

GRUPO



**AUDITORÍA INTERNA  
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS**

**AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO  
INTERNACIONALIZACIÓN DEL INS**

**IA-011-2022  
24 DE MARZO DE 2022**



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene el resultado de la auditoría de carácter especial efectuada sobre el Proyecto Internacionalización del INS, como parte del Programa Anual de Trabajo de Auditoría del 2021.

De acuerdo con el Caso de Negocio y la documentación del proyecto, este pretende implementar las estrategias necesarias para conducir al INS hacia un proceso de expansión internacional, a través de la adquisición mayoritaria de una empresa aseguradora, con lo que se espera maximizar los potenciales beneficios para el INS y contrarrestar el creciente dinamismo del mercado. De ahí, la importancia que reviste la revisión y seguimiento de la gestión de este proyecto estratégico, no solo por estar vinculado estrechamente con el Plan Estratégico del INS, sino por la cuantía de la inversión que se pretende realizar, su complejidad y los riesgos relacionados con este; aunado a la existencia de un contexto global volátil y con niveles altos de incertidumbre a raíz de la pandemia.

Considerando lo anterior, el objetivo del estudio consistió en realizar una verificación de las acciones realizadas en torno al proyecto, de acuerdo con la información generada en cada fase según el cronograma, con el fin de determinar si la estrategia promueve el uso óptimo de los recursos y la generación de valor público.

Para lograr el objetivo planteado, se desarrollaron pruebas de efectividad específicas para cada una de las áreas o temas en revisión, cuyo alcance se delimitó en el período comprendido entre el 01-01-2021 y el 01-12-2021 y se extendió en aquellos aspectos que se consideró pertinente.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó la existencia de varias debilidades en la dirección del proyecto, que ameritan su pronta gestión, concretamente lo siguiente:

- Debilidades en la definición del Caso de Negocio, relacionadas con estudios técnicos base desactualizados y la falta de documentación sobre el impacto del proyecto en la estructura, los procesos y los sistemas institucionales, entre otros.
- Ausencia de análisis de costo-beneficio y del retorno de la inversión en estudios de factibilidad financiera.
- Insuficiente dimensionamiento de la capacidad del INS para gestionar el proceso de internacionalización.
- Ausencia de tareas en el cronograma sobre planificación de la estrategia de gobernanza de la empresa a adquirir.
- Política de Internacionalización y Protocolo de Gobierno Corporativo no formalizados.

En virtud de estos aspectos, se formulan las recomendaciones que a criterio de esta Auditoría deben gestionarse a la brevedad, con el fin de fortalecer y preparar de una mejor forma a la Institución para poder afrontar con mayores posibilidades de éxito y canalización de esfuerzos y recursos, la estrategia de incursionar en un proyecto de esta magnitud y complejidad, así como, disponer del debido respaldo documental, de cara a la transparencia y rendición de cuentas ante las partes interesadas.

## TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN .....	1
A. Origen del estudio.....	1
B. Objetivo general.....	1
C. Naturaleza y alcance .....	1
D. Metodología.....	1
E. Marco normativo .....	1
F. Comunicación de resultados.....	2
II. RESULTADOS.....	3
A. Actividades que se encuentran en desarrollo.....	3
1. Estudios de prospección.....	3
2. Procesos de precalificación de empresas para estudio de debida diligencia .....	3
3. Gestión de recursos para financiamiento del proyecto.....	4
B. Aspectos observados relacionados con el proyecto.....	4
1. Requerimiento del Consejo de Gobierno en Nota de Expectativas .....	4
2. Documentación relacionada con el Caso de Negocio .....	5
3. Estudios de viabilidad del proyecto.....	6
4. Planificación de la estrategia de gobernanza de la empresa a adquirir.....	10
III. CONCLUSIONES .....	12
IV. RECOMENDACIONES .....	13

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Origen del estudio

De conformidad con el Programa de Trabajo de Auditoría para el 2021, se realizó un estudio sobre el Proyecto Internacionalización del INS.

### B. Objetivo general

Verificar las acciones realizadas en torno al Proyecto Internacionalización del INS, de acuerdo con la información generada en las fases del proyecto según el cronograma, con el fin de determinar si la estrategia promueve el uso óptimo de los recursos y la generación de valor público.

### C. Naturaleza y alcance

Se realizó una auditoría de carácter especial sobre el Proyecto Internacionalización del INS, donde se revisó la información generada en las respectivas etapas del proyecto, según el avance presentado en el cronograma al 01-12-2021, por lo que el alcance del estudio se delimitó en el período comprendido entre el 01-01-2021 y el 01-12-2021 y se extendió en aquellos aspectos que se consideró pertinente.

