

INFORME N° DFOE-CAP-IF-00017-2021

26 de octubre, 2021

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
IDENTIDAD CIUDADANA DIGITAL

2021

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	5
Origen de la auditoría.....	5
Objetivo.....	5
Alcance.....	5
Criterios de Auditoría.....	6
Metodología aplicada.....	6
Generalidades acerca del proyecto de Identidad Ciudadana Digital.....	6
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría.....	8
Siglas.....	8
2. Resultados.....	8
Gobernanza Del Proyecto.....	8
Debilidades en la definición de actividades y recursos requeridos para el Proyecto.....	8
Ausencia de mecanismos de coordinación para el desarrollo e implementación del proyecto.....	10
Diseño del proyecto.....	11
Debilidades en la gestión del alcance, los costos, el tiempo, los riesgos y la documentación del proyecto.....	11
3. Conclusiones.....	13
4. Disposiciones.....	14
Al Máster Jorge Mora Flores, en su calidad de Director de Gobernanza Digital del MICITT, o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	14
A la Máster Antonette Williams Barnett, en su calidad de Jefa de la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial del MICITT, o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	15

Resumen Ejecutivo

¿Qué examinamos?

La auditoría tuvo como propósito determinar si la gobernanza y el diseño del proyecto para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital a cargo del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, responde al marco regulatorio y prácticas aplicables de manera que se promueva el logro de sus objetivos. El período de análisis comprendió del 1 de enero de 2020 al 30 de septiembre de 2021.

¿Por qué es importante?

En el marco de la transformación digital de la Administración Pública surge la necesidad de contar con nuevas formas de brindar trámites y servicios públicos que históricamente han sido presenciales, para pasar a un entorno digital que promueva una mayor eficiencia y agilidad hacia la sociedad. En esta línea, como parte de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022, se incluyó el proyecto de Identidad Ciudadana Digital mediante el cual se pretende establecer un ecosistema de soluciones para la gestión de la identidad ciudadana mediante el uso de herramientas tecnológicas y el aprovechamiento de los múltiples canales digitales.

Este proyecto cobra relevancia al aportar una solución para que las personas puedan interactuar con el sector público y privado por medio digital, garantizando una autenticación única, segura y universal. Es por ello, que se considera relevante que la gobernanza y el diseño del proyecto responda al marco regulatorio y prácticas aplicables en procura de implementar mejoras en la Administración Pública para propiciar la calidad, eficiencia y accesibilidad en la prestación de los servicios públicos.

¿Qué encontramos?

La Contraloría General determinó que existe un atraso crítico en la implementación del proyecto de Identidad Ciudadana Digital, siendo que solamente se han completado un 30% de las actividades que inicialmente fueron definidas, cuando la meta a alcanzar para el 2020 correspondía a un 70%.

Lo anterior, en razón de debilidades en la definición de las actividades y recursos requeridos para el proyecto por cuanto su perfil no contempla el carácter interinstitucional que incluya la participación de otros actores indispensables, como el Banco Central de Costa Rica y las entidades públicas encargadas de emitir documentos de identidad.

En ese sentido, se identificó una duplicidad del proyecto, por cuanto el Tribunal Supremo de Elecciones se encuentra llevando a cabo esfuerzos paralelos orientados a evolucionar el documento de identidad ciudadana que emite hacia una identidad digital. Dichos esfuerzos se realizan de forma separada de las acciones que el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones ha venido desarrollando en el Proyecto de Identidad Ciudadana Digital.

Esa situación, ocurre debido a que ese Ministerio, en el marco de la rectoría de gobernanza digital, no ha definido e implementado los mecanismos formales de coordinación y comunicación

entre los actores involucrados, requeridos como parte de la Gobernanza de los proyectos para garantizar la participación activa de las partes clave en su ejecución.

En cuanto al diseño del proyecto, no se cuenta con un Plan de Proyecto en el que se describa la forma en la cual será ejecutado, monitoreado y controlado; y que contemple los aspectos mínimos de gestión del alcance, tiempo, costos y riesgos, necesarios para la implementación del proyecto y asegurar el logro de los objetivos planteados.

Además, no se dispone de un expediente en el cual se lleve a cabo la gestión documental cronológica y por etapas del proyecto a la fecha, que permita contar con información ordenada y oportuna para la toma de decisiones y que además permita dar trazabilidad a las acciones y decisiones tomadas a la fecha.

¿Qué sigue?

