



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ATIC-102-2016
19-08-2016

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna 2016 del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones, con el fin de evaluar la conceptualización y planificación del proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las tecnologías de información.

En esa evaluación se determinó que el proyecto mencionado aún no dispone de la aprobación formal de parte de la Junta Directiva, pese a haber transcurrido cerca de 20 meses desde la identificación de la necesidad por parte del Jerarca.

Así mismo, se comprobó la necesidad de involucrar a la Gerencia y garantizar su participación al considerar el alcance del proyecto en todos los niveles organizacionales, así como en los servicios tecnológicos que apoyan la gestión institucional.

Además, se evidenciaron debilidades en la documentación y demás información de respaldo y justificación al proyecto de conformidad con lo establecido en la normativa interna y de aplicación en el sector público relacionada con la Gestión de Proyectos, considerada relevante en la continuidad de la iniciativa y el éxito en la consecución de los objetivos planteados.

Finalmente, fue de conocimiento de la Auditoría, la contratación de la firma Gartner Ireland Limited quien realizó dos informes con resultados, conclusiones y recomendaciones sobre procesos relacionados con gobernanza institucional de las tecnologías de información, mismos que se considera importante tomar en cuenta en el planteamiento del proyecto establecido actualmente para tales efectos en virtud de la inversión realizada.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ATIC-102-2016
19-08-2016

INFORME DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA INSTITUCIONAL DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN, PRESIDENCIA EJECUTIVA

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2016 del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Auditoría Interna.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la conceptualización y planificación del proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las tecnologías de información.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar si el proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de TI dispone de aprobación formal por parte de la Junta Directiva.
2. Comprobar el involucramiento de las gerencias en el planteamiento del proyecto.
3. Analizar el cumplimiento de las normas internas y de aplicación en el sector público sobre Gestión de Proyectos en la iniciativa mencionada anteriormente.
4. Revisar la consideración de los resultados obtenidos en las evaluaciones efectuadas por la empresa Gartner Ireland Limited dentro de la conceptualización y planificación del proyecto.

ALCANCE

El estudio comprende el análisis de las acciones realizadas a nivel Institucional en la conceptualización y planificación del proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las tecnologías de información, específicamente en el periodo comprendido desde enero 2014 hasta julio 2016.

El estudio cumple con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría en el Sector Público.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

METODOLOGÍA

Para lograr el cumplimiento de los objetivos se ejecutaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Extracción y tabulación de información de la base de datos Recursos Humanos al 24 de febrero de 2016.
- Tabulación de información suministrada por la Dirección Tecnologías de Información y Comunicaciones.
- Análisis de documentación facilitada por la Subárea Administración de Proyectos de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
- Revisión de la documentación generada a partir del acuerdo de Junta Directiva de la sesión No. 8751 del 13 de noviembre de 2014.
- Entrevista y solicitud de información al Lic. Luis Alberto Cordero Sánchez, funcionario de la Subárea Administración de Proyectos.
- Entrevista y solicitud de información al Máster Robert Picado Mora, Subgerente a.i. de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, 8292.
- Reglamento de la Auditoría Interna de la C.C.S.S.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (2007).
- Metodología de Administración de Proyectos (2011).
- Plan Estratégico Institucional 2015-2018.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

Esta Auditoría, informa y previene al jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponde, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno N° 8292, así como las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de dicha ley, en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; y a las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ASPECTOS GENERALES

Las tecnologías de información y comunicaciones en la Caja Costarricense de Seguro Social son gestionadas, principalmente, por tres grandes actores, a saber: Consejo de Presidencia y Gerencias, Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, y los Centros de Gestión Informática (CGI) a nivel gerencial, regional y local, representados de manera estratégica por el Consejo Institucional de Centros de Gestión Informática.

Consejo de Presidencia y Gerencias

De acuerdo con lo indicado en el Manual de Organización de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, en materia de tecnologías de información y comunicaciones, el Consejo de Presidencia y Gerentes, presidido por el Presidente Ejecutivo, asume el rol estratégico y decisional para la administración, innovación y desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones, que contribuyen a la articulación de los procesos sustantivos y de apoyo institucionales.

Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones

La misión de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, de acuerdo con el manual de organización respectivo, es la siguiente:

"...Somos el órgano responsable de promover, impulsar y facilitar el desarrollo de las tecnologías de información y las comunicaciones, con base en los requerimientos institucionales y la participación activa de los usuarios, para lograr una prestación efectiva de los servicios de salud y de pensiones..."