### D. Metodología

Las actividades ejecutadas en el presente estudio fueron realizadas en cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna e incluyó el análisis de la información proporcionada o generada por el Proyecto de Internacionalización del INS y la Administración.

La información se sometió básicamente a un análisis documental y se realizaron consultas y entrevistas a los funcionarios encargados de los procesos y actividades.

### E. Marco normativo

- ✓ Ley del Instituto Nacional de Seguros, Ley No. 12.
- ✓ Ley Reguladora del Contrato de Seguros, Ley No. 8956.
- ✓ Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley No. 8653.
- ✓ Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley No. 7558.
- ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No. 7428.

IA-011-2022

24 de marzo, 2022

- ✓ Ley General de Control Interno, Ley No. 8292.
- ✓ Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública No. 8422.
- ✓ Ley General de la Administración Pública No. 6227.
- ✓ Acuerdo (SUGEF 08-08), Reglamento Sobre Autorizaciones de Entidades Supervisadas por la SUGEF y sobre Autorizaciones y Funcionamiento de Grupos y Conglomerados Financieros.
- ✓ Acuerdo (SUGEF 16-16), Reglamento de Gobierno Corporativo.
- ✓ Acuerdo (SUGESE 02-13), Reglamento sobre la Solvencia de Entidades de Seguros y Reaseguros.
- ✓ Acuerdo (SUGEF 30-18), Reglamento de Información Financiera.
- ✓ Acuerdo (SUGEF 4-04), Reglamento sobre el Grupo Vinculado a la Entidad.
- ✓ Acuerdo (SUGEF-21-16), Reglamento sobre Suficiencia Patrimonial de Grupos y Conglomerados Financieros.
- ✓ Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).
- ✓ Política de Gestión Integral de Riesgos.
- ✓ Código de Gobierno Corporativo.
- ✓ Código de Ética y Conducta del Grupo INS.
- ✓ Plan Estratégico Institucional y documentación relacionada.
- ✓ Política del INS sobre control interno.
- ✓ Política de Capitalización de Subsidiarias del INS.

## F. Comunicación de resultados

En cumplimiento con lo establecido en la norma 205.08 de las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*, los resultados de este estudio fueron comunicados mediante la reunión realizada el 10-03-2022 con los siguientes funcionarios: Licda. Lilliana Orozco Chinchilla y Licda. Deilyn Zúñiga Mora, ambas Asistente Ejecutivo de Gerencia, Lic. Manuel Alvarado Acosta, Jefe de la Subdirección de Planificación y Lic. Eduardo Castro Páez, Director del Proyecto Internacionalización del INS.

Cabe señalar que se consideraron las observaciones efectuadas por la Administración producto de la reunión y finalmente, las recomendaciones fueron aceptadas por parte de los responsables de su atención.

## II. RESULTADOS

A manera de preámbulo y para contextualizar los temas en revisión, se procede a referenciar los antecedentes del Proyecto Internacionalización del INS, cuya iniciativa de carácter estratégico fue aprobada por la Junta Directiva del INS, mediante Acuerdo No. 9521-II del 28-03-2021, y que se desarrolla bajo la Metodología de Administración de Proyectos (MAP), en los términos contenidos en el oficio PP-00148-2019 del 27-03-2019, que incluye el Caso de Negocio "Internacionalización del INS".

En ese sentido, la revisión abarcó las actividades que se realizan en torno al proyecto, de conformidad con el cronograma respectivo, según se expone a continuación:

### A. Actividades que se encuentran en desarrollo

#### 1. Estudios de prospección

Con base en la información suministrada por el Director del Proyecto Internacionalización del INS, actualmente a cargo del Lic. Eduardo Castro Páez, el proceso de prospección de empresas ha conllevado la recopilación y análisis de información y datos actualizados obtenidos de diversas fuentes.

No obstante lo anterior, a la fecha de este estudio, aún no se ha concluido dicha fase, por lo que no se ha logrado definir cuál será específicamente el segmento en el que se pretende incursionar, ni se han realizado acercamientos con empresas para determinar la viabilidad de la transacción. Por tanto, no se cuenta con informes ni recomendaciones de esta fase.

#### 2. Procesos de precalificación de empresas para estudio de debida diligencia

Según el cronograma actualizado del proyecto, el rango de fechas que se tiene previsto para la realización del estudio de debida diligencia abarca desde marzo de 2022 hasta mayo de 2022.