Se emiten disposiciones a la Dirección de Gobernanza Digital del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones para que lidere la coordinación interinstitucional para que se actualice, oficialice, divulgue e implemente el perfil del “Programa 11: Informatización de Trámites” en el cual se definan las actividades que deben realizar cada uno de los actores involucrados, el cronograma con base en agendas de trabajo conjuntas, así como la estimación financiera del costo del proyecto que incorpore el presupuesto requerido por parte de todas las organizaciones involucradas.

Además, para que lidere la coordinación interinstitucional para que se defina, oficialice, divulgue e implemente el Plan del Proyecto de Identidad Ciudadana Digital en el que se establezcan los elementos necesarios para el desarrollo, implementación y funcionamiento de la Identidad Ciudadana Digital.

Asimismo, se dispone a la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones para que elabore, oficialice e implemente una metodología que permita gestionar los proyectos que defina este Ministerio en donde se abarque entre otras cosas, la gestión de alcance, tiempo, costos y riesgos, así como la gestión documental de los mismos, necesaria para asegurar la trazabilidad, la información oportuna y el acceso para las partes interesadas, con lo que se garantice la conformación de un expediente para el proyecto.

INFORME N° DFOE-CAP-IF-00017-2021

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA IDENTIDAD CIUDADANA DIGITAL

1. Introducción

Origen de la auditoría

- 1.1. En el marco de la transformación digital de la Administración Pública surge la necesidad de contar con nuevas formas de brindar trámites y servicios públicos que históricamente han sido presenciales, para pasar a un entorno digital que promueva una mayor eficiencia y agilidad hacia la sociedad. En esta línea, como parte de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022, se incluyó el proyecto de Identidad Ciudadana Digital mediante el cual se pretende establecer un ecosistema de soluciones para la gestión de la identidad ciudadana mediante el uso de herramientas tecnológicas y el aprovechamiento de los múltiples canales digitales.
- 1.2. Este proyecto cobra relevancia al aportar una solución para que las personas puedan interactuar con el sector público y privado por medio digital, garantizando una autenticación única, segura y universal. Es por ello, que se considera relevante que la gobernanza y el diseño del proyecto responda al marco regulatorio y prácticas aplicables en procura de implementar mejoras en la Administración Pública para propiciar la calidad, eficiencia y accesibilidad en la prestación de los servicios públicos.
- 1.3. Así las cosas, la auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

Objetivo

- 1.4. Determinar si la gobernanza y el diseño del proyecto para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital a cargo del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, responde al marco regulatorio y prácticas aplicables de manera que se promueva el logro de sus objetivos.

Alcance

- 1.5. La auditoría comprendió la determinación de si la gobernanza y diseño del proyecto para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital se realiza conforme al marco regulatorio y prácticas aplicables. El período de análisis abarcó del 1 de enero de 2020 al 30 de septiembre de 2021.
- 1.6. Para ello, se define la gobernanza y el diseño del proyecto de la siguiente forma:

- a) **Gobernanza:** Comprende la estructura y las acciones para orientar la estrategia y la coordinación necesarias para alcanzar los objetivos de implementación en el Proyecto Identidad Ciudadana Digital. Para el componente de Estrategia, se incorpora la visión de corto, mediano y largo plazo, el vínculo entre los recursos y la planificación estratégica, los retos en el marco de la visión estratégica y la prevención y gestión de riesgos. Por su parte, en el componente de Coordinación los aspectos que se evalúan son la efectividad, estructura y mecanismos de articulación y coordinación.
- b) **Diseño:** Incluye las acciones para planificar, distribuir las actividades y los recursos que permitan cumplir con los objetivos del proyecto, considerando la gestión de la integración del proyecto, del tiempo, el alcance, los costos y los riesgos.

Criterios de Auditoría

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron comunicados a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, mediante el oficio N° DFOE-CAP-0583 del 2 de septiembre de 2021.

Metodología aplicada

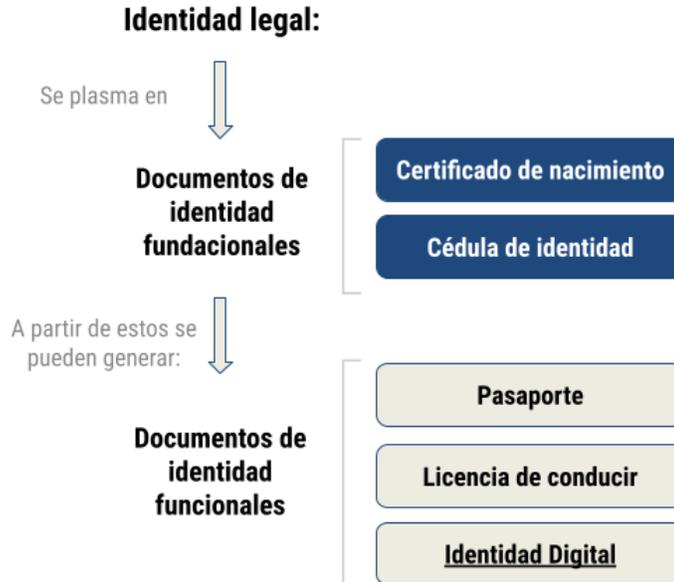
- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE.
- 1.9. Para su desarrollo se utilizó la información suministrada mediante entrevistas al personal de la Administración, las respuestas a las consultas planteadas por escrito, así como la aplicación de herramientas para la verificación del cumplimiento de los elementos que componen la gobernanza y el diseño del proyecto.
- 1.10. Además, se realizó un taller con la Administración para establecer las causas y soluciones de las situaciones identificadas que se comunican en este informe, con el propósito de obtener una visión integral de las causas, desafíos, retos y oportunidades de mejora según la percepción de las personas participantes.

Generalidades acerca del proyecto de Identidad Ciudadana Digital

- 1.11. El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021 incluye el “Programa 11: Informatización de Trámites”, que busca el desarrollo de nuevos mecanismos de autenticación e identificación ciudadana segura en el país, con el fin de acercar los trámites que ofrece el Estado a la sociedad a través de las tecnologías digitales.
- 1.12. Por su parte, en la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 se incorpora la línea de acción denominada Identidad Ciudadana en entornos digitales, perteneciente al eje estratégico “CR Inteligente”. Esta línea de acción está compuesta por seis proyectos, dentro de los cuales el presente informe se centra en el “Documento de identidad ciudadana digital”, que busca ofrecer a la ciudadanía una clave única digital que permita una identificación o autenticación digital para acceder a trámites y servicios tanto del sector público como privado, y que se presente de forma masiva, fácil de utilizar y segura.
- 1.13. En 2020 se llevó a cabo una asesoría técnica por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, denominada “Continuidad apoyo técnico gobierno Costa Rica, interoperabilidad gubernamental”, producto de la cual se elaboró un informe sobre los elementos estructurales de la identidad digital.
- 1.14. En este documento se explica que la identidad de una persona se plasma en los documentos de

identidad fundamentales (certificados de nacimiento, registros de inmigración o residentes y documento nacional de identidad), y que a partir de estos documentos se pueden generar los documentos de identidad funcionales (pasaporte, licencia de conducir, etc.) y las identidades digitales, tal como se muestra a continuación:

Figura N° 1 Estructura de la identidad legal



Fuente. Elaboración propia con base en información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- 1.15. En este sentido, se puede entender a la identidad digital como los elementos de hardware o software que permiten que una persona se identifique y sea autenticada, obtenga los permisos para acceder a determinados recursos de información o físicos y realice transacciones a través de internet o redes privadas¹.
- 1.16. En lo que respecta al proyecto de Identidad Ciudadana Digital, este se encuentra bajo la coordinación del MICITT e implica en primera instancia la participación del BCCR como desarrollador de la plataforma tecnológica a utilizar. El proyecto busca brindar una alternativa complementaria al modelo actual de emisión y uso de la firma digital certificada, ya que si bien este permite autenticar digitalmente a las personas, se requiere la utilización de una computadora, tarjeta y lector, lo que conlleva a un mayor costo de adquisición para los usuarios que limitan la masificación en la sociedad.
- 1.17. La propuesta incluye la actualización y aprovechamiento del Gestor de Autenticación Digital conocido como GAUDÍ, que corresponde a la plataforma central de servicios de autenticación y firma digital del BCCR, para pasar a una aplicación móvil que permita la autenticación de forma accesible, segura, fácil de utilizar y se presente como un instrumento de inclusión para la ciudadanía. Para su funcionamiento, se requiere la integración de GAUDÍ con los procesos y sistemas de los proveedores de identidad² para que estos confirmen la identidad de las personas

¹ BID (2017), La gestión de la identidad y su impacto en la economía digital. <http://dx.doi.org/10.18235/0000786>

² Se entiende por los proveedores de identidad quienes capturan y almacenan los atributos de la identidad de los usuarios, se aseguran de que sean verdaderos y llegan a completar transacciones en nombre de estos. En Costa Rica, estos corresponden al TSE, a la Dirección General de Migración y Extranjería, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

y se les pueda otorgar la autenticación digital.

