



**INFORME NO. DFOE-EC-IF-11-2012**  
**25 DE SETIEMBRE, 2012**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONOMICOS**

**AUDITORIA SOBRE LA GESTION DEL PROYECTO CORE SYSTEM POR PARTE  
DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL**

**2012**

## CONTENIDO

**Página Nro.**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
	Origen del estudio.....	1
	Objetivo del estudio.....	1
	Naturaleza y alcance del estudio .....	1
	Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio.....	1
	Limitaciones que afectaron la ejecución del estudio .....	2
	Comunicación preliminar de los resultados del estudio.....	2
	Generalidades acerca del estudio.....	2
	Metodología aplicada .....	6
<b>2</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>6</b>
	APLICACION DE CONTROLES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	6
	DEBILIDADES EN EL PLAN DEL PROYECTO .....	7
	SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL ALCANCE.....	9
	CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	12
	CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN DEL TIEMPO .....	13
	De las extensiones del plazo del proyecto.....	15
	CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN DEL RIESGO .....	17
	SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA PMO .....	19
	INEFICACIA DE LAS ACCIONES DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO .....	20
	Comportamiento de los estados del proyecto .....	21

Oportunidades de mejora de los informes de avance de la Dirección del Proyecto .....	23
Sobre los costos del proyecto .....	26
<b>3 CONCLUSIONES.....</b>	<b>28</b>
<b>4 DISPOSICIONES .....</b>	<b>30</b>
A la Gerencia General Corporativa .....	30
Consideraciones finales .....	31
<b>ANEXO Nro. 1 .....</b>	<b>32</b>
<b>Cuadro Nro.1:</b> Solución Conceptual del Sistema Integrado Bancario del Banco Popular .....	5
<b>Cuadro Nro.2:</b> Estados del Proyecto en el período comprendido entre el año 2008 y 2012, comparación final de la totalidad del proyecto .....	22
<b>Cuadro Nro.3:</b> Gráfico porcentaje de avance programado vs real .....	24
<b>Cuadro Nro.4:</b> Gráfico porcentaje de avance programado vs real .....	25

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

*El estudio efectuado tuvo como propósito analizar la gestión efectuada por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal en relación con el proyecto denominado Core System, el cual tiene como fin primordial dotar a esa entidad de un sistema integrado bancario.*

### **¿Por qué es importante?**

*El Proyecto Core System es un sistema integrado bancario, a través del cual el Banco Popular y Desarrollo Comunal pretende modernizar y orientar su estrategia de servicios financieros. Con este sistema el Banco contará con una herramienta tecnológica flexible que pueda soportar e integrar los cambios constantes de productos bancarios, buscar nuevas formas en el lanzamiento de productos y servicios bancarios y orientar la estrategia de negocio hacia el Cliente y no al producto. Así las cosas, para implementar, dar mantenimiento y soporte al proyecto el Banco Popular ha suscrito dos contratos por más de \$30 millones. En este sentido, esta auditoría se torna en un insumo de valor agregado sustantivo dada la etapa de ejecución en que se encuentra el Proyecto Core System.*

### **¿Qué encontramos?**

*El estudio efectuado determinó que el desarrollo del proyecto no ha logrado cumplir con los objetivos propuestos inicialmente, debido a que las acciones de control establecidas por el Banco no han tenido la eficacia deseada. Las debilidades en los controles se han presentado desde la etapa de inicio del proyecto, ya que el Banco aprobó un Plan de Proyecto que contenía inconsistencias metodológicas en aspectos como la estimación e integración del tiempo, recursos y el alcance del proyecto; aunado a esto se determinó que no se estableció la participación formal de la Oficina de Administración de Proyectos Corporativos (PMO) y que los informes mensuales de avance del proyecto presentan algunas debilidades.*

*Además, durante la ejecución del proyecto, a pesar de los esfuerzos realizados por el Banco, no se logró una mejora ni en la planificación ni en la ejecución de éste, condición que ocasionó que la situación del proyecto a marzo del 2012 presentara un estado no acorde con lo planificado, por cuanto lo que se había determinado implementar en 25 meses, a la fecha de corte de este estudio han transcurrido aproximadamente 52 meses y aún no ha finalizado. En este sentido, mediante el presente estudio de auditoría se determinó que se han realizado tres cambios de la fecha de finalización, y al momento de la emisión del presente informe el Banco se encuentra formalizando una ampliación del plazo por 13 meses, con la consecuente afectación por el atraso en cuanto a la generación de los beneficios ofrecidos por el sistema y en los costos de operación de la unidad para la Dirección del Proyecto, que a marzo 2012 le han significado al Banco la suma de más de ₡9 mil millones.*

### ***¿Qué sigue?***

*En razón de lo antes expuesto, se dispuso a la Gerencia General, del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, lo siguiente: diseñar e implementar un “Plan de Recuperación del Proyecto”, mediante el cual se tomen las acciones pertinentes a fin de subsanar las debilidades aquí señaladas; girar instrucciones para que se definan con claridad los roles y responsabilidades de la Oficina de Administración de Proyectos Corporativos (PMO) dentro del proyecto; girar instrucciones para que la PMO implemente una estrategia específica de fiscalización para éste y diseñar un procedimiento mediante el cual se mejore la calidad de la información contenida en los informes mensuales de avance para la toma de decisiones.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**AUDITORÍA SOBRE LA GESTIÓN DEL PROYECTO CORE SYSTEM POR PARTE DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL**

## **1 INTRODUCCIÓN**

### **Origen del estudio**

- 1.1** Este estudio se realizó con fundamento en las competencias que se le confieren a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica No. 7428, en cumplimiento del programa anual de trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

### **Objetivo del estudio**

- 1.2** El objetivo de este estudio consistió en analizar la gestión efectuada por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en adelante el Banco, respecto del proyecto denominado Core System.

### **Naturaleza y alcance del estudio**

- 1.3** El estudio abarcó el análisis de las actividades realizadas por la Administración en el proyecto Core System, durante el período comprendido entre el 1 de enero del 2008 y el 31 de enero del 2012, y se amplió en los casos en que se consideró necesario.
- 1.4** La fiscalización se desarrolló con fundamento en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, así como lo establecido en el “Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI)”. A su vez, para la ejecución de los procedimientos de auditoría y como criterios de evaluación se utilizaron las “Normas Técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información” emitidas por la Contraloría General de la República, así como otras fuentes de normativa, doctrina y prácticas generalmente aceptadas para la administración de proyectos que resultaron aplicables.

### **Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio**

- 1.5** Esta Contraloría General resalta la colaboración recibida por los funcionarios del Banco Popular, que dedicaron tiempo y esfuerzo en el suministro de la información, situación que coadyuvó al cumplimiento de los objetivos de esta auditoría.

### **Limitaciones que afectaron la ejecución del estudio**

- 1.6** En este estudio no se presentaron limitaciones que afectaran el normal desarrollo de la auditoría.

### **Comunicación preliminar de los resultados del estudio**

- 1.7** En reunión celebrada el 31 de agosto de 2012, se comunicaron verbalmente los resultados del estudio al Lic. Gerardo Porras Sanabria, Gerente General del Banco, al Lic. Gustavo Aviles Jiménez, Director del Proyecto del Core System, al MBA. Marcos Chávez Soto, subauditor Interno.
- 1.8** Mediante oficio Nro. DFOE-EC-0500, se remitió el borrador del informe y se le concedieron cinco (5) días hábiles a la Administración para que realizara las observaciones y objeciones que considere pertinentes.
- 1.9** Con el oficio GGC-0945-2012 del 06 de setiembre de 2012, la administración remitió una serie de observaciones y comentarios, los cuales fueron debidamente valorados por este órgano contralor, tal y como se puede apreciar en el Anexo 1 del presente documento, llegándose a la conclusión que no afectan el contenido ni el enfoque del informe de marras.
- 1.10** Finalmente, debe destacarse la anuencia expresada por esa Administración a fin de aplicar las mejoras dispuestas por esta Contraloría General en materia de disposiciones. Lo anterior, sin perjuicio de la coordinación que debe llevarse a cabo con el Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General.

### **Generalidades acerca del estudio**

- 1.11** El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una institución de Derecho Público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional. Su funcionamiento se regirá por las normas del Derecho Público. El Banco tendrá como objetivo fundamental dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito. Con este propósito procurará el desarrollo económico y social de los trabajadores, para lo cual podrá conceder créditos para necesidades urgentes, así como para la participación del trabajador en empresas generadoras de trabajo que tengan viabilidad económica. Asimismo, podrá financiar programas de desarrollo comunal<sup>1</sup>.
- 1.12** Debido a la transformación producida en el Sector Financiero en los últimos años, promovida tanto por la dinámica del desarrollo de los mercados, en los llamados procesos de liberalización, desregulación, innovación financiera y tecnológica, así como por el impulso avanzado del análisis de los riesgos, las instituciones del sector

---

<sup>1</sup> Ley orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Nro.4351, artículo 2.

bancario han adoptado nuevos y más eficaces enfoques de gestión.

- 1.13** Así desde el año 1994<sup>2</sup>, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal ha realizado esfuerzos por mejorar sus plataformas tecnológicas con el fin de contar con un nuevo CORE Bancario, que modifique radicalmente la forma en que se gestiona el negocio.
- 1.14** Además desde el año 2001, producto de los resultados de una consultoría contratada por el Banco para la elaboración de la Planificación Estratégica de Tecnologías de Información (PETI), en el Banco se tomó conciencia de las limitaciones que se tenían para enfrentar la tendencia innovadora, generada por la presión de una competencia interna, el conocimiento de un mercado relativamente limitado para una institución creada por una ley especial, el entorno que presionaba por la globalización (tratados de libre comercio), la tecnología convirtiéndose en una “herramienta” fundamental en el desarrollo de los negocios, y los nuevos esquemas de regulación a las puertas de la organización (Basilea II y reguladores locales).
- 1.15** Otro aspecto que llevó a esa concientización fue que el mercado de servicios, en particular el financiero, se empezó a enfocar en un concepto “CLIENTE-CÉNTRICO”<sup>3</sup> y no en el producto, que es el esquema que en la actualidad mantiene el Banco Popular.
- 1.16** Frente a ese escenario la Administración del Banco determinó que los sistemas sobre los cuales se soportan sus operaciones tienen algunas limitaciones, como por ejemplo: carecen de flexibilidad, no cumplen de manera oportuna los requerimientos del negocio actual, tienen debilidades en las redes eléctricas y de telecomunicación, así como en el equipamiento de hardware (microcomputadores, impresoras, entre otros.)
- 1.17** La recomendación surgida a raíz de la elaboración del Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI) se dirigió a que el Banco remplazara los sistemas de información de las áreas sustantivas: captación, colocación, contabilidad y clientes. De tales requerimientos surgió el Proyecto Core System, cuya visión establece literalmente lo siguiente:

Visión:

“Adquirir, implementar y operar una nueva Solución Integrada Bancaria con su correspondiente plataforma tecnológica para generar productos y servicios bancarios al menor costo, orientados al cliente, utilizando las mejores prácticas del mercado y que facilite la toma de decisiones”.

---

<sup>2</sup> Informe Nro. DFOE-ED-9-2007 del 2 de abril de 2007.

<sup>3</sup> Enfoque orientado a gestionar las relaciones empresa – cliente, en vez de administrar productos y de ofrecer soluciones integrales y personalizadas, que resuelvan la problemática del cliente.