El segundo proceso concursal para la precalificación de empresas para realizar el estudio de debida diligencia, que se tramitó mediante la Licitación Pública No. 2021LN-000006-0001000001, fue declarado infructuoso, debido a que las dos ofertas recibidas no cumplieron con algunos aspectos técnicos relacionados con el perfil de los profesionales solicitados.

Ante dicha situación, solo se cuenta por el momento con una empresa precalificada para realizar dichos análisis, concretamente el Consorcio EYCR-EYCA, que está conformado por Ernst & Young S.A. y E&Y Central América INC. No obstante, según lo indicado por el Director del Proyecto, se tiene previsto promover un nuevo concurso a la brevedad posible, para disponer de más proveedores de este tipo de servicios.

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

### 3. Gestión de recursos para financiamiento del proyecto

Durante el proceso de aprobación del presupuesto ordinario del INS para el período 2022, la Contraloría General de la República (CGR) realizó varios requerimientos de información, relacionados con el Proyecto Internacionalización del INS, a saber: el acuerdo de Junta Directiva donde se aprueba el proyecto, estudio de viabilidad jurídica y estudios técnicos, estudios de factibilidad y supuestos del negocio internacional que sustentan la sostenibilidad y el rédito que generará el proyecto para la Institución.

Al respecto, mediante oficio DFOE-CAP-1184 (No. 21772) del 02-12-2021, dicho Ente Contralor improbo el contenido presupuestario incluido en la partida de “Cuentas Especiales” por un monto de ₡81 860,8 millones, que contiene el presupuesto destinado al Proyecto Internacionalización del INS por ₡62 072,6 millones, basados en un aspecto relacionado con la clasificación de la partida presupuestaria; lo cual se prevé ser subsanado por parte de la Administración por medio de un presupuesto extraordinario a gestionarse en el 2022, una vez aprobada la liquidación presupuestaria del 2021.

En ese sentido, hasta tanto no se cuente con el resultado del proceso de aprobación por parte de la Contraloría General de la República, existe incertidumbre sobre si el proyecto contará con la viabilidad financiera requerida para llevarlo a cabo.

## B. Aspectos observados relacionados con el proyecto

### 1. Requerimiento del Consejo de Gobierno en Nota de Expectativas

Mediante el comunicado PE-01039-2021 del 30-09-2021, se trasladó a la Junta Directiva del INS la certificación del artículo 3 de la Sesión Ordinaria No. 182 del Consejo de Gobierno, celebrada el 28-09-2021; donde el Poder Ejecutivo, amparado en el reciente “*Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado*” (elaborado en setiembre del 2019), gira instrucciones, para que, entre otras cosas, se requiera: “[...] *Presentar al Consejo de Gobierno el cronograma de la expansión internacional de las operaciones del INS, a más tardar dos meses después de recibida la NOTA DE EXPECTATIVA (guardando la observancia del Artículo 12, de la Ley Nº 12, “Ley del Instituto Nacional de Seguros”, del 30 de octubre de 1924, que regula la confidencialidad de la información estratégica del INS) y apegarse a su cumplimiento*”.

Al respecto, esta Auditoría emitió una nota advertencia mediante el oficio AU-01024-2021 del 07-10-2021, donde se le indicó a la Junta Directiva que tal directriz gubernamental podría constituir un lineamiento y una política de acción específica, al solicitar el cronograma de la expansión internacional de las operaciones del INS, por lo que, de tomarse esta directriz como una orden de acatamiento obligatorio por parte de los miembros directores, la misma vulneraría el principio constitucional de autonomía que ostenta el INS, generando con esto un riesgo legal, por cuanto, las instituciones autónomas tienen reservada la iniciativa de su gestión y de gobierno corporativo.

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

En virtud de lo anterior, la Junta Directiva le solicitó a la Dirección Jurídica analizar la nota de advertencia citada, motivo por el cual, se emitió el criterio jurídico en el oficio DJUR-05025-2021 del 22-10-2021, por lo que la decisión final de dicho órgano de dirección, fue la de incluir dentro de la respuesta al Consejo de Gobierno, una nota de salvaguarda, en la que se indica que las fechas del proyecto pueden variar por causas internas (variación del apetito de riesgo, situación financiera de la cuenta técnica o técnica-financiera, aspectos propios del proyecto, otros) o externas (situación económica país o mundial, riesgos de seguridad jurídica, otros), lo cual puede conllevar a cambios en el tiempo, modificaciones en el proyecto o incluso el archivo del proyecto.