Esa Dirección se encuentra conformada organizacionalmente por las siguientes áreas y subáreas:

- **Dirección**
 - Subárea Administración de Proyectos
 - Subárea Gestión de Compras
 - Subárea Gestión Administrativa y Logística

- **Área de Ingeniería en Sistemas**
 - Subárea de Sistemas Financiero Administrativos
 - Subárea de Sistemas de Salud
 - Subárea de Servicios Digitales Estratégicos
 - Subárea de Soluciones en Telesalud



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

- **Área de Seguridad y Calidad Informática**
 - Subárea de Seguridad en TIC
 - Subárea de Aseguramiento de la Calidad
 - Subárea de Continuidad de la Gestión

- **Área de Comunicaciones y Redes Informáticas**
 - Subárea de Ingeniería y Mantenimiento de Redes
 - Subárea de Soporte a las Comunicaciones

- **Área de Soporte Técnico**
 - Subárea de Gestión de Bases de Datos
 - Subárea de Gestión de la Producción
 - Subárea de Soporte a Usuarios
 - Subárea de Administración de plataformas

Actualmente, el recurso humano de esa Dirección es de 196 (ciento noventa y seis) funcionarios cuya distribución se puede observar en el anexo 1 del presente informe). En cuanto al presupuesto, para el 2016 se le asignó un monto aproximado a los 6 mil millones de colones el cual se desglosa en la tabla incluida en el anexo 2).

Centros de Gestión Informática

Son las instancias establecidas a nivel institucional responsables de *“...contribuir al desarrollo de la gestión de nivel gerencial, regional y local, mediante el uso efectivo de las tecnologías de información y la transmisión de datos, para lograr mayor calidad y oportunidad en la prestación de los servicios y en la toma de decisiones...”*.

De acuerdo con la información obtenida de la base de datos de Recursos Humanos se evidencia que existen un total de 471 plazas adscritas a un total de XX Centros de Gestión Informática distribuidos a nivel nacional.

Informes de Auditoría

Al respecto, esta Auditoría a través de los productos señalados a continuación ha indicado hallazgos orientados finalmente a plantear la necesidad que tiene la Institución para implementar un nuevo modelo de gobernanza de las tecnologías de información, que permita gestionar y definir mecanismos de control para garantizar una gestión adecuada de apoyo a la función sustantiva de la CCSS.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

- ATIC-137-2012, sobre los mecanismos de coordinación existentes entre la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) y los Centros de Gestión Informática (CGI).
- ATIC-386-2012, referente a la gestión de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
- ATIC-218-2013, Evaluación sobre la gestión realizada en torno al Plan Táctico de Tecnologías de Información y Comunicaciones 2010-2016.
- ATIC-287-2013, referente al modelo de gobernanza de las Tecnologías de Información y Comunicaciones implementado en la Caja Costarricense de Seguro Social.
- ATIC-21-2014, respecto a la gestión técnica administrativa de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Acuerdos de Junta Directiva

El 13 de noviembre del 2014, mediante sesión de Junta Directiva N° 8754, se instruyó a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, lo siguiente:

“(...) con la participación de las demás Gerencias, proceda con elaboración de una propuesta del Modelo de Gobernabilidad en Tecnologías de Información, para lo cual podrá contar con la asesoría técnica de expertos en la materia. Dicha propuesta deberá ser presentada a esta Junta Directiva en un plazo de 6 meses (...)”.

En oficio GIT-34279-2014 de 24 de noviembre de 2014, la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, comunicó al Ing. Manuel Rodríguez Arce, Subgerente Interventor en ese momento, a la Licda. Ana Salas García, al Ing. José Manuel Zamora Moreira, respecto al artículo 10°, de la sesión 8751, lo siguiente:

1. *“(...) Iniciar la formulación de una hoja de ruta para el análisis y diseño de un nuevo modelo de Gobierno de las Tecnologías de Información y Comunicación¹ en la Institución.*
2. *Deberá ese Equipo Interventor gestionar las acciones que correspondan en apego al marco de legalidad respectivo e informar de manera mensual a esta Gerencia del avance en torno a la planificación realizada. Conforme lo indicado por la Junta Directiva, debe considerarse además el acompañamiento de terceros con amplia experiencia en el desarrollo de modelos de gobierno y mejores prácticas en el desarrollo de las TIC (...)”.* El resaltado es nuestro.

¹ Según ISACA (Information Systems Audit and Control Association o Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información), define el Gobierno de TIC como: el sistema mediante el cual se dirige y controla el uso actual y futuro de las tecnologías de la información.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

HALLAZGOS

1. SOBRE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPUESTA PARA EL ABORDAJE DEL PROYECTO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA INSTITUCIONAL DE LAS TI.

