



**INFORME N.º DFOE-AE-IF-13-2016**  
**26 de octubre, 2016**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE  
ENERGÍA**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA  
DEL AVANCE DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO EN  
EL CUMPLIMIENTO DE LA META DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 2015-2018 RELATIVA AL CENTRO  
NACIONAL DE CONGRESOS Y CONVENCIONES**

**2016**



## RESUMEN EJECUTIVO

### **¿Qué examinamos?**

La auditoría tuvo como objetivo verificar el estado de cumplimiento al 31 de diciembre de 2015, de la meta relativa a la ejecución del proyecto de construcción del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” (PND 2015–2018). En el 2015 el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) propuso un avance de esta meta en actividades de las fases I, II y III, a las cuales asignó un peso del 23% del total del proyecto.

### **¿Por qué es importante?**

El ICT impulsa la construcción del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, y señala como propósito diversificar la oferta de productos turísticos del país; ello, como una de las metas del PND 2015–2018. Por esa razón, es relevante analizar el planteamiento de dicha meta en el 2015, lo cual se reafirma debido a la cuantía de los recursos públicos involucrados en el proyecto, de aproximadamente US\$38 millones.

### **¿Qué encontramos?**

El ICT no utiliza buenas prácticas generalmente aceptadas de administración de proyectos, como los establecidos por el Project Management Institute en la Guía de los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®) y en The Practice Standard for Earned Value Management (Método del valor ganado), para gestionar la construcción del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, a pesar de la cuantía significativa de los recursos públicos a invertir en éste. Es así como, el instrumento de control del tiempo utilizado como cronograma carece de rigor técnico, pues no establece un orden óptimo de las actividades, la desagregación de estas, las holguras, ni las fechas de inicio y término programadas, lo cual, eleva el nivel de incertidumbre acerca de la finalización de plazos, con el consecuente incremento en los costos.

Tampoco, se lleva un registro de los tiempos consumidos en las actividades ya abarcadas, sus fechas de inicio y finalización reales, tiempos de las desviaciones en su ejecución, ni el efecto de estas en las subsiguientes actividades. Lo anterior, con el fin de utilizar dicha información como insumo en la toma de decisiones sobre el curso de avance del proyecto.

Como referencia, el Project Management Institute establece en la guía citada que las actividades de un proyecto se deben desglosar al nivel más detallado posible, su secuencia debe permitir identificar y documentar las interrelaciones lógicas entre ellas, y estimarse los recursos para ejecutar cada una. También, la buena práctica refiere al desarrollo del cronograma del proyecto con base en técnicas, como el método de la ruta crítica, que detalle el orden de las actividades, su duración, recursos y restricciones; así como, a la aprobación del cronograma que constituye la línea base de medición del avance del proyecto.

El ICT estimó que en el 2015 del 100% programado para la meta solamente se avanzó 29,7%. El avance de esta meta es atribuido por el Instituto a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para acceder al Centro desde la autopista General Cañas (parte de la fase II), el avance parcial en el proceso de contratación administrativa para la construcción de la obra, y acuerdos con otras instituciones para la instalación de servicios públicos (parte de la fase II).

A su vez, el ICT estimó un avance acumulado del 53,25% del total del proyecto para el período 2011 al 2015, porcentaje que a criterio del Órgano Contralor está sobreestimado, pues, el proyecto no se encuentra en fase constructiva, y los recursos financieros ejecutados corresponden al 7% de los US\$38 millones del costo estimado del proyecto.

*Esa situación se debe a que el avance de la meta y del proyecto se determinó con base en criterios como: importancia relativa, dificultad de ejecución institucional, compromiso económico institucional y riesgo potencial de atrasos de cada actividad. Así, el 100% del proyecto fue distribuido por la Administración en: 29,5% para los estudios preliminares, básicos y de servicios profesionales; 7% los permisos y autorizaciones; 16,5% el proceso de contratación administrativa de la etapa constructiva; 36,5% la ejecución de los contratos de construcción de la obra; 2% el cierre de esa construcción, y 8,5% la contratación para la administración del Centro. En contraste, el método de valor ganado que recomienda el Project Management Institute concilia los avances físicos con los financieros, para proporcionar una medida realista y objetiva del avance del proyecto.*