- 1.18. De esta forma, las organizaciones que requieran interactuar digitalmente con personas nacionales o extranjeras para la prestación de sus servicios, podrán realizarlo mediante GAUDÍ como una única plataforma que permite una autenticación segura, accesible y centralizada.

Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

- 1.19. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se realizó mediante el oficio N° DFOE-CAP-0704 del 15 de octubre de 2021, dirigido a la Ministra de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por el MICITT mediante el oficio MICITT-DM-OF-981-2021, del 22 de octubre de 2021. Lo resuelto sobre las observaciones efectuadas se comunicó mediante el oficio DFOE-CAP-0734 del 26 de octubre de 2021.

Siglas

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

Cuadro N° 1 Siglas

Sigla	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
BCCR	Banco Central de Costa Rica
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
NCISP	Normas de control interno para el Sector Público

Fuente: Elaboración CGR.

2. Resultados

GOBERNANZA DEL PROYECTO

- 2.1. La gobernanza comprende la estructura que se utiliza para asegurar que se definan y alcancen los resultados pretendidos por las partes involucradas en el proyecto de Identidad Ciudadana Digital. Como parte de dicha estructura, se creó un Equipo Interinstitucional de Identidad Digital con el fin de trabajar en la definición de los elementos técnicos y detalles necesarios para el desarrollo de la Identidad Ciudadana Digital, como resultado se elaboró en el 2020 el documento denominado “CR Clave Única Digital: Definición de Requerimientos”. Además, la meta incluida en el “Programa 11: Informatización de Trámites”³ contempla el diseño e implementación de nuevos mecanismos de autenticación e identificación ciudadana segura.
- 2.2. Sin embargo, en lo que respecta a la gobernanza del proyecto Identidad Ciudadana Digital, se determinó que no se cumple con el marco regulatorio y prácticas aplicables, en virtud de que las

³ Programa incluido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, dicha meta fue modificada en el 2018.

debilidades identificadas afectan la articulación interinstitucional requerida para el proyecto. Lo anterior, en razón de las siguientes situaciones, las cuales deben ser atendidas por la Administración en procura de fortalecer la estructura y acciones que permitan orientar la estrategia y la coordinación necesarias para alcanzar los objetivos propuestos:

DEBILIDADES EN LA DEFINICIÓN DE ACTIVIDADES Y RECURSOS REQUERIDOS PARA EL PROYECTO

- 2.3. El Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN en su artículo 2, define como proyecto al conjunto de actividades integradas para lograr objetivos específicos con un presupuesto establecido y en tiempo definido. Asimismo, se indica que la programación corresponde al conjunto articulado de acciones propuestas para resolver necesidades identificadas, lo cual incluye el establecimiento de actividades, objetivos y metas, la asignación de recursos necesarios, la identificación de los métodos de trabajo, la cantidad y calidad de los resultados, los tiempos y la localización de las actividades.
- 2.4. Adicionalmente, las Normas de control interno para el Sector Público⁴ establecen que dentro de las actividades de control que se deben implementar, se encuentra la identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación; la designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas; así como la planificación y la supervisión, considerando los costos financieros y los recursos utilizados.
- 2.5. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2015-2021 establece para operacionalizar, coordinar y cumplir con la política pública, la elaboración de “los perfiles de proyectos que serán los instrumentos que sistematizarán, clasificarán, y definirán el marco de ejecución las metas, que de manera interinstitucional y articulada contribuirán al cumplimiento de los tres grandes Pilares Estratégicos del Plan”. Dicho perfil debe contener como mínimo los siguientes componentes: objetivo, vinculación con el Plan Nacional, justificación, alcance, plan de acción, cronograma, estimación presupuestaria y metodología de evaluación y seguimiento.
- 2.6. El perfil del “Programa 11: Informatización de Trámites” tiene como meta lograr el “100% de cumplimiento en el diseño e implementación de los nuevos mecanismos de autenticación e identificación ciudadana segura dentro del Programa de Informatización de Trámites”, para lo cual se definieron las siguientes actividades:

Figura N° 2 Cronograma de actividades y porcentaje de avance esperado



⁴ Norma 4.5.2 Gestión de proyectos

Fuente. Elaboración propia con base en el perfil del Programa 11 de Informatización de Trámites.

