



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

Al contestar refiérase a: **ID-88492**

**AD-AOPER-0064-2023**

31 de mayo de 2023

Ingeniera

Susan Peraza Solano, directora

**DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL-2902**

Licenciado

Eithel Corea Baltodano, subgerente a.i.

**DIRECCIÓN TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES - 1150**

Estimado(a) señor(a):

**ASUNTO: Oficio de Advertencia referente a la utilización del Sistema Integrado de Planificación Novaplan.**

De conformidad con las potestades y competencias que le confieren a los Órganos de Fiscalización y Control los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, y en cumplimiento de los objetivos referentes a la eficiencia, eficacia y buen gobierno de las operaciones, esta Auditoría, procede a emitir la presente advertencia en relación con la utilización del Sistema Integrado de Planificación Novaplan.

Este Órgano de Fiscalización producto del desarrollo de una auditoría de carácter especial sobre la gestión de planificación estratégica, táctica y operativa en la CCSS, identificó varios aspectos relacionados con la utilización del Sistema Integrado de Planificación Novaplan, que deben ser sujetos de análisis y revisión por la Administración Activa.

Lo expuesto en el presente documento encuentra fundamento en una reunión efectuada el día 21 de abril del 2023, con funcionarios de la Dirección de Sistemas Administrativos, consultas efectuadas al usuario del sistema Novaplan de la Auditoría Interna, reunión sostenida el 25 de abril del año en curso con funcionarios de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, así como el análisis de la siguiente documentación:

- Guía para la formulación del Plan Anual, junio 2021, emitida por el Área de Planificación Operativa de la Dirección de Planificación Institucional.
- Manual de usuario básico para formular y programar indicadores locales: Sistema Integrado de Planificación – NOVAPLAN. Versión 01. Fecha de emisión, agosto 2021.
- Documento: “Desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Planificación: Plan para la dirección del proyecto”.
- Expediente: Licitación 2019LA-000009-1150 “Servicios Profesionales para Desarrollo de Sistema Integrado de Planificación, según demanda”.
- Oficio GF-DP-0892-2021/PE-DPI-224-2021 del 08 de abril 2021.
- Oficio PE-2683-2021 del 13 de agosto 2021.
- Oficio PE-DPI-959-2021 del 1 de diciembre del 2021.

- Oficio GG-DTIC-6804-2022 del 24 de noviembre de 2022.
- Oficio GG-DTIC-0927-2023 del 21 de febrero de 2023.

## 1. ASPECTOS GENERALES

### 1.1. Sobre el Proyecto Sistema Integrado de Planificación (Novaplan)

El documento, *“Desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Planificación: Plan para la dirección del proyecto”*, remitido a esta Auditoría por el Lic. Héctor Rubén Arias Mora, jefe del área de Planificación Operativa, mediante correo del 23 de febrero de 2023, es el instrumento donde se describe el modo en que el proyecto será ejecutado, monitoreado, controlado y cerrado. Sobre el particular, indica:

*“...El proyecto consiste en agilizar el proceso de planificación institucional en sus tres niveles - estratégico, táctico y operativo-, de forma que sea más efectivo y eficiente, bajo un enfoque de gestión para resultados y vinculados con el presupuesto de cada unidad en la Institución. Lo anterior por medio de la automatización de la formulación, modificación, seguimiento, y evaluación de la planificación, permitiendo además la integración de la gestión de los riesgos asociados, y la articulación de la gestión de programas y proyectos como herramienta para la consecución de los objetivos institucionales...”*

Respecto al tema de los entregables del proyecto, señala:

*“...1. Herramienta informática (versión 1) que automatice la formulación, modificación y seguimiento de los planes institucionales en los tres niveles -estratégico, táctico y operativo en vinculación con el presupuesto de cada unidad, bajo un enfoque de gestión para resultados y con sus manuales de usuarios y capacitaciones. 2. Módulo de gestión de riesgo asociada a la planificación institucional en sus tres niveles (...), integrada como parte de la automatización de la formulación, modificación y seguimiento de la planificación, con sus respectivos manuales de usuario y capacitaciones. 3. Módulo de gestión de iniciativas que permita registrar de forma sistemática las iniciativas que identifiquen todas aquellas unidades usuarias y formuladoras en aras de resolver una necesidad, problemática u oportunidad para incorporarla eventualmente a un banco de iniciativas e iniciar con los estudios de preinversión...”*

En el apartado: Supuestos Estratégicos, se indica lo siguiente:

*“...los costos de la contratación por terceros serán tramitados por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) y que se dispone de los recursos financieros para la compra de servicios por terceros en los períodos 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023. Agrega que el sistema informático se desarrollará en su versión 1 (contratación gestionada por la DTIC entre el segundo semestre de 2019 y el año 2022) y que posterior al desarrollo del sistema se continuará con las gestiones necesarias para su estabilización y puesta en producción para su implementación en todas las unidades ejecutoras del país...”*

Sobre las restricciones estratégicas se indica:

*“...Los recursos financieros dependen de la gestión y compromiso de las autoridades de la DTIC y sus superiores (Gerencia General). La continuidad del desarrollo depende de la gestión de la DTIC...”*

Como riesgo general del proyecto, se definió:

*“El proyecto depende del equipo usuario (DPI) con respecto a la definición de los requerimientos para el funcionamiento del sistema informático a desarrollar, y depende del equipo técnico (DTIC) para el desarrollo de la solución informática, además la DTIC es la que ha gestionado el presupuesto para la contratación de los desarrolladores que permitirán cumplir con el cronograma estimado. Por lo tanto, el riesgo general del proyecto consiste en mantener el compromiso de ambas direcciones, ya sea por convencimiento de la conveniencia del sistema para la Institución, o porque alguna autoridad superior a estas así lo disponga. Lo anterior permitirá contar con los recursos humanos y económicos durante los diferentes periodos donde se desarrollará e implementará el sistema, y el recurso institucional para la definición de requerimientos y dirección del desarrollo e implementación del sistema.”*

Se constató que, como patrocinadores del proyecto, se tiene dos dependencias institucionales, por una parte, el nivel usuario a cargo de la Dirección de Planificación Institucional (DPI) y, por otra parte, el nivel técnico responsabilidad de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC).

## **1.2. Sobre la licitación 2019LA-000009-1150 “Servicios Profesionales para Desarrollo de Sistema Integrado de Planificación, según demanda”.**

Para el desarrollo del sistema informático versión 1, se realizó la contratación 2019LA-000009-1150 “Servicios Profesionales para Desarrollo de Sistema Integrado de Planificación, según demanda”, a cargo de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones. La licitación se adjudicó a NOVACOMP S.A, por la cantidad de 1232 días de desarrollo y a un precio unitario de \$202.96 (Doscientos dos con 96/100), bajo la modalidad de entrega según demanda.

Durante la ejecución del contrato se aprobó la única prórroga permitida en el cartel de la compra, posteriormente, se autorizó su ampliación mediante la aplicación del artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (contrato adicional).

Para el contrato inicial (009-2019), se realizó un total estimado de 1232 días de desarrollo, misma cantidad de días para la prórroga y 616 días para el contrato adicional (004-2021); en total, se adquirieron 3080 días de desarrollo según demanda, de las cuales se utilizaron 1784.5 días, lo cual equivale al pago de \$362.142,02 (trescientos sesenta y dos mil ciento cuarenta y dos dólares con 02/100).