## 2. Documentación relacionada con el Caso de Negocio

### (i) Estudios base desactualizados

Los estudios que respaldan el Caso Negocio, sobre los cuales se basa el análisis de las posibles alternativas, a saber: Informe titulado “*Análisis de opciones de Internacionalización del INS*” (realizado por la firma KPMG en el 2017) e informe “*Estrategia de expansión de mercados fuera de Costa Rica*” (realizado por el Equipo Ejecutivo del INS en el 2018), no recogen dentro de su alcance, los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19, por cuanto esta inició en el país, en el año 2020. Por tanto, los escenarios y supuestos considerados en su oportunidad pudieron haber sufrido variaciones importantes, con respecto al entorno global actual y en consecuencia, las conclusiones y recomendaciones emitidas en esos informes pueden perder vigencia en la actualidad.

Cabe señalar que, con base en dichos estudios, fue que se definió la estrategia de expansión inorgánica, así como los países en los que se planea focalizar los estudios de mercado correspondientes.

Al respecto, es importante considerar lo establecido en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), específicamente la norma 4.5.2 *Gestión de proyectos* que versa sobre la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre las actividades de control que garanticen razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.

La situación expuesta ha sido influenciada por las circunstancias sobre el proyecto derivadas de los efectos de la pandemia y a los cambios en la estructura de gobernanza del proyecto, lo cual ha repercutido en el gestionamiento oportuno de la actualización de dichos documentos.

Cabe señalar que, las decisiones fundamentadas en información que no considere cambios significativos en la empresa y su entorno, generan riesgos relacionados con el alcance y diseño del proyecto y riesgos de viabilidad, en virtud de que podrían estarse direccionando los esfuerzos y recursos hacia estrategias y alternativas que no son la mejor opción para cumplir con el objetivo propuesto, generando con esto eventuales pérdidas financieras y daño reputacional para el INS.



IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

## **(ii) Impacto del proyecto en la estructura y procesos institucionales**

En el apartado del Caso de Negocio denominado “*Definición del problema a resolver*”, no se desarrolló el tema de cómo el proyecto podría impactar o modificar la estructura, los procesos y los sistemas institucionales, o cómo va a ser soportado mediante los procesos administrativos y sistemas de información actuales.

Al respecto, se debe tomar en consideración lo establecido en la Metodología de Administración de Proyectos del Grupo INS (MAP), específicamente en la plantilla 1. “*Caso de Negocio*”, mediante la cual se requiere que se consigne el detalle del impacto del proyecto en los aspectos señalados.

Se considera además que por la naturaleza de este proyecto, en la fase de elaboración del Caso de Negocio se podrían realizar análisis de alto nivel basados en ciertos pilares y supuestos, sin embargo, en fases posteriores se dispondrá de información más concreta para desarrollar los análisis de impacto en la Institución.

Lo comentado, podría afectar el dimensionamiento que se tiene del proyecto, al no contemplar actividades relevantes que impactarían en términos de logística y costos, con lo cual se activan riesgos relacionados con el alcance y diseño del proyecto y gestión de las operaciones, así como, riesgos en la atribución de costos y magnitud de la inversión.

## **3. Estudios de viabilidad del proyecto**

### **(i) Ausencia de análisis de costo-beneficio y retorno de la inversión en estudios de factibilidad financiera**

Producto de la revisión de los estudios de factibilidad financiera que sustentan el proyecto, no se logró evidenciar o documentar la existencia de un análisis referente al retorno de la inversión esperada de la iniciativa, que incluya un análisis del rendimiento que se proyecta obtener de este proyecto, versus si se mantuvieran esos recursos administrados en la cartera de inversiones del INS.

En respuesta a una consulta realizada al Director del Proyecto, sobre si se ha realizado un análisis de costos, se indicó que “*los costos solo se podrían estimar a partir de la materialización de una compra de compañía*”, es decir, hasta que se llegue a ese momento. Asimismo, ante consulta sobre si se han evaluado los aspectos económicos, financieros y estratégicos de ese proyecto en relación al INS, se aportaron estudios de impacto en el Índice de Solvencia de Capital, señalando que “*sobre otros estudios económicos o financieros, en relación con otra etapa de la implementación del proyecto, deberán determinarse posteriormente*”.

No obstante, en el Caso de Negocio del proyecto en cuestión, se indica que el análisis de costo-beneficio se realizará con los estudios de viabilidad; sin embargo, los estudios existentes versan sobre el impacto de la inversión en el Índice de Suficiencia de Capital (ISC) del INS y no

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

incorporan datos sobre el análisis de costo-beneficio y/o el retorno de la inversión esperada, los cuales son indicadores financieros importantes para fundamentar la toma de decisiones en procura de proteger la hacienda pública.