Esta Auditoría determinó que actualmente no se dispone de formalización a la propuesta de abordaje efectuada por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) para el proyecto de implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las TI. Lo anterior, pese a la solicitud expresa de la Junta Directiva efectuada a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías desde noviembre del 2014, de la que han transcurrido cerca de 20 meses.

Si bien se conoce que en sesión No. 8831 del Jerarca Institucional fue presentada propuesta sobre Líneas Estratégicas en Tecnologías de Información y Comunicaciones para la CCSS por parte de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, dentro de las cuales se encuentra el Modelo de Gobernanza en TIC. Aún no se ha emitido criterio final de parte de la Junta Directiva como patrocinadora del tema a nivel organizacional respecto a la formalización del proyecto que permitiría implementar las acciones correspondientes en este sentido.

Las Normas Control Interno para el Sector Público, establece en el artículo 4.5.2 Gestión de proyectos, cita:

"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda..."

A lo anterior, el máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, indicó:

"(...) No se ha presentado a la Junta Directiva, en ese sentido, nuestro objetivo es que se satisfagan los requerimientos de su alcance dado la complejidad del mismo, razón por la cual se está trabajando en insumos a corto plazo a fin de presentar los resultados obtenidos y así pueda ser conceptualizado bajo un modelo de líneas estrategias en TIC"

El Lic. Luis Alberto Cordero Sánchez, Funcionario de la Subárea de Administración de Proyectos, sobre la implementación del nuevo modelo de Gobierno de TIC, señaló:

"Con relación de la presentación del proyecto a los miembros de Junta Directiva, se tiene que conocieron la estrategia de abordaje, sin embargo la presentación fue de manera general de las etapas, asimismo carece de una aprobación para su implementación, según el alcance dimensionado en la carta constitutiva"



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

No disponer aún de formalización en la propuesta para el abordaje del proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las TI, permite prolongar la materialización de riesgos señalados en informes de Auditoría, e identificados por la Administración en diversos diagnósticos y revisiones efectuadas, respecto de la necesidad de ese modelo, situación que ha provocado faltas de integración en los procesos, problemas de coordinación entre instancias, debilidades en la concreción de iniciativas institucionales, y en general detrimento de la gestión y toma de decisiones en relación con las tecnologías de información administradas en la CCSS.

2. SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS GERENCIAS EN LA ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE ABORDAJE DEL PROYECTO.

Este Órgano de Fiscalización determinó mediante la indagación y revisión documental que la propuesta de proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las TI carece de la participación de las Gerencias y otras instancias responsables de la gestión de las Tecnologías de Información y Comunicaciones en la CCSS a saber: Consejo de Presidencia Ejecutiva y Gerentes y Consejo Institucional de Centros de Gestión Informática.

Lo anterior pese a lo instruido por la Junta Directiva en sesión N° 8751 de 13 de noviembre de 2014 en su artículo 10, en donde se acordó:

*“Instruir a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, para que con la participación de las demás Gerencias, proceda con elaboración de una propuesta del Modelo de Gobernabilidad en Tecnologías de Información, para lo cual podrá contar con la asesoría técnica de expertos en la materia. Dicha propuesta deberá ser presentada a esta Junta Directiva en un plazo de 6 meses”. **El resaltado es nuestro.***

Al respecto, el Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, manifestó:

“(…) Dentro del proyecto de Modelo de Gobierno TIC que está planteando la DTIC, estamos considerando el análisis de procesos y funciones realizadas por los CGI's, de momento no se han involucrado estos Centros de Gestión activamente debido a que estamos en las etapas iniciales del proyecto, posteriormente vamos a necesitar el apoyo de CGI's tipo A y B con el fin de tener un mayor conocimiento del ámbito de acción, los roles efectuados y su participación en la estructura organizativa, con lo anterior podríamos determinar o evidenciar si es factible una posible reestructuración tanto a nivel de procesos, funciones y personas que están involucradas en la gestión informática de la Institución.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

El Lic. Luis Alberto Cordero Sánchez, Funcionario de la Subárea de Administración de Proyectos, sobre la implementación del nuevo modelo de Gobierno de TIC, señaló:

“Entiendo que en primera instancia fue el Equipo Interventor el que propuso a la Gerente de Infraestructura el tema de Gobernanza, y por medio de los informes de avance del Equipo Interventor, se conoció en Junta Directiva, pero como Junta Directiva no se ha pronunciado con respecto a las recomendaciones iniciales del Equipo Interventor, no se cuenta con el apoyo necesario para que las demás gerencias se involucren”.