Para el desarrollo del sistema informático se utilizó la metodología SCRUM, según se indica en el expediente de la compra, la cual consiste en:

*“...es el nombre con el que se denomina a los marcos de desarrollo ágiles caracterizados por: • Adoptar una estrategia de desarrollo incremental, en lugar de la planificación y ejecución completa del producto. • Basar la calidad del resultado más en el conocimiento tácito de las personas en equipos auto organizados, que en la calidad de los procesos empleados. • Solapamiento de las diferentes fases del desarrollo, en lugar de realizar una tras otra en un ciclo secuencial o en cascada.”*

*“Definición de ciclos de trabajo: Bajo el marco de trabajo SCRUM se deben definir ciclos de trabajo (SPRINTS), con una duración máxima de 4 semanas, por lo tanto, este será el tiempo máximo asignado a cada SPRINT, en cada uno de estos ciclos se realizarán las actividades definidas en los puntos 4.4 a 4.13 del cartel de este capítulo.” Los puntos del 4.4 al 4.13 de las condiciones técnico-específicas del cartel de la compra, se incluyen en el anexo 1.”*

La contratación inició el 15 de junio del 2019 (el día hábil siguiente a la notificación del contrato) y finalizó en junio del 2022, ese período incluye la compra ordinaria, prórroga, el contrato adicional y la aplicación de la garantía que era de 3 meses a partir de la última acta de recepción que fue el 02 de marzo de 2022, la cual cubría hasta 02 de junio de 2022.

## 2. RESULTADOS DE LA REVISIÓN EFECTUADA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NOVAPLAN

### 2.1. Sobre el avance en el cronograma de trabajo del Proyecto Novaplan

A la fecha de ejecución del estudio (mayo 2023), el desarrollo del sistema Novaplan no ha finalizado y se carece de una versión en un ambiente productivo que administre datos reales de los procesos que se pretenden automatizar, lo anterior, adquiere relevancia considerando que la contratación 2019LA-000009-1150 “Servicios Profesionales para Desarrollo de Sistema Integrado de Planificación”, finalizó desde junio del 2022, sin embargo, existen elementos pendientes de atender, tal y como se muestra a continuación:

**Cuadro N°1**  
**Avance físico de proyecto Sistema Integrado de Planificación Institucional**  
**Período octubre-diciembre 2022**

Nombre del entregable	% de avance	Fecha de entrega programada	Fecha de entrega real	Avalado/Aprobado por
Módulo de formulación	100%	01/03/2021	01/03/2021	
Módulo de Seguimiento y Control	97%	29/11/2021	22/02/2022	En proceso (Pendiente estabilización y gestión de errores)
Módulo Modificación	97%	29/11/2021	22/02/2022	En proceso (Pendiente estabilización y gestión de errores)
Módulo de Riesgos	100%	01/03/2021	01/03/2021	*
Módulo Autoevaluación	90%	21/02/2022	En proceso	*
Módulo de Proyectos	95%	13/12/2021	13/12/2021	En proceso
Módulo de Mantenimientos	100%	04/02/2022	21/12/2021	*
Módulo de Seguridad	100%	14/01/2022	14/01/2022	*
Módulo de Consulta a actores	90%	08/02/2022	08/02/2022	En proceso
Capacitaciones de los módulos de formulación y riesgos	100%	03/08/2021	30/11/2021	*
Capacitaciones de los módulos proyectos, modificaciones, seguimiento y control	0%	02/01/2022	En proceso 08/11/2023	*
Formulación de indicadores consolidables para sucursales	0%	01/06/2023	En proceso 05/07/2023	*
Sesiones con equipos clave (EDUS, SICERE, RH, SIPE y Presupuesto, Costos, Contabilidad GIT (SGI), para revisar la integración con el sistema	100%	25/10/2021	25/10/2021	*
Ajustes previos a la implementación del sistema	0%	27/09/2022	En proceso 07/12/2023	*

Fuente: Informe para Junta Directiva correspondiente al IV trimestre de 2022

(\*) La Administración no suministró información sobre el aval ni la aprobación.

Como se observa en el cuadro anterior, lo correspondiente a capacitaciones de los módulos: Proyectos, Modificaciones, Seguimiento y Control, así como, Formulación de indicadores consolidables para sucursales y Ajustes previos a la implementación del sistema, muestran un 0% de avance, mientras que cinco de los entregables se encuentran entre un 90 y un 97% (Seguimiento y Control, Modificación, Autoevaluación, Proyectos y Consulta a actores).



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincecs@ccss.sa.cr](mailto:coincecs@ccss.sa.cr)

Por otra parte, seis actividades tienen un 100% de avance (Formulación, Riesgos, Mantenimiento, Seguridad, Capacitaciones en los módulos de formulación y riesgos y Sesiones con equipos clave (EDUS, SICERE, RH, SIPE, Presupuesto, Costos, Contabilidad GIT (SGI) para revisar la integración con el sistema), sin embargo, ninguno de éstos se encuentra en un ambiente de producción ni disponen del respectivo aval o aprobación.

Al respecto, cabe señalar que los cambios en el cronograma se fundamentan en la “*Solicitud de cambio*”, aportado por el M Sc. Héctor Mora Arias, jefe Área de Planificación Operativa, en el apartado II sobre: Formulario de solicitud de cambio (fecha del 26/08/2022), en la cual se hace referencia a la necesidad de reprogramar el cronograma del Novaplan y por ende, la extensión del proyecto hasta diciembre de 2023, justificando lo anterior, en la afectación producida por el ciberataque, se indica además, que el cambio solicitado impacta en el aumento del tiempo del proyecto, en los siguientes temas: Estabilización versión 1 del sistema, Pase a producción, Capacitaciones, Mantenimiento correctivo y evolutivo del sistema, Diseño gráfico y Mesa de servicios.

Finalmente, a nivel de presupuesto también se denota una afectación, ya que se prevé la asignación de ₡105 millones para el 2023 provenientes del Fondo de Inversión<sup>1</sup>; pese a lo anterior, a la fecha de este oficio la Dirección de Planificación en coordinación con la Dirección de Tecnologías de Información, no han determinado formalmente, si la alternativa de solución valorada por la DTIC para finalizar el **desarrollo del sistema** es viable desde el punto de vista contractual, técnico y legal.

Las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información del Ministerio de Ciencia, innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), en el apartado IX. Gestión de proyectos que implementan recursos tecnológicos, señala:

*“La institución debe gestionar los proyectos que permitan habilitar sus iniciativas para el logro de los objetivos estratégicos, satisfaciendo los requerimientos y en cumplimiento con términos de calidad, tiempo, presupuesto y uso óptimo de los recursos, de acuerdo con las buenas prácticas y estándares preestablecidos.*”

*La Unidad de TI debe establecer el portafolio de proyectos debidamente priorizados, identificando en cada iniciativa el beneficio a generar por la habilitación de tecnologías de información. Su administración a través de la ejecución de los planes asociados, deben permitir obtener el resultado esperado, minimizando el riesgo asociado a eventos durante la ejecución del proyecto y garantizando la calidad y la entrega de valor para el logro de los objetivos institucionales.”*

Las Normas Institucionales en Tecnologías de Información y Comunicaciones, en el apartado 1.6 Gestión de proyectos TIC, señalan lo siguiente:

*“Toda unidad de trabajo debe administrar sus proyectos de TIC de manera que logre sus objetivos, satisfaga los requerimientos y cumpla con los términos de calidad, tiempo y presupuesto óptimos preestablecidos. Para estos efectos debe promover la cultura de proyectos, mejores prácticas, etc.”*

El Máster Sergio Paz Morales, jefe a.i. del Área de Ingeniería en Sistemas indicó mediante entrevista del 25 de abril de 2023, lo siguiente:

*“...En primera instancia en términos de Novaplan, evidentemente estamos ante un sistema que no se ha finalizado, si bien el Área de Ingeniería no participó de lleno en el proyecto, considero que probablemente una de las causas pudo ser que la planificación no ocurrió conforme lo esperado, se subestimó la cantidad de horas hombre que se ocupaban para desarrollar el sistema o que incluso falta de claridad en la definición de historias de usuario, de hecho, es una realidad considerando que a hoy el desarrollo no está terminado y el aplicativo no se encuentra en producción.(...)”*

<sup>1</sup> GF-DP-2152-2022 de 12 de agosto de 2022

El Ing. Luis Alberto Cordero Sánchez, funcionario de la Subárea Administración de Proyectos y miembro del equipo de trabajo del proyecto, indicó:

*“...Con la ejecución de la compra se desarrollaron prácticamente todos los módulos, hay mejoras que hacerle, pero la herramienta si es funcional. En relación con los módulos de Formulación, Riesgos, Mantenimiento y Seguridad que tienen un 100% de desarrollo, a nivel de funcionalidad están completos, lo que falta es ponerlos en producción y evaluar cómo se comporta con datos reales, pero esos módulos como dependen de otros módulos que todavía no se han liberado para producción, se está a la espera que sean completados, porque son los que le dan continuidad, por ejemplo, Formulación se supone que está al 100% al igual que Riesgos, esos módulos se probaron en su momento y funcionaban, pero el módulo de Formulación por sí solo, únicamente hace una parte del trabajo, hay que darle después seguimiento, la parte de control y la parte de evaluación, todavía a esos módulos les faltan algunos detalles, entonces, hasta que no se completen esos otros módulos, no podemos meter el sistema a producción totalmente, se podría hacer con solo Formulación, pero no es conveniente sacar sólo un módulo a producción.”*

*“Sobre lo que le hace falta a los demás módulos como: Seguridad, Seguimiento y Control, Modificación, Autoevaluación, Proyectos, Consulta Ciudadana y otros, indicó: “...de Seguridad eran temas sobre todo de algunas mejoras, no es mucho, era más que todo integrarlo completamente con el MISE (Módulo Integrado de Seguridad) que es el módulo integrado de seguridad, y más que todo, que la parte de seguridad funcionara correctamente, porque el ambiente que se tenía del MISE es un ambiente viejo y está por actualizarse, entonces, no se puede cerrar totalmente el módulo de Seguridad hasta que el MISE esté totalmente actualizado, lo que falta es más que todo ajustes en lo que es seguridad. Lo que es el módulo de Modificación y Seguimiento y Control, en teoría, estaban terminados de acuerdo a los requerimientos del usuario, pero faltaban hacer más pruebas para validar que todo estuviera bien, entonces esa parte de pruebas y ajustes finales es lo que faltaría en esos módulos.”*

*En Consulta Ciudadana, se quedó pendiente una parte de ese desarrollo que permitiera al usuario publicar las consultas ciudadanas en otro ambiente -página web- y poder capturar las respuestas de los usuarios para poder darle respuesta a los usuarios, esa parte de aprovechar todo lo que se construyó en el sistema es la que está pendiente de desarrollar, porque en el sistema lo que se creo fue un grupo de Mantenimientos para manejar los instrumentos de consulta que se publicarían en la página Web de la Dirección de Planificación Institucional para efectos de la Consulta Ciudadana.*

*En relación con el módulo de Proyectos, ese, estaba terminado, lo que falta son pruebas y también está pegado, porque hay que integrarlo con el ERP- Plan de Innovación, y en ese momento no se tenía claro cómo iba a ser la interfaz, entonces esa parte de integración es un componente que le falta a NOVAPLAN, pero es porque no está terminado del lado del ERP, hasta este año es que se han logrado finiquitar algunos detalles y esos detalles que faltan hay que aplicárselos a NOVAPLAN para que pueda integrarse con el ERP, entonces, esa parte de integración más las pruebas que hay que hacerle a todo el módulo a lo interno de NOVAPLAN, es lo que estaría pendiente en la parte de proyectos...”*

En relación con el tema, el M. Sc. Héctor Mora Arias, jefe Área de Planificación Operativa de la Dirección de Planificación Institucional, mediante correo electrónico del 11/04/2023, dio respuestas a consultas efectuadas por esta Auditoría, a saber.

*“...Lo pendiente a desarrollar se encuentra en el cronograma de trabajo (adjunto) programado para el año 2023. Es importante destacar que incluye tanto las acciones pendientes de desarrollar, así como actividades nuevas que debieron ser incorporadas ante nuevos requerimientos planteados al proyecto. La definición del mecanismo a utilizar para la dotación de recursos desde el inicio del proyecto ha sido definida por la DTIC quienes son los patrocinadores del proyecto; sobre la base de lo anterior, lo que se ha realizado son recordatorios a dicha unidad de gestionar los acuerdos adoptados para la asignación de recursos según el mecanismo de dotación por ellos definido.”*

*Sobre la consulta de la fecha probable para plegarse a la compra de la DTIC, respondió que ese punto lo define la DTIC, en este momento se encuentran a la espera del comunicado correspondiente. También se le consultó sobre las acciones a seguir para continuar con el desarrollo del proyecto Sistema de Planificación Institucional en caso de no poder utilizarse los recursos de la compra de la DTI; al respecto señaló: “Tal y como se indicó anteriormente, los mecanismos a utilizar para la dotación de recursos son definidos por la DTIC, en este sentido y como lo ha sido desde el inicio del proyecto, dependemos de las propuestas de solución que proponga la DTIC. Corresponde a dicha unidad según el ordenamiento del proyecto establecer las acciones a seguir para continuar con el desarrollo del sistema.”*

## **2.2. Sobre el registro de información en el sistema Novaplan**

Se evidenció que los datos oficiales incluidos por los usuarios finales en el sistema Novaplan, concernientes a información sobre la formulación del plan anual 2022-2023 y mapas de riesgos durante los años 2022 y 2023 fue resguardada en un ambiente de pruebas, el cual durante los procesos de implementación de sistemas es utilizado para experimentar y aprender a utilizar los aplicativos.

Al respecto, preocupa a esta Auditoría la inclusión de datos reales en un ambiente diferente al de producción, lo anterior considerando que la Administración Activa señala que los datos fueron descargados a archivos Microsoft Excel y posteriormente, serán migrados o cargados al ambiente de producción una vez que el sistema de información sea lanzado oficialmente, aspecto que podría generar riesgos asociados a la confiabilidad e integridad de la información.

Así mismo, según indagaciones efectuadas por esta Auditoría con usuarios finales que incluyeron información durante el período supra citado, la instrucción recibida era que debían ingresar los datos oficiales, sin embargo, no se les notificó o comunicó formalmente que estaban trabajando en un ambiente no productivo, lo cual ocasionó múltiples inconsistencias, errores y problemas de lentitud al momento de usar el aplicativo.