Otro referente consultado, fue el estudio técnico realizado por firma KPMG en el 2017, con el que se respalda la iniciativa de expansión internacional del INS, en el que se observa un análisis de retorno de la inversión de alto nivel, sin embargo, este apuntó que las estimaciones debían de ajustarse, una vez que se definan las posibles empresas a adquirir para iniciar el proceso de expansión.

El otro estudio que originalmente respalda la iniciativa, elaborado por el Equipo Ejecutivo del INS en el 2018, lo que desarrolló en temas financieros fue un análisis del impacto del proyecto en el Índice de Solvencia del Capital del INS y en el apartado denominado “*Criterios a seguir para la internacionalización*”, se listan una serie de aspectos importantes a considerar en la selección del esquema de internacionalización, entre ellos: una evaluación financiera del proyecto que implica los costos y beneficios, estimación del Valor Presente Neto (VPN) o la tasa Interna de Retorno (TIR). No obstante, no se cuenta con estudios a la fecha, donde se desarrollen dichos análisis.

En ese sentido, es necesario que se disponga de tales análisis, en virtud de que los beneficios y costos de la iniciativa son elementos fundamentales al momento de tomar la decisión, sobre si se procede o no con el desarrollo de un proyecto de esta magnitud, para el cual, se prevé una inversión inicial de ₡63 600 millones. No obstante, el proyecto continúa avanzando sin contar con dichos análisis; considerando además la importancia del respaldo documental que se debe tener, de cara a la transparencia y rendición de cuentas ante las partes interesadas.

Por consiguiente, en criterio de este Despacho, al no existir el debido análisis sobre el retorno de la inversión que incluya el rendimiento proyectado, se genera una circunstancia que atenta contra lo estipulado en diversas disposiciones legales que a continuación se exponen.

- **Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública No. 8422.**

La Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública No. 8422, en lo de interés establece:

*“Artículo 3º-Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”*

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

Del anterior precepto normativo, se observa que toda actuación administrativa demanda que los servidores públicos deben de orientar su gestión a la completa satisfacción del interés superior, así como el debido resguardo y administración de los fondos públicos en aplicación de los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, atendiendo las necesidades de la Institución de una manera ordenada y debidamente planificada.

Sobre este particular, la Contraloría General de la República elaboró una definición de este principio de probidad y dispuso:

*“[...] el deber contenido en el artículo antes transcrito es sumamente amplio en sus alcances, y parte precisamente de una obligación básica de todo funcionario público, misma que ya se encontraba establecida en el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, cual es que “el servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfaga primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados”, en donde el interés público se distingue y prevalece sobre el interés de la Administración (véase el inciso 2 del mismo ordinal 113) y en cuya apreciación ha de tenerse en cuenta los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no pueden en ningún caso anteponerse la mera conveniencia. (véase el inciso 3 del mismo ordinal 113). Es decir, las leyes presentan al funcionario público como un servidor de los administrados –artículo 114 de la Ley General de la Administración Pública-, y por lo tanto, como un promotor y garante del interés público y del bienestar social, por encima de cualquier otro interés personal, privado, de grupo o incluso de la propia Administración, sobre los cuales ha de prevalecer el interés público. La novedad que trae al ordenamiento jurídico el deber de probidad es que introduce elementos más concretos y apreciables que permiten orientar la labor del funcionario público, a efecto de que su gestión verdaderamente responda al mandato de que es depositario al servicio de la comunidad, estableciendo elementos mínimos que deben necesariamente seguirse para que el trabajo del servidor público sea el que se espera de él [...]”. (Criterio DAGJ-3689 del 9 de diciembre de 2005, oficio de referencia N.º 16645). (El subrayado es suplido).*

Siempre sobre el mismo tópico de referencia, el Ente Contralor, en el criterio DJ-1201-2010 del 26 de marzo de 2010, indicó en lo de interés que:

*“[...] Por su parte, esta institución, ha señalado que el numeral 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, tiene tres manifestaciones importantes, que son: **1. Al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua** y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República. **2. Al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña.** **3. Al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente [...]**”. (El resaltado y subrayado son suplidos).*

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

Por ello, tal circunstancia en los términos actuales se aleja de los fines de la protección del interés superior y pondría en riesgo la adecuada administración de los fondos públicos.