*Por otra parte, el ICT no ha implementado un proceso de seguimiento robusto del desempeño del proyecto, pues no son periódicas las mediciones del avance y las proyecciones, ni se emiten informes al Ministro de Turismo, la Gerencia del Instituto o a su Junta Directiva, a pesar de la relevancia de la información para la toma de decisiones. Esas debilidades en la gestión del proyecto, permiten concluir que el ICT asume riesgos que pueden incidir en desviaciones relevantes en materia de ejecución de proyectos.*

### **¿Qué sigue?**

*En razón de lo expuesto, se dispone a las autoridades del ICT establecer e implementar: el cronograma del proyecto, con base en la definición precisa de las actividades, secuencia lógica de sus interrelaciones, estimación de los recursos y duraciones, fechas de inicio y finalización, y ruta crítica; el método de medición del avance del proyecto, que integre el progreso de las actividades del cronograma con la ejecución de los recursos empleados, así como la emisión de informes acerca del estado de avance del proyecto, su periodicidad y contenido según las necesidades de los interesados.*



## CONTENIDO

Página n.º

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	1
METODOLOGÍA APLICADA .....	2
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA .....	2
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>3</b>
DEBILIDADES EN EL CRONOGRAMA DEL PROYECTO .....	3
INCONGRUENCIAS EN LA CUANTIFICACIÓN DEL AVANCE DE LA META .....	5
INSUFICIENTE SEGUIMIENTO AL DESARROLLO DEL PROYECTO .....	7
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>8</b>
<b>4. DISPOSICIONES .....</b>	<b>8</b>
A ALBERTO LÓPEZ CHAVES EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL ICT, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	9

## **INFORME N.º DFOE-AE-IF-13-2016**

### **DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

### **ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA**

## **INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL AVANCE DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA META DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018 RELATIVA AL CENTRO NACIONAL DE CONGRESOS Y CONVENCIONES**

### **1. INTRODUCCIÓN**

#### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428.
- 1.2. El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) impulsa la construcción del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, y señala como propósito diversificar la oferta de productos turísticos del país; ello, como una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” (PND 2015–2018). Por esa razón, es relevante analizar el planteamiento de dicha meta en el 2015, lo cual se reafirma debido a la cuantía de los recursos públicos involucrados en el proyecto, de aproximadamente US\$38 millones.

#### **OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

- 1.3. El objetivo de esta auditoría fue verificar el estado de cumplimiento al 31 de diciembre de 2015, de la meta relativa a la ejecución del proyecto de construcción del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, establecida en el PND 2015-2018.

#### **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

- 1.4. Se analizaron las acciones ejecutadas por el ICT relativas a la meta de construir el Centro Nacional de Congresos y Convenciones, así como, los reportes al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). El periodo de estudio comprende del 1º de enero y hasta el 31 de diciembre de 2015.
- 1.5. No formó parte del alcance de la auditoría la legalidad, eficacia y eficiencia de las actuaciones del ICT en las etapas del proyecto que fueron ejecutadas en el período en estudio, ni el proceso de contratación administrativa.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

- 1.6. La metodología utilizada se fundamentó en el procedimiento de la auditoría de carácter especial, establecido en el Manual General de Fiscalización Integral de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General, y el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, Resolución n.º R-DC-064-2014.
- 1.7. Además, se utilizaron buenas prácticas establecidas en estándares internacionales acerca de la gestión de proyectos, específicamente: a) Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®) del Project Management Institute, cuarta edición, 2008; y b) Practice Standard for Earned Value Management, Project Management Institute, 2005.