- 2.7. Al respecto, al 31 de diciembre de 2020⁵ se tenía un nivel de avance de un 30%, relacionado con las actividades de investigación y reuniones con actores para la definición de la identidad digital. No obstante, la definición de estas actividades se centró exclusivamente en las tareas que debe ejecutar el MICITT sin contemplar el carácter interinstitucional requerido para lograr la Identidad Ciudadana Digital, dado que no incorporan las actividades a cargo de los actores clave como lo son el BCCR en su rol de desarrollador de la plataforma tecnológica y de los proveedores de identidad, por lo cual aún y cuando se ejecute el cronograma definido, no se garantiza el cumplimiento de la meta.
- 2.8. Por otra parte, a pesar de que el proyecto implica la asignación de recursos tanto del MICITT, como del BCCR en el desarrollo de la plataforma informática y de los proveedores de identidad para integración en el proceso de emisión de la identidad digital, en dicho perfil no se define un presupuesto integrado, sino que únicamente contempla el salario del recurso humano que labora en la Dirección de Gobernanza Digital por un monto de ₡25,6 millones, sin considerar otros costos del proyecto ni los recursos requeridos por parte de los demás actores.
- 2.9. Las situaciones descritas obedecen a que en julio de 2018, momento en el que se hizo la última modificación del perfil del “Programa 11: Informatización de Trámites”, no se tenía claridad sobre aspectos necesarios para su desarrollo, tales como las actividades por parte de los actores claves del proyecto, el cronograma con base en las agendas de trabajo conjuntas y la estimación financiera integrada y no se ha realizado una actualización que permita la incorporación de estos aspectos.
- 2.10. Las debilidades en cuanto a la definición de actividades limitan el cumplimiento de las metas y objetivos del proyecto, por cuanto no existe claridad de las acciones que cada una de las partes debe asumir para la adecuada ejecución, control y seguimiento del proyecto. Además, al no contar con una estimación financiera conjunta, no se puede garantizar la disponibilidad de recursos para el desarrollo del proyecto por parte de todos los actores involucrados.

AUSENCIA DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

- 2.11. La coordinación consiste en la relación que se debe dar entre las partes involucradas en un proyecto con el propósito de desarrollar e implementar políticas consistentes, eficientes, oportunas y sostenibles. Al respecto, en las NCISP se establece que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, las actividades de control pertinentes y periódicas para la coordinación, entre ellas las políticas, procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar el logro de los objetivos institucionales.⁶
- 2.12. Asimismo, como parte de los principios definidos en el artículo 5 del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación se incorpora el principio de coordinación, en el entendido de que las organizaciones actuarán en forma articulada para la obtención de los objetivos de este sistema, con visión nacional, sectorial y regional.
- 2.13. El MICITT, en el marco de su rectoría de Gobernanza Digital⁷, debe brindar acompañamiento a las instituciones públicas en la implementación de proyectos en materia de Gobernanza Digital, para lo cual debe asesorar y coordinar a las diferentes instituciones del sector público en el desarrollo y la implementación de dichos proyectos.⁸

⁵ Acorde con el II y III Informe de Seguimiento de las Metas del PNDT 2015-2021 .

⁶ Norma 4.1 Actividades de control de las NCISP.

⁷ Rectoría definida en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN, artículo 11.

⁸ Acorde con el Plan Operativo Institucional 2020 del MICITT.