Las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información del Ministerio de Ciencia, innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) en el apartado X. Desarrollo, Implementación y Mantenimiento de Sistemas de Información, señala:

*“La Unidad de TI debe aplicar prácticas formales que permitan ejecutar un proceso consistente para la definición de requerimientos, diseño, adquisición y/o desarrollo, realización de pruebas, migración de datos e información, aprobación, integración de conocimiento e inteligencia de negocios y puesta en marcha de las soluciones, con el fin de asegurar que la institución cuente con sistemas de información y aplicaciones que permitan gestionar adecuadamente la información requerida.*

*La Unidad de TI debe asegurar la disponibilidad de estándares para programación, gestión de la calidad del software en desarrollo o mantenimiento, cambios por excepción y/o emergencia, llevando un adecuado control de cambios y versiones.*

*La Unidad de TI debe establecer un plan efectivo de capacitación, formación y actualización tecnológica para los funcionarios que se destaquen en este ámbito, el mismo debe contemplar la participación o involucramiento de los usuarios finales, dueños de procesos y responsables de los diferentes procesos y servicios institucionales.*

*La Unidad de TI debe aplicar las prácticas de aseguramiento del cumplimiento contractual y las prácticas de calidad asociadas para los casos en que utilice soluciones desarrolladas y/o implementadas”*

Las Normas Institucionales en Tecnologías de Información y Comunicaciones, en el apartado 3.2 Implementación de Software, cita entre otros aspectos, lo siguiente:

*“Toda Área de trabajo debe implementar el software que satisfaga los requerimientos de sus usuarios y soporte efectivamente sus procesos, para lo cual debe:*

*Aplicar lo establecido en la Metodología de Desarrollo de Software, que considera la definición de requerimientos, los estudios de viabilidad, la elaboración de diseños, la programación y pruebas, el desarrollo de la documentación, la conversión de datos y la puesta en producción, así como también la evaluación post-implantación de la satisfacción de los requerimientos.*

*Establecer los controles y asignar las funciones, responsabilidades y permisos de acceso al personal a cargo de las labores de implementación y mantenimiento de software.*

*Controlar la implementación del software en el ambiente de producción y garantizar la integridad de datos y programas en los procesos de conversión y migración. “*

El Ing. Sergio Paz Morales, jefe a.i. del Área de Ingeniería en Sistemas indicó lo siguiente:

*“En cuanto al proceso de implementación de sistemas que nosotros realizamos en la Dirección, en términos generales gestionamos el desarrollo bajo el marco de trabajo SCRUM, en primera instancia nos sentamos con el negocio para determinar inicialmente los requerimientos iniciales para hacer una estimación macro y de muy alto nivel de cuantos desarrolladores y horas hombre se ocupan. Una vez definido, se conforma un equipo de desarrollo Scrum y con la participación de un líder usuario o Product Owner que define los requerimientos y la prioridad, de esta forma, se empieza el marco de trabajo con reuniones, sprints o incrementos mensuales, priorización, ciclos de pruebas, aprobaciones de la parte usuaria, entre otros, esto es lo que va a permitir ir construyendo el sistema conforme las necesidades y prioridad que el Product Owner define.*

*En este sentido, durante ese proceso de construcción la DTIC tiene muy bien definido una serie de ambientes en los que se va creando el sistema, por ejemplo, tenemos un ambiente de desarrollo local en equipos de los analistas, un ambiente de desarrollo real en servidores institucionales en el que el analista traslada el código local a un entorno más real.*

*Del mismo modo, existe el ambiente de pruebas, que es donde el líder usuario y su equipo hace las verificaciones y pruebas para certificar que el software cumple lo requerido. El otro ambiente es el de capacitación, donde los usuarios que van a ser capacitados realizan sus ejercicios de prueba y experimentan para aprender a usar la aplicación y finalmente el ambiente de producción que es donde ya se registran los datos reales o formales del proceso que se va a automatizar, esto con toda la seguridad de que el sistema trabaja bien, de que los usuarios fueron capacitados y con toda la logística necesaria para saber que son datos oficiales. Todos estos ambientes trabajan en bases de datos diferentes.”*

Del mismo modo, el Ing. Paz Morales, citó:

*“(…)El punto medular es que a los usuarios no se les debió dar la instrucción de ingresar datos reales u oficiales en un ambiente que era de pruebas, esto lo señalo incluso de mi experiencia como usuario final, ya que por ejemplo la instrucción que nosotros recibimos era que debíamos ingresar los datos oficiales, sin embargo yo no tenía conocimiento que los estaba digitando en un ambiente de pruebas, eso no es frecuente en la implementación de sistemas en la Institución, lo anterior porque como explique anteriormente, hay un esquema de escalamiento de ambientes, no es normal que se almacenen datos en un ambiente de pruebas para luego trasladarlos a producción, en síntesis, si son datos productivos se deben ingresar directamente en producción.”*

El Ing. Luis Cordero Sánchez, Analista de Sistemas de la Subárea Gestión de Proyectos de la DTIC, mencionó que:

*“(…)Si quiero indicar que nosotros si les advertimos a ellos en reuniones que eso no era conveniente, es decir, vender la idea al usuario de que era el sistema oficial, ya que habían muchas cosas que iban a cambiar cuando estuviera en producción, por ejemplo, en términos de seguridad se crearon usuarios en MISE para Novaplan pero en el ambiente de pruebas, eso implica que cuando el sistema eventualmente estuviera en producción se iba a tener que volver a crear todos los usuarios nuevamente y eso representaba un doble trabajo, además, existían riesgos en torno a la percepción del usuario sobre el funcionamiento del sistema que eventualmente podían crear una resistencia al uso del aplicativo una vez sea liberado a producción.”*

### **2.3. Sobre una estrategia para la sostenibilidad y mantenimiento evolutivo de Novaplan**

Se determinó que la Dirección de Planificación Institucional en coordinación con la DTIC, no consideraron la definición de una estrategia que permitiera asegurar la sostenibilidad del sistema de información Novaplan, lo anterior, teniendo en cuenta que una vez finalizada la contratación de servicios profesionales para el desarrollo del aplicativo, no se establecieron acciones concretas que permitieran determinar la factibilidad técnica, económica y operativa, una vez que el sistema entrara en producción, es decir, si la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones asumiría el mantenimiento evolutivo y correctivo con su actual capacidad instalada o si por el contrario, se iba a requerir la contratación de servicios profesionales continua que permitan apoyar esas tareas técnicas.

En ese orden de ideas, mediante oficio PE-DPI-APO-11-2023 del 16 de febrero del 2023, el M. Sc. Héctor Rubén Arias Mora, Coordinador Proyecto Novaplan, comunica al Lic. Eithel Corea Baltodano, Subgerente a.i. de la DTIC, que la Dirección de Planificación procedió con la solicitud de recursos financieros ante la Dirección de Presupuesto, con el fin de que sean asignados a la DTIC los fondos requeridos para contar con los programadores que iniciarán con la gestión de las historias de usuario, cuyo abordaje es requerido para la estabilización del sistema, lo anterior a través de la contratación de servicios 2021LN-000003-000110115 “*Servicios de apoyo para el desarrollo y mantenimiento de sistemas financieros administrativo*”. Asimismo, señala lo siguiente:

*“Considerando lo planteado por la Dirección de Presupuesto, aunado a la urgencia de contar con el equipo de desarrollo, para continuar con la gestión de las historias de usuario necesarias para la estabilización del sistema, respetuosamente le solicitamos nos pueda informar sobre el estado actual de la solicitud de recursos y de la asignación de los programadores al proyecto Novaplan. Lo anterior con el objeto de valorar los avances programados en el cronograma de trabajo, sobre el cual deben darse informes trimestrales, al ser Novaplan del grupo de proyectos prioritarios de la Junta Directiva.”*

El 21 de febrero de 2023, mediante oficio GG-DTIC-0927-2023 el Lic. Eithel Corea Baltodano, informa al Máster Endry Núñez Salas, jefe Subárea Gestión Administrativa y Máster Luis Diego Peña Ledezma, jefe a.i. de la Subárea Administración de Proyectos, ambos de la DTIC, lo siguiente:

*“Se ha recibido el oficio PE-DPI-APO-11-2023, de fecha 16 de febrero de 2023, suscrito por el M. Sc. Héctor Rubén Arias Mora, Coordinador Proyecto Novaplan, de la Dirección de Planificación Institucional, Área de Planificación Operativa, referente a los recursos para el Proyecto Estratégico Sistema Integrado de Planificación (Novaplan).*

*Al respecto, se remite el oficio citado en el epígrafe, con el fin de realizar la revisión y análisis de la solicitud, así como, se generen las acciones necesarias para su atención y respuesta directa, contemplando todos los elementos de control y normativos institucional. Se agradece informar lo actuado mediante copia a este Despacho.”*

Derivado de lo expuesto, se observa que la alternativa de solución inmediata e identificada que se está valorando es utilizar dos recursos de servicios profesionales de la contratación 2021LN-000003-000110115 “*Servicios de apoyo para el desarrollo y mantenimiento de sistemas financieros administrativo*”, que dispone la DTIC, sin embargo, existen elementos de carácter contractuales y legales que no han sido analizados y que permitan garantizar si dicha alternativa es viable, aspecto que pone en riesgo la continuidad del sistema, así como las inversiones que se han realizado a la fecha.

Las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información del Ministerio de Ciencia, innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) en el apartado X. Desarrollo, Implementación y Mantenimiento de Sistemas de Información, señala:

*“La Unidad de TI debe aplicar practicas formales que permitan ejecutar un proceso consistente para la definición de requerimientos, diseño, adquisición y/o desarrollo, realización de pruebas, migración de datos e información, aprobación, integración de conocimiento e inteligencia de negocios y puesta en marcha de las soluciones, con el fin de asegurar que la institución cuente con sistemas de información y aplicaciones que permitan gestionar adecuadamente la información requerida.*”

*La Unidad de TI debe asegurar la disponibilidad de estándares para programación, gestión de la calidad del software en desarrollo o mantenimiento, cambios por excepción y/o emergencia, llevando un adecuado control de cambios y versiones. (...)*”

Las Normas Institucionales en Tecnologías de Información y Comunicaciones, en el apartado

3.1 Consideraciones Generales de la implementación de TIC, señala entre sus aspectos lo siguiente:

*“Todas las unidades de trabajo deben implementar y mantener las TIC requeridas, en concordancia con el Plan Táctico en Tecnologías de Información, el Modelo de Arquitectura de Información y el Modelo de Infraestructura Tecnológica. Por lo tanto, para la implementación y mantenimiento debe:*

*Analizar alternativas de solución de acuerdo con criterios técnicos, económicos, operativos y jurídicos, y lineamientos previamente establecidos.*

*Contar con una definición clara, completa y oportuna de los requerimientos, los cuales deben incorporar aspectos de control, seguridad y auditoría bajo un contexto de costo – beneficio.*

*Tomar las provisiones correspondientes para garantizar la disponibilidad de los recursos económicos, técnicos y humanos requeridos.*

*Realizar evaluaciones de riesgo, formular y ejecutar estrategias de implementación, que incluyan todas las medidas para administrar los mismos, de forma tal que se minimice la posibilidad de que no se satisfagan los requerimientos o no se cumpla con los términos de tiempo y costo preestablecidos.”*

El Máster Sergio Paz Morales, jefe a.i. del Área de Ingeniería en Sistemas indicó lo siguiente:

*“(...) Al respecto, la metodología en proyectos de software señala que después de haber desarrollado el sistema, parte del proyecto debe definir cómo se va a asumir el mantenimiento de la solución, si iba a realizarse mediante recurso externo a través de contrataciones o directamente por la DTIC y para el caso del sistema Novaplan estos aspectos no se consideraron.*

*A la luz de lo anterior, la Dirección de Planificación planteó a la DTIC si podíamos darle mantenimiento al sistema, sin embargo, teniendo en cuenta la capacidad instalada del recurso humano en el Área de Ingeniería en Sistemas, se dificulta que nosotros podamos asumir esa función. Así las cosas, analizando posibles alternativas para poder ayudar a la DPI, la opción es un contrato que tenemos en la Subárea de Sistemas Financieros Administrativos, no obstante, dentro de la justificación de esa compra no existía en ese momento ninguna necesidad de la DPI formalmente definida, ya que fue diseñado para atender las necesidades de otros sistemas institucionales como SICERE, ERP y otros sistemas financiero contables, además, le indicamos a Planificación que también existe un techo presupuestario por lo que para disponer de al menos dos desarrolladores, implica aproximadamente 105 millones de colones adicionales, pero en resumen, es una opción que todavía no se puede garantizar porque existen elementos contractuales, legales y presupuestarios que deben ser analizados en la DTIC así como por la DPI, esto porque aunque técnicamente tengamos la mejor anuencia a colaborar, debemos apearnos a un marco de legalidad.”*

El Ing. Luis Cordero Sánchez, Analista de Sistemas de la Subárea Gestión de Proyectos de la DTIC, mencionó que:

*“...Recuerdo que la idea del subgerente en ese momento era realizar varias contrataciones para terminar el sistema y posteriormente para el mantenimiento evolutivo, de hecho, siempre se le hizo énfasis a la DPI de que debían conseguir más recursos para darle continuidad al sistema porque teníamos claros en ese momento que la DTIC con los recursos propios no podía asumir el sistema, por eso en la contratación solo se previó una estimación inicial de cuantas horas se requerían pero no se logró identificar plenamente todo el esfuerzo que se necesitaba, además, algunos módulos del sistema eran más complejos de lo que se había previsto y adicional surgieron requerimientos nuevos que pesaron mucho en el desarrollo del sistema más que todo al final como el tema de consulta ciudadana que consumió mucho recurso y no se pudo terminar una versión que pudiéramos pasar a producción...”*

#### **2.4. Sobre el registro del Sistema Novaplan en el Catálogo Institucional de Aplicaciones Informáticas (CIAI)**

Se evidenció que el sistema Novaplan no se encuentra registrado en el Catálogo Institucional de Aplicaciones Informáticas (CIAI), herramienta a través de la cual se incorpora información relativa a las soluciones de software disponibles en la Caja Costarricense de Seguro Social desde que están en proceso de desarrollo, lo anterior según consulta a ese catálogo<sup>[1]</sup> el 4 de mayo del 2023.

Las Normas Institucionales en TIC, en el punto 3.2 Implementación de Software, mencionan lo siguiente:

*“Toda Área de trabajo debe implementar el software que satisfaga los requerimientos de sus usuarios y soporte efectivamente sus procesos, para lo cual debe:*

*(...) Mantener actualizada la información del software adquirido o desarrollado en el Catálogo Institucional de Aplicaciones Informáticas –CIAI-.”*

Las Normas Institucionales de Seguridad Informática TIC-ASC-SEG-0002, en el apartado 6.5. Normas para la Política de Desarrollo, Mantenimiento y Actualización de Aplicaciones, indican que:

*“En toda iniciativa relacionada con el desarrollo, adquisición o donación de aplicaciones, se debe cumplir con la gestión formal definida para el registro y actualización del Catálogo de Aplicaciones Institucionales que administra el Área de Ingeniería de Sistemas de la Subgerencia de Tecnologías de Información y Comunicaciones.”*

<sup>[1]</sup>[https://serviciosweb.ccss.sa.cr/pls/APEXPRD/APEX/servicios\\_ccss/r/catalogo-institucional-de-aplicaciones\\_inform%C3%A1ticas1/home?session=106856392263526](https://serviciosweb.ccss.sa.cr/pls/APEXPRD/APEX/servicios_ccss/r/catalogo-institucional-de-aplicaciones_inform%C3%A1ticas1/home?session=106856392263526)

## 2.5. Sobre los errores reportados por los usuarios del sistema Novaplan

Se identificaron al menos 19 reportes de error que presenta el sistema de Novaplan al momento de ser utilizado por los usuarios en el período de pruebas. La descripción de los errores se presenta a continuación:

**Tabla 1**  
**Reporte de errores que presenta el sistema Novaplan**

Prioridad	Asunto
Normal	Reporte de error - Seguimiento y control - Consulta de Actividades
Urgente	Reporte de error - Seguimiento y control - Registro de avance - digitador de actividades
Alta	Reporte de error- Seguimiento-Filtros en Unidad Ejecutora
Urgente	Reporte de error-seguimiento-Escala de medición
Normal	Error - Habilitación de botón de Eliminar Indicador Preliminar
Normal	Reporte de error Modificaciones -Detalle de actividades
Alta	Modificaciones - subprocesos
Alta	Reporte de error-seguimiento-etiqueta metas no evaluables
Normal	Reporte de error - Módulo de Proyectos - Fecha de vigencia detalle de Complejidad
Normal	Reporte de Error Duplicidad indicadores
Alta	Reporte de Error Plan Red Asignación en la programación consolidación
Urgente	Error - Formulación - Reporte de Error Fórmula consolidado sin programación
Normal	Error - Riesgos - Error aplicación filtro Reporte General de Riesgos
Alta	Error-Módulo-Modificación-Modificaciones Ajuste Programación
Alta	Modificaciones
Normal	Datos descripción y programación general
Normal	Observación del indicador por estados
Urgente	Consolidación sin programación
Normal	Guardado de actividades

**Fuente:** Correo electrónico del 21 de abril 2023 remitido por el Licenciado Luis Alberto Cordero Sánchez, Subárea Administración de Proyectos de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en el Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, inciso 4.1 Actividades de Control, establece;

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.*

*El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.”*

El Licenciado Luis Alberto Cordero Sánchez, Subárea Administración de Proyectos de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, realizó el siguiente comentario en atención a los reportes de los usuarios:

*“...La parte de realización de pruebas es complementaria del desarrollo del software, son errores detectados en los componentes de software que se recibieron, a la hora de hacer pruebas se iban corrigiendo, pero siempre quedaron casos pendientes, respecto a los errores pendientes, hay que revisarlos para solucionarlos antes de ponerlos en producción.*

*Señaló, que, hay una buena cantidad de errores que requieren solucionarse porque la compra ya finalizó y no se tienen recursos nuevos para gestionarlos, indicó que están a la espera de recursos nuevos para darle continuidad a esa parte. Ya los errores se tienen identificados y se espera la compra nueva para proceder a gestionarlos, incluso hay una lista de nuevos requerimientos para seguir implementando los módulos que quedaron pendientes...”*

## 2.6. Sobre las disposiciones emitidas para la utilización del Novaplan

A partir de las indagaciones efectuadas por esta Auditoría, se tuvo conocimiento que la Administración ha emitido varias disposiciones internas orientadas al proceso de implementación del Sistema Integrado de Planificación NOVAPLAN, a la formulación del Plan Presupuesto 2022-2023, así como a la capacitación, asesoría y acompañamiento sobre la utilización de este sistema, sin embargo, llama la atención dos aspectos; primero que, el sistema al día de hoy todavía se encuentra en un ambiente de pruebas, y segundo que, a pesar de todo el despliegue que llevó a cabo la Administración para emitir y divulgar estas disposiciones en cuanto a la implementación del Sistema Integrado de Planificación NOVAPLAN, éste no se va a utilizar para realizar la programación 2024-2025, según información consignada en el oficio DSA- AGCI- 0041- 2023 del 12 de abril de 2023, emitido por el Ingeniero Berny Montoya Fonseca, jefatura, Área Gestión de Control Interno, Dirección Sistemas Administrativos.

A continuación, se detallan los aspectos que han sido incorporados en las instrucciones y disposiciones internas respecto al uso del sistema Novaplan;

- **Oficio GF-DP-0892-2021/PE-DPI-224-2021 del 08 de abril 2021.**

La Ingeniera Susan Peraza Solano, directora, Dirección de Planificación Institucional y el Licenciado Sergio Gómez Rodríguez, director, Dirección de Presupuesto, mediante oficio GF-DP-0892-2021/PE-DPI-224-2021 del 08 de abril 2021, con asunto; Inicio del proceso de formulación del Plan Presupuesto 2022-2023, le comunican a la Presidencia Ejecutiva, Auditoría Interna, Gerentes, Despacho Junta Directiva, Directores (as) de Sede, Centro Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS), Directores (as) Regionales de Sucursales, Directores (as) de Hospitales y Áreas de Salud, Jefes de Sucursales, Jefes de Áreas de Trabajo y Funcionarios, entre otros aspectos lo siguiente;

[...]

*En lo concerniente a la ejecución física de objetivos y metas del año 2022-2023, la Dirección de Planificación Institucional emitirá próximamente una circular con los lineamientos específicos para su formulación, entrega y aprobación. Lo anterior considerando la implementación para el periodo 2022-2023, de la formulación en el Sistema Integrado de Planificación NOVAPLAN.*

*Contemplando los tiempos de capacitación, acompañamiento y asesoría que exige la implementación del Sistema NOVAPLAN, se ha decidido postergar la entrega del Plan Anual (únicamente el componente de planificación) para el segundo semestre del año 2021, cuyas fechas se comunicarán en los lineamientos antes mencionados...”*

- **Oficio PE-2683-2021 del 13 de agosto 2021.**

La Doctora Liza Vásquez Umaña, jefatura despacho, Presidencia Ejecutiva, en oficio PE-2683-2021 del 13 de agosto 2021, con asunto; Modificación fechas de capacitación. Oficio PE-DPI-583-2021, les comunica; al Licenciado Olger Sánchez Carrillo, auditor interno, Auditoría Interna, Licenciado Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, Ingeniera Susan Peraza Solano, directora a.c., Dirección de Planificación Institucional, Doctora Ana Patricia Salas Chacón, directora, Dirección Contraloría de Servicios, Doctora Ileana Balmaceda Arias, directora, Proyecto de Reestructuración, y al Licenciado Manuel León Alvarado, director, Proyecto Fondo Programa por Resultados BM, que, con instrucciones del Dr. Román Macaya Hayes, se les indica que, mediante oficio PE-DPI-583-2021 de fecha 05 de agosto 2021 la Dirección de Planificación Institucional (DPI), remite las fechas de la capacitación relacionada con el proceso de Formulación del Plan Anual y con el Sistema de Planificación Integrado Novaplan, la cual, contemplará una capacitación teórica sobre el proceso de Formulación del Plan Anual y una capacitación teórica – práctica sobre el uso del Sistema Integrado Novaplan.

- **Oficio PE-DPI-959-2021 del 1 de diciembre del 2021.**

La Ingeniera Susan Peraza Solano, directora, Dirección de Planificación Institucional, en oficio PE-DPI-959-2021 del 1 de diciembre del 2021, le informa a la Auditoría Interna, entre otros puntos, lo siguiente:

*“Como es del conocimiento de la Gerencia General y sus Unidades Adscritas, la Dirección de Planificación Institucional se encuentra en la fase de implementación del módulo de formulación del Sistema Integrado de Planificación NOVAPLAN, específicamente para la formulación del Plan Presupuesto 2022-2023.*

*Al respecto, desde el mes de julio anterior se ha venido realizando la capacitación, asesoría y acompañamiento a las unidades ejecutoras para facilitar el proceso y obtener la mayor calidad y oportunidad de los datos, así como lograr que la información incluida en la herramienta sea cada vez más robusta para garantizar el diseño de los planes y la consecuente rendición de cuentas sobre los recursos administrados...”*

- **Guía para la formulación del Plan Anual, junio 2021, emitida por el Área de Planificación Operativa de la Dirección de Planificación Institucional**

La Guía para la formulación del Plan Anual, junio 2021, se elaboró con el propósito de orientar a las unidades ejecutoras de la Caja Costarricense de Seguro Social en el proceso de la formulación del Plan Anual, como elemento base y orientador de la gestión local y primer eslabón que ejecuta el mapa de ruta en el corto plazo. En la guía se menciona que a partir del periodo 2022-2023, cambiará sustancialmente la metodología para la formulación, modificaciones y seguimiento del Plan Anual, toda vez que el Sistema Automatizado de Planificación Novaplan marcará por un lado una evolución tecnológica en cuanto a herramientas de programación, al pasar hacia un sistema interconectado con otros sistemas de información de la Caja.