- **Ley General de la Administración Pública No. 6227.**

Asimismo, esta Auditoría Interna considera que la implementación de estrategias comerciales tendientes hacia un proceso de expansión internacional del INS, sin contar con los debidos estudios técnicos y financieros que ponderen la viabilidad económica y conveniencia coyuntural del proyecto, atentan contra lo preceptuado en la Ley General de la Administración Pública No. 6227, por cuanto, por las implicaciones económicas de este proyecto de expansión, las decisiones tienen que responder estrictamente a la objetividad de criterios técnicos, apartándose con ello, la posible discrecionalidad del acto. En ese entendido, la cita normativa estipula:

*“[...] Artículo 16.-*

*1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.*

*[...]*

*Artículo 160.-El acto discrecional será inválido, además, cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso”.*

Sobre el particular, la Procuraduría General de la República, en el dictamen No. 469 del 8 de diciembre de 2020, indicó:

*“[...] Bajo ese entendido, la discrecionalidad no puede extenderse sobre aspectos regulados ya de por sí por la técnica y la ciencia, entendidas como un conjunto de conocimientos exactos aplicables a procesos previamente determinados por las normas. Es decir, no cabría invocar el ejercicio de potestades discrecionales para resolver en forma contraria a lo que natural o legalmente determinan las reglas técnicas, científicas, de lógica, de justicia e incluso de conveniencia. (...)”*

De acuerdo con la información analizada, debe establecerse las acciones pertinentes, en la etapa en la que se requerirá la realización de los estudios en cuestión.

Cabe señalar que, el desarrollar estrategias que no dispongan de un análisis de costo-beneficio, no permite la toma de decisiones que encajen dentro del principio de probidad por parte de los funcionarios responsables. Dicha situación propicia riesgos de gran impacto relacionados con el alcance y diseño del proyecto; riesgos de viabilidad, en virtud de que podrían direccionarse los esfuerzos y recursos hacia estrategias y alternativas que no son la mejor opción para cumplir con el objetivo propuesto; riesgos de pérdidas financieras y riesgos de daño reputacional que afecten al INS.

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

## **(ii) Insuficiente dimensionamiento de la capacidad interna para gestionar el proceso de internacionalización**

Sobre la capacidad del INS de asumir una expansión internacional, se determinó que actualmente se encuentran en desarrollo varios proyectos de corte administrativo y tecnológicos, a saber: programa Umbrella (AXIS, HIS y ERP) e implementación de las Normas Internacionales de Información Financieras NIIF 17- Contrato de Seguros y NIIF 9- Instrumentos Financieros; que convergen con el desarrollo de esta otra iniciativa de internacionalización; siendo todos estos proyectos de gran impacto, complejidad y que conllevan recursos y concentración de esfuerzos de las áreas sustantivas del INS. Aunado a lo anterior, existen líneas de negocio deficitarias, sobre las cuales la Administración aún se encuentra realizando esfuerzos para su estabilización.

Al respecto, no se ha documentado un análisis que evalúe o considere los aspectos antes indicados y que determinen el impacto y las limitaciones que podrían estos desencadenar en la gestión de la iniciativa de expansión internacional; la cual va más allá del horizonte de tiempo del proyecto, en virtud de que éste último se concreta con la compra de una empresa. Sin embargo, de manera inmediata, continuaría un importante proceso de toma de posesión de la empresa adquirida y la implementación de temas tales como: gobierno corporativo, cultura, gestión administrativa, financiero-contable, el soporte operativo y establecimiento de la marca INS, entre otros aspectos.

En ese sentido, se referencia lo establecido en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), específicamente la norma 4.5.2 *Gestión de proyectos*, que versa sobre la responsabilidad de la Administración sobre las actividades de control que garanticen razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.

Lo anterior, obedece a que la Metodología de Administración de Proyectos del INS no incorpora la realización de ese tipo de análisis para proyectos estratégicos de gran impacto.

La ausencia de un análisis de priorización que respalde la capacidad del INS, de desarrollar de manera concomitante, varias iniciativas o proyectos de gran envergadura y complejidad y la demanda de esfuerzos y sinergias de áreas sustantivas de la Institución, lo que genera riesgos relacionados con la gestión de operaciones, por un insuficiente dimensionamiento de la capacidad para gestionar el proceso de internacionalización y en consecuencia, pueden adoptarse decisiones inadecuadas que provoquen la generación de nuevos riesgos y pérdidas financieras para la Institución, así como, el riesgo de no cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos y riesgos de daño reputacional para la imagen institucional.