- 1.18** El alcance de este proyecto se orientó a seleccionar, adquirir, nacionalizar e implementar una Solución Integrada Bancaria (SIB) y su respectiva plataforma tecnológica. Esta adquisición se implementaría en las áreas administrativas y de operaciones, así como en los centros de negocio con los que cuenta el Banco.
- 1.19** La nueva Solución Integrada Bancaria considera las siguientes características generales:
- Multi empresa
  - Multi moneda
  - Multi canal
  - Multi lenguaje
- 1.20** El Comité Gerencial Informático del Banco, en el Acta de la sesión 01-2005 celebrada el lunes 17 de enero del 2005, da por recibida la matriz del Portafolio de Proyectos que enlista los catorce proyectos que la Gerencia General ha definido como prioritarios para el nivel institucional. Esta lista es encabezada por el Proyecto Core System.
- 1.21** Las principales justificaciones que apoyan un proyecto de esta dimensión se establecen<sup>4</sup> de la siguiente forma:
- Competir en forma efectiva en la globalización del mercado financiero.
  - Rediseñar la organización orientándola al cliente.
  - Agilizar la creación de nuevos productos y servicios financieros.
  - Reducir costos en las áreas de apoyo y de negocios.
  - Disminuir la dependencia del cliente interno respecto a la Dirección de Tecnología de Información.
  - Responder ágil y eficientemente a la dinámica legal y financiera nacional.
- 1.22** Para el desarrollo del proyecto, se determinaron como necesidades fundamentales que el “Core” por adquirir debería contemplar, aunado a los módulos básicos, al menos lo siguiente:
- Módulo de Tarjetas de Débito
  - Módulo de Cobranzas
  - Herramienta de análisis para la colocación de crédito (Credit Scoring)
  - Módulo de Operaciones Cambiarias
  - Módulo de Canje
  - Internet Banking
  - Cajas y plataforma
  - Banca telefónica
  - Desintermediación (Modulo de arbitraje de divisas y Modulo de comercio

---

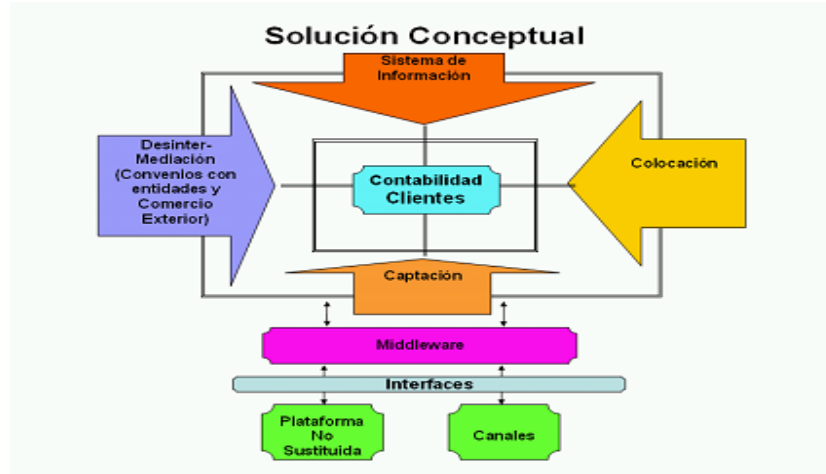
<sup>4</sup> Fuente de información: Documento Revisión y actualización del Estudio de Factibilidad, junio 2006, versión 1.0

exterior)

- Sistemas de Información Gerencial – Reporteador, Administrador de Reportes y un Datawarehouse

**1.23** De acuerdo con lo anterior, en forma conceptual la Solución Integrada Bancaria por adquirir tendría como el eje central los Módulos de Contabilidad y Clientes, estos módulos permiten la interrelación con los módulos de Colocación, Captación, Desintermediación, Canales y Sistemas de Información. En la gráfica siguiente se representa la nueva Solución Integrada Bancaria.

**Cuadro Nro.1:** Solución Conceptual del Sistema Integrado Bancario del Banco Popular



Fuente: Plan del Proyecto

**1.24** La Contraloría General de la República mediante este estudio analiza el esfuerzo realizado por el Banco Popular para contar con un nuevo Core System a partir de la formalización de la Licitación Pública Nro. 2006LN-00052-PCAD. El cartel de esta licitación, fue retirado por 38 empresas interesadas, de las que solo tres presentaron la respectiva oferta a consideración. En el proceso de verificación de los requisitos de admisibilidad legal, financiera y técnica, se descartó una oferta, y consta en el expediente administrativo que los dos oferentes restantes presentaron “algunas inconsistencias”, por lo que se les solicitó ampliar requerimientos legales y técnicos, dado que eso no vendría a modificar aspectos esenciales de las ofertas<sup>5</sup>, concluyendo que “... ambas ofertas cuentan con las características técnicas, funcionales y de experiencia, requeridas para proveer una garantía razonable de que la solución ofrecida está en capacidad de solucionar la problemática de negocios y técnica que motivó al Banco a iniciar el proceso licitatorio...”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Se invocó la orientación del principio de eficiencia según los términos de artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa.

<sup>6</sup> Expediente Administrativo, folio 8726 “Conclusión técnica final”, párrafo segundo.

- 1.25** El 20 de noviembre de 2007, luego del proceso licitatorio se suscribe el contrato, en donde se establece como objeto contractual: la Adquisición, la Personalización, la Implementación, la Post- Implementación y el Mantenimiento de una Solución Integrada Bancaria, por un precio de \$19.463.181,00, y un plazo de 25 meses, así como un contrato para servicios de mantenimiento y soporte por la suma de \$10.602.132,0, que comenzará a regir una vez ejecutado el primer contrato. Adicionalmente el Banco asignó recursos para llevar a cabo la Dirección, el control y el seguimiento del Proyecto, lo cual agrega costos directos e indirectos, que a marzo del 2012, ascendían a la suma de €9.366,0 millones.
- 1.26** Para llevar a cabo el proyecto se conformó una unidad para la Dirección del Proyecto Core System. Esta unidad está conformada actualmente por un Director, líderes de negocios, equipos de apoyo, equipos técnicos, un Contralor, Comités de seguimiento y la participación de unidades como la Consultoría Jurídica, la Dirección de TI, la Auditoría Interna, Dirección de Gestión Corporativa y otras según las circunstancias.

### **Metodología aplicada**

- 1.27** Para alcanzar los objetivos del estudio se utilizó la metodología establecida en el Manual de Normas Generales de Auditoria para el Sector Público<sup>7</sup>, y lo establecido en el “Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI)”. La labor de ejecución incluyó la realización de entrevistas, pruebas analíticas, confirmaciones, comprobaciones, análisis documentales, y la correspondiente comunicación de los resultados.

## **2 RESULTADOS**

- 2.1** El estudio efectuado por esta Contraloría General determinó que en el desarrollo del proyecto se presentaron algunas debilidades que han afectado el cumplimiento de los objetivos del Banco para ese proyecto, situación que le ha impedido contar, en forma oportuna, con un sistema integral bancario, a partir del cual la institución solvente debilidades técnicas a nivel interno y enfrente de una mejor forma la competencia en el mercado financiero nacional.
- 2.2** Los resultados sobre la gestión del Banco en torno al Core System se refieren a los procesos de planeación y control del Proyecto. Seguidamente se exponen, los aspectos que a criterio de esta Contraloría General afectaron la eficacia de los controles en la etapa inicio del proyecto y durante su ejecución.

### **APLICACION DE CONTROLES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO**

- 2.3** La planeación en un proyecto es un proceso continuo durante todo el proyecto y no un evento aislado y concluido antes de iniciar la ejecución; la razón de esta continuidad es que periódicamente se desarrolla planeación adicional o estrategias

---

<sup>7</sup> Aprobada mediante Resolución Nro. R-CO-94-2006 del 17 de noviembre del 2006.

correctivas a lo largo de la vigencia del proyecto<sup>8</sup>.

### **DEBILIDADES EN EL PLAN DEL PROYECTO**

- 2.4** Para los fines de un proyecto, el desarrollo de un plan ayuda a prever, cómo se cumplirán los objetivos, considerando los factores que afectan todo el proyecto y en procura de que las estrategias se establezcan con énfasis en la prevención.
- 2.5** La evaluación efectuada por este Órgano Contralor determinó que la principal debilidad que afectó el presente proyecto es la falta de eficacia en la aplicación de los controles establecidos por el Banco sobre la Planificación del proyecto.
- 2.6** Al respecto, se observaron debilidades en el documento denominado “Plan de Proyecto”, el cual define las acciones mediante las cuales se ejecuta, monitorea, controla y cierra el proyecto, mismo que fue aprobado a inicios del proyecto, en el año 2008.
- 2.7** En efecto, se constató que dicho plan presentaba debilidades relacionadas con la estimación de las actividades, encontrándose que no todas las actividades tenían establecidas las predecesoras o sucesoras, ni los recursos asignados para ejecutarlas, por lo que no se podía establecer una línea base real para la gestión del tiempo del proyecto, ni se podía establecer la adecuada ruta crítica de éste. Dicho plan, si bien es cierto, fue revisado por la Dirección del Proyecto, no se logró modificar dichas variables, en cuanto se fueron presentando, con el propósito de que el proyecto se administrara desde sus inicios con parámetros ajustados a su realidad y complejidad. Además, se determinó que las condiciones del proyecto fueron variando significativamente en el tiempo, sin embargo, dichas variaciones no se reflejaron en actualizaciones del citado plan.
- 2.8** Es criterio de esta Contraloría General que la Administración del Banco en forma acertada, y en clara aplicación de sanas prácticas en administración de proyectos, logró que en el contenido del contrato<sup>9</sup> se incluyera la obligación del contratista de presentar un plan de proyecto de forma previa a la ejecución del contrato, y que el mismo debía ser aprobado por el Banco, por lo que se evidencia la intención de controlar el proyecto a partir de los supuestos de planificación contenidos en dicho documento.
- 2.9** Sobre este particular, es importante señalar que una adecuada planificación de proyectos conlleva identificar y cuantificar los recursos necesarios, físicos, humanos y de tiempo para la consecución del proyecto, así como las formas de medición y control de los mismos, aspectos que, en criterio de este órgano contralor, no se

---

<sup>8</sup> Chamoun, Yamal. Administración profesional de Proyectos. México. McGraw-Hill. 2007

<sup>9</sup> “EL CONTRATISTA” se compromete a que el plan de proyecto deberá ser entregado a “EL BANCO” para su aprobación y no iniciará ninguna actividad hasta que este plan esté debidamente aprobado. Lo anterior de acuerdo con los plazos establecidos en el apartado 4.5.2 del cartel.”

establecieron ni adecuada ni suficientemente, en lo que a este proyecto se refiere. Al respecto, debe considerarse que el esfuerzo de planificación define, integra y coordina todos los planes subsidiarios en un solo plan de proyecto. Dicho plan es uno de los documentos más importantes para la administración del proyecto, en tanto establece, entre otros, cómo será ejecutado el proyecto y, por lo tanto, se constituye en la principal herramienta de control, debido a que es contra el plan del proyecto que se establecen las variaciones de lo ejecutado. Es decir, se ejecuta el plan y los procesos de control miden e interpretan las variaciones de esa ejecución contra lo planificado.

- 2.10** Asimismo, en relación con el citado “Plan de Proyecto”, las sanas prácticas de la administración de proyectos indican que durante la ejecución de un proyecto, los resultados pueden requerir que se actualice la planificación y que se vuelva a establecer la línea base del alcance<sup>10</sup>. Esto puede incluir cambios en la duración prevista de las actividades, en la disponibilidad y productividad de recursos, así como en los riesgos no anticipados. Tales variaciones se generan en las solicitudes de cambios que, en caso de ser aprobadas, modifican el plan para la dirección del proyecto, por lo que se requiere de la debida actualización. De igual forma, en las condiciones de los servicios de personalización, implementación y post implementación de la SIB, del contrato, se señala que el contratista se compromete a entregar al Banco durante la ejecución del proyecto el plan del proyecto actualizado y otros planes y documentos complementarios necesarios para la administración del proyecto.
- 2.11** Como consecuencia de todo lo expuesto, el Plan del Proyecto exhibe una debilidad, ya que según la documentación suministrada a esta Contraloría General, se tienen solamente dos versiones del citado documento, una que fue aprobada en abril del 2008<sup>11</sup> y la otra en marzo del año 2011<sup>12</sup>, no obstante, como mínimo, por la magnitud del proyecto y las responsabilidades que conlleva su administración, es criterio de este órgano contralor que debieron existir al menos 5 versiones del plan, a saber: una versión original, una versión por lo ejecutado mediante el artículo 198 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el año 2009<sup>13</sup>, y tres versiones por las diferentes adendas tramitadas o en formalización. Lo anterior, fundamentado en la sana práctica de elaborar tantas versiones del plan como cambios significativos existan, con tal de que dicho plan se mantenga actualizado, facilite la toma de decisiones y la fiscalización.