- 2.14. En materia de coordinación, el MICITT ha realizado reuniones con la Presidencia de la República y con el BCCR para impulsar el proyecto, producto de las cuales se elaboró el documento “Modelo de Emisión y Uso Masivo de la Firma Digital e Identidad Digital en Costa Rica” con el objetivo de explicar a los proveedores de identidad el funcionamiento de la plataforma tecnológica a utilizar para la Identidad Ciudadana Digital. Al respecto, dicho modelo fue remitido en septiembre de 2021 a los jefes de los proveedores de identidad solicitando el apoyo para participar en el proyecto nacional para fortalecer y promover el gobierno digital por medio de la identidad digital.
- 2.15. No obstante, en relación con la coordinación requerida para el desarrollo e implementación de la Identidad Ciudadana Digital no se han definido formalmente los mecanismos de coordinación entre los actores involucrados en el proyecto, lo cual es fundamental teniendo en consideración que el desarrollo e implementación del proyecto requiere la participación activa de entidades como el BCCR y los proveedores de identidad.
- 2.16. En virtud de la ausencia de mecanismos formales de coordinación que permitan involucrar activamente a las partes interesadas, se determinó que actualmente existe una duplicidad de proyectos relacionados con la identidad digital. Esta situación se evidencia por cuanto el TSE, a pesar de haber formado parte del Equipo Interinstitucional de Identidad Digital y ser considerado un aliado estratégico en la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0⁹, se encuentra llevando a cabo esfuerzos paralelos en materia de identificación biométrica, orientados a evolucionar el documento de identidad ciudadana que esta organización emite, hacia una identidad digital mediante el uso de dispositivos móviles, los cuales se realizan de forma separada de las acciones que el MICITT ha venido desarrollando en el Proyecto de Identidad Ciudadana Digital.
- 2.17. La situación descrita obedece a que no se cuenta con un Plan de Proyecto que establezca formalmente los mecanismos de coordinación que permitan garantizar la participación activa de los actores requeridos para la ejecución del proyecto, así como la asignación de sus roles y responsabilidades.
- 2.18. En razón de la falta de coordinación entre los actores involucrados y el desarrollo de proyectos paralelos como el del TSE, se genera una duplicidad en los esfuerzos y recursos invertidos para la implementación del proyecto de Identidad Ciudadana Digital, así como un desaprovechamiento de las plataformas informáticas existentes sobre las cuales el MICITT ha planteado el proyecto.

DISEÑO DEL PROYECTO

- 2.19. El diseño comprende las acciones necesarias en los proyectos para planificar, distribuir y ejecutar las actividades y los recursos, con el propósito de cumplir con los objetivos, considerando para ello la gestión de tiempo, el alcance, los costos, la documentación, la gestión de riesgos, así como, el seguimiento y control de esas actividades.
- 2.20. No obstante, se determinó que existen carencias significativas en el diseño del proyecto de Identidad Ciudadana Digital que limitan la claridad sobre la forma en la cual este será ejecutado, monitoreado y controlado, y por tanto no se cumple con el marco regulatorio y prácticas aplicables.
- 2.21. Lo anterior, en razón de las debilidades que se detallan a continuación, que requieren de acciones correctivas que permitan a la Administración gestionar el proyecto y con ello propiciar el uso eficiente de los recursos que se invierten y garantizar de forma razonable el cumplimiento de los objetivos propuestos:

⁹ Línea de acción “Identidad ciudadana en entornos digitales”.

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DEL ALCANCE, LOS COSTOS, EL TIEMPO, LOS RIESGOS Y LA DOCUMENTACIÓN DEL PROYECTO

- 2.22. La gestión de los proyectos se encuentra definida en la norma 4.5.2 de las NCISP, cuyo propósito es proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales, al respecto, esta normativa detalla que 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.
- 2.23. En esta línea, como parte de las atribuciones establecidas en el inciso d) del artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 39094-MICITT para la Unidad de Planificación Institucional¹⁰ del MICITT se encuentra el liderar los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de la política, planes, programas, proyectos, rendición de cuentas y el cumplimiento de metas a nivel institucional y sectorial.
- 2.24. En lo que respecta a la gestión documental, el artículo 16 de la Ley General de Control Interno N° 8292 establece como deber del jerarca y de los titulares subordinados mantener el buen funcionamiento del sistema de información, tal deber es ratificado en la norma 5.4 “Gestión Documental” de las Normas de Control Interno para el Sector Público, en cuanto indica: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.”
- 2.25. Por su parte, en la norma 4.4.1 sobre la gestión documental que deben tener la organizaciones sobre los proyectos, se define que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.
- 2.26. Al respecto, se determinó que si bien el MICITT cuenta con el perfil del “Programa 11: Informatización de Trámites” en el que se incorpora la meta relacionada con el proyecto de Identidad Ciudadana Digital, dicho documento no contempla los siguientes elementos indispensables para la gestión del proyecto:
- a. La gestión del alcance en el que se describa detalladamente cómo será definido, desarrollado, monitoreado, controlado y verificado el alcance del proyecto.
 - b. La gestión del tiempo que proporcione una identificación de las acciones específicas que se deben realizar para generar los entregables del proyecto, que incluya la secuencia y relación entre dichas actividades, con la respectiva estimación de recursos y duración de éstas; que permita monitorear el estado de las actividades para actualizar el avance y gestionar los cambios al cronograma.
 - c. La gestión de costos que incluya los procesos relacionados con planificar, estimar, presupuestar, financiar, gestionar y controlar los costos de modo que se complete el proyecto dentro del presupuesto aprobado.
 - d. La gestión de riesgos que incluya los procesos para la identificación, el análisis (probabilidad de ocurrencia e impacto), la planificación de respuesta con los respectivos

