INFORME N° **DFOE-EC-IF-00013-2020**
12 de agosto, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

2020

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Económicos

P3-01-GE-01 V6

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 SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO 7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 8
SIGLAS 9

2. RESULTADOS 9

GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO 9
DEBILIDADES EN LA PLANIFICACIÓN, LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS Y LOS COSTOS DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO 9
PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA 10
DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA 10
DEBILIDADES EN EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA 11

3. CONCLUSIONES 12

4. DISPOSICIONES 12

AL COMITÉ DIRECTOR DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO 12
AL LICENCIADO CARLOS MELEGATTI SARLO SUPERVISOR DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 13

CUADROS

CUADRO N° 1 LISTADO DE SIGLAS 9

FIGURAS

FIGURA N° 1 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PROYECTO 7
FIGURA N° 2 LÍNEA DE TIEMPO DEL PROYECTO 8

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo el propósito de verificar la gobernanza y la planificación del proyecto para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público conforme al marco regulatorio aplicable, de manera que se promueva un uso óptