional de Seguros para modernizar y orientar su estrategia de negocios en el mercado de seguros, mediante el cual se pretende adquirir e implementar el Sistema Core de Seguros para administrar todos los seguros del Instituto. Para llevar a cabo ese proyecto, en el año 2015 se planificó su implementación mediante cuatro etapas denominadas: análisis y confección del cartel para el proceso de contratación; adquisición de la solución; implementación y migración de los productos definidos; y, parametrización y migración de los productos restantes.

Los beneficios esperados del proyecto contemplan la reducción de la cantidad de sistemas informáticos que actualmente utiliza el Instituto para ese proceso, el ahorro en costos de mantenimiento y las incidencias que se presentan en esos sistemas, así como la integración de la información para administrar el negocio de seguros y la simplificación de trámites de manera que se logre brindar un mejor servicio en tiempo y calidad a la ciudadanía. Por lo anterior, se considera relevante evaluar el alcance, tiempo y costos del citado proyecto Axis, máxime considerando que dicho proyecto aún se encuentra en ejecución y se ha realizado una inversión de ₡5.025,0 millones.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el proyecto Axis no ha avanzado conforme al tiempo planificado, siendo que su finalización inicial se programó para el año 2019; no obstante, al 31 de mayo de 2020, únicamente se ha concluido la primera de las cuatro etapas planificadas, es decir solo se ha realizado el análisis y confección del cartel para el proceso de contratación, lo cual incluyó el levantamiento de requerimientos. Lo anterior, debido principalmente a que la definición del alcance se realizó de forma general sin la especificación de los productos esperados, lo que ha dejado como resultado tres procesos de contratación fallidos, la gestión de riesgos del proyecto no ha sido un proceso continuo, ya que se evidenció que durante los años 2018 y 2019 no fueron gestionados.

Asimismo, se identificaron debilidades en el control de los porcentajes de avance del proyecto, ya que a partir del año 2019, dicho porcentaje se determina de forma independiente como si se tratara de tres proyectos individuales, lo que impide conocer el porcentaje de avance integral del proyecto; además, se presentan variaciones constantes en esos porcentajes debido a la identificación e incorporación continua de nuevas tareas que afectan los cronogramas.

Aunado a lo anterior, se identificó que la estimación de costos inicial del proyecto se realizó con base en información desactualizada, a la fecha no se han gestionado ni documentado los cambios en los costos planificados y con la primer etapa del proyecto culminada, se ha invertido un total de ₡5.025,0 millones, de los cuales ₡4.545,3 corresponden a recurso humano y ₡262,5 millones a remodelación y alquiler de un edificio (rubro que no se encontraba presupuestado para el proyecto). Asimismo, se evidencian debilidades

relacionadas con la formalidad de la documentación que respalda la toma de decisiones del proyecto.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Instituto Nacional de Seguros, actualizar, formalizar y poner en ejecución un plan de proyecto con el propósito de que subsanen las deficiencias expuestas en el informe. Asimismo, se solicita actualizar y formalizar la matriz de riesgos, el cronograma y el plan de costos del proyecto, así como elaborar, formalizar e implementar un procedimiento para la revisión periódica de la calidad de la documentación que respalda las decisiones relevantes de los proyectos institucionales.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO
AXIS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CORE DE SEGUROS DEL
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El proyecto Axis forma parte de las acciones que realiza el INS para modernizar y orientar su estrategia de negocios en el mercado de seguros, mediante el cual se pretende adquirir e implementar el Sistema Core de Seguros para administrar todos los seguros del Instituto. Para llevar a cabo ese proyecto, en el año 2015 se planificó su implementación mediante cuatro etapas denominadas: análisis y confección del cartel para el proceso de contratación; adquisición de la solución; implementación y migración de los productos definidos; y, parametrización y migración de los productos restantes.
- 1.2. Los beneficios esperados del proyecto contemplan la reducción de la cantidad de sistemas informáticos que actualmente utiliza el Instituto para ese proceso, el ahorro en costos de mantenimiento y las incidencias que se presentan en esos sistemas, así como la integración de la información para administrar el negocio de seguros y la simplificación de trámites de manera que se logre brindar un mejor servicio en tiempo y calidad a la ciudadanía. Por lo que, se considera relevante evaluar el alcance, tiempo y costos del citado proyecto Axis, máxime considerando que dicho proyecto se encuentra en ejecución y se ha realizado una inversión de ₡5.025,0 millones.
- 1.3. La auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le son conferidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVOS

- 1.4. El propósito de la auditoría fue verificar el alcance, el tiempo y los costos del proyecto para la implementación del Sistema Core de Seguros del INS denominado "Proyecto Axis" conforme al marco regulatorio aplicable, de manera que se promueva un uso óptimo de los recursos y el logro de sus objetivos.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprendió la verificación de los aspectos relacionados con las acciones realizadas por el INS para la implementación del Sistema Core de Seguros mediante el proyecto Axis, específicamente las relacionadas con el alcance, el tiempo, los riesgos y los costos. El período evaluado comprendió del 1 de noviembre de 2015 al 31 de mayo de 2020.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente al presidente ejecutivo del INS, mediante el oficio DFOE-EC-0252 del 20 de marzo de 2020. Dichos criterios se detallan a continuación:
- Ley General de Control Interno, N° 8292: artículos 14 y 16.
 - Ley de Contratación Administrativa, N° 7494: artículo 4°.
 - Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, N-2-2007-CO-DFOE: 1.3, 1.5, 2.1, 3.1, 2.5, 3.2 y 3.4.
 - Normas de control interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE: 4.5, 4.5.2 y 4.2 c).
 - Metodología de Administración de Proyectos del Grupo INS: Guía N° 2: Gestión del Alcance del Proyecto Guía N° 3: Gestión del Tiempo del Proyecto Guía N° 8: Gestión de los Riesgos del Proyecto Guía N° 4: Gestión de los Costos del Proyecto Guía N° 9: Gestión de las Adquisiciones del Proyecto.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. Los procedimientos de auditoría ejecutados consideraron la aplicación de una herramienta para la verificación del cumplimiento del alcance, el tiempo, los costos y los riesgos del proyecto, así como el análisis de la información suministrada en entrevistas y consultas a funcionarios del INS encargados del proyecto.

DEFINICIONES

- 1.8. Los principales conceptos utilizados en la auditoría realizada se detallan a continuación:

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Core de Seguros	Sistema que abarca funcionalidades de todo el ciclo de vida del seguro, desde la suscripción hasta el reclamo.
Hito	Un punto o evento significativo dentro de un proyecto, programa o portafolio.
Plan de Proyecto	Documento que describe el modo en que el proyecto será ejecutado, monitoreado y controlado.
Task Force	Unidad temporal contratada para los servicios de asesoría, fiscalización y control de un proyecto.

Fuente: CGR, con base en normativa aplicable.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9. El INS es una institución autónoma constituida mediante la Ley N° 12 y su actividad principal es la suscripción de seguros en el mercado local, los cuales constituyen seguros personales, los seguros de daños, seguros solidarios que comprenden los seguros de Riesgos de Trabajo, el Seguro Obligatorio Automotor, así como el seguro integral de cosechas.
- 1.10. Desde hace más de 10 años la Administración del INS identificó la necesidad de modernizar su actividad mediante las tecnologías de información, con el fin de convertirse en una empresa competitiva ante la apertura del mercado de seguros. Para ello ha ejecutado acciones con el fin de proveer al Instituto de una solución tecnológica integral que soporte el modelo de negocio, entre ellas, en el año 2015 inicia el proyecto denominado "Axis", el cual tiene como objetivo "...adquirir e

implementar una solución para administrar todos los seguros comerciales del INS y con posibilidad de ampliación a los seguros solidarios”.

- 1.11. En el plan del citado proyecto, el INS definió las siguientes etapas para su ejecución:
- Análisis y confección del cartel para el proceso de contratación.
 - Adquisición de la solución.
 - Implementación y migración de productos definidos.
 - Parametrización y migración de los productos restantes.
- 1.12. Asimismo, como parte del alcance señalado se establecieron los siguientes hitos:
- Contratar un sistema para administrar los productos de Personales, Daños, Automóviles y Solidarios.
 - El INS se debe adaptar a los procedimientos del sistema y los ajustes que se le realicen al nuevo sistema serán los mínimos. (Cumplimiento e interfaces).
 - Contratar la implementación de 6 a 10 productos y una cantidad de horas como asesoría para la implementación de los restantes por parte del INS.
- 1.13. Por su parte, el tiempo definido en el citado plan para el proyecto Axis, comprendía del 19 de octubre de 2015 al 30 de diciembre de 2019. Además, el costo total del proyecto se estima en ₡19.758,2 millones, los cuales se destinarían para la solución tecnológica de la siguiente manera:
- Consultoría, capacitación, licenciamiento, equipo y mantenimiento anual: ₡13.679,5 millones.
 - Recurso humano: ₡5.474,4 millones.
 - Servicio de asesoría, fiscalización y control del proyecto denominado “Task Force”: ₡604,3 millones.
- 1.14. Al 30 de abril de 2020, los costos reales del proyecto ascienden a ₡5.025,0 millones, distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO N° 2 COSTOS TOTALES DEL PROYECTO PRESUPUESTADOS – EJECUTADOS AL MES DE ABRIL DE 2020 EN MILLONES DE COLONES