Que la estrategia de abordaje para implementar el nuevo modelo del Gobierno de TI en la Institución carezca de participación por parte de las demás gerencias de la Institución, podría afectar la planeación y ejecución de actividades para la consecución de metas y objetivos relacionados con el proyecto, así como el abordaje de temas relacionados que puedan ser omitidos por las instancias a cargo de esta iniciativa.

3. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DEFINIDOS EN LA METODOLOGÍA DE ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS.

3.1. Referente al Plan de Proyecto y los Términos de Referencia.

Se evidenció que el citado proyecto carece del visto bueno formal para los productos: “Plan de Proyecto” y “Términos de referencia”, para la elaboración del cartel de licitación; según lo establecido en la Metodología de Administración de Proyectos (setiembre 2011).

Las Normas Control Interno para el Sector Público, establecen en el artículo 4.5.2 “Gestión de Proyectos”, lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda...”.

Por otro lado, el inciso 1.5 de las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información indican que:

“La organización debe administrar sus proyectos de TI de manera que logre sus objetivos, satisfaga los requerimientos y cumpla con los términos de calidad, tiempo y presupuesto óptimos preestablecidos”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

La Metodología de Administración de Proyectos (TIC-APR-0001, setiembre 2011) sobre la fase de planificación en cuanto a confeccionar el plan proyecto entre otros aspectos menciona:

“La confección del plan del proyecto es uno de los puntos más importantes, ya que este plan es el que permitirá realizar de manera adecuada las siguientes fases del mismo. El objetivo principal de esta actividad es obtener los artefactos que componen el plan del proyecto, que permitan realizar adecuadamente la ejecución, control y cierre del proyecto. Para lograr esto el líder técnico del proyecto establece y recopila la documentación necesaria para la elaboración del plan del proyecto que posteriormente deberá ser aprobado por la contraparte usuaria”.

El Lic. Luis Alberto Cordero Sánchez, funcionario de la Subárea Administración de Proyectos, sobre la definición del alcance del proyecto y su fundamentación en la carta constitutiva, indicó:

“Debido a los diferentes cambios de administración que se han dado en la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones no se ha logrado concretar un proyecto de Gobierno de TI, a razón que hemos pasado por un tiempo de transición en el que hemos tenido cuatro directores, además por ser un tema nuevo no se ha podido abordar con la consistencia requerida, ya que es promover una nueva cultura en la C.C.S.S.”.

Adicionalmente, el Lic. Cordero Sánchez, respecto a la planeación de actividades en torno al proyecto de Gobierno de TIC, indicó: *“...no se dimensionó lo que implicaba desarrollar Gobernanza en la C.C.S.S., incluso se incluyó en el Portafolio de Inversiones, sin embargo, la documentación requerida para esto no estaba elaborada en su totalidad ni contaba con la aprobación de las altas autoridades”.*

La carencia de aprobación para los productos metodológicos que se deben elaborar para una administración efectiva de proyectos podría incidir en el éxito de éste (desarrollo y ejecución del proyecto) y en la valoración de los posibles riesgos al no disponer del respaldo legal y técnico para establecer el formalismo requerido en aras de la continuidad en la ejecución de la iniciativa planteada en ese sentido.

3.2. Sobre la definición de los plazos para el cumplimiento de las fases que conforman el proyecto.

Se evidenció que la Administración no ha realizado una definición formal de los plazos para el cumplimiento de las fases establecidas para el proyecto (Inicial, Análisis de la situación actual, Diseño y construcción del modelo, Implantación del modelo) con lo cual le permita controlar el avance del mismo.

Lo anterior con fundamento en la revisión efectuada al contenido del documento denominado “Estrategia de Abordaje Modelo de Gobierno para Tecnologías de Información”, elaborado en julio del 2015 por la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Las Normas Control Interno para el Sector Público, en el artículo 4.5.2 Gestión de proyectos, citan:

"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda".

Así mismo, la Metodología de Administración de Proyectos define el documento Plan Proyecto como:

"Documento formal con la definición del alcance, tiempo, costo y calidad del proyecto. Contiene las estimaciones de alcance, costo, y tiempo del proyecto. Es la base para controlar el proyecto". (Destacado no forma parte del original).

El Lic. Luis Alberto Cordero Sánchez, funcionario de la Subárea Administración de Proyectos, con relación al estudio preliminar y de mercado, señaló:

"..se concluyó que implementar Gobernanza en la C.C.S.S. iba a costar a la Institución alrededor de 1600 millones de colones para elaborar en 4 años, por lo que el proyecto no avanzó con la celeridad que se requería, se señaló que era mejor hacerlo por fases y disponer de la asesoría de un ente gubernamental, por lo que hubo que replantear el estudio preliminar para que este fuera presentado a Junta Directiva con la finalidad que apoyaran el proyecto, sin embargo la Gerente de Infraestructura y Tecnologías y la Presidenta Ejecutiva, consideraron que el plan requería de ajustes para poderlo presentar a los miembros de junta por lo que postergo que este fuera conocido por ellos."