## **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

- 1.8. En reunión celebrada el 17 de mayo de 2016, se expusieron los resultados de la auditoría al MBA. Mauricio Ventura Aragón, Ministro de Turismo, al Doctor Gustavo López Chaves, Gerente General del ICT, al Lic. Gustavo Alvarado Chaves, Líder del Macroproceso de Gestión y Asesoría Turística, al Lic. Juan Carlos Borbón Marks, Gerente del Proyecto Centro Nacional de Congresos y Convenciones, y al Lic. Fernando Rivera Solano, Auditor Interno del ICT. El borrador del informe de la auditoría se remitió al Gerente General de ese Instituto, con el fin de obtener observaciones.
- 1.9. Mediante el oficio n.º G-1931-2016 del 4 de octubre de 2016, la Gerencia General del ICT comunicó a la Contraloría General la aceptación de las disposiciones emitidas. En cuanto al contenido del informe, refirió que el cronograma del proyecto resultó eficaz durante la fase de trámite de permisos y comparte el criterio del Órgano Contralor relativo a la necesidad de robustecer dicho instrumento ante una eventual fase constructiva del Centro. También, acotó que el trámite de permisos del proyecto fue complejo, por lo cual se otorgó un peso significativo a esta fase en la cuantificación del avance y respeta el criterio de la Contraloría General, en cuanto a la desvinculación entre el avance reportado del proyecto y los recursos invertidos.

## **GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA**

- 1.10. El ICT es una institución autónoma del Estado cuya finalidad principal es incrementar el turismo en el país por medio de diversas actividades, entre ellas, promover la construcción y mantenimiento de lugares de recreo para uso de los turistas. Además, una de sus funciones consiste en construir, arrendar y administrar edificaciones adecuadas al descanso y esparcimiento de los visitantes, siempre y cuando la iniciativa privada no actúe en forma satisfactoria.
- 1.11. De esa manera, el ICT orienta su labor a fortalecer los productos turísticos, tales como sol y playa, ecoturismo, aventura y turismo rural, pues la experiencia de los turistas se fundamenta en una mezcla de consumo de esos productos durante su estadía en el país. En ese contexto, surge la iniciativa de construir el Centro Nacional de Congresos y Convenciones, con la finalidad de impulsar la diversificación en la oferta de productos turísticos.

- 1.12. El ICT definió que este proyecto comprende las actividades requeridas desde los estudios preliminares hasta el inicio de la etapa operativa. Para ello, lo dividió en 7 etapas: I Estudios preliminares, II Estudios básicos, III Estudios y servicios profesionales específicos, IV Permisos y autorizaciones, V Etapa constructiva, VI Cierre de proyecto y VII Etapa operativa.
- 1.13. Para el momento en que fue incorporado el proyecto como una meta del PND 2015-2018, el ICT señaló como línea base el avance alcanzado al 2013, que comprendía las autorizaciones, diseños, aval para el financiamiento, precalificación de empresas y cartel para iniciar el trámite de contratación de la etapa constructiva del proyecto.
- 1.14. Al 2015 se propuso un avance de esta meta en las fases de: I. Licitación de la oferta técnica, adjudicación, elaboración, firma y refrendo del contrato de obra, y elaboración del cartel para contratar la administración del Centro; II. Inicio de la etapa constructiva, y III. Licitación para la administración, adjudicación, elaboración, firma y refrendo del contrato. Para los años siguientes, las fases pendientes del proyecto serían la ejecución de contratos de construcción de la obra, el cierre del proyecto y la etapa operativa (contrato de administración).

## **2. RESULTADOS**

### **DEBILIDADES EN EL CRONOGRAMA DEL PROYECTO**

- 2.1. El cronograma del ICT para la construcción del proyecto Centro Nacional de Congresos y Convenciones carece de rigor técnico, pues no establece una ruta y actividades críticas, su desagregación, las holguras de aquellas no críticas ni las fechas de inicio y término programadas. Tampoco, el Instituto cuenta con un registro del tiempo consumido en las actividades ya abarcadas, sus fechas de inicio y finalización reales, tiempos de las desviaciones en su ejecución ni de la afectación a las subsiguientes actividades.
- 2.2. Al respecto, el ICT suministró dos documentos diferentes como cronograma del proyecto. El primero, es un documento Excel denominado 2014 cuantitativo-cualitativo y programación CNCC, este consiste en un diagrama de barras que presenta los meses para la ejecución de las actividades del 2014 al 2016 y su secuencia. Además, en dicho documento se indica que la conclusión del proyecto estaba programada para el primer semestre de 2018.
- 2.3. El segundo documento, es otra hoja Excel con un diagrama de barras denominado: Proyecto Centro Nacional de Congresos y Convenciones de Costa Rica. Programación global del proyecto. (montos en miles de USA\$). Este incluye algunas actividades y enfatiza el flujo de caja estimado y fuentes de financiamiento para el 2016 y 2017, mostrando montos mensuales por actividad y el gasto total acumulado de los años 2011 a 2015. Dicho documento consigna la conclusión del proyecto para finales de 2017.
- 2.4. Además, en ambos documentos Excel se presenta un diagrama que mediante colores indica el estado de avance de las actividades, según las siguientes categorías: en trámite, pendiente, en aprobación final y concluida. Sin embargo, estas actividades no coinciden de forma precisa con las indicadas en los citados diagramas.