RUBRO	PRESUPUESTADO	EJECUTADO
Recurso Humano	5.474,4	4.545,3
Solución (consultoría, capacitación, licenciamiento, equipo y mantenimiento anual)	13.679,5	2,7
Contratación TASK FORCE	604,3	213,7
Remodelación y alquiler del edificio		262,5
Otros gastos propios del proyecto (permisos, viáticos, municipales, pólizas, requisiciones)		0,8
TOTAL	19.758,2	5.025

Fuente: Elaboración CGR, con base en la información de costos del Proyecto Axis.

- 1.15. Para la ejecución del proyecto se decidió realizar una contratación para la adquisición de la solución tecnológica para administrar los seguros y otra para los servicios de asesoría, fiscalización y control del proyecto, esta última se adjudicó desde el año 2016. En relación con la adquisición de la solución tecnológica que administre los seguros del INS, se han realizado tres procesos de contratación fallidos, dos realizados en el año 2017 y otro en febrero de 2019, sin embargo, dicha contratación fue declarada desierta 11 meses después. A continuación se detallan estos procesos:

CUADRO N° 3 PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA SIN ADJUDICAR

Contratación 2017PP-E17006M	Tipo:	Contratación exceptuada - Procedimientos por principios de contratación administrativa
------------------------------------	-------	--

	Apertura del concurso:	03/03/2017
	Monto presupuestado:	No indica
	Resultado:	Sin efecto
Contratación 2017PP-017013	Tipo:	Contratación exceptuada - Procedimientos por principios de contratación administrativa
	Apertura del concurso:	02/06/2017
	Monto presupuestado:	US\$22,8 millones
	Resultado:	Infructuoso
Contratación 2019PP-019004	Tipo:	Contratación exceptuada - Procedimientos por principios de contratación administrativa Modalidad Precalificada
	Apertura del concurso:	22/02/2019
	Monto presupuestado:	No indica
	Resultado:	Desierto

Fuente: Elaboración CGR, con base en los carteles e información del Sistema Integrado de la Actividad Contractual.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.16. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó mediante el oficio N° DFOE-EC-0736 del 16 de junio de 2020 dirigido al Presidente Ejecutivo del INS. La Administración mediante el oficio PE-00231-2020 del 23 de julio de 2020 indicó que está de acuerdo con el contenido del borrador de informe.

SIGLAS

- 1.17. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 4 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
INS	Instituto Nacional de Seguros

Fuente: Elaboración CGR.

2. Resultados

GESTIÓN DEL ALCANCE, TIEMPO, COSTOS Y RIESGOS DEL PROYECTO AXIS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CORE DE SEGUROS DEL INS

- 2.1. En la auditoría realizada se determinó que para el proyecto Axis no se han ejecutado todas las etapas propuestas conforme a lo planificado, siendo que la fecha de finalización inicial estimada para el proyecto fue al 30 de diciembre de 2019; sin embargo, al 31 de mayo de 2020, únicamente se ha concluido la primera de cuatro etapas propuestas, referente al análisis y confección del cartel para el proceso de contratación.
- 2.2. Lo anterior, implica que actualmente el INS utilice sistemas desintegrados, se ejecuten procesos manuales con sus respectivos riesgos, y además, se mantenga el rezago en la modernización de la plataforma tecnológica, que conlleva limitaciones para acceder a la información de forma oportuna para la toma de decisiones y la rendición de cuentas; así como, los costos que implica el

mantenimiento y licenciamiento de los sistemas actuales, los cuales ascienden aproximadamente a ₡3.142,3 millones al año.

- 2.3. A continuación, se detallan las debilidades identificadas respecto a la definición y control del alcance del proyecto Axis, la gestión de los costos, los tiempos y los riesgos, cuya administración es indispensable para la ejecución exitosa de cualquier proyecto.

DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DEL ALCANCE DEL PROYECTO AXIS

- 2.4. En la metodología de administración de proyectos del INS¹ se define que el alcance de un proyecto es “... el trabajo que debe realizarse para entregar un producto, servicio o resultado con las características y funciones especificadas”; además, se señala que el enunciado del alcance detallado y aprobado así como la “Estructura detallada de trabajo”, constituyen la línea base del alcance de cualquier proyecto y es fundamental para su éxito. Asimismo, se define el plan de proyecto como “... el documento formal, usado para guiar tanto la ejecución como el control del proyecto...” y dentro de sus objetivos se encuentra documentar las suposiciones de la planeación y la toma de decisiones, así como los cambios aprobados a la línea de base del alcance.
- 2.5. Específicamente, en el plan del proyecto Axis del INS, se establece que su objetivo general es “...adquirir e implementar una solución para administrar todos los seguros comerciales del INS y con posibilidad de ampliación a los Seguros Solidarios...” Además, como parte del alcance, se establecen las cuatro etapas del proyecto; a saber, el análisis y confección del cartel para el proceso de contratación; la adquisición de la solución; la implementación y la migración de los productos definidos; y, la parametrización y la migración de los productos restantes.
- 2.6. Sobre el particular, se determinaron las siguientes situaciones relacionadas con el alcance del proyecto las cuales han incidido de forma negativa en el avance del proyecto, considerando que después de cuatro años de iniciado no se ha logrado concluir su segunda etapa “Adquisición de la solución”:
- a) La definición del alcance del proyecto Axis se realizó de forma general, sin la especificación de los productos y las funciones esperadas. Al respecto, como parte de los hitos importantes del proyecto se estableció “Contratar la implementación de 6 a 10 productos y una cantidad de horas como asesoría para la implementación de los restantes por parte del INS”, sin definir cuáles serán esos 6 o 10 productos.
 - b) El objetivo del proyecto señala la posibilidad de ampliar la solución para administrar los seguros solidarios; sin embargo, la decisión de incluir o no dichos seguros en la solución no ha sido documentada formalmente en las solicitudes de cambio², a pesar de que en los cárteles de los procesos de contratación iniciados por el INS se incluyen todos los servicios que comercializa el Instituto.
 - c) En la “Estructura Detallada de Trabajo” no se especifican las actividades a realizar para cada una de las etapas del proyecto conforme a lo definido en el plan, en procura de lograr los objetivos propuestos.
- 2.7. La situación expuesta se origina en virtud de que la Administración no dispone de un Plan del Proyecto actualizado; asimismo, no se evidencia que lo haya utilizado como herramienta para ejecutar y controlar el alcance del proyecto. Dichas debilidades, tienen como consecuencia un impacto negativo en el avance del proyecto, debido a que no se ha identificado todo el trabajo y requerimientos necesarios para lograr con éxito el objetivo planteado.

¹ Guía N° 2: Gestión del Alcance del Proyecto.

² Norma 4.5.2 Gestión de proyectos, de las Normas de control interno para el Sector Público y Norma 1.5 Gestión de proyectos de las Normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información.

DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS DEL PROYECTO AXIS

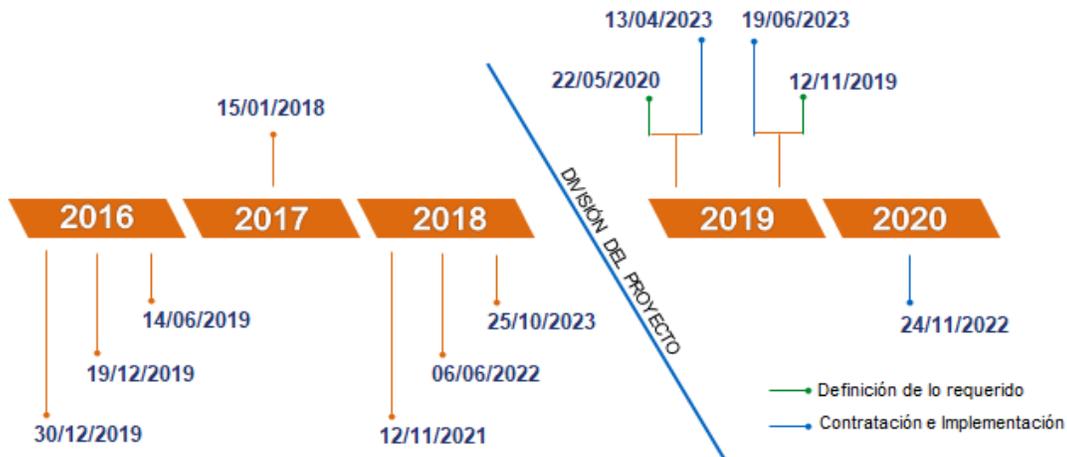
- 2.8. En la Metodología de la Administración de Proyectos del INS³ se dispone que la gestión de riesgos incluye los procesos para la identificación, el análisis y la planificación de respuesta a los riesgos, así como su monitoreo y control, con el objetivo de disminuir la probabilidad y el impacto de eventos negativos en el proyecto. Asimismo, se indica que la gestión de esos riesgos debe realizarse de manera proactiva y consistente a lo largo del proyecto, para evitar el impacto que pueda tener la materialización de un riesgo.
- 2.9. Sobre el particular, se determinó que la gestión de riesgos no ha sido un proceso continuo durante la ejecución del proyecto considerando las situaciones que se detallan a continuación:
- Se dispuso de una matriz de riesgos para los años 2016 y 2017; no obstante, los riesgos del proyecto no fueron actualizados ni gestionados durante los años 2018 y 2019, periodo en el que se presentaron hechos relevantes como resultado de la materialización de riesgos del proyecto que incluso no estaban identificados, entre ellos, el inicio y la finalización de dos procesos de contratación que resultaron uno infructuoso y otro desierto, situación que tuvo un efecto negativo en el avance del proyecto. Cabe indicar, que la matriz de riesgos para el año 2020 se encuentra en proceso de revisión.
 - De la revisión de las matrices de riesgos de los años 2016 y 2017, se identificó que la definición de los eventos de riesgo, el riesgo residual, los controles, las consecuencias y los planes de acción no presentan variaciones que reflejen la administración de los riesgos y la evaluación de la efectividad de la gestión; tampoco se evidencia la implementación de nuevos controles que busquen modificar la probabilidad o el impacto negativo de los riesgos identificados, siendo que más del 50% de los riesgos residuales son catalogados como altos y extremos con controles con una madurez definida como “débil” o “nula”, tampoco se asignaron responsables de la gestión de un 52% de los riesgos en el año 2016 y de un 38% en el año 2017.
- 2.10. La situación expuesta se origina en virtud de que la matriz de riesgos del proyecto se completa como un requerimiento adicional de la documentación del proyecto y no se evidencia su utilización como una herramienta que permita su gestión, mediante la disminución de la probabilidad y el impacto de eventos negativos en el proyecto, el monitoreo y control de los riesgos. Dichas debilidades en la gestión de riesgos del proyecto Axis impactaron de forma negativa el avance del proyecto, siendo que se materializaron riesgos relacionados con el tiempo, el alcance y los costos del proyecto, tal como se expone en los hallazgos de este informe.

DEBILIDADES RELACIONADAS CON EL CONTROL DEL TIEMPO Y DEL AVANCE DEL PROYECTO AXIS

- 2.11. En la metodología de la Administración de Proyectos del INS, se dispone que la gestión del tiempo incluye los procesos requeridos para administrar la finalización del proyecto a tiempo según lo planificado; a saber, la definición, la secuencia y la duración de las actividades, así como la estimación de recursos y el desarrollo y control del cronograma del proyecto.
- 2.12. No obstante, se determinaron las siguientes debilidades relacionadas con el control del tiempo y del avance del proyecto:
- El proyecto ha contado con 12 cronogramas oficiales con distintas fechas de finalización; sin embargo, esos cambios no fueron documentados formalmente mediante solicitudes de cambio que justificaran las modificaciones en el tiempo del proyecto. A continuación se muestran las distintas fechas de finalización que ha tenido el proyecto durante el periodo 2016 – 2020:

³ Guía N° 8: Gestión de los riesgos del proyecto o actividad estratégica.

FIGURA N° 1 FECHAS DE FINALIZACIÓN DEL PROYECTO AXIS SEGÚN CRONOGRAMAS DEL 2016 AL 2020



Fuente: Elaboración CGR, con base en los cronogramas del proyecto Axis.