No establecer los plazos para el desarrollo de las fases iniciales de análisis, diseño y construcción del modelo, así como para la implantación del modelo, podría afectar la eficiencia y sana administración de los recursos financieros en torno a la oportunidad de la ejecución del proyecto, los costos asociados y la utilización de recurso humano para el desarrollo de lo propuesto.

3.3. Respecto a la valoración de alternativas de solución en la conceptualización y planificación del proyecto.

Esta Auditoría determinó que dentro del proceso de conceptualización y planificación del proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las TI, no se ha realizado una valoración de alternativas que justifique la decisión de la Administración para seleccionar la opción de requerir el apoyo de servicios profesionales por parte de una firma asesora externa.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Si bien existe un documento denominado “Estudio Preliminar y de Factibilidad” elaborado en mayo del 2016 para fundamentar este proyecto, el mismo se encuentra dirigido a la contratación de servicios de consultoría para el análisis y diseño de un programa de gobierno y gestión estratégica de tecnologías de información en la Caja Costarricense de Seguro Social, y por ende no se justifica o valora la posibilidad de realizar ya sea parcial o completamente el desarrollo de la iniciativa planteada por la DTIC mediante el uso de recursos internos.

Lo anterior toma relevancia si se considera que la Institución dispone en general de al menos 13 funcionarios destacados en la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones y el Centro de Gestión Informática de la Gerencia Administrativa, certificados en marcos de referencia basados en mejores prácticas mundiales relacionadas con Modelos de Gobernanza de TI, a saber:

- Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de la Información (ITIL).
- Fundamentos de COBIT 5 - Marco de trabajo para el Gobierno y Gestión de las TI.
- Gestión de la Seguridad TI/ITIL ISO 17799 COBIT.
- IT Service Management (ITIL).
- ITIL Foundations & Apollo 13 Simulation for ITSM.
- ITIL Practitioner Support & Restore (IPSR).
- ITIL version 3 Foundation Examination.

La Metodología de Administración de Proyectos, establece en el artículo 1.2 Realizar estudio preliminar y de factibilidad, lo siguiente:

*"Una vez aprobada la solicitud del proyecto, el paso siguiente es la elaboración del Estudio Preliminar y de Factibilidad. El propósito es documentar la problemática, requerimientos, áreas involucradas, los alcances del proyecto, las alternativas de solución, la factibilidad técnica, operativa y económica, para así brindar un panorama a la administración, y programar el desarrollo del proyecto y los recursos requeridos". **El resultado es nuestro.***

Al respecto, el Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, manifestó:

"...La DTIC ha conceptualizado la licitación para implementar el nuevo modelo de Gobierno TIC de la siguiente manera: en primera instancia se elabora un diagnóstico de la situación actual de las Tecnologías de Información y Comunicaciones en la Institución, producto de lo anterior se plantea el modelo meta y un plan de acción de implementación, sin embargo, también se tiene dentro del mismo cartel el uso de 2500 horas de consultoría los cuales van a permitir desarrollar insumos a corto plazo que nos permitirá ir asentando las bases del modelo de gobernanza.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Además, con estas horas de consultoría vamos a obtener un acompañamiento de personal externo especializado en temas de gobernabilidad, los cuales van a retroalimentar a los funcionarios participantes ante una posible implementación...”

La falta de valoración de alternativas de solución para implantar un nuevo modelo de gobierno TIC mediante la utilización de recursos interno o externo podría afectar la ejecución del proyecto en torno al respaldo y justificación de la necesidad para dar continuidad a la iniciativa, pudiendo enfocar con dificultad la necesidad que se pretende abordar e induciendo a la Institución para incurrir en gastos excesivos en detrimento del patrimonio.

3.4. En torno a la definición del equipo de trabajo para el Proyecto.

Se comprobó mediante la revisión documental que para la conceptualización y planificación del proyecto para la implementación de un nuevo modelo de Gobernanza Institucional de las TI, de momento se ha designado como Equipo de Trabajo del Proyecto, únicamente dos funcionarios, a saber: el Ing. Luis Alberto Cordero Sánchez, funcionario de la Subárea de Administración de Proyectos, en calidad de Administrador, y al Msc. Manuel Montillano Vivas, funcionario de la DTIC, en rol de líder usuario, sin mediar participación de otras gerencias o instancias relacionadas con gestión de TI a nivel institucional, tal y como se indicó en hallazgos anteriores. Esta situación toma relevancia si se considera que el alcance del proyecto en su ejecución e implementación se plantea por su naturaleza a nivel estratégico, táctico y operativo de la CCSS.