- 2.5. Así las cosas, aunque la Administración tiene instrumentos que esbozan en términos generales el ámbito temporal del proyecto, estos no constituyen un cronograma completo para la gestión del tiempo del proyecto, acorde con la magnitud, complejidad y cuantía de los recursos públicos involucrados por US\$38 millones.
- 2.6. Las debilidades apuntadas se deben a que el ICT no utiliza criterios generalmente aceptados de administración de proyectos, para gestionar la construcción del Centro Nacional de Congresos y Convenciones. Estos criterios constituyen buenas prácticas que, a modo de referencia, fueron emitidas por el Project Management Institute y contenidas en la Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®) en materia de dirección de proyectos.
- 2.7. En cuanto a la gestión del tiempo del proyecto, dicha guía incluye los procesos relativos a: 1) definir las actividades, 2) secuenciar las actividades, 3) estimar los recursos de las actividades, 4) estimar la duración de las actividades y 5) desarrollar y controlar el cronograma. De esta forma, los procesos de gestión del tiempo del proyecto y las herramientas y técnicas asociadas, se documentan en el plan de gestión del cronograma. Así, mientras se ejecutan las actividades, de forma paralela se desarrolla el proceso de control del cronograma, para asegurar que el proyecto se concluya oportunamente.
- 2.8. El proceso de definir las actividades consiste en identificar las acciones necesarias para obtener los entregables del proyecto, en el nivel más detallado. Esas actividades proporcionan una base para la estimación, planificación, ejecución, seguimiento y control del proyecto. Además, la lista de las actividades del cronograma debe ser exhaustiva e incluye un código que las identifica y la descripción del alcance del trabajo para cada actividad, con el detalle suficiente para que sea comprensible por todos los involucrados en su ejecución.
- 2.9. El proceso de secuenciar las actividades permite identificar y documentar las interrelaciones entre las actividades del proyecto, y su secuencia se establece mediante relaciones lógicas, de modo que cada actividad, a excepción de la primera y de la última, se conecta con al menos una predecesora y una sucesora. Para ello, se elabora un diagrama del cronograma del proyecto. También, puede ser necesario incluir adelantos o retrasos entre las actividades, de modo que el cronograma del proyecto sea realista y viable.
- 2.10. Asimismo, el proceso para estimar los recursos de las actividades consiste en perfilar el tipo y las cantidades de materiales, personas, equipos o suministros requeridos para ejecutar cada actividad. Esto se relaciona de forma directa con el proceso de costeo del proyecto.
- 2.11. El proceso para estimar la duración de las actividades permite establecer, de forma aproximada, la duración necesaria para finalizar cada una de ellas en consideración de los recursos estimados. Para ello, se utiliza información acerca del alcance de la actividad, tipo y cantidad de recursos necesarios y sus calendarios de utilización. Además, se documentan todos los datos y supuestos que respaldan el estimado de la duración para cada actividad, cuya precisión se puede mejorar considerando el grado de incertidumbre y riesgo de la estimación, lo cual, tiene origen en la Técnica de Revisión y Evaluación de Programas (método PERT).