En el documento se hace señalamiento que en el Sistema Integrado Novaplan se ha dispuesto de una sección en la ficha de indicador para registrar el alineamiento de los indicadores con los planes superiores, pudiendo también relacionarse a otro tipo de documentos o directrices superiores como lo son acuerdos de Junta Directiva, recomendaciones de Auditoría Interna y Autoría Externa, directrices de la Contraloría General de la República, MIDEPLAN; entre otros actores nacionales, que marcan líneas de ruta a considerar.

En el apartado 2.3 Fase 3: Diseño y Programación, se indicó que, a partir de la formulación institucional 2022-2023, la Caja implementará el Sistema Integrado de Planificación Novaplan, y se continúa exponiendo que, esta solución tecnológica va a ir evolucionando y ajustándose a las nuevas necesidades y exigencias de la Institución, que con su implementación las unidades dispondrán de bondades que no existían con las herramientas anteriores, como por ejemplo disponer de información en tiempo real, realizar cruces de información, establecer interrelaciones con la programación de otras unidades, contar con una operacionalización más clara y efectiva de la estrategia organizacional y plantear de manera ágil y oportuna las modificaciones que se requieren hacer en los objetivos y metas y con ellos favorecer la rendición de cuentas en la etapa de seguimiento y evaluación.

Finalmente, en el apartado 3. Aspectos importantes de la formulación se establece lo siguiente en cuanto al sistema Novaplan;

### **“... 1 ¿Dónde debo entregar la formulación del Plan Anual?”**

*El medio oficial para la entrega de la formulación del Plan Anual será la herramienta Novaplan. Esta solución tecnológica está respaldada de forma segura en los servidores de la CCSS y cuenta con espacio suficiente para resguardar de forma segura los datos de las unidades ejecutoras.*

### **2. ¿Qué documentos debo cargar en NOVAPLAN?**

*A partir de la implementación de la herramienta Novaplan las unidades ejecutoras deberán entregar (colgar en la herramienta) los siguientes documentos:*

- a) Oficio de entrega de la formulación del Plan Anual en formato PDF firmado digitalmente por la máxima autoridad de la unidad ejecutora.*
- b) Reporte del módulo de formulación, en formato PDF firmado digitalmente.*
- c) Los anexos que solicita la DPI que respalde el proceso de formulación del Plan (evidencia metodológica). Los documentos se colgarán a la tarjeta del plan en el apartado de marco estratégico, proceso de formulación.*

### **3. ¿Cuándo debo cargar los documentos en NOVAPLAN?**

*El sistema tiene la bondad de habilitar (abrir) y deshabilitar (cerrar) las fechas del proceso de formulación. La DPI comunicará las fechas de formulación oportunamente para que el proceso se realice de la mejor forma posible...”*

- **Manual de usuario básico para formular y programar indicadores locales: Sistema Integrado de Planificación – NOVAPLAN. Versión 01. Fecha de emisión, agosto 2021.**

Se menciona en el manual supra citado que, el Novaplan es una herramienta que automatiza y estandariza los procesos de formulación, modificación, seguimiento de los diferentes instrumentos de planificación (Plan Estratégico Institucional, Planes Tácticos Gerenciales, Planes Presupuesto, programas, proyectos, planes de acción y otros planes genéricos) y de su vinculación con el presupuesto, gestión de riesgos, según los niveles de planificación (estratégico-táctico-operativo) establecidos en la Caja Costarricense de Seguro Social. Que a través de ese sistema se pueden realizar los procesos de planificación, de una forma más ágil y sencilla, permitiendo contar con información actualizada y en línea sobre el estado y/o avance de los objetivos e indicadores, de cualquier unidad ejecutora en el país que cuente con algún instrumento de gestión, que servirán de insumo y apoyo a las autoridades superiores para la toma de decisiones.

Entre los beneficios que se le atribuyen al sistema se citan; la mejora en oportunidad, calidad y confiabilidad de la información, la cual, sería validada por cada uno de los responsables del proceso, así como el alineamiento, que es la trazabilidad de toda la ruta de la estrategia desde el nivel estratégico hasta el operativo y viceversa, así como la vinculación con otros sistemas y de procesos a lo interno de la Institución.

Sobre los requerimientos del sistema se anota que, para poder ingresar es necesario que a cada funcionario se le haya creado un usuario en el MISE (Módulo Integrado de Seguridad), donde también se asignan los perfiles que se necesitarán para utilizar el sistema. Asimismo, se hace referencia a varias funcionalidades externas, entre ellas; nombre del funcionario y tipo de perfil, notificaciones, cambio de perfil o de contraseña, documentos de referencia y cierre de sesión. Por otra parte, en el apartado 7.1 Formulación de indicadores, se indica que existen dos formas de crear indicadores en Novaplan; desde el Nivel Central y Local y se detalla la manera en cómo realizarlo.

## 2.7. Sobre la percepción de la utilización del sistema Novaplan

Este Órgano de Fiscalización con la finalidad de identificar cuál ha sido la percepción en cuanto a la utilización del sistema Novaplan, realizó un ejercicio que, involucró la participación de la auditoría como un usuario más del sistema, asimismo, se obtuvo la colaboración de la Dirección de Sistemas Administrativos para estos efectos.

Entre los puntos a resaltar sobre la percepción en la utilización del sistema Novaplan, se comenta que, a pesar de que realizaron capacitaciones, se emitieron lineamientos, y se les remitió un enlace para que las unidades trasladaran la información verídica de los planes presupuesto al sistema Novaplan, se comprendió que era la puesta en operación del Novaplan y no se conceptualizó en ese momento que el sistema se encontraba en un ambiente de pruebas, y que de haberse interpretado como un plan piloto se hubiera optado por seleccionar solamente unas unidades para que ingresaran esa información, y que las demás unidades continuaran trabajando con la herramienta de Excel, tal y como se venía realizando.

Por otra parte, se hace señalamiento que, para el proceso de formulación del Plan Anual el sistema presentó muchos problemas, debido a que existían accesos o botones que no funcionaban, se pegaba con regularidad y el sistema era muy lento y que, visualmente no era amigable (letra muy pequeña que se dificultaba leer y entender). También se cita que el sistema Novaplan presenta muchas carencias, que debieron haberse corregido. Y que llamó la atención que, para el proceso de seguimiento anual al Plan Presupuesto, no se utilizó el sistema Novaplan, sino que este seguimiento se llevó a cabo mediante otras herramientas que se depositaron en un sitio colaborativo en Share Point.

En cuanto a la utilización del sistema Novaplan para el registro de información relacionada con los mapas de riesgos se comenta que, al considerarse que el sistema ya era el definitivo, los titulares subordinados han estado actualizando los mapas de riesgos (60 unidades y 350 titulares subordinados), pero que preocupa que se ha informado por parte de la Dirección de Planificación Institucional que ya no se va a continuar con la utilización del sistema y que para ello, se ha venido desarrollando una herramienta para la programación 2024-2025.