## **4. Planificación de la estrategia de gobernanza de la empresa a adquirir**

### **(i) Actividades no previstas en el cronograma**

De conformidad con lo indicado por el Director del Proyecto, sobre la estrategia a seguir para la toma de posesión de la posible empresa a adquirir, se indica que de momento los esfuerzos se encuentran abocados a concretar la etapa de prospectación, de cuyos resultados dependerá el

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

avance hacia la siguiente etapa de debida diligencia, por tanto, en etapas más maduras del proyecto, se contará con un panorama que brinde mayor información para poder establecer una ruta de acción para la toma de posesión.

Asimismo, agrega que se tiene previsto conformar un equipo contraparte para acompañar a la empresa consultora que realizará eventualmente el estudio de debida diligencia y que dicho equipo pueda participar en la toma de posesión de la nueva empresa.

Sobre el particular, previo al cierre del proyecto no se logró evidenciar en el cronograma alguna actividad o tarea relacionada con la planificación de la estrategia para la toma de posesión de la empresa, considerando que la conclusión del proyecto está prevista para junio del 2022, una vez se formalice la compra de la empresa.

Al respecto, nuevamente se referencia a lo establecido en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), concretamente la norma 4.5.2 *Gestión de proyectos*, que aborda el tema de la responsabilidad de la Administración sobre las actividades de control que garanticen razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la Institución emprenda.

En ese sentido, el no disponer de una estrategia de gobernanza planificada, antes de que concrete la adquisición, expone a la Institución a riesgos relacionados con la gestión de operaciones, al no estar debidamente preparada para la toma de posesión de la empresa.

#### **(ii) Política para la internacionalización no formalizada**

Por otra parte, mediante sesión No. 9581 del 30-03-2021, la Gerencia General elevó a la Junta Directiva para aprobación, la propuesta de la “*Política para la Internacionalización*” y su anexo denominado “*Protocolo de Gobierno Corporativo de Internacionalización*”, mediante los cuales se pretende establecer las pautas que el INS debe de atender en sus procesos de adquisición, fusión o formación de una aseguradora en el extranjero, que incluyen temas de gobierno, designación de responsabilidades, tareas a ejecutar previo y posterior a la adquisición, entre otros. No obstante, dicho Órgano dispuso conocerlos en una sesión posterior, siendo que a la fecha de este estudio aún no se encuentran aprobados, a pesar de que el proyecto sigue avanzando en una etapa de prospectación.

En ese sentido, es importante hacer referencia a Ley del Instituto Nacional de Seguros No. 12, artículo 5, que establece que la Junta Directiva le corresponde dictar las políticas generales de la Institución y ejercer la dirección y el control estratégico de la institución y sus empresas.

Por su parte, en el Acuerdo (SUGEF 16-16), Reglamento sobre Gobierno Corporativo, en el artículo 45, punto 7 y 9, establece como responsabilidad del órgano de dirección de la controladora, el aprobar políticas y estrategias claras, así como definir un proceso centralizado para el establecimiento de nuevas entidades individuales o cambios en la estructura del grupo o conglomerado financiero y asegurar que éstas son coherentes con las políticas y los intereses del grupo o conglomerado financiero. Además de considerar la capacidad de supervisión sobre

IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

las entidades individuales y se identifican los riesgos significativos que surgen de las estructuras y cómo estos pueden ser gestionados.

Lo anterior, obedece a que la política para la internacionalización ha estado en revisión por el equipo de alto nivel delegado según la MAP (Director del Proyecto y Gerencia General), y de acuerdo con lo informado se estará elevando a conocimiento y aprobación en los próximos días.

La ausencia de políticas y otros documentos normativos, mediante los cuales se establezcan pautas, responsabilidades, gestión de riesgos y control, entre otros, propician el desmejoramiento del marco de gobierno corporativo, y la falta de transparencia hacia las partes interesadas, generando riesgos relacionados con la dirección del proyecto.

### III. CONCLUSIONES

Derivado del análisis de las acciones realizadas en torno al Proyecto Internacionalización del INS, correspondientes al período 2021, de acuerdo con la información generada en las fases del proyecto según el cronograma, se determinó que existen varios temas que requieren ser abordados, con el fin de fortalecer y preparar mejor la Institución para afrontar con mayores posibilidades de éxito, canalización de esfuerzos y recursos, la estrategia para incursionar en la internacionalización, a través de una expansión inorgánica, así como disponer del debido respaldo documental que demuestre que la estrategia promueve el uso óptimo de los fondos públicos para la generación de valor público, de cara a la transparencia y rendición de cuentas hacia las partes interesadas.