---

<sup>10</sup> Componente del Plan para la Dirección del Proyecto, incluye declaración del alcance, la estructura detallada de trabajo (EDT) y el diccionario de la misma.

<sup>11</sup> Oficio CORE-124-2008 fechado del 10 de abril del 2008

<sup>12</sup> Oficio CORE- 0364-2011 fechado del 25 de abril del 2011 y GP-147-2011 fechado del 11 de mayo del 2011

<sup>13</sup> Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo Nro.33411-H.

**2.12** Este aspecto va en detrimento de las actividades de control que debe ejecutar el Banco sobre el proyecto, pues la versión original del primer plan del proyecto no muestra los parámetros ajustados a la realidad según su dimensión y complejidad, además, éste quedó rápidamente desactualizado. Al respecto, la debilidad de los controles del Banco impidieron que se contara con un plan integrado, actualizado y confiable durante el transcurso del proyecto, mediante el cual se pueda comparar y evaluar el desempeño de la forma más adecuada; aspecto que cobra especial relevancia, dada la magnitud e impacto del proyecto Core System. A continuación se analizan con mayor detalle algunos aspectos del plan del proyecto que fueron impactados por la debilidad apuntada.

### **SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL ALCANCE**

**2.13** El estudio efectuado permitió constatar que la planificación del alcance<sup>14</sup> en lo que respecta a la especificación de los requerimientos del sistema<sup>15</sup> se llevó a cabo de forma general. Tal condición puede interpretarse en dos vías, la primera en términos de que se dificultó la adecuada comprensión de lo que el contratista debía construir o parametrizar en el proyecto y, la segunda, en términos de ofrecer suficiente libertad al contratista para generar los cambios que buscaba el Banco.

**2.14** Esta segunda alternativa fue constatada por el Director del Proyecto y el Director de Tecnologías de Información del Banco, argumentando que este nivel de definición, fue parte de la estrategia utilizada por el Banco para lograr que la empresa contratada, a partir de su experiencia en la industria, propusiera nuevos y mejores requerimientos mediante los cuales impulsara al Banco a tener prácticas de negocio de jerarquía internacional.

**2.15** No obstante, este nivel de definición se constituyó, a criterio de este órgano contralor, en una debilidad. Sobre el particular, es importante indicar que en el detalle de los requerimientos abordados en la solicitud de cambio Nro.7<sup>16</sup>, se indica literalmente que:

“Al momento de efectuar el análisis detallado de cada uno de los requerimientos funcionales y de interfaces, se visualizó que algunos de ellos estaban esbozados de forma general y que si bien el software cumple con ellos, es necesaria una definición de “¿Cómo?” debe satisfacerse lo que involucra más tiempo de trabajo tanto de los

---

<sup>14</sup> Debe entenderse como alcance del proyecto: “El trabajo que debe ejecutar para proveer un producto con las características y funciones especificadas”, PMBOK 2000.

<sup>15</sup> La definición de requerimientos está relacionada con la identificación y especificación de los requerimientos del negocio para el sistema seleccionado a desarrollar durante el estudio de factibilidad/viabilidad. Los requerimientos incluyen las descripciones de lo que deberá hacer el sistema, la forma cómo interactuaran los usuarios con el sistema, las condiciones en que el sistema operara y los criterios de información que el sistema debe satisfacer, Manual de preparación al examen CISA 2011.

<sup>16</sup> Fechada 13 de noviembre del 2008

funcionarios del Banco como de los consultores.” “...Existen un total de 486 requerimientos que, en el momento de las revisiones detalladas por parte de los equipos en torno a cómo deben ser satisfechos, se determinó la importancia de que sean especificados con mayor detalle; además de 310 requerimientos que es necesario parametrizar en T24 y, por lo tanto, también deben ser detallados.”

- 2.16** Al respecto, llama la atención de esta Contraloría General, que la solicitud de cambio supra indicada, se tramitó cuando habían transcurrido siete meses desde la fecha de inicio del proyecto (15/04/2008), basándose en un cambio de metodología de ejecución de proyectos en lo que a análisis y diseño se refiere, que fue adoptado en agosto del 2008<sup>17</sup> por la empresa contratada. Cabe reiterar que esta solicitud de cambio impactó la fecha de finalización del proyecto en 3 meses y medio adicionales a lo originalmente establecido.<sup>18</sup>
- 2.17** La debilidad en la definición detallada de los requerimientos comentada se evidencia en diferentes momentos del desarrollo del proyecto, así como por ejemplo en la sesión de octubre de 2008 del Comité Ejecutivo del Proyecto, se dejó constando que ha sido mayor el tiempo requerido para el levantamiento de requerimientos, dado su nivel de complejidad y el alto nivel de especificación que se le pide al Banco, inclusive se menciona que ha generado muchas consultas por parte de los funcionarios y que requiere mayor cantidad de expertos en el sistema, se han hecho necesarias sesiones adicionales para explicar y discutir el proceso de negocio propuesto en la operación del sistema, además de otros temas que surgieron e influyen en el tiempo relacionados con nuevos requerimientos y labores de interpretación.
- 2.18** Por otra parte, la documentación que sustenta la solicitud de cambio Nro. 7 antes mencionada, indica textualmente:

“...el tema de la normativa es también un aspecto importante a ser considerado que debe considerarse dentro de las especificaciones funcionales, ya que los procesos son susceptibles a cambios por parte de las autoridades externas al Banco, por lo que deben ser claramente definidas en cuanto a la procedencia de la información interna para la elaboración de los reportes que deben ser sometidos a las entidades correspondientes de allí que también deba incurrirse en más tiempo para contar con las especificaciones debidas.”

Así las cosas, se evidencia que los aspectos de la normativa a la que se somete el Banco también resultaron débilmente descritos a nivel de la planificación del proyecto.

- 2.19** En la minuta del Comité Ejecutivo de marzo 2011, se revelan problemas con la gestión del alcance de uno de los módulos principales de dicho proyecto,

<sup>17</sup> Oficio CORE-058-2009, del 9 de febrero 2009.

<sup>18</sup> Adjudicados mediante el artículo 198 del Reglamento a la Ley de contratación administrativa

específicamente el de préstamos, ya que se desarrolló con base en lineamientos generales, y por ende, faltaron aspectos importantes al momento de establecerlos.

**2.20** En nota GP-103-2012 del 18 de abril del 2012, la empresa adjudicada indicó literalmente sobre los atrasos en la conclusión del proyecto lo siguiente:

“...se desarrolló una estimación general de tiempos previstos para la ejecución basada en el entendimiento que se tenía del negocio del Banco Popular (en adelante “BPDC”) y las necesidades que exigían los reportes regulatorios. No obstante lo anterior, a medida que se desarrollaba el trabajo en el Proyecto T24 del BPDC (en adelante el “Proyecto”), se descubrió que satisfacer el entorno normativo específico y las necesidades particulares del negocio que enfrenta el BPDC, requerían una personalización más extensa y compleja de lo que se estimó inicialmente.”

**2.21** Las diferentes situaciones descritas destacan que la definición del alcance del proyecto, en cuanto al nivel de detalle en los requerimientos y la particularización que pudo agregar la normativa costarricense a la personalización de la SIB, fueron aspectos que incidieron en el desarrollo del proyecto; no obstante, a pesar de que dichos aspectos fueron conocidos por el Banco en forma temprana, llama la atención de esta Contraloría General, que esos cambios no se vieran reflejados en el documento plan de proyecto, como parte de una adecuada gestión del alcance, así como lo indica la Metodología para la Administración de Proyectos adoptada por el Banco Popular en el 2007 en el artículo 2.2.4<sup>19</sup> sobre la ejecución del proyecto, la cual establece que producto de los cambios en el alcance deben realizarse ajustes a la planificación y al cronograma.

**2.22** Las causas que generaron las debilidades apuntadas por esta Contraloría General, reiteramos, se deben, según información del Director del Proyecto<sup>20</sup>, a que la filosofía que planteó el Banco en lo que respecta al proyecto, implicaba indicarle al contratista en forma general lo que se esperaba del proyecto, de forma tal que se partía de la premisa de que la empresa adjudicataria, dada la experiencia que acreditó en soluciones bancarias en el proceso de adjudicación indicara el “cómo” se debían desarrollar en detalle los requerimientos. Resulta conveniente indicar que, dicha práctica afectó el desarrollo del proyecto, situación que se evidencia en los documentos verificados y suministrados por el Banco a esta Contraloría General para el desarrollo de esta auditoría. Al respecto, la filosofía adoptada por el Banco no lo debió limitar de exigir, con el debido detalle, la forma adecuada de cómo se iba a

---

<sup>19</sup> METODOLOGÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS (2007) 2.2.4: Durante esta etapa deben documentarse los cambios o posibles desviaciones en la ejecución de las actividades como resultado de variaciones en el alcance y objetivos del proyecto, plazos de entrega, disponibilidad de recursos y materialización de riesgos. Esta información será utilizada para realizar ajustes en la planificación original, tanto en el Plan del Proyecto como en el cronograma de trabajo, al cual se le deberá actualizar la línea base, acorde con las disposiciones establecidas.

<sup>20</sup> Entrevista de fecha 1 de agosto del 2012



llevar a cabo el proyecto, para poder controlar apropiadamente su ejecución. Lo anterior, en criterio de este órgano contralor colocó el proyecto Core System frente a una contradicción con lo establecido por las sanas prácticas en materia de administración de proyectos, según la guía para la gestión de proyectos (PMBOK guide) del año 2000, que indica que el alcance del proyecto no se puede definir en ausencia de cierta comprensión básica de cómo generar el producto. Por otra parte, este tema relacionado con la metodología de administración de proyectos fue exigido como requisito de admisibilidad para la contratación, tal y como se señala en el numeral 2.4.8.9 del cartel del proyecto.

- 2.23** Es criterio de esta Contraloría General que las débiles acciones correctivas llevadas a cabo por la administración del Banco para contar con una definición detallada de requerimientos, aunadas a la subestimación de los requerimientos del Banco en la estimación del tiempo para completar el desarrollo, fueron factores que limitaron contar con requerimientos más acordes con la naturaleza y dimensión del negocio, aspectos que hubieran dado mayor fluidez al proyecto.