- 2.12. El proceso de desarrollar el cronograma consiste en analizar el orden de las actividades, su duración, los requisitos de recursos y las restricciones para crear el cronograma del proyecto. La incorporación de las actividades, duraciones y recursos a la herramienta de planificación genera un cronograma con fechas de inicio y finalización planificadas para concluir las actividades del proyecto. Dicho cronograma debe contar con la aprobación de las autoridades correspondientes, y servir como línea base para medir el avance. También, continúa en constante revisión y ajuste cuando resulte necesario.
- 2.13. En el desarrollo del cronograma del proyecto se utiliza el análisis de la red del cronograma, el cual emplea diversas técnicas analíticas, tales como el método de la ruta crítica y el método de la cadena crítica, para calcular las fechas de inicio y finalización tempranas y tardías tendientes a determinar la holgura total y la holgura libre de cada una. De esa forma, el cronograma del proyecto debe contener, como mínimo, la fecha de inicio y finalización para cada actividad y su respectiva holgura.
- 2.14. El proceso de controlar el cronograma permite dar seguimiento al estado del proyecto para actualizar su avance y gestionar cambios a la línea base del cronograma. Dicho proceso consiste en determinar el estado actual del cronograma del proyecto, influir en los factores que generan cambios en el cronograma, así como gestionar y registrar los cambios reales conforme suceden. El plan de gestión del cronograma describe cómo este se gestionará y controlará, mientras que la línea base del cronograma se compara con los resultados reales para determinar si es necesario un cambio o una acción preventiva o correctiva.
- 2.15. Es así como, las debilidades en la gestión del cronograma del proyecto, impiden al ICT sustentar la gestión del tiempo del proyecto del Centro Nacional de Congresos y Convenciones y elevan el nivel de incertidumbre acerca de la finalización de plazos, con el consecuente incremento en los costos. Además, limita la rendición de cuentas sobre el avance del proyecto a los tomadores de decisión del ICT y a la ciudadanía.

#### **INCONGRUENCIAS EN LA CUANTIFICACIÓN DEL AVANCE DE LA META**

- 2.16. El PND 2015-2018 establece como una de las metas del ICT lo siguiente: “Disponer de un recinto para el CNCC. 2015: Fase I (peso 36,5%): Licitación para la oferta técnica; Adjudicación, elaboración, firma y refrendo del Contrato de obra; Elaboración del cartel para contratar la administración del CNCC. Fase II (peso 48%): Inicio de la etapa constructiva. (10 millones US\$). Fase III (peso 15,5%): Licitación para la administración: Adjudicación, elaboración, firma y refrendo de Contrato.”
- 2.17. Las estimaciones del ICT muestran que en el 2015 logró un avance de esta meta del 29,7% de lo programado. Este avance el ICT lo atribuye a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para acceder al Centro desde la autopista General Cañas (parte de la fase II), el avance parcial en el proceso de contratación administrativa para la construcción de la obra, y acuerdos con otras instituciones para la instalación de servicios públicos (parte de la fase II).
- 2.18. El restante 70,3% de la meta estimada para el 2015, y que se encuentra pendiente, comprende concluir el procedimiento de contratación para construir la obra, avanzar en la ejecución de dicha construcción hasta un monto de US\$10 millones y llevar a

cabo el procedimiento de contratación del administrador del Centro Nacional de Congresos y Convenciones.

- 2.19. Por otra parte, la estimación del avance del proyecto para el período 2011-2015 efectuada por el ICT fue del 53,25% del total del proyecto; ello, a partir de la distribución del 100% del proyecto en 7 etapas: el 5% para la etapa I Estudios preliminares; 8% etapa II Estudios básicos; 16,5% etapa III Estudios y servicios profesionales específicos; 7% etapa IV Permisos y autorizaciones; 53% etapa V Etapa constructiva; 2% etapa VI Cierre de proyecto; y 8,5% etapa VII Etapa operativa.
- 2.20. El citado avance del 53,25% está sobreestimado, pues el proyecto no se encuentra en fase constructiva y los recursos financieros ejecutados corresponden al 7% de los US\$38 millones del costo estimado. El avance indicado se reporta considerando la ejecución de: estudios preliminares, básicos y de servicios profesionales, con un peso relativo del 29,5% del total de actividades del proyecto; los permisos y autorizaciones con un peso del 6%, el proceso de contratación administrativa de la etapa constructiva e instalación de servicios públicos con un 16% y la elaboración del cartel para contratar la administración del Centro con un 1,75%.
- 2.21. Las etapas del proyecto con actividades pendientes corresponden a: la aprobación de planos y permisos de construcción con un peso de 1% (etapa IV); las actividades pendientes del proceso de contratación administrativa de la etapa constructiva e instalación de servicios públicos con 1,5% (etapa V); la ejecución de los contratos para la construcción de la obra con 35,5% (etapa V). Además, el cierre del proyecto con 2% (etapa VI) y las actividades pendientes de la etapa operativa (contrato de administración) con 6,75% (etapa VI), para completar así un total de 100% del proyecto.
- 2.22. Esa situación se debe a que el ICT estableció el avance de la meta y del proyecto con base en criterios como: importancia relativa, dificultad de ejecución institucional y riesgo potencial de atrasos de cada actividad. Sin embargo, estos no permiten establecer una relación precisa entre los avances físico, financiero y de tiempo del proyecto; lo cual, requiere de insumos como: definición de las unidades de medida de los avances, descripción precisa de los entregables, línea base del costo y tiempo de cada actividad, con los cuales no cuenta el Instituto.
- 2.23. Al respecto, se tiene como buena práctica de referencia el estándar Gestión del Valor Ganado del Project Management Institute. Este consiste en un método objetivo de gestión de proyectos para integrar y medir su progreso en lo referente al alcance, tiempo y costo. Permite controlar la ejecución del proyecto por medio de su presupuesto y cronograma de ejecución, y el avance se mide comparando el valor ganado con el valor planificado.
- 2.24. El valor ganado se expresa en términos monetarios y representa el trabajo que ha sido planificado ejecutar a una fecha determinada en comparación con el que realmente se efectuó, esto mediante comparaciones entre el presupuesto total de las actividades del proyecto ejecutadas y su costo real, que constituyen el avance del trabajo. Este método es reconocido por su eficacia al comunicar a los interesados el estado del presupuesto y el desempeño del tiempo del proyecto, evitando así informes subjetivos acerca del avance.