Ante este panorama la Dirección de Sistemas Administrativos adoptó la decisión de continuar con Novaplan, tomando en consideración que, la valoración de riesgos del 2023 es la continuación de la del 2022 y que está vinculada a la planificación (periodo 2022-2023). Además, se manifiesta que, no era viable para la dirección solicitarles a las unidades que la información que habían cargado en NOVAPLAN en el 2022 la pasaran a un Excel para este año, ya que en cuanto a la tolerancia al riesgo eso no es aceptable, dado que significa un retroceso, de manera que se decidió seguir utilizándolo este año.

Continúan exponiendo los funcionarios de la Dirección de Sistemas Administrativos que, el volver a un Excel representa una inversión de recurso adicional, esto si se analiza que para el desarrollo de casos de uso en Novaplan se tuvo que hacer un esfuerzo de tiempo, de horas hombre, y que ahora nuevamente se requerirá de un esfuerzo para volver a Excel, perdiéndose el factor oportunidad, y que ya se había superado la utilización de un Excel y se disponía de un sistema. Finalmente, la situación antes citada se atribuye a problemas de planificación y comunicación del proyecto, al interpretarse que se estaba ante un sistema formalmente establecido.

Vinculado con este tema, es importante señalar que se tuvo conocimiento del oficio DSA- AGCI- 0041- 2023 del 12 de abril de 2023, suscrito por el Ingeniero Berny Montoya Fonseca, jefatura, Área Gestión de Control Interno de la Dirección de Sistemas Administrativos y dirigido a la Ingeniera Susan Peraza Solano, directora, Dirección de Planificación Institucional mediante el cual le solicita lo siguiente sobre el estado actual de uso y funcionamiento del Sistema Novaplan;

*“El Área de Gestión de Control Interno (AGCI) ha venido trabajando desde el año 2018 de manera conjunta con funcionarios de la Dirección a su cargo en el planteamiento de requerimiento, acompañamiento del diseño, elaboración de historias de usuario e implementación y uso del sistema Novaplan.*

*Lo anterior permitió que en el periodo 2022 se lograra ejecutar por parte de las unidades pertenecientes al Nivel Central el Módulo de Gestión de Riesgos, permitiendo con ello la vinculación entre la planificación anual y los riesgos identificados. Cabe rescatar que el uso no fue extendido a toda la Institución por decisión de las autoridades de la Gerencia Médica.*

*Durante el presente año 2023 el AGCI continúa utilizando este sistema para efecto de las actividades de seguimiento y actualización de la valoración de riesgos elaborada por las Unidades del Nivel Central durante el periodo 2022, así comunicado en los lineamientos institucionales emitidos para tal fin en el oficio DSA-AGCI-0036-2023. Sin embargo, en las últimas sesiones de trabajo realizadas con los funcionarios de la Dirección de Planificación Institucional se ha informado a esta Unidad que para la programación 2024-2025 el sistema Novaplan no será utilizado, obligando esta condición a retroceder nuevamente al uso de herramientas en Excel que, si bien han sido de gran utilidad en el tiempo, no generan el valor de un sistema integrado.*

*En ese escenario se ha procurado desde el AGCI incorporar un recurso de trabajo a efectos de diseñar un instrumento integrado entre la planificación y la valoración de riesgos que atenúe el efecto que este retroceso pueda generar. No obstante, desconocemos como la información que contendrá dichas herramientas de Excel serán migradas al sistema Novaplan.*

*Por lo anterior se agradece comunicar a esta unidad el estado actual y perspectiva futura del uso y funcionamiento del sistema Novaplan a efecto de tomar las medidas pertinentes para el funcionamiento del Sistema de Control Interno Institucional y particularmente dar continuidad al proceso de valoración de riesgos en todas las unidades institucionales”.*

Al momento de emitir el presente documento el Área Gestión de Control Interno de la Dirección de Sistemas Administrativos, no había recibido respuesta al oficio DSA- AGCI- 0041- 2023 del 12 de abril de 2023.

## CONSIDERACIONES FINALES

El Sistema de Información Novaplan se encuentra definido como un proyecto estratégico en la Caja Costarricense de Seguro Social y se conceptualiza como una herramienta para automatizar y estandarizar los procesos de formulación, modificación y seguimiento de los diferentes instrumentos de planificación (Plan Estratégico Institucional, Planes Tácticos Gerenciales, Planes Presupuesto, programas, proyectos, planes de acción y otros planes genéricos), así como, su vinculación con el presupuesto, gestión de riesgos, según los niveles de planificación (estratégico-táctico-operativo) establecidos en la Institución.

De esta forma, la importancia de automatizar estos elementos radica en su transversalidad, es decir, son procesos que involucran y se integran en toda la Institución, tanto en el ámbito operativo, táctico y estratégico, por ende, la implementación de tecnología como apoyo, representa un instrumento de gestión que sirve de insumo -a las autoridades para la toma de decisiones, mejorando la oportunidad, calidad y confiabilidad de la información, así como la transparencia hacia entes externos y la ciudadanía en general sobre los procesos de planificación en la CCSS.

Pese a lo anterior, preocupa a esta Auditoría que desde el 2018 la Institución ha venido conceptualizando la automatización de estos procesos a través del sistema Novaplan, del cual derivó una contratación por terceros en coordinación con la DTIC para su construcción, con una inversión de \$362.142,02 (trescientos sesenta y dos mil ciento cuarenta y dos dólares con 02/100), sin embargo, han transcurrido a próximamente cinco años y no se ha logrado concretar una versión en producción de los diferentes módulos efectuados y aplicable para todas las unidades ejecutoras de la Institución; aspecto que podría materializar riesgos concernientes al cumplimiento de objetivos de control interno como garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones, la protección al patrimonio institucional, exigir confiabilidad y oportunidad de la información de los instrumentos de planificación institucional y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico de la normativa relacionada con el desarrollo de sistemas de información.

En ese orden de ideas, se ha identificado una alternativa de solución únicamente para terminar el desarrollo, la cual consiste en recurrir a recursos por terceros con base en una contratación que actualmente tiene en ejecución la DTIC, no obstante, la Administración Activa a la fecha de este oficio no ha determinado su viabilidad desde el punto de vista contractual, técnico y legal.

Por otra parte, durante el proceso de implementación se identifican elementos que no se encuentran alineados con las prácticas de puesta en marcha de soluciones de carácter institucional, tales como: el registro de información real en ambientes de pruebas, eventual migración de registros entre diferentes bases de datos, gestión de errores del aplicativo y otros aspectos como la emisión de instrucciones y disposiciones internas, estableciendo la obligatoriedad de incluir la formulación del plan anual 2022-2023 y/o mapas de riesgos en una solución que no estaba oficialmente en producción, generando a los usuarios finales una percepción confusa sobre la utilización de la solución, lo cual podría materializar una eventual resistencia al cambio cuando sea oficialmente liberada.

Considerando lo expuesto, esta Auditoría previene y advierte de la situación planteada en el presente oficio, con el propósito de que la Administración Activa efectúe un análisis de los riesgos descritos, y se ejecuten las medidas correctivas y de procesos de toma de decisiones necesarios en cuanto a la implementación del sistema de información Novaplan.



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

Al respecto, se deberá informar a esta Auditoría Interna sobre las acciones ejecutadas para mitigar los riesgos descritos y brindar atención de la situación comunicada, esto en el **plazo de 1 mes** a partir del recibido de este documento.

Atentamente,

**AUDITORÍA INTERNA**

M Sc. Olger Sánchez Carrillo  
**Auditor**

OSC/RJS/ANP/MZS/MRPH/SBCH/EZCH/lbc

- C. Máster Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidente, Presidencia Ejecutiva-1102.  
Máster Vilma Campos Gómez, gerente, Gerencia Administrativa - 1104.  
Auditoría-1111.

Referencia:ID-88492