### **CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

- 2.24** La revisión del cronograma oficial, documento anexo al plan del proyecto, permitió corroborar que no se estableció una adecuada asignación de recursos para la ejecución de las diferentes actividades del proyecto, de forma tal que permitiera establecer desde el cronograma un balance entre las variables Alcance-Tiempo-Costo. Se destacan debilidades como la ausencia en la asignación del recurso humano en cada una de las actividades propuestas, no se estableció la secuencia de tareas, se indicó que la empresa adjudicada contaba con un total de 26 personas, sin embargo, no se definieron detalladamente quienes, ni las capacidades y conocimientos requeridos.
- 2.25** En relación con este aspecto es importante mencionar que en los informes de avance mensuales del 2008, específicamente en el mes de noviembre se estableció como riesgo Nro.11, el que literalmente indica: “Que no se dé una sustitución oportuna y con las cualidades requeridas para algún miembro del equipo que se retire del proyecto”. De acuerdo con lo documentado por las diferentes unidades de control del Banco, a saber Auditoría Interna y la Oficina de Administración de Proyectos Corporativos (PMO), y lo indicado en una serie de oficios<sup>21</sup> dicho riesgo se materializó, dado que la Dirección del Proyecto manifestó que existían deficiencias en la asignación de recurso humano, por lo que el Banco solicitó la asignación o reposición de personal que acompañara las tareas del Banco.
- 2.26** Es importante indicar que el cartel diseñado para la contratación de la SIB indica en el apartado 2.5.3.2 sobre la entrega del plan de proyecto, que éste debe incluir entre

---

<sup>21</sup> CORE-01253-2010 (19 de noviembre, 2010), CORE-1100-2009, Minuta de reunión de comité ejecutivo Nro.17.

otros Recursos humanos requeridos, Roles y responsabilidades de cada recurso y cronograma del proyecto. Al efecto, pese a que no se definieron criterios mínimos sobre su confección y contenido, es evidente que, de acuerdo con los requerimientos de la contratación en materia de administración de proyectos, todos estos requerimientos, por principio, deben estar adecuadamente integrados y balanceados en el plan del proyecto.

- 2.27** Además, como parte del debido seguimiento, en línea con una adecuada administración de proyectos, la Institución definió, en la cláusula 4.8.6 del cartel, que el adjudicatario debía presentar informes que contuvieran las “actividades por terminar e iniciar durante el siguiente periodo y sus responsables (incluir cronograma)”; situación que apoya la tesis de que el Banco requería conocer los recursos asignados a las tareas por ejecutar, con el fin de ejercer el debido control del proyecto.
- 2.28** Al respecto el Director del Proyecto<sup>22</sup> señaló que por política de la empresa adjudicada, no se estableció la asignación de recursos en las actividades del cronograma del Proyecto Core System, sin embargo, debido a que en el cartel se solicitó esta variable, es indudable que se tuvo conocimiento y aceptación de tal aspecto y, por tanto, se debió exigir su cumplimiento.
- 2.29** El hecho de no establecer oportunamente la planificación de los recursos humanos necesarios, y su asignación a las actividades del proyecto, impactó negativamente el uso de los cronogramas, imposibilitando la identificación de la sobreasignación de tareas, conocer el equilibrio en las cargas de trabajo y determinar la viabilidad de realizar las tareas tal y cómo estaban planteadas; además, afectó la determinación correcta de las fechas de cumplimiento, inhabilitando el potencial de esta herramienta de control. Lo anterior, constituye una limitante para la labor de control del proyecto.

### **CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN DEL TIEMPO**

- 2.30** En el contrato suscrito entre la empresa contratista y el Banco se estableció que el plazo para llevar a cabo el proyecto era de 25 meses, asimismo, la empresa contratista determinó como parte de los supuestos de planificación para llevar a cabo la implementación, que dicho plazo estaría comprendido entre el 15 de abril del 2008 y el 13 de agosto del 2010.
- 2.31** Sin embargo; según la administración, por circunstancias relacionadas con ajustes en los requerimientos y aspectos regulatorios, dicho plazo no se cumplió, y se fue ampliando con el tiempo, al punto de que se estimaron alrededor de cuatro fechas finales, en ninguna de las cuales se terminó el proyecto. Además, en marzo del año 2012, mediante oficio Nro. PCDA-297-2012, el Banco solicitó una autorización a esta

---

<sup>22</sup> Entrevista del miércoles 01 de agosto del 2012

Contraloría General, para ampliar en 13 meses más el plazo para finalizar el proyecto, con lo cual se estaría extendiendo a más del doble del plazo inicialmente estimado.

- 2.32** Durante el desarrollo del proyecto, pese a las debilidades metodológicas en la Administración del Proyecto, el Banco realizó una serie de acciones para lograr controlarlo y tratar de que se cumpliera efectivamente con los plazos establecidos; acciones con las cuáles no se logró controlar esa variable.
- 2.33** En línea con lo anterior, el cartel estableció la necesidad de contar con un cronograma y una estructura de división de trabajo a realizar (WBS) que son parte del plan del proyecto<sup>23</sup>.
- 2.34** Sin embargo, la aprobación y el análisis de herramientas como éstas por parte del Banco, resultaron insustanciales a criterio de esta Contraloría General, pues los entregables no contaron con aspectos de calidad mínimos, para el adecuado control del tiempo, tales como descripción detallada de tareas que conforman las diversas actividades, asignación de recursos humanos específicos a dichas tareas, aspectos de precedencia entre las distintas tareas, definición de la adecuada ruta crítica. Como dato adicional en entrevista realizada por este órgano contralor el 01 de agosto del 2012, al Director del Proyecto, éste indicó que las fases de implementación y post-implementación pendientes, aún no contaban con el detalle de tareas antes referido.
- 2.35** Es importante destacar que la debilidad respecto a la planificación del tiempo, ha sido identificada por las estructuras de control del proyecto, a saber la Unidad de Auditoría Interna, Oficina de Administración de Proyectos Corporativos y el Comité Ejecutivo, los cuáles generaron una serie de comentarios en sus informes y minutas donde evidencian las diferentes y repetidas situaciones de incumplimiento con los tiempos establecidos en el cronograma, así como las frecuentes exhortaciones que se hicieron, para que se entregara el cronograma actualizado con el correcto establecimiento, secuenciación y dependencias de las actividades, asignación y disponibilidad de recursos por actividad y una mejor estimación de la duración de las actividades.
- 2.36** Por otra parte, el Gerente General del Banco en la minuta del Comité Ejecutivo de la sesión de julio del 2009 comentó que el cronograma actual del proyecto no permitía ejercer la fiscalización sobre éste; adicionalmente, el Auditor Interno del Banco, en la minuta del Comité Ejecutivo de octubre de 2009, indicó que han insistido en sus informes y reportes, para que el cronograma sea claro y se establezca la ruta crítica del proyecto.
- 2.37** Para mayor elocuencia en relación con la revisión efectuada por la auditoría interna, se extrae el siguiente comentario observado en uno de los informes de auditoría<sup>24</sup>:

---

<sup>23</sup> Cláusula 2.4.8.3 del cartel.

<sup>24</sup> Informe de Auditoría Interna AIAD-14-2009 de mayo 2009

“De materializarse algún atraso, la consecuencia implicaría atrasos subsecuentes en otras actividades y por ende, la eventual finalización tardía de todo el proyecto”. Se señala que “...Es vital que el cronograma del proyecto, refleje adecuadamente la ruta crítica para darle valor a ese instrumento de seguimiento, cumplimiento y control de compromisos del proyecto.”

- 2.38** En junio 2010 el Gerente General del Banco Popular<sup>25</sup>, comentó de varios atrasos, entre ellos que no se cumplió con el cronograma actualizado e hizo hincapié en que éstos fueron compromisos adquiridos por las partes contratantes. En diciembre del mismo año, el contralor del proyecto, comentó que existen tres cronogramas: el aprobado, el que se utiliza pero está desfasado y el que presentó la empresa adjudicada. Para enero 2012, en sesión del Comité Ejecutivo la Auditoría Interna manifestó su preocupación sobre el constante cambio en la fecha de finalización del proyecto.
- 2.39** En relación con lo anterior y apoyándose en lo que señalan las buenas prácticas en administración de proyectos, la planeación y control de la duración del proyecto, son relevantes, así como programar las actividades y sus tiempos para proveer integración, nivelar y asignar apropiadamente los recursos a través del tiempo y así obtener un flujo continuo de trabajo, sin interrupciones ni retrasos. Por lo que en un contrato de esta naturaleza como el que está administrando el Banco Popular para ejecutar el proyecto Core System, el control del tiempo es fundamental para que la administración tenga claridad en relación con la trayectoria del proyecto y sus posibilidades reales de éxito. No obstante, las debilidades metodológicas en cuanto a la formulación de los distintos planes y programas inhabilitaron el potencial de las herramientas de control.

#### **De las extensiones del plazo del proyecto**

- 2.40** Tal como se ha indicado en este informe, la imprecisión de la planificación del tiempo, ha significado incertidumbre para las instancias administrativas y de control definidos contractualmente para el proyecto, situación que impactó directamente en el cronograma, el cual no ha reflejado la realidad del proyecto.
- 2.41** En el transcurso del desarrollo del proyecto, se elaboraron las adendas Nro. 2 y Nro. 3 las cuales fueron fundamentadas, entre otros, por solicitudes de cambio tramitadas, bajo el criterio de incorporar nuevas funcionalidades requeridas por el Banco, producto de exigencias de normativas aplicables vigentes. Este estudio da cuenta de que tales motivaciones, si bien pueden considerarse que tienen correspondencia con el objeto y alcance definido contractualmente para el proyecto, generan dudas razonables, de la forma en que se planificó puntualmente el tema de los ajustes originados en el cumplimiento de la normativa, por cuanto algunas de las solicitudes

---

<sup>25</sup> Minuta Comité Ejecutivo Junio 2010

de cambio se justificaron precisamente en ajustes derivados de normativa, en tanto, el contrato señala textualmente que:

**2.42** “EL CONTRATISTA” se compromete a que durante el proceso de personalización e implementación deberá realizar las siguientes actividades:”

“d. Realizar los ajustes requeridos en la SIB para el cumplimiento de la normativa de los órganos reguladores de las entidades financieras bancarias y entidades con fondos públicos en Costa Rica; vigentes al momento de la implementación y puesta en producción de la SIB, según Anexo No.1 del cartel.”

**2.43** Al respecto, como se indica en otro aparte de este estudio, se encontró evidencia suficiente de que prácticamente desde el inicio del proyecto se tenía claro la necesidad de mejorar la redacción de los requerimientos y especificaciones funcionales, y de incluir dentro de éstos lo referente a normativa.

**2.44** Las adendas Nro. 2 y Nro. 3 agregaron al proyecto aproximadamente 6.2 y 10.5 meses y la adenda Nro. 4, espera agregar 13 meses; además, en el estudio se constató que se tramitaron dos prorrogas más, una por 3.5 meses y otra por 21 días; para un total de aproximadamente 34 meses de extensión de plazo de entrega del proyecto.

**2.45** El manejo particular de esta variable, se manifiesta en diversas circunstancias y formas en el lapso transcurrido desde la fecha de inicio del proyecto. A manera de ejemplo, se constató que, pese a que en diversos informes de instancias de control sobre el desarrollo del proyecto, se señaló que se consumía más tiempo del programado, el Banco no encontró los mecanismos necesarios de cara al contratista para no caer en atrasos en el cumplimiento de las fechas pactadas. A su vez, queda suficientemente explícito en diversos informes<sup>26</sup>, que al menos en un alto porcentaje del tiempo transcurrido en el desarrollo del proyecto, no se ha contado con un cronograma debidamente actualizado y formalizado que permita el control necesario de variables relevantes como los recursos dedicados y sobre el tiempo.

**2.46** Incluso cabe apuntar que originalmente, de acuerdo con lo establecido en el cartel de la licitación, el tiempo de entrega de la Solución Integral Bancaria (SIB) comprometía al oferente a realizar la personalización e implementación en un plazo que estuviera ubicado entre doce (12) y veinticuatro (24) meses de duración, contados a partir de la orden de inicio dada por el Banco; sin embargo, y pese a que dicho lapso fue modificado mediante enmienda al Cartel, quedando entre los 12 y los 36 meses, el Banco finalmente pactó en el Contrato, la obtención de la solución en un plazo en 25 meses, es decir 11 meses menos que el plazo máximo previsto en el cartel.