Lo expuesto, genera riesgos relacionados con el alcance y diseño del proyecto, riesgos de viabilidad, de gestión de las operaciones y de dirección del proyecto, así como riesgos en la atribución de costos y magnitud de la inversión, en virtud de que podrían estarse direccionando esfuerzos y recursos públicos hacia estrategias y alternativas que no son la mejor opción para cumplir con el objetivo propuesto, aumentando la exposición al riesgo de altas pérdidas financieras y daño reputacional a la imagen del INS, considerando el monto previsto para la inversión de este proyecto, el cual asciende a ₡63 600 millones.

Respecto a la fase de prospectación de empresas, la cual se encontraba en construcción al momento de realizarse este estudio, no fue posible disponer de información consolidada que permitiera realizar un escrutinio o análisis por parte de esta Auditoría.

#### IV. RECOMENDACIONES

##### Para la Gerencia General:

Gestionar en conjunto con el Director del Proyecto Internacionalización del INS, lo siguiente:

**A.1.** Realizar las coordinaciones necesarias para la revisión de los documentos: “*Análisis de opciones de Internacionalización del INS*” (realizado por la firma KPMG en 2017) e informe “*Estrategia de expansión de mercados fuera de Costa Rica*” (realizado por Equipo Ejecutivo del INS en 2018) y de acuerdo con la estrategia que la Administración defina, proceder con su validación y actualización. Lo anterior, con el fin de contar con estudios actualizados e integrales que permitan razonar adecuadamente las decisiones que se vayan a tomar en relación con la estrategia de internacionalización del INS.

**Prioridad: Alta.**

**A.2.** Gestionar la realización de los estudios de factibilidad financiera del proyecto, que considere como mínimo los siguientes elementos, entre otros que la Administración desee valorar: estudios de mercado, costos operativos, gastos de administración, gastos de depreciaciones, proyección de ingresos, estimación del punto de equilibrio, definición de las metas de ventas, proyección de los estados financieros y flujos de caja del proyecto, flujo neto de efectivo, flujo de efectivo descontado, Valor Presente Neto, Tasa Interna de Retorno (TIR), relación costo-beneficio, índice de deseabilidad y Valor Actual Neto Actualizado.

**Prioridad: Alta.**

**A.3.** Una vez se disponga de los resultados de los estudios indicados en la recomendación A.2., compartir los resultados con el equipo de alto nivel para el análisis y toma de decisiones que correspondan.

**Prioridad: Alta.**

**A.4.** Coordinar con el Departamento de Proyectos para que se realice y documente un análisis de la capacidad operativa del INS para asumir la iniciativa de expansión internacional, en la misma línea de tiempo en que se están gestando otros proyectos de gran impacto, considerando además otros aspectos que demandan esfuerzos, como por ejemplo: la estabilización de líneas de negocio que están generando pérdidas técnicas.

**Prioridad: Alta.**

**A.5.** Una vez concretado el análisis indicado en la recomendación A.4, compartir los resultados con el equipo de alto nivel para su consideración y toma de decisiones que correspondan. Lo anterior, con el fin de fortalecer y preparar mejor la Institución para poder afrontar con mayor posibilidad de éxito, canalización de esfuerzos y recursos, la estrategia de incursionar en un proyecto de esta magnitud.

**Prioridad: Alta.**



IA-011-2022  
24 de marzo, 2022

**A.6.** Planificar en una primera fase, la estrategia que contemple los pilares fundamentales de la gobernanza de la nueva empresa previo a concretar la adquisición.

**Prioridad: Alta.**

**A.7.** Definir en una segunda fase, la estrategia que abordará todos los aspectos o tareas específicas de gobierno corporativo procedentes, según la normativa vigente en Costa Rica y en el país de destino de la empresa adquirida.

**Prioridad: Baja.**

**A.8.** Concretar las acciones necesarias para elevar a la Junta Directiva del INS, la Política de Internacionalización y el Protocolo de Gobierno Corporativo de Internacionalización, con el fin de que estos documentos cuenten con la aprobación respectiva.

**Prioridad: Alta.**

**A.9.** Realizar y documentar los análisis que correspondan para definir el impacto que el proyecto tendrá en la estructura, los procesos y los sistemas institucionales, entre otros aspectos, y proceder a actualizar el documento Caso de Negocio, con el propósito de que se cuente con el debido respaldo documental, de cara a la transparencia y rendición de cuentas hacia las partes interesadas.

**Prioridad: Alta.**

**Hecho por**

**Revisado y aprobado por**

Licda. Jessica Carrillo Morales  
Auditor II

Lic. Rodrigo Muñoz Solera  
Jefe de Auditoría Operativa