- 2.25. Así, con el estándar Gestión del Valor Ganado se puede determinar la eficiencia en el uso del tiempo y recursos, identificar tendencias del progreso del proyecto y la detección temprana de desviaciones en los plazos y costos, lo cual permite implementar medidas correctivas. También, dicho estándar permite estimar la fecha de término del proyecto y el costo del trabajo pendiente.
- 2.26. Además, de conformidad con criterio de experto<sup>1</sup> el uso del estándar Gestión del Valor Ganado proporciona beneficios como: asignación de responsabilidad al director del proyecto y a cada uno de los miembros del equipo, mejora del proceso de comunicación acerca del avance del proyecto y posibilidad de cuantificar las lecciones aprendidas.
- 2.27. En consecuencia, el reporte por separado del avance de los recursos ejecutados y las actividades del proyecto, no permite al ICT contar con información precisa y veraz acerca del avance real del proyecto ni cuantificar el avance con base en parámetros medibles de carácter físico, de tiempo, financieros o su combinación. Esto impide detectar eventuales desviaciones de las actividades en tiempo y costo, así como, determinar su magnitud.

#### **INSUFICIENTE SEGUIMIENTO AL DESARROLLO DEL PROYECTO**

- 2.28. El ICT no tiene implementado un proceso robusto de seguimiento que permita informar periódicamente el estado de avance y proyecciones de resultados de la ejecución del proyecto Centro Nacional de Congresos y Convenciones, lo cual requiere conocer los niveles jerárquicos internos que toman decisiones. Únicamente se remiten informes al MIDEPLAN, con motivo del seguimiento a la ejecución del PND 2015-2018, cuyo contenido se limita a aspectos generales vinculados con la meta, no con el proyecto en su integralidad para fines de control interno.
- 2.29. Con respecto al proceso de seguimiento y control del proyecto, las buenas prácticas en dirección de proyectos del Project Management Institute, contenidas en la Guía del PMBOK®, señalan que en cada fase es necesario ejercer un seguimiento para gestionar eficazmente la conclusión del objetivo o entregable respectivo. Además, esta Guía sugiere buenas prácticas para la generación, recopilación, distribución, almacenamiento y disposición final de la información, de forma que sea oportuna y de calidad.
- 2.30. Así, dichas prácticas incluyen informar el desempeño del proyecto, lo cual, implica recopilar y distribuir información sobre informes de estado, mediciones del avance y las proyecciones obtenidas mediante el estándar del valor ganado, u otro similar, con el nivel de detalle requerido por los diferentes interesados. Entre los formatos comunes para esos informes se encuentran los diagramas de barras, las Curvas S, los histogramas y los cuadros. El informe de desempeño generalmente incluye el análisis de variación, análisis del valor ganado y datos de proyecciones.
- 2.31. Dichos informes de desempeño se emiten de manera periódica y su formato puede variar, ya sea que muestre el porcentaje concluido e indicadores del cronograma, costos y calidad, o el análisis del desempeño pasado, estado actual de los riesgos e incidentes, trabajo concluido durante el período reportado y el que deberá finalizar