---

<sup>26</sup> PAR-416-2009, PAR-694-2009, PAR-077-2010, PAR-084-2010, DGC-361-2011, DGC-427-2011, DGC-431-2012; AIRI-23-2009, AIAD-14-2009, AG-37-2010, AIAD-01-2010, AIRI-08-2011, AIRI-16-2011.

- 2.47** Dicho plazo empezó a correr a partir de la orden de inicio dada por la Dirección del Proyecto de conformidad con sus facultades contractuales, sea a partir del 15 de abril de 2008, y su término se definió para el día 13 de agosto del 2010.
- 2.48** No obstante, a la fecha de elaboración de este informe, el plazo de finalización del proyecto está en proceso de negociación una vez más por lo que la fecha de finalización se proyecta para el año 2013, lo anterior significa que el plazo de entrega de 25 meses se está extendiendo aproximadamente a 60 meses, lo cual implica un incremento superior al plazo inicial de un 140%.

### **CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN DEL RIESGO**

- 2.49** La planificación de riesgos del proyecto presentó debilidades desde sus inicios, dado que, de acuerdo con la evidencia analizada por esta Contraloría General, los planes resultantes no contemplaron los aspectos solicitados en el contrato de repetida cita, respecto de esta temática; además, en el plan inicial se identificaron 16 riesgos, pero no se indicó su impacto y probabilidad, así como las acciones a seguir para mitigarlos. Pese a lo anterior, consta en el oficio CORE 0124-2008 del 10 de abril del 2008, que el Plan de Riesgos fue aprobado por el Banco.
- 2.50** El contrato suscrito por el Banco Popular estableció que el Plan del Proyecto debía contar al menos con un apartado para los principales riesgos y un plan de administración de riesgos, el cual debía contener, al menos: los roles y responsabilidades para administrarlos, los riesgos identificados, el impacto y probabilidad de cada uno, las acciones a seguir, para evitar y mitigar el riesgo, así como las acciones de contingencia y su impacto en el proyecto.
- 2.51** La razón por la cual se presentó esta inconsistencia se debió a que el Banco enfrentó en sus inicios, la fiscalización y el control del proyecto con una estructura no adecuada desde el punto de vista de gestión de riesgos; en efecto, la evidencia muestra como la Dirección del Proyecto Core System no contó, en el principio, con el personal requerido para el adecuado control de los riesgos del proyecto. Sobre este particular, en setiembre del 2008, según el informe AIRI-37-2008, la Auditoría Interna señaló como una debilidad la falta de participación del Proceso de Administración de Riesgos del Banco en la definición del Plan de Administración de Riesgos del Proyecto y, a su vez, cuestionó que esa instancia no había asumido el rol asesor o colaborador que le correspondía.
- 2.52** Como consecuencia de esas debilidades y al presentarse los primeros atrasos en el proyecto reflejados en estado “EXTREMO”<sup>27</sup> en noviembre del 2008, el Banco atiende la recomendación de la Auditoría Interna y fortalece la gestión de riesgos en el año

---

<sup>27</sup> La administración los definió como los atrasos en cuanto a la fecha de finalización, de la siguiente forma: Estado, Normal menor igual a una semana, Moderado atraso entre una y cuatro semanas, Alto entre cuatro y diez semanas, Extremo mayor diez semanas.

2009, al incluir una funcionaria del proceso de Administración de Riesgos, como gestora de riesgos, momento a partir del cual, a criterio de esta Contraloría General, se observan medidas de mejora en dicha gestión. Sin embargo, el esfuerzo no fue suficiente para encauzar y controlar el proyecto adecuadamente, dado que las acciones correctivas y de mitigación fueron tardías, por cuanto algunos riesgos ya se habían materializado, o estaban con una marcada tendencia a materializarse, impactando negativamente el proyecto.

- 2.53** Es el caso, por ejemplo, del riesgo N°5 “Que las actividades del proyecto tomen más tiempo de lo programado, impactando las fechas de salida a producción o finalización del mismo”. Este riesgo se llegó a materializar en todos los casos en los que se aprobó ampliar el plazo del proyecto, provocando, como se indicó anteriormente, un impacto negativo en la ejecución del proyecto.
- 2.54** Las debilidades en la gestión de riesgos han ocasionado que los órganos de control del Banco<sup>28</sup>, externos a la Dirección del Proyecto, en diversas oportunidades hayan advertido de inconsistencias que se estaban presentando en el proyecto, tales como: la práctica de listar los riesgos en forma separada, refiriéndose a los internos del Banco y a los asociados a la empresa adjudicada, y que en los informes de avance de la Dirección del Proyecto, se incluyen una lista de riesgos que carecen de información detallada, que facilite el análisis y la debida administración de los riesgos.
- 2.55** Llama la atención de esta Contraloría General que a pesar de las advertencias realizadas desde el año 2008 las debilidades en la gestión de riesgos todavía se mantenían en el año 2010, situación que fue reiterada por la Auditoría Interna en enero de ese año<sup>29</sup>, donde se indicó que en relación con todos los riesgos definidos como parte del plan de riesgos, que ninguno de ellos contaba con responsables o propietarios para asegurar su atención y brindar respuesta a los mismos en caso de materialización, inclusive advirtió que algunos de los riesgos ya habían impactado el avance del proyecto, debido a la tardía implementación de una gestión de riesgos.
- 2.56** De igual forma sobre el tema de gestión de riesgos la Dirección de Gestión Corporativa,<sup>30</sup> ha indicado que las acciones de mitigación incluidas en el informe de avance del Director del Proyecto, deben incluir un resumen estratégico, ya que deben mostrar datos claros y concisos para la Junta Directiva. Por lo anterior, es vital que los riesgos reportados agreguen valor para la toma de decisiones, por lo que su análisis no debe ser estático. Además, esa misma Dirección Corporativa comentó que es necesario que la Dirección del Proyecto evalúe los riesgos asociados para aquellas actividades que serán desarrolladas por una empresa diferente a la adjudicada, por

---

<sup>28</sup> Informe de Auditoría Interna AIRI-37-2008 de Setiembre 2008

<sup>29</sup> Informe de Auditoría Interna AIRI-06-2010 de enero 2010

<sup>30</sup> Informe de PMO DGC-152-2010 (Dirección Gestión Corporativa – Proceso de Administración del Riesgo) de noviembre 2010

ejemplo el tema de seguridad y contabilidad que se está manejando como una contratación a terceros.

- 2.57** Estos aspectos requerían, desde los mismos inicios del proyecto, de un reproceso integral de planificación, cuidadosamente conducido y adecuadamente fiscalizado por el Banco, que permitiera encontrar un nuevo balance, dentro de las restricciones, compromisos y riesgos asumidos por la empresa, tal como lo requerían el cartel, el contrato suscrito y las buenas prácticas de la administración de proyectos.

### **SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA PMO**

- 2.58** De acuerdo con la información recopilada durante este estudio, mediante la circular GGC-1982-2009 del 05 de noviembre del 2009, se informa sobre la creación de la Oficina de Proyectos Corporativos, que inicia labores a partir del 01 de octubre del 2009; con el propósito de coadyuvar al correcto aprovechamiento de los recursos destinados al desarrollo de los proyectos institucionales. Se indica que dicha oficina tiene la función principal de normalización, control y seguimiento de esos proyectos para garantizar su exitosa implementación.
- 2.59** A pesar de que la circular mencionada fue emitida y comunicada a todo el personal del Banco Popular en noviembre 2009, es hasta Julio del 2010, que la Junta Directiva Nacional, en sesión ordinaria Nro. 4772, con base en el documento “Propuesta para la creación de la Dirección de Gestión Corporativa” (DDHO-401-2010) en la cual se acuerda aprobar la creación de esta Dirección, creando a su vez la Oficina de Administración de Proyectos.
- 2.60** En el documento DDHO-401-2010 se indica literalmente: “Esta área será la encargada de velar por que las etapas de proyectos institucionales se vayan cumpliendo y de que en caso de que fuera necesario, coordinar con las diferentes unidades del Conglomerado Financiero la dotación de recursos al proyecto. No será un área Ejecutora de Proyectos, sino más bien Controladora de Proyectos, permitiendo un mejor ordenamiento de los recursos así como un mejor control y seguimiento de los proyectos en aspectos tan importante como el tiempo, costo, calidad y complementariedad de las acciones. El área propuesta tendrá dos funciones primordiales: será la directora de orquesta en materia de proyectos dentro de la organización y permitirá llevar un control centralizado del avance de los proyectos, con la finalidad de tener luces preventivas en caso de que alguno no marche adecuadamente”.
- 2.61** A pesar de que este Órgano Contralor comprende que la PMO inicia operaciones, cuando el proyecto Core System se encontraba en ejecución, se determinó que la participación de dicha oficina, ha sido importante para el desarrollo del proyecto, dado que de acuerdo con su especialidad ha logrado advertir a los órganos de dirección de aspectos fundamentales desde el punto de vista de administración de proyectos, sin embargo, debido a que no se estableció su participación formal



mediante la actualización de los roles y responsabilidades en el proyecto, se limitó la eficacia del control que esta Oficina debería ejercer, tal como se observa en las reiteradas observaciones emitidas por ésta, las cuales no se atendieron con la oportunidad requerida.

### **INEFICACIA DE LAS ACCIONES DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

- 2.62** Esta Contraloría General determinó que durante el plazo en que se ha venido desarrollando el proyecto, el Banco Popular ha mostrado esfuerzos desde el punto de vista de control, sin embargo, dichos esfuerzos no se han convertido en un instrumento eficaz para orientar el proyecto a ubicarse en los niveles de estado “normal”, según los mismos criterios definidos por la Administración.
- 2.63** Al respecto, el contrato establece en el apartado de seguimiento del proyecto, que se debe dar seguimiento a éste, llevar un control en la ejecución de las actividades programadas y fijar las acciones para asegurar que el proyecto se esté ejecutando de acuerdo con el plan establecido.
- 2.64** Como ya se indicó la planificación del proyecto venía precedida de debilidades, en aspectos fundamentales para el éxito del proyecto, aunado a esto se presentó la imposibilidad de la administración de que los controles que ella misma estableció, redireccionaran los supuestos de planificación del proyecto, dado que las acciones llevadas a cabo y los esfuerzos efectuados desde el punto de vista de control no permitieron evitar la trayectoria de riesgo de atraso extremo que ha mostrado el proyecto.
- 2.65** Otros esfuerzos que no llegaron con la oportunidad deseada a acompañar el desarrollo del proyecto son la incorporación de especialistas en los temas de administración de proyectos y riesgos. Actores, estos últimos, con roles y responsabilidades que no han sido claramente establecidas en los documentos del proyecto pero que, de la lectura de los informes generados por estas instancias, en especial los de la PMO del Banco, estos documentos tienen un carácter de recomendación, sin una clara determinación de su nivel de vinculación para la toma de decisiones por parte de la Dirección del Proyecto, condición que ha venido a limitar el impacto de los aportes propuestos.
- 2.66** De acuerdo con los análisis realizados y la revisión de la documentación que consta en el sistema de información del Core, el Banco estableció mecanismos de control tales como la elaboración de informes mensuales, las reuniones semanales, la gestión de calidad, la gestión de riesgos, la creación de un Comité de Seguimiento y Control del proyecto (en el cual el contratista tiene participación), un Comité Ejecutivo con la participación de la alta jerarquía, canales de comunicación continuos con los líderes de los diferentes módulos, entre otros; sin embargo, a pesar de que dichos mecanismos de control son apropiados según la metodología de administración de proyectos utilizada, no han tenido la eficacia suficiente para mantener el proyecto en

un estado “normal” de ejecución y, mucho menos, han logrado controlar adecuadamente el proyecto como un todo.