- b) Para el año 2017, el cronograma incluye únicamente las actividades desarrolladas para la contratación de la solución, excluyendo las actividades de las etapas posteriores del proyecto. Asimismo, para el año 2019 se empezaron a utilizar cronogramas separados para la definición de requerimientos y para la contratación de la solución, lo cual impide que se cuente con un cronograma integral que permita el control del proyecto. Al 31 de mayo de 2020, la fecha de finalización para la contratación e implementación de la solución (etapas 2 y 3) es el 24 de noviembre de 2022, casi tres años después de la fecha planteada inicialmente para finalizar todo el proyecto.
- c) Se identificaron debilidades relacionadas con los porcentajes de avance del proyecto, en los cuales se presentan descensos en dichos porcentajes durante el periodo de 2016 y 2018, debido a la identificación de nuevas tareas que afectaron el cronograma del proyecto e hicieron retroceder en los porcentajes de avance reportados. A continuación se muestran el comportamiento de los porcentajes de avance para ese período:

GRÁFICO N° 1 PORCENTAJES DE AVANCE REPORTADOS DURANTE EL PERIODO 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de avance del proyecto

- d) A partir del año 2019, se empezaron a determinar y comunicar en los informes del proyecto porcentajes de avance como si se tratara de tres proyectos individuales a saber: definición de lo requerido Axis; contratación e implementación Axis y depuración y migración, lo cual impide conocer el porcentaje integral del proyecto Axis.
- e) Lo anterior, se refleja en que el porcentaje de avance para la definición de requerimientos alcanzó un 99% en junio de 2019 y se mantuvo así hasta febrero de 2020 (9 meses), posteriormente no se siguió incluyendo en los informes de avance. Por su parte, para la contratación e implementación se reportan disminuciones en los porcentajes de avance, tal es el caso del mes de junio de 2019 que de un 19% bajó a un 5%; o el mes de febrero de 2020 que de un 34% bajó a un 10% esto debido a modificaciones en las tareas del cronogramas. Asimismo, el comportamiento de disminución se presenta para la depuración y migración, siendo que para el mes de junio de 2019 pasó de un 21% a un 8%; y para los meses de agosto a diciembre de 2019 no se reportó dicho porcentaje en los informes respectivos.
- 2.13. La situación expuesta se origina en virtud de que la Administración no utiliza el cronograma del proyecto como herramienta de gestión, siendo que éste se encontraba desactualizado y no considera los requerimientos y tareas necesarias para concluir cada una de las etapas del proyecto, lo cual impide tener claridad sobre la definición, seguimiento y control integral del tiempo y el avance del proyecto.
- 2.14. Lo anterior, incide en el avance del proyecto ya que no es posible determinar el estado actual del proyecto de la mano con un porcentaje integral y real que permita la oportuna toma de decisiones de la Administración del INS. Asimismo, en el tanto dicha solución tecnológica para administrar los seguros, según se indicó en la justificación del proyecto, el servicio al usuario se podría ver afectado, se sigue incurriendo en costos de mantenimiento y licenciamiento por los sistemas actuales, así como la ocurrencia de riesgos operativos debido a la ejecución manual de ciertos procesos.

DEBILIDADES EN LA DEFINICIÓN Y CONTROL DE LOS COSTOS DEL PROYECTO AXIS

- 2.15. En la metodología de la administración de proyectos del INS, se dispone que la gestión de los costos incluye los procesos para planificar, estimar, presupuestar, gestionar y controlar los costos de manera que se complete el proyecto dentro del presupuesto aprobado. Estos procesos conllevan el desarrollo de una aproximación de los recursos financieros necesarios para completar las actividades; y, monitorear el estado del proyecto para actualizar los costos del mismo y gestionar posibles cambios en la línea base de costos.
- 2.16. Asimismo, según el plan del proyecto Axis, el presupuesto total estimado es de US\$36,3 millones (₡19.758,2 millones), que contempla el recurso humano, la solución (consultoría y capacitación), el licenciamiento, el equipo, el mantenimiento anual y la contratación de servicios de asesoría, la fiscalización y el control del proyecto denominado "Task Force".
- 2.17. Sobre la definición y el control de los costos del proyecto, se determinaron las siguientes debilidades:
- a) La estimación de los costos asociados a la solución, licenciamiento y mantenimiento del proyecto Axis, se determinó con base en entregables del proyecto Alfa del año 2010, por lo que, considerando que la contratación corresponde a una solución tecnológica y que los precios de mercado en esta materia son muy cambiantes, se determina que la base utilizada para realizar la estimación en el año 2015 (5 años después) se encontraba desactualizada; situación que se refleja en la contratación infructuosa del año 2017 en la que los costos ofertados (US\$33,6 millones) por el proveedor excedían en un 47% lo presupuestado por el INS. Dado los resultados obtenidos en este proceso de contratación, el INS decidió contratar

un estudio de mercado en el año 2018 (2 años después de iniciado el proyecto) para determinar con mayor exactitud el costo de la solución.