Las Normas Control Interno para el Sector Público, establecen en el artículo 4.5.2 Gestión de proyectos, lo siguiente:

"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda...”

Sobre este particular, el Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, señaló:

"(...) de igual manera yo he estado trabajando muy de cerca con todos ellos y de este plan en su momento derivaran varias iniciativas que es donde se involucrara más cantidad de personas, al final lo que se va a desarrollar en una primera fase es llegar hasta ese plan de trabajo el cual va a modificar o ampliar el plan táctico de Tecnologías de Información”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

La situación descrita anteriormente podría ocasionar que dentro del marco de trabajo y elaboración de documentación se impacte negativamente el logro de los objetivos, los requerimientos de calidad, tiempo y presupuesto establecidos, a su vez, la implementación carezca de soluciones integrales a las necesidades de nivel local y central de la institución.

4. SOBRE LA CONSIDERACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA VALORACIÓN EFECTUADA POR LA EMPRESA GARTNER IRELAND LIMITED – COMPRA DIRECTA 2014CD-00005-1107.

Esta Auditoría evidenció la contratación de servicios profesionales a la empresa Gartner Ireland Limited, adjudicataria de la Compra Directa 2014CD-00005-1107 “Suscripción a servicio de transferencias electrónicas de información sobre tecnologías de información y los últimos avances y evoluciones a la empresa Gartner Ireland Limited”, por un monto de \$98.650,00 (Noventa y ocho mil seiscientos cincuenta dólares con 00/100) y una vigencia desde el 19 de diciembre del 2014 al 31 de diciembre del 2015.

Al respecto, producto de lo anterior la empresa presentó un informe denominado “Resultados de Madurez de Procesos de IT – CCSS Enero 2015”, basado en la herramienta IT Score la cual se utiliza para efectuar un diagnóstico en línea que cuantifica tanto la madurez de la unidad de TI como proveedor de servicios, como de la organización en su rol de consumidor de tecnología de la información.

Los resultados obtenidos en esa evaluación al analizar temas tales como aplicaciones, portafolio de proyectos, arquitectura, infraestructura y operaciones, seguridad de la información, administración del riesgo, inteligencia de negocios y perspectiva del Director de Tecnología; muestran que la Institución a criterio de la firma consultora, se encuentra en el Nivel 1 “Funcional”, el cual es conceptualizado por ésta de la siguiente manera:

“...La Empresa ve TI más como una ‘mercancía’, útil para procesos transaccionales rentables. TI es una utilidad. Solo es capaz de dar un conjunto limitado de capacidades de un modo eficiente...”.

Adicionalmente, se indicó que el puntaje obtenido en la revisión fue de 1.7, mismo que se encuentra por debajo del promedio de 2.3 obtenido por las empresas evaluadas en la industria.

Posteriormente, en noviembre del 2015 se presenta el Informe sobre Sesión de Trabajo para la adopción de un Modelo Operativo de TI en la Caja Costarricense de Seguro Social, como resultado de una jornada de trabajo en la que participaron representantes de la empresa Gartner y por parte de la CCSS asistieron funcionarios de Presidenta Ejecutiva, los Gerentes, la DTIC y la Dirección Planificación Institucional. En ese documento se plantearon las siguientes conclusiones y recomendaciones:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

“...El modelo operativo a adoptar por parte de la Caja sería el modelo Federado, el cual se caracteriza por tener una dirección centralizada, que define los aspectos estratégicos en materia de TI y se delegan aquellas funciones más operativas a los sitios locales quienes reportan al nivel central, lo que ellos consideren de carácter más estratégico.

Entre las características principales del modelo Federado se encuentran:

- *Es basado en una combinación de procesos para toma de decisiones centralizados y locales.*
- *Se desarrolla para satisfacer necesidades tanto centralizadas como locales.*
- *Requiere un alto grado de coordinación entre los niveles locales y el nivel central, lo cual puede reducir el tiempo de respuesta ante la atención de las necesidades del negocio.*

Recomendaciones

- *Se debe continuar con la siguiente etapa de este proceso, que consiste en desarrollar un proceso que permita establecer el catálogo de Servicios de TI que debe servir como marco de trabajo para la prestación de los servicios tanto en el nivel central como en los niveles locales.*
- *Se debe gestionar la implementación de una matriz de gobierno de TI donde se refleje los niveles de responsabilidad de los involucrados en todo nivel y sobre los servicios que se brindan...”*

En ese sentido, no se evidencia se haya considerado la información obtenida a partir de los servicios profesionales de la empresa Gartner en la conceptualización y planificación del proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza de TI en la Institución, lo cual se considera importante en virtud de la temática abordada, así como el aprovechamiento de la inversión efectuada para tales efectos.