- 2.67** Además de lo anterior, también coadyuvaron, la repercusión de las debilidades en la planificación de la implementación del proyecto que se heredaron desde la aprobación del Plan de proyecto en abril del 2008, así como las debilidades en los documentos contractuales asociados a la metodología de proyectos.
- 2.68** Como consecuencia de lo anterior, a pesar de las acciones llevadas a cabo por la administración durante la ejecución del contrato, no se logró que se modificara el esquema de planificación y administración del proyecto con variables detalladas en cuanto a tiempo, recursos y alcance, situación que provocó que algunos de los controles aplicados por el Banco se ejecutaran bajo premisas no precisas y supuestos inciertos.
- 2.69** Las debilidades de control apuntadas impactaron negativamente en: el comportamiento del estado del proyecto, el manejo del cronograma de trabajo, los informes de avance, la gestión de los riesgos y en la administración de los costos del proyecto, entre otras.
- 2.70** La poca eficacia de los controles ejecutados en la administración del proyecto, generó que el escenario se complicara conforme transcurrió el tiempo de ejecución del proyecto, hasta llegar al mes de marzo de 2012, mes en el cual dada la situación que arrastraba el proyecto colapsó las alternativas de solución posibles, y el Banco debió solicitar la autorización de la Contraloría General, invocando interés público, para ampliar una vez más el plazo del contrato, esta vez por 13 meses adicionales.

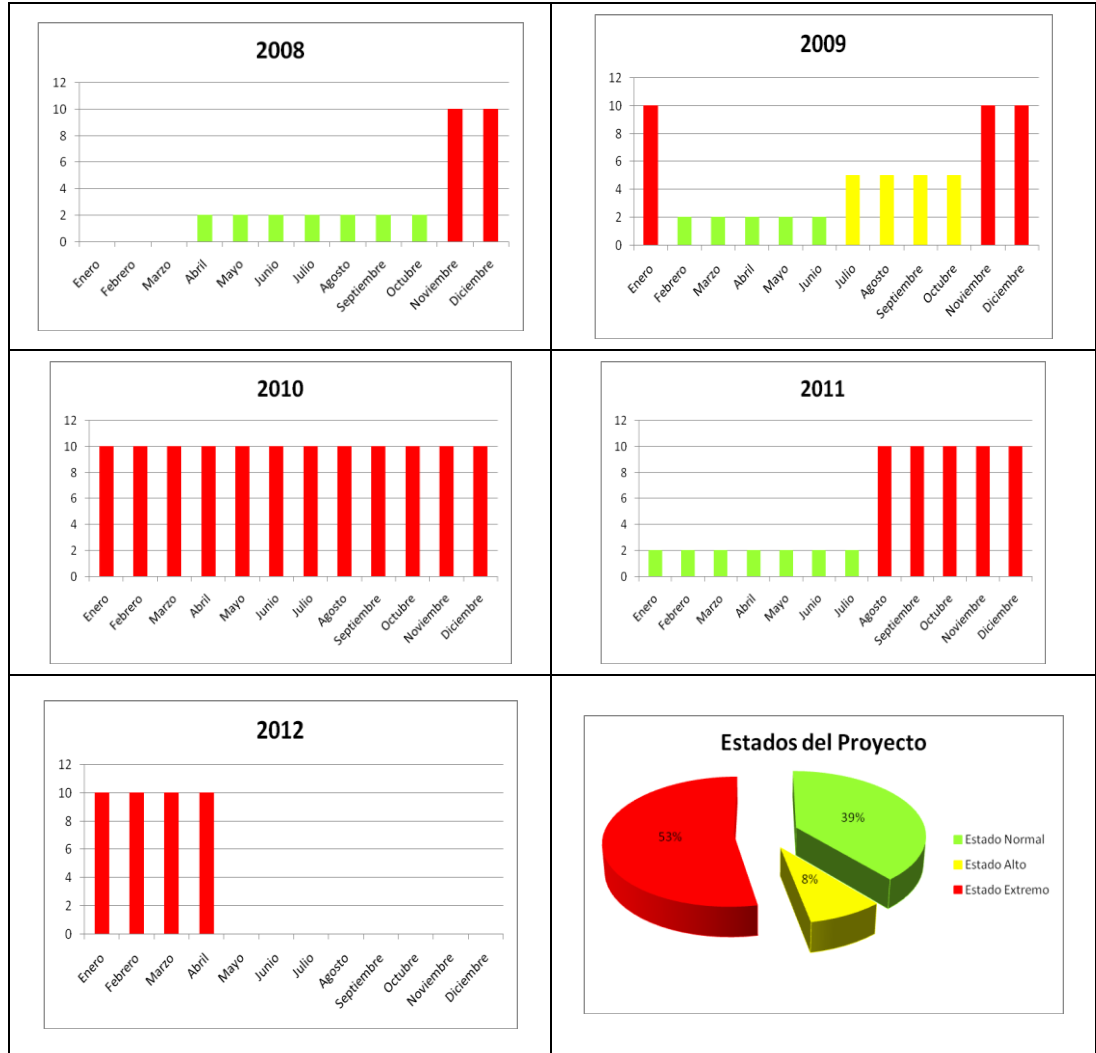
### **Comportamiento de los estados del proyecto**

- 2.71** Con base en la información contenida en los informes de avance mensuales elaborados por la Dirección del Core System, se analizaron los “ESTADOS”<sup>31</sup> del proyecto, teniendo como resultado que de los 49 meses de ejecución del proyecto (hasta abril 2012 inclusive), 26 se reportan en estado de atraso “EXTREMO”, 4 en estado “ALTO” y 19 en estado “NORMAL”. De lo anterior, se colige que el proyecto estuvo un 53% del tiempo en estado de atraso “EXTREMO”, situación que se da, a pesar de las prórrogas concedidas y aprobadas por el Banco al plazo original de 25 meses, lo cual evidencia la débil gestión del proyecto, desde el punto de vista de control y riesgo.

---

<sup>31</sup> La administración los definió como los atrasos en cuanto a la fecha de finalización, de la siguiente forma: Estado, Normal menor igual a una semana, Moderado atraso entre una y cuatro semanas, Alto entre cuatro y diez semanas, Extremo mayor diez semanas.

**Cuadro Nro.2:** Estados del Proyecto en el período comprendido entre el año 2008 y 2012, comparación final de la totalidad del proyecto



**Fuente:** Elaboración propia con base en el estado reflejado por los informes mensuales, emitidos por la Dirección del Proyecto

**2.72** Al respecto, se logró determinar que el proyecto se inició en el mes de abril del 2008, y ya en noviembre de ese año, se reportó en estado “EXTREMO<sup>32</sup>”, y solo habían pasado 7 meses, para que el proyecto reflejara un estado de crisis. Esa calificación se mantuvo tres meses, hasta enero del 2009, a partir de ahí, paso a estado “NORMAL” durante cinco meses, en función de la ampliación de tres meses y medio en el plazo, producto de la solicitud de cambio Nro.7, aprobada en febrero del 2009.

<sup>32</sup> Calificación EXTREMO para un atraso mayor a 10 semanas

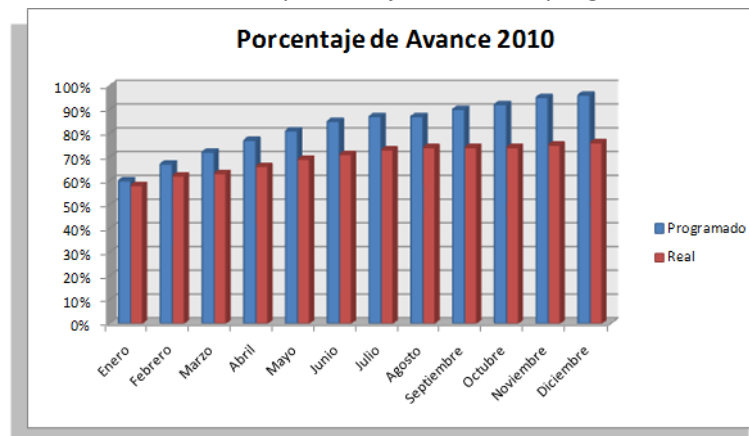
- 2.73** En julio del 2009 vuelve a estado “ALTO”, durante 4 meses y luego pasa nuevamente a estado “EXTREMO”, desde noviembre del 2009, a diciembre del 2010, es decir un año y seis meses (18 meses), en estado ALTO Y EXTREMO. Llama la atención de este órgano de fiscalización, que en febrero del 2010, se inició el trámite de la adenda Nro.2 formalizándose hasta octubre de ese año, lo cual no fue suficiente para que el proyecto pasara a estado “NORMAL”, siendo hasta enero del 2011, con la formalización de la adenda Nro. 3, es decir poco menos de tres meses después de que se formalizó la adenda Nro. 2, que el proyecto pasó a estado “Normal”. Como se puede analizar de lo indicado, se observa que mientras se estaba formalizando la adenda Nro. 2, se inició el trámite de la adenda Nro. 3 el 28 de setiembre del 2010, lo cual evidencia la lentitud y falta de oportunidad de los trámites de formalización.
- 2.74** No obstante, a pesar de que se tramitó la adenda Nro.3 en enero del 2011, en agosto del 2011 el proyecto vuelve a estado “EXTREMO”. De acuerdo con la evidencia analizada, la formalización de la adenda Nro. 3 solo permitió mantener el proyecto en estado “NORMAL” durante siete meses, ya que a partir del mes de agosto del 2011, se mantuvo en estado “EXTREMO” hasta el mes de abril del 2012, fecha en la cual se inició el trámite de la adenda Nro. 4.

#### **Oportunidades de mejora de los informes de avance de la Dirección del Proyecto**

- 2.75** Uno de los mecanismos de control utilizados, por la Dirección del proyecto, fue la elaboración de los informes de avance mensuales, los cuales se remiten a la Gerencia General, al Comité Ejecutivo del proyecto y a la Junta Directiva del Banco, dichos informes son susceptibles de mejora para garantizar que sean un instrumento idóneo en la toma de decisiones, dado que se constató que los citados reportes, contienen algunas debilidades en cuanto al proceso y gestión de la información relevante del proyecto.
- 2.76** El estudio se llevó a cabo con base en los informes que fueron elaborados a partir del año 2008 y hasta el mes de abril del 2012, con el propósito de determinar si el contenido de dichos documentos refleja la información más relevante de lo que está ocurriendo en el proyecto de implementación, constatar si es razonable el seguimiento que se le lleva al proyecto, y si las acciones ejecutadas por la administración fueron concretas y efectivas en relación con los aspectos comentados en los informes y en los objetivos del proyecto.
- 2.77** De acuerdo con lo indicado en los informes, en la mayoría de los casos, si bien es cierto, se establecen los avances, los riesgos y las tareas que se encuentran pendientes, dichos documentos son omisos en establecer las acciones concretas que se llevaron a cabo para mitigar y administrar los riesgos, tareas, y su respectivo seguimiento. En el tema de los costos la presentación es estática dado que no incluye la evolución de los costos indirectos que se van presentando en el proyecto.