- b) La actualización de los costos del proyecto y los cambios en la línea base de estos, no se documentan formalmente en solicitudes de cambio⁴; ejemplo de esto es que para la contratación de “Task Force” se tenía presupuestado un monto de US\$1,1 millones, pero se adjudicó por un monto de US\$1,3 millones, lo cual no se refleja en ajustes al presupuesto.
 - c) El monto de costos reportado en algunos de los *Informes mensuales de avance del proyecto* no es consistente con el monto mensual incluido en la plantilla utilizada para el control de costos del proyecto. Asimismo, se determinó que una de las facturas pagadas a un proveedor por un monto de ₡9,8 millones no fue considerada en el control de costos del proyecto. Lo anterior, resulta de relevancia siendo que la información confiable e íntegra de manera oportuna permite una adecuada toma de decisiones por parte de la administración.
 - d) Después de más de cuatro años de iniciado el proyecto Axis y con solo la primer etapa del proyecto culminada, se han registrado costos por un total de ₡5.025,0 millones, de los cuales ₡4.545,3 millones corresponde al recurso humano; asimismo, se ha pagado por concepto de remodelación y alquiler de edificio un monto de ₡262,5 millones, rubro que no estaba planificado ni presupuestado para la ejecución del proyecto.
- 2.18. La situación expuesta se origina en virtud de que la Administración no ha actualizado el Plan de costos del proyecto considerando los requerimientos y tareas necesarias para concluir con cada una de las etapas del proyecto, de manera que se puedan controlar los costos del proyecto por medio del monitoreo de los informes de avance y la documentación y formalización de los cambios a la línea base de costo.
- 2.19. Las debilidades identificadas relacionadas con la estimación inicial de los costos del proyecto, así como su falta de actualización y control, afectan de forma negativa la optimización de los recursos invertidos en el proyecto, los procesos de contratación de la solución y el logro de los objetivos. Asimismo, esta situación genera incertidumbre sobre el monto total necesario para concluir el proyecto satisfactoriamente, así como sobre su disponibilidad; ante la carencia de información pertinente, confiable y oportuna para la toma de decisiones.

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL DEL PROYECTO AXIS

- 2.20. La gestión documental institucional se refiere al conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida de la organización, en el desarrollo de sus actividades⁵. Asimismo, en las sanas prácticas en materia de administración de proyectos, se establece que las actualizaciones surgidas de los cambios aprobados a lo largo del proyecto pueden tener un impacto en el plan y en los documentos del proyecto, por lo que su actualización aporta precisión en torno al cronograma, a los costos y a los recursos necesarios para cumplir con los objetivos.
- 2.21. Sobre el particular, con base en el análisis de la documentación del proyecto en la ejecución de la auditoría, se identificaron debilidades en la información que respaldan las decisiones tomadas por la Administración, tal como se muestra a continuación:
- a) El Plan de Proyecto presenta fecha del 14 de septiembre de 2015, a pesar que dentro del mismo documento se hace referencia a que el alcance del proyecto fue aprobado por la

⁴ Norma 4.5.2 Gestión de proyectos, de las Normas de control interno para el Sector Público y Norma 1.5 Gestión de proyectos de las Normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información.

⁵ Artículo 16 inciso iii, Ley General de Control Interno, N° 8292.

Administración Superior y la Junta Directiva en el mes de noviembre de 2015, así como se adjuntan estudios de factibilidad que fueron elaborados en el año 2016.

- b) Se han presentado hechos relevantes que modificaron el alcance, la estrategia, los plazos y los costos del proyecto, los cuales no se han plasmado en nuevas versiones del plan de proyecto o en solicitudes de cambio formales.
 - c) Los informes mensuales del proyecto, las solicitudes de cambio, las matrices de riesgos y las plantillas de control de costos carecen de formalidad, por cuanto no cuentan con la información y firma de las personas que los elaboraron, revisaron y aprobaron, así como tampoco con las fechas correspondientes.
 - d) Se remitieron documentos al Órgano Contralor que correspondían a borradores con comentarios o señas que reflejan que no son documentos debidamente formalizados, como es el caso de cronogramas, perfil y plan del proyecto.
- 2.22. La situación expuesta se origina en virtud de que la Administración no cuenta con un procedimiento para la revisión periódica de la calidad de la documentación que respalda las decisiones relevantes del proyecto, lo cual dificulta la trazabilidad de las decisiones tomadas durante la ejecución del proyecto, impactan la buena gestión, la transparencia institucional y el principio de rendición de cuentas, así como impiden contar con una versión actualizada e integrada del Plan, que refleje su estado real a una fecha determinada, para la oportuna toma de decisiones.