¹⁰ De acuerdo con el oficio DM-253-17 del 2 de mayo de 2017 dicha Unidad cambia su nomenclatura a Secretaría de planificación Institucional y Sectorial.

responsables y el control de los riesgos del proyecto, con el fin de disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos negativos en el proyecto.

- 2.27. Adicionalmente, se determinó que la Dirección de Gobernanza Digital en su rol de líder del proyecto, no cuenta con un expediente del proyecto de Identidad Ciudadana Digital en el cual se lleve a cabo la gestión documental cronológica y por etapa del proyecto, que permita contar con información ordenada y oportuna para la toma de decisiones relevantes en el proyecto, así como dar trazabilidad a dichas decisiones.
- 2.28. La situación descrita obedece a que no se cuenta con una Plan de Proyecto en el que se describa la forma en la cual este será ejecutado, monitoreado y controlado¹¹; y que contemple los aspectos mínimos de gestión del alcance, tiempo y costos requeridos, así como se consoliden e integren otros planes necesarios para la implementación del proyecto, entre otros, los relacionados con la gestión de los riesgos.
- 2.29. Por otra parte, la carencia de un expediente del proyecto se origina en que el MICITT no cuenta con una metodología establecida formalmente para la gestión de proyectos, en donde se incluya entre otras cosas, la forma en la que se debe conformar el expediente y gestionar la documentación correspondiente.
- 2.30. La ausencia de un Plan de Proyecto impide contar con un instrumento que dirija de forma clara la ejecución del proyecto de Identidad Ciudadana Digital en cada una de sus etapas, así como con información detallada de las actividades a realizar, los plazos establecidos y los recursos requeridos, lo cual limita el monitoreo, control y seguimiento del proyecto, de manera que se realice un uso eficiente de los recursos y que se alcancen los objetivos y beneficios esperados del proyecto.
- 2.31. Aunado a esto, las situaciones descritas han generado un rezago en el nivel de avance del proyecto, el cual según lo establecido en el perfil del Programa debió concluir en junio de 2021, sin embargo, al 31 de diciembre de 2020 última fecha para la cual se determinó un porcentaje de avance, se tenía un avance de un 30%, mientras lo planificado era un 70%, clasificando dicho proyecto con un “Atraso Crítico”.
- 2.32. Por su parte, la ausencia de un expediente para el proyecto dificulta la generación de información actualizada y oportuna para la toma de decisiones referentes a la ejecución del proyecto, de tal forma que se realicen las acciones correctivas necesarias para garantizar el logro de los objetivos. Asimismo, limita el proceso de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia tanto a lo interno de la organización, como hacia los demás actores interesados.

3. Conclusiones

- 3.1. En el marco de la transformación digital de la Administración Pública surge la necesidad de contar con nuevas formas de brindar trámites y servicios públicos que históricamente han sido presenciales, para pasar a un entorno digital que promueva una mayor eficiencia y agilidad hacia la sociedad. En esta línea, la identidad digital cobra relevancia al aportar una solución para que las personas puedan interactuar con el sector público y privado por medio digital, garantizando una autenticación única, segura y universal.
- 3.2. Actualmente el país cuenta con un mecanismo que permite la autenticación basado en la firma digital certificada, sin embargo, aspectos como la necesidad de contar con una computadora, tarjeta y lector, así como el costo de adquisición para las personas, han limitado la masificación de

¹¹ Guía PMBOK® 5ta Edición, Capítulo 4, Gestión de la integración del proyecto

esta solución tecnológica en la sociedad. En este sentido, con el proyecto de Identidad Ciudadana Digital se busca superar las barreras descritas al pasar a un ambiente móvil que sea accesible, fácil de utilizar y se presente como un instrumento de inclusión para la ciudadanía.