- 2.78** En diferentes informes se tratan estos temas de manera repetitiva, sin mencionar si se presentan cambios de un mes a otro. Por ejemplo en el caso de los riesgos, en forma frecuente y por largos períodos de tiempo se incorporan los mismos riesgos y se indican las actividades de mitigación, pero no se comenta el avance de esas acciones y si el nivel de riesgo ha variado, por lo que a manera de instrumento de comunicación, estos aspectos le restan calidad a la información que se está remitiendo a los niveles superiores, reducen la posibilidad de lograr una adecuada comprensión de los asuntos tratados y por ende limitan el proceso de toma de decisiones.
- 2.79** En algunos casos se observan comentarios acerca de incumplimientos y se comenta que se advirtió sobre éstos, pero no se indican qué acciones se tomaron, si éstas fueron efectivas, las fechas de cumplimiento y el resultado concreto de esas acciones.
- 2.80** En otros se comenta acerca de que no se ha cumplido con la presentación de los informes semanales, pero no se indica si se establecieron fechas o el tipo de acción o penalización que se propuso para resolver el atraso.
- 2.81** Por otra parte, en los informes se exponen situaciones relevantes sin dejar evidencia de las acciones concretas que se tomaron para subsanarlas, a continuación se presentan ejemplos de la información relevante contenida en los informes para la cual no se observan las decisiones tomadas alrededor de estos temas.
- 2.82** Para el 2010 los porcentajes de avance programado y real informados no coinciden, es decir; que el porcentaje de avance programado en ninguno de los casos se cumplió, por lo tanto el porcentaje logrado o real, siempre fue insuficiente, situación que generó una diferencia que en los últimos 4 meses de dicho año osciló entre el 16% y el 20%. En el gráfico siguiente se presenta el comportamiento mensual de los porcentajes de avance.

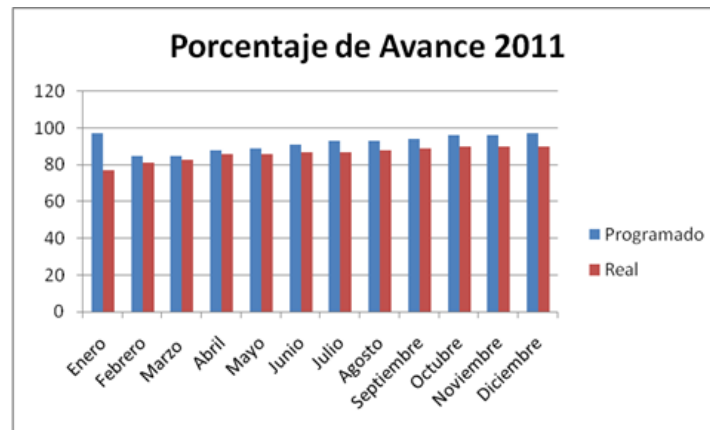
**Cuadro Nro.3:** Gráfico porcentaje de avance programado vs real



**Fuente:** Realización propia con base en Informes de Avance del proyecto (2010)

**2.83** Para el 2011, los porcentajes de avance programado y real informados no exhiben coincidencias para ninguno de los meses que formaron parte de la revisión, de hecho las diferencias en los últimos meses de dicho año fueron del 7%.

**Cuadro Nro.4:** Gráfico porcentaje de avance programado vs real



**Fuente:** Realización propia con base en Informes de Avance del proyecto (2011)

**2.84** A juicio de esta Contraloría General de acuerdo con los aspectos contemplados en los informes, durante el período en que el proyecto se ha encontrado en ejecución, se presentan debilidades metodológicas en los fundamentos y aplicación de la mayoría de las nueve áreas de conocimiento de un proyecto, a saber: alcance, tiempo, costo, calidad, recursos humanos, comunicación, riesgo, adquisición e integración, según se detalla a continuación:

- **Alcance:** Se plantearon nuevos requerimientos que no fueron contemplados originalmente y los existentes requirieron de mayores definiciones para poder establecer la cantidad de trabajo que se debía realizar en el proyecto
- **Tiempo:** Los informes mensuales comentan las debilidades observadas a nivel de cronograma, como el establecimiento de nuevas fechas para la entrega de las actividades, reprogramaciones de las mismas y el movimiento que se ha dado en la ampliación del plazo final de entrega. Sin embargo, lo hace a partir de cronogramas elaborados con debilidades metodológicas importantes y que, debido a ello, limitó la posibilidad de proyectar el comportamiento real contra lo planificado, con el fin de estimar permanentemente, durante la ejecución del proyecto, las desviaciones probables en las fechas de entrega y en el costo de los productos de la contratación.
- **Costo:** Debido a que los atrasos observados, en el caso de las aprobaciones de las adendas; y en los atrasos generales y su impacto en la disponibilidad y asignación de los recursos, implicaron costos adicionales que no fueron

debidamente estimados, entre ellos los costos directos e indirectos en la estructura de control y seguimiento del Banco.

- **Calidad:** Debido a que en ocasiones se reportaron problemas con las pruebas y que implican que los desarrollos efectuados no cumplen con lo solicitado y por ende no pasan satisfactoriamente a pesar de los varios intentos y re procesos; de igual forma se informa sobre capacitaciones que han sido repetidas porque no pasan la calificación mínima necesaria para ser aceptada por el Banco.
- **Recursos humanos:** Se estableció que se debía tener el personal disponible en el tiempo del desarrollo, se han presentado y reportado en reiteradas ocasiones las bajas que ha sufrido el proyecto en materia de consultores que no fueron reasignados oportunamente.
- **Comunicación:** No se observa una estrategia de comunicación oportuna y efectiva por parte del Banco con el contratista.
- **Riesgo:** Los informes reportan los riesgos identificados y en algunos casos se indica cuando éstos se materializan, o cambian de probabilidad e impacto.

**2.85** Por ende, no se observa que la herramienta de control de los informes mensuales haya sido un insumo útil para que la estructura gerencial del proyecto pudiera redireccionarlo de acuerdo a los objetivos pactados, esta situación provocó que no se adoptaran acciones oportunas en términos de tiempo y economía.

#### **Sobre los costos del proyecto**

**2.86** No obstante el contrato entre el Banco y la empresa Contratista se suscribió por la suma de \$19.463.181,00, la ampliación de los plazos originó que los costos directos e indirectos del proyecto fueran aumentando en el tiempo, por lo que al 31 de marzo del 2012, los costos totales del proyecto alcanzaron aproximadamente la suma de ₡9.366,0 millones<sup>33</sup>, de los cuales el 56.69% corresponde al rubro principal, constituido por los salarios y relacionados.

**2.87** Para este proyecto, las adendas que afectaron el precio del contrato fueron dos, a saber; la adenda Nro. 2 por la suma \$136.112,00 y la Nro. 3 por la suma de \$933.000,00, además con la formalización de la Nro.4 que a la fecha de cierre de la auditoria se encuentra en trámite, implicaría una adición al precio de \$2.167.712,69, por lo que en total la suma aproximada será de \$3.236.824,69 monto que representa el 17% de incremento en el precio total de la solución inicialmente pactada. Resulta de interés ilustrar el efecto de este aumento del precio, pero solamente visto respecto al rubro que corresponde al precio pactado para los servicios de Personalización e Implantación, que según el contrato, inicialmente correspondieron

---

<sup>33</sup> Oficio CORE-0289-2012 del 27 de abril de 2012

a la suma de \$7.695.114,0; por tanto, partiendo de que las solicitudes de cambio que se materializaron en las adendas, corresponden a la fase de personalización, se tiene que el nuevo monto asciende a \$10.931.938,69, es decir, el precio de la personalización se incrementó en un 42% aproximadamente.

- 2.88** A mayor abundamiento, en cuanto al precio, es válido traer a colación que es criterio reiterado de la Contraloría General de la República<sup>34</sup> que: "...El precio, como indicamos en la resolución R.S.L.47-97 es "un factor importante y de primer orden en el estudio y selección del contratista público aunque claro está, no el único." La importancia del precio viene dada no sólo porque uno de los objetivos fundamentales de licitar es obtener la satisfacción de una necesidad pública al menor costo posible, sino porque los recursos presupuestarios de que disponen las instituciones públicas son, generalmente, escasos." Por tanto, el Banco debe valorar que con las continuas variaciones a la fecha de finalización del proyecto, y que afectan el precio original pactado para el Proyecto CORE, se podría estar relevando a un plano menor, el principio de satisfacer la necesidad del Banco, al menor precio posible.
- 2.89** Las consecuencias de carácter económico derivadas de las ampliaciones del plazo, no se limitan a la comentada situación de incremento en el precio de la etapa de personalización contratada, sino también, al incremento de los costos directos e indirectos asociados al proyecto; al respecto, se obtuvieron cifras oficiales reportadas por la Dirección del proyecto, las cuales proyectadas linealmente a marzo 2013, alcanzaría la relevante suma de ¢11.102,2 millones<sup>35</sup>, esto, sin considerar la tendencia creciente que se observa en los datos facilitados relacionados con objetos de gasto como remuneraciones y alquileres, así como los costos indirectos asociados, y tampoco los relacionados con la operación y mantenimiento de los sistemas informáticos actuales ni el costo de oportunidad de poder dedicar tal cantidad de recursos, a otros usos en el negocio bancario y según el objetivo fundamental de dar protección económica y bienestar a los trabajadores. Sin duda los usos alternativos que podría tener tal cantidad de recursos dentro de la gestión sustantiva del Banco, debe llevar a reflexionar a las autoridades del Banco sobre la necesidad de consolidar el proyecto en el menor lapso posible.
- 2.90** En virtud de que en los procesos licitatorios en la gestión pública costarricense, la valoración de la variable precio, sin duda, ha figurado entre las más relevantes, de frente al criterio de resguardo y manejo eficiente de los recursos públicos, se puede concluir para el caso de esta licitación, que la deseada solución informática que el Banco considera que revolucionará su gestión, quedó valorada, inicialmente, en un

---

<sup>34</sup> Resolución No. R.S.L. Nro. 82-97, de las quince horas con treinta minutos del veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y siete al dar respuesta a un recurso de objeción:

<sup>35</sup> Monto proyectado según la información de los costos correspondientes al período 2008 a marzo 2013, según oficio CORE-0289-2012, de abril 2012.



precio menor al que la ejecución del proyecto muestra a la fecha del estudio. Si bien, el ejercicio realizado por la Contraloría General en cuanto a la simple evolución y comparación en el aumento del precio, no debe ser un factor que cuestione la ejecución del proyecto en los términos contratados, esta variable, unida a otros factores que se mencionan en este estudio, generan dudas sobre la razonabilidad de la forma en que se planificó el proyecto.

### **3 CONCLUSIONES**

- 3.1** De acuerdo con lo anteriormente expuesto se concluye que el proyecto del Core System en el Banco Popular no cumplió con los objetivos en el tiempo y recursos planificados inicialmente, ya que se determinaron debilidades en los controles ejecutados tanto en la etapa de planificación, como en la etapa de ejecución del proyecto, que impidieron que el Banco cuente en la actualidad con un sistema integrado bancario competitivo.
- 3.2** El estudio efectuado determinó que la contratación se estimó en un plazo de 25 meses, sin embargo, a la fecha de corte de éste, el plazo de ejecución alcanzaba aproximadamente 52 meses, desde que se ejecutó la orden de inicio del proyecto el 15 de abril del 2008.
- 3.3** Las debilidades en la gestión de control se presentaron desde el inicio del proyecto, debido a que el Banco aprobó la estrategia de planificación, sin percatarse de que los supuestos de planificación establecidos (Plan de proyecto) no eran suficientes para llevar a cabo un proyecto de la magnitud de un sistema integrado como el que se estaba proponiendo; como parte de este Plan se aprobó el cronograma de trabajo, el cual contenía debilidades en los supuestos de planificación, tales como la estimación del plazo, la asignación de recursos, el alcance, el establecimiento de la adecuada ruta crítica, la definición y la estructura de los riesgos, entre otros y con base en ellos, a pesar de esas deficiencias, el Banco implementó la estrategia de control, con la cual procuró controlar el proyecto.
- 3.4** Otra de las debilidades en los controles ejecutados en la etapa de planificación, se refieren a la especificación general de los requerimientos del sistema, lo cual dificultó la adecuada comprensión de lo que se debía construir en el proyecto, por lo cual fue necesario elaborar una solicitud de cambio, para detallar dichos requerimientos, impactando la fecha de finalización del proyecto en 3 meses y medio.
- 3.5** Por otra parte, el control ejercido por la institución, durante la etapa de ejecución del proyecto, no ha logrado que se modifique el esquema de planificación, en aspectos tales como ajustes al Plan del Proyecto y al cronograma de trabajo, entre otros, de manera tal que el Banco tome control del proyecto y evite que los eventos y las circunstancias sean las que guíen su ejecución.
- 3.6** Esta Contraloría General reconoce el esfuerzo realizado por la Administración, para mejorar los controles, por cuanto en el año 2009 se incorporaron profesionales en la

gestión de riesgos y en administración de proyectos, no obstante, esto no evitó que el proyecto alcanzara un estado crítico durante todo el año 2010, y que a pesar de que al menos en tres oportunidades se amplió la fecha de finalización del proyecto, no se logró estimar un plazo más ajustado a la realidad. Además, se determinó que no se estableció la participación formal de la PMO mediante la actualización de los roles y responsabilidades en el proyecto.