Las Normas Control Interno para el Sector Público, en el artículo 4.5.2 Gestión de proyectos, citan:

"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda...”.

El artículo 8 de la Ley General de Control Interno, indica al respecto lo siguiente:

Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico...”. **El resultado es nuestro.**

Sobre este particular, el Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, señaló:

“(...) A inicios de mi gestión en diciembre de 2015 se solicitó a la Dirección del Expediente Digital en Salud como dueños del contrato con la empresa GARTNER el acceso para la revisión documental de informes, sin embargo, está fue negada.”

No considerar oficialmente los resultados de la evaluación efectuada por la firma consultora Gartner, en virtud del alcance de la revisión, los temas abordados, las unidades incluidas en el proceso, así como la interpretación de los resultados obtenidos y el planteamiento de las conclusiones y recomendaciones al respecto, puede implicar no sólo una eventual duplicación de esfuerzo y recursos en el proyecto planteado en la actualidad, sino un desaprovechamiento de la inversión efectuada en caso de que no se contemplen oportunamente dentro de la conceptualización y definición de la iniciativa vigente.

CONCLUSIÓN

El tema de Gobernanza de las Tecnologías de Información, también denominado Gobierno, Gobernabilidad o Gestión Estratégica, tal y como es concebido en las mejores prácticas mundiales corresponde al direccionamiento en la gestión informática de una organización, integrando los procesos relacionados y garantizando el alineamiento con la estrategia de negocio.

En el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, y su particularidad de la distribución organizacional y de recurso humano en las Gerencias institucionales, Direcciones Regionales de Servicios de Salud y Financieros, Hospitales y Áreas de Salud, así como su representación a nivel táctico a través de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, y estratégico en el Consejo de Presidencia y Gerentes, hacen de la gobernanza un aspecto de complejidad al momento de conceptualizar y establecer un modelo que se adapte a la realidad institucional y a su vez, permita aumentar la eficiencia en los procesos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

En ese sentido, la Junta Directiva a través de los acuerdos mencionados en el presente informe ha mostrado su interés y a su vez impulsado a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones con el fin de llevar a cabo un proyecto que permita establecer un nuevo modelo de gobernanza institucional de las TI, el cual si bien se ha evidenciado un grado de avance en su definición, aún no se aprueba oficialmente la propuesta inicial, contabilizándose aproximadamente 20 meses desde el planteamiento de la necesidad en este tema por parte del Jerarca.

Otro aspecto vital en esta iniciativa es el involucramiento y la participación activa de las gerencias en el dimensionamiento del alcance y el criterio de su experiencia en el desarrollo de los procesos desde el ámbito táctico operativo de las TI, lo cual de momento se encuentra ausente en forma oficial y se considera necesario para el éxito en el planteamiento y eventual ejecución de un proyecto que a mediano o largo plazo, definiría líneas de acción en todos los niveles organizacionales de la CCSS.

Con respecto al cumplimiento de normativa tanto interna como de aplicación al sector público sobre la gestión de proyectos se evidenciaron oportunidades de mejora que al subsanar permitirían consolidar la propuesta y brindar validez, así como respaldo desde el punto de vista legal y técnico, en la conceptualización y planificación del proyecto mencionado. Tal es el caso de la oficialización de los documentos Plan Proyecto y Términos de referencia, definición de plazos para el cumplimiento de las fases del proyecto y la conformación del equipo de trabajo, el cual a pesar de ser una iniciativa de alcance institucional, en la actualidad únicamente lo integran dos funcionarios de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

En ese mismo orden de ideas, tampoco existió una valoración de alternativas de solución al proyecto a través del cual se justificara el direccionamiento del mismo hacia la contratación de servicios profesionales con el fin de apoyar la gestión de la Administración en este sentido, máxime considerando que la Institución dispone de personal capacitado en marcos de referencia basados en mejores prácticas mundiales relativas a la Gobernanza de las TI. Lo anterior con el fin de considerar el análisis de una opción en el proyecto para un eventual desarrollo con recursos internos, con lo cual se fortalezca el estudio de factibilidad en virtud de la inversión programada para tales efectos.