3. Conclusiones

- 3.1. El INS no ha logrado modernizar su plataforma tecnológica ni proveer a la institución de una solución tecnológica que apoye la gestión de sus procesos, esto a pesar de los distintos proyectos que ha iniciado con este objetivo, siendo el proyecto Axis uno de esos esfuerzos que inició desde el año 2015 y a la fecha de cierre de esta auditoría solo se ha culminado una de las cuatro etapas planificadas del proyecto y para lo cual ha ejecutado ₡5.025,0 principalmente por concepto de recurso humano, monto que representa un 83% de los costos presupuestados por ese concepto.
- 3.2. Lo anterior, ocurre principalmente debido a que los supuestos de planificación establecidos en el plan de proyecto Axis no fueron suficientes para sus dimensiones, con impacto en la adecuada estimación del tiempo, los costos, el alcance, el seguimiento y control de los riesgos, la ejecución de las contrataciones, así como la definición óptima y oportuna de los requerimientos, lo que impide que el objetivo del proyecto se haya alcanzado según lo planificado y optimizando los recursos invertidos.
- 3.3. Así las cosas, el INS enfrenta un nuevo decenio sin contar con la actualización tecnológica de su core de seguros, necesidad que ha sido evidenciada en diferentes estudios previos al año 2010, donde se detallan las debilidades de los sistemas informáticos actuales para brindar un servicio en tiempo y calidad, los riesgos asociados a la ejecución de procesos manuales y el incremento en los costos del mantenimiento para dar continuidad a esos sistemas.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno N° 8292, se emiten las

siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LICENCIADO LUIS FERNANDO CAMPOS MONTES EN SU CALIDAD DE PATROCINADOR DEL PROYECTO AXIS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Actualizar, formalizar y poner en ejecución el Plan de Proyecto, de manera que se contemple al menos el alcance, las estrategias, las actividades, las etapas, los cronogramas, los recursos humanos y financieros, los mecanismos de control y los funcionarios responsables de su ejecución y seguimiento, con el propósito de que se subsanen las deficiencias expuestas en este informe. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de noviembre de 2020, una certificación en donde se haga constar la actualización y formalización del plan de proyecto y, otra certificación a más tardar el 30 de abril de 2021 donde conste el inicio de su ejecución. (Ver párrafos 2.4 al 2.7)

AL LICENCIADO ERICK BRENES PICADO EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL PROYECTO AXIS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Actualizar y formalizar la matriz de riesgos del proyecto, considerando al menos, los eventos, las causas, las consecuencias, la probabilidad, el impacto, los controles, los planes de acción, los responsables y fechas de inicio y fin; con el propósito de que se utilice como herramienta para gestionar, controlar y monitorear dichos riesgos. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 30 de octubre de 2020, una certificación en donde se haga constar la actualización y formalización de la matriz de riesgos del proyecto. (Ver párrafos 2.8 al 2.10)
- 4.6. Actualizar y formalizar el cronograma y el Plan de Costos del proyecto, considerando el alcance, las estrategias, las acciones, todas las etapas y los recursos humanos y financieros definidos en el Plan de Proyecto actualizado según la disposición 4.4 de este informe. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 18 de diciembre de 2020, una certificación en donde se haga constar la actualización y formalización del cronograma y el Plan de costos del proyecto. (Ver párrafos 2.11 al 2.19)
- 4.7. Incluir y comunicar en los informes de avance del proyecto, el porcentaje de avance integral del proyecto, así como el detalle por cada una de las etapas. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 30 de septiembre de 2020, una certificación en donde se haga constar la inclusión y comunicación del porcentaje de avance en los términos indicados. (Ver párrafos 2.11 al 2.14)
- 4.8. Elaborar, formalizar e implementar, un procedimiento en el cual se definan, al menos, las actividades, responsables y plazos para la revisión periódica de la calidad de la documentación que respalda las decisiones relevantes de los proyectos institucionales. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 30 de octubre de 2020, una certificación en donde se haga constar la

elaboración y formalización del procedimiento y, otra certificación a más tardar el 29 de enero de 2021 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.20 al 2.22)



Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Licda. Marcela Ramírez Rojas
Fiscalizadora

Licda. Mónica Quesada Vega
Fiscalizadora Asociada

KAA/ddv
G: 2019004405-1