- 3.3. Sin embargo, no se cumple con el marco regulatorio y las prácticas aplicables para la gobernanza y el diseño del proyecto de Identidad Ciudadana Digital, por cuanto las debilidades identificadas afectan la articulación interinstitucional requerida para el proyecto, limitan la claridad sobre la forma en la cual este será ejecutado, monitoreado y controlado, y han generado un atraso crítico en la implementación de la identidad digital, siendo que al 2020 solamente se ha completado un 30% de las actividades que inicialmente se definieron, cuando la meta a alcanzar para ese año correspondía a un 70%.
- 3.4. Aunado a esto, se identifican desafíos que el país enfrenta en materia de transformación e identidad digital. Uno de ellos es la consolidación de un modelo de gobernanza en el que el desarrollo de proyectos trascienda la visión institucional para formar parte de un propósito superior de la Administración Pública, para lo cual la Contraloría General dispuso al MICITT mediante informe DFOE-CAP-IF-00012-2021 entre otras cosas, que se identifiquen y propongan los proyectos de alcance nacional en el sector público para que formen parte de la Cartera Nacional de Proyectos de Gobierno Digital; por lo que, las organizaciones responsables de la identidad digital deben fortalecer sus vínculos y espacios de coordinación en procura de mejoras en la eficiencia, eficacia y generación de valor público.
- 3.5. Adicionalmente, el aprovechamiento de una identidad digital se logra en el tanto se tenga la capacidad de generar un entorno propicio en la Administración Pública, en el que los trámites, servicios y plataformas tecnológicas permitan la autenticación a través de medios digitales. Aunado a esto, es importante fomentar una cultura digital en la sociedad que maximice el uso y los beneficios que propone el proyecto de Identidad Ciudadana Digital, por lo que las disposiciones que se emiten tienen como propósito promover el avance y cumplimiento de los objetivos del proyecto.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL MÁSTER JORGE MORA FLORES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE GOBERNANZA DIGITAL DEL MICITT, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Actualizar, oficializar, divulgar e implementar el perfil del “Programa 11: Informatización de

Trámites” en el cual se definan las actividades que deben realizar cada uno de los actores involucrados, el cronograma con base en agendas de trabajo conjuntas, así como la estimación financiera del costo del proyecto que incorpore el presupuesto requerido por parte de todas las organizaciones involucradas. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de mayo de 2022, una certificación en la cual se acredite la actualización, oficialización y divulgación del perfil del “Programa 11: Informatización de Trámites”. Asimismo, remitir al 30 de septiembre de 2022 y al 28 de febrero de 2023, informes sobre el avance en la implementación del perfil. (Ver párrafos 2.1 a 2.10).

- 4.5. Definir, oficializar, divulgar e implementar el Plan del Proyecto de Identidad Ciudadana Digital en el que se establezcan los elementos necesarios para el desarrollo, implementación y funcionamiento de la Identidad Ciudadana Digital. Se debe considerar al menos, la gestión del alcance, tiempo (cronograma), costos, riesgos y recursos humanos, así como los roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación que permitan garantizar la participación activa de los actores requeridos para la ejecución del proyecto en el marco de la rectoría de gobernanza digital. Los elementos anteriormente descritos deben estar alineados con el Perfil del “Programa 11: Informatización de Trámites. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 29 de julio de 2022 una certificación que haga constar la definición, oficialización y divulgación del documento. Asimismo, remitir al 30 de noviembre de 2022 y al 31 de marzo de 2023, informes sobre el avance en la implementación del plan. (Ver párrafos 2.11 a 2.32).

A LA MÁSTER ANTONETTE WILLIAMS BARNETT, EN SU CALIDAD DE JEFA DE LA SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DEL MICITT, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Elaborar, oficializar e implementar una metodología que permita gestionar los proyectos del MICITT en donde se abarque entre otras cosas, la gestión de alcance, tiempo, costos y riesgos, así como la gestión documental de los mismos, necesaria para asegurar la trazabilidad, la información oportuna y el acceso para las partes interesadas, con lo que se garantice la conformación de un expediente para el proyecto. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 28 de febrero de 2022 una certificación que haga constar la elaboración y oficialización de la metodología. Asimismo, a más tardar el 29 de julio de 2022 una certificación que haga constar la conformación del expediente del proyecto de Identidad Ciudadana Digital. (Ver párrafos 2.19 a 2.32).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Bach. José Roberto González Chaves
Fiscalizador Asociado

Licda. Marigrei Naranjo Salas
Fiscalizadora Asociada

ncs

G: 2021000251-1