Finalmente, es de conocimiento de este Órgano de Fiscalización, la contratación de la firma Gartner que derivó en dos informes con resultados, conclusiones y recomendaciones relacionados con la gobernanza de Tecnologías de Información en la Institución, y que actualmente no se evidencia se hayan considerado oficialmente en el planteamiento del proyecto actual, lo cual podría constituirse en un riesgo de duplicación de esfuerzos, y desaprovechamiento de la inversión realizada, en virtud del insumo relevante que podría representar esta información para la conceptualización de la situación actual de la CCSS en este sentido.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

RECOMENDACIONES

A LA DRA. MARÍA DEL ROCÍO SÁENZ MADRIGAL, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. Instruir a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías la formalización ante esa Presidencia, de la propuesta de proyecto para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza institucional de las tecnologías de información considerando al menos los siguientes aspectos:
 - a. Revisión y análisis de los funcionarios que conforman el equipo de trabajo definido para la planificación y ejecución del proyecto en virtud de su alcance institucional.
 - b. Garantizar el aprovechamiento de la información obtenida de los informes realizados por la empresa Gartner como resultado del análisis de procesos realizados en la Compra Directa No. 2014CD-00005-1107, en la conceptualización y planificación del proyecto.
 - c. Actualizar la documentación de proyecto en relación con la:
 - Valoración de alternativas de solución considerando el análisis del recurso interno.
 - Definición del plazo para el cumplimiento de las fases del proyecto.
 - d. Aprobación del Plan de Proyecto y Términos de Referencia actualizados, así como demás documentación relacionada con el proyecto.

Asimismo, se estima necesario se consideren los siguientes temas en el desarrollo del proyecto:

- Alineamiento de la Gobernanza de TI con los objetivos estratégicos institucionales en materia de tecnologías.
 - Estructura organizacional del Nivel Central y Centros de Gestión Informática en virtud de las iniciativas institucionales relacionadas con la administración de telecomunicaciones, gestión de incidencias y soporte técnico, así como desarrollo de aplicaciones tales como el Proyectos EDUS y las soluciones ARCA.
 - Funciones a cumplir por las instancias involucradas en la gestión de TI institucional. **Plazo de cumplimiento: 3 meses**
2. Una vez formalizada la propuesta indicada en la recomendación uno, esa Presidencia incluya en agenda del Consejo de Presidencia y Gerentes el tema de la conceptualización y planificación actual del Proyecto, con el fin de hacer de conocimiento del nivel estratégico institucional sobre los alcances y objetivos del mismo, así como considerar eventuales observaciones que se realicen con el fin de fortalecer el planteamiento efectuado. En caso de estimarse necesario, se podrá otorgar a las gerencias un plazo razonable para realizar la revisión de la documentación de proyecto en conjunto con las instancias técnicas adscritas a ellas que se considere pertinente, o en su defecto informarles con antelación sobre el abordaje del tema en el Consejo de forma tal que lleven a la sesión correspondiente sus señalamientos al respecto.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Al respecto es importante que producto de la valoración efectuada, se oficialicen acuerdos a través de los cuales se instruya la necesidad de brindar apoyo a este proyecto en todos los niveles organizacionales, y hacer de acatamiento obligatorio los lineamientos que sobre el particular se giren para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos planteados.

Lo anterior con el fin de cumplir lo solicitado por la Junta Directiva en sesión N° 8751 de 13 de noviembre de 2014, respecto de garantizar la participación de las gerencias en el proyecto. **Plazo de cumplimiento: 6 meses**

3. Una vez definidos los acuerdos respectivos en el Consejo de Presidencia y Gerentes en atención de la recomendación dos del presente informe, instruir a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías para que realice la presentación en la periodicidad que se estime pertinente, de informes sobre el avance obtenido en la planificación y el desarrollo del proyecto ante la Junta Directiva con el fin de disponer del aval en la continuidad de la ejecución de esta iniciativa según corresponda. **Plazo de cumplimiento: 7 meses**
4. Instruya a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías establecer los mecanismos de control que considere pertinentes con el fin de garantizar el avance razonable del proyecto en los términos definidos en la planificación aprobada por la Junta Directiva Institucional. **Plazo de cumplimiento: 7 meses**

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los resultados del presente estudio fueron comentados el 18 de agosto de 2016, con la Licda. Rita Cubillo Jiménez Asesora de la Presidencia Ejecutiva, Lic. Robert Picado Mora, Subgerente a.i. de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones y el M. Sc Manuel Montillano Vivas, funcionario de esa Dirección.

ÁREA TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Ing. Hubert García Gordon
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Rafael Ángel Herrera Mora
JEFE DE ÁREA

RAHM/HGG/lbc