- 3.7** En relación con los informes de avance de la Dirección del Proyecto, se determinó que éstos contienen algunas debilidades en cuanto al proceso y gestión de la información relevante para el proyecto, por lo que esta herramienta de control no ha sido suficiente para que se tomaran decisiones oportunas.
- 3.8** Entre las razones que afectaron el desarrollo del proyecto, se tiene la subestimación de los supuestos de planificación, la no eficacia de los controles por parte del Banco, y el complemento de otras variables que surgieron como parte de la complejidad del proyecto.
- 3.9** Esta situación impactó negativamente en el tiempo real de ejecución del proyecto y por ende en sus costos, asumiendo inclusive el Banco los costos de oportunidad ante la espera de los beneficios potenciales acreditados al SIB.
- 3.10** Las debilidades apuntadas ocasionaron que el proyecto se mantuviera aproximadamente un 61% del tiempo real de ejecución en un estado de atraso alto y extremo, al mismo tiempo que algunos riesgos se materializaran repetidas veces durante el proyecto. En este sentido, es criterio de este órgano contralor que el Banco no ha tenido el control adecuado del proyecto durante su desarrollo.
- 3.11** En el estudio realizado, no se encontró evidencia de que el desarrollo del proyecto haya sido afectado por limitaciones de carácter presupuestario, por el contrario, es posible concluir que el Banco no ha escatimado esfuerzos para dotarlo de recursos de toda naturaleza para soportar una estructura de control, a fin de hacer realidad la solución integral bancaria con la cual espera dar un giro de negocio relevante.
- 3.12** Si bien, en principio, esta situación puede verse como una fortaleza del proyecto, la Administración no puede perder de vista que el Banco administra en esencia fondos públicos, y que su utilización va más allá de su administración, custodia, conservación, y manejo con apego a la legalidad, sino que también debe procurar que dichos recursos sean utilizados de la forma más eficiente posible.
- 3.13** Mientras tanto a marzo 2012, el Banco ha invertido aproximadamente ¢9.366,0 millones en costos adicionales vinculados con el presente proyecto, sin embargo, prevalece la rigidez tecnológica, y las dificultades para mejorar la forma de hacer el negocio; debido a que no se ha podido alcanzar el objetivo del Banco que es la modernización de sus principales sistemas de información, procurando la operación eficiente, mejorando el servicio al cliente y la toma de decisiones.

## 4 DISPOSICIONES

- 4.1** De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, 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** Este 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 la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **A la Gerencia General Corporativa**

- 4.3** Girar instrucciones a quién corresponda, con el propósito de que en forma inmediata se diseñe e implemente un Plan de Recuperación del Proyecto, que incluya como mínimo las estrategias, las acciones, los cronogramas, los recursos, los mecanismos de control y los funcionarios responsables de su ejecución y seguimiento, para que el proyecto finalice dentro del plazo autorizado de los 13 meses. Dicho plan deberá estar elaborado en un plazo de dos meses a partir del recibo de este informe. Se solicita remitir a este órgano contralor en un plazo de 15 días hábiles posteriores al recibo de este informe, copia de las instrucciones giradas y los responsables de su cumplimiento, y al finalizar el plazo de los dos meses remitir copia del citado plan. Al respecto, véase lo señalado en los párrafos 2.1 al 2.57, 2.62 al 2.74, 2.86 al 2.90 de este informe.
- 4.4** Girar instrucciones a quien corresponda con el propósito de que se definan con claridad los roles y responsabilidades de la PMO dentro del proyecto del Core System con el objetivo de fortalecer su participación y su función de control externo. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, en un plazo de un mes posterior al recibo de este informe, copia del documento donde consten las instrucciones giradas y los responsables de su cumplimiento. Al respecto, véase lo señalado en los puntos 2.58 al 2.61 de este informe.
- 4.5** Girar instrucciones a la Dirección de Gestión Corporativa para que instruya a la oficina de la PMO, en el sentido de que a partir del recibo de este documento se elabore una estrategia específica de fiscalización para el proyecto del Core System, cuyo alcance comprenda el plazo estimado para concluir el proyecto, y que incorpore la elaboración de informes mensuales acerca de sus resultados. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, en un plazo de diez días hábiles posteriores al recibo de este informe, copia del documento donde consten las instrucciones giradas y los responsables de su cumplimiento y en un plazo de un mes a partir del recibo de este informe, remitir copia de la estrategia de fiscalización establecida para

el proyecto del Core System. Al respecto, véase lo señalado en los puntos 2.58 al 2.61 de este informe.

- 4.6** Diseñar e implementar un procedimiento mediante el cual se mejore la calidad de la información contenida en los informes mensuales de avance del proyecto para la toma de decisiones, que incluya un espacio para incorporar análisis integrales acerca del resultado de las acciones significativas que afectan el normal desarrollo del proyecto, así como mejorar los análisis en temas de riesgos, costos, y recursos utilizados e incluir el seguimiento de los acuerdos tomados en el Comité Ejecutivo del Proyecto. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, en un plazo de diez días hábiles posteriores al recibo de este informe, copia del documento donde consten las instrucciones giradas y los responsables de su cumplimiento, y en un plazo de dos meses a partir del recibo de este informe, remitir copia del procedimiento implementado. Al respecto, véase lo señalado en los párrafos 2.75 al 2.85 de este informe.

#### **Consideraciones finales**

- 4.7** La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos señalados, al Área de Seguimiento de las Disposiciones de la Contraloría General de la República. La Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de las Disposiciones, en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir de la fecha de recibo del informe, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes. En caso de incumplimiento en forma injustificada del tiempo otorgado, podrá considerarse que se incurrió en falta grave y dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso.
- 4.8** De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de fecha de recibido de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.9** De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

**ANEXO Nro. 1**

**Observaciones al borrador del informe de la auditoría acerca de la gestión del proyecto CORE SYSTEM por parte del Banco Popular y de Desarrollo Comunal**

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>No indicado</b>						
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Oficio Nro. GGC-0945-2012: Documento remitido por la Gerencia General, en el cual se comenta que el proyecto se ha visto afectado, por diversas razones, entre las que se destacan las relacionadas con la complejidad del proyecto, la poca y lenta capacidad de respuesta del contratista, y los cambios de gran impacto en el marco normativo y regulador que han afectado los tiempos y las condiciones trazadas, y se indica que a pesar de los esfuerzos “no se han podido controlar y administrar por esta Administración”. Por otra parte, en dicho oficio se argumenta que el esquema de pagos es favorable en tanto no se han comprometido los recursos públicos, y que el Contratista ha evidenciado su disposición para cumplir con sus obligaciones. Finalmente, la Gerencia General manifiesta literalmente que “...no se tiene objeción ni reparo alguno para atender lo indicado en el punto de disposiciones y que se seguirán haciendo todos los esfuerzos necesarios para continuar impulsando las acciones que sean necesarias para concluir el proyecto...”.</p>						
<b>¿Se acoge?</b>	<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td>No</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td>Parcial</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Sí	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>
Sí	<input checked="" type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	Parcial	<input type="checkbox"/>		
<b>Argumentos CGR</b>	<p>Esta Contraloría General sobre el particular, considera que efectivamente el proyecto de marras se ha visto afectado por “diversas razones” y precisamente se reconocen los esfuerzos realizados por la Administración del Banco por mejorar el control del proyecto con respecto al inicio del mismo, y a su vez, se concuerda con lo señalado por la Gerencia General en el sentido de que “no se han podido controlar y administrar por esta Administración”.</p> <p>Así las cosas, este órgano contralor es del criterio que precisamente el valor agregado del presente informe va en la línea de corregir las debilidades detectadas en materia de control del presente proyecto y lograr su conclusión en forma exitosa, máxime de cara a los trece meses adicionales que se le están otorgando al presente proyecto para su finalización.</p> <p>En conclusión, una vez analizado el contenido del citado oficio, no encontramos elementos, que impliquen modificación alguna al contenido del informe de marras y más bien, se considera que existe concordancia por parte de la Gerencia General del Banco Popular con esta Contraloría General, al indicar que, “no se tiene objeción ni reparo alguno para atender lo indicado en el punto de disposiciones y que se seguirán haciendo todos los esfuerzos necesarios para continuar impulsando las acciones que sean necesarias para concluir el proyecto...”.</p>						

Nro. Párrafos	No indicado			
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Documento adjunto al oficio Nro. GGC-0945-2012. Este documento establece una serie de observaciones, sin referirse a puntos específicos del informe, distribuidos en nueve temas, a saber; gestión de la integración, gestión del alcance, gestión de los recursos humanos, gestión del tiempo, gestión de los riesgos, gestión de las comunicaciones, gestión de la calidad, gestión de los costos, oficina de proyectos.</p> <p>En síntesis, el documento elabora una descripción de los esfuerzos que ha desarrollado el Banco para mejorar los controles durante la ejecución del proyecto, así como una explicación del avance del proyecto en algunos aspectos específicos.</p> <p>No obstante, también en el documento se comenta que a la hora de poner en práctica los cambios, por la “escasa capacidad de reacción del contratista” y lo “complejo de los cambios en el esquema normativo y otros aspectos complejos” los resultados de esas acciones no se han traducido en una ejecución más oportuna de las diferentes fases.</p>			
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>	
<b>Argumentos CGR</b>	<p>Con respecto a los esfuerzos de control establecidos por el Banco vinculados con los nueve temas indicados, así como el avance del proyecto en algunos aspectos específicos, este órgano contralor realizó la valoración correspondiente llegando a la conclusión que éstos de una u otra forma fueron considerados de cara a la elaboración del presente estudio de auditoría.</p> <p>En este sentido esta Contraloría General, comparte con esa Administración que a la hora de poner en práctica los diversos cambios, los resultados de esas acciones no se han traducido en una ejecución más oportuna de las diferentes fases del proyecto CORE.</p> <p>En general, tanto la auditoría interna del Banco como la PMO han venido insistiendo en las manifiestas debilidades en cuanto al dominio de las metodologías que el mismo Banco ha adoptado para la administración del proyecto, aspecto que esta Contraloría General logró evidenciar y constatar. Tales debilidades han limitado el potencial de todo el instrumental y de las herramientas para controlar de mejor forma el proyecto y para proveer mejor información y documentación de aspectos claves y relevantes relacionados con la administración y el control del proyecto que, convertidos en indicadores de desempeño, hubieran permitido valorar de forma precisa su condición actual, así como las tendencias, o condición futura, lo que hubiera posibilitado que el Banco contara con información precisa y de calidad para la toma de decisiones.</p> <p>Así las cosas, valorados los argumentos incluidos en el documento adjunto de cita, es criterio de este órgano contralor, que ello no justifica modificación alguna del enfoque de este informe.</p> <p>Finalmente, cabe mencionar que, dentro de los documentos remitidos ante esta Contraloría General, luego de su análisis pertinente, no se encontró ningún comentario u objeción específica por parte de esa entidad bancaria al contenido de alguno de los párrafos del presente informe.</p>			