---

<sup>1</sup> Del Carpio, J. *Administración del valor ganado aplicado a proyectos de tecnologías de información*. 2008. Revista de la Facultad de Ingeniería Industrial, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

durante el siguiente período, y el resumen de los cambios aprobados en el período. Además, puede mostrar los resultados del análisis de variación, la conclusión proyectada en tiempo y costo u otra relevante.

- 2.32. Esta situación, conlleva que el ICT asuma el riesgo de no actuar con oportunidad y eficacia ante desviaciones en la ejecución de las actividades y variables que deben ser objeto de seguimiento, lo cual puede originar mayor incremento en los costos. Esto adquiere mayor relevancia al considerar los cuantiosos recursos públicos involucrados en el proyecto.

### **3. CONCLUSIONES**

- 3.1 Las gestiones de la Administración Pública en el desarrollo de un proyecto de inversión deben responder desde sus fases iniciales a la aplicación de procesos lógicos, progresivos e integrados de las áreas que involucra, que brinden insumos razonables, suficientes y confiables para garantizar la mejor inversión de los recursos públicos. El ICT no ha implementado estas buenas prácticas en la gestión del proyecto del Centro Nacional de Congresos y Convenciones.
- 3.2 Este proyecto se ha desarrollado en el transcurso de aproximadamente 5 años, con debilidades en la gestión del cronograma, instrumento indispensable para el seguimiento y control de la gestión del tiempo. Además, debilidades en el uso de un método objetivo para medir e informar acerca del avance real del proyecto, pues el utilizado presenta limitaciones importantes en la vinculación con respecto a sus costos y avances físico, financiero y de tiempo; de modo que no existe certeza sobre el avance real.
- 3.3 También, las debilidades en el proceso de seguimiento del proyecto, conlleva riesgos porque no se emiten de forma sistemática y a lo interno, informes de avance y desempeño que den cuenta del alcance, cronograma, costos, calidad y riesgos del proyecto. Así, los informes del estado de avance se emiten solo para efectos del MIDEPLAN y con limitaciones de contenido y periodicidad.
- 3.4 Estas debilidades propician que el ICT asuma riesgos que pueden incidir en desviaciones relevantes en materia de ejecución de proyectos, lo cual resulta crítico en la fase constructiva de los proyectos.

### **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 General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio que deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, y su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como, de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado.

**A ALBERTO LÓPEZ CHAVES EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL ICT, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.3. Elaborar e implementar el cronograma del proyecto, con base en la definición precisa de las actividades y sus entregables, la identificación y documentación de la secuencia lógica de sus interrelaciones, estimación de los recursos para ejecutar cada actividad y fechas de inicio y finalización de estas, holguras y ruta crítica de las actividades; en congruencia con lo indicado en los párrafos 2.1 al 2.15 de este informe. Remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite la elaboración del cronograma, a más tardar el 15 de diciembre de 2016 y una certificación que acredite su implementación, a más tardar el 28 de febrero de 2017.
- 4.4. Establecer e implementar el método de medición del avance del proyecto, de forma que integre el progreso de las actividades del cronograma con la ejecución de los recursos empleados. Con base en los resultados de esa medición, informar el avance de la meta al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite el establecimiento del método de medición, a más tardar el 31 de marzo de 2017, y una certificación que acredite que se informó el avance de la meta al MIDEPLAN con base en el resultado de esa medición, a más el 28 de abril de 2017. Ver párrafos del 2.16 al 2.27 de este informe.
- 4.5. Emitir informes acerca del estado de avance del proyecto para la toma de decisiones de los niveles jerárquicos que correspondan, definir la periodicidad de estos y su contenido según las necesidades de cada tipo de usuario. Remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite la emisión del primer informe y la definición de la periodicidad y contenido, a más tardar el 31 de enero de 2016. Ver párrafos del 2.28 al 2.32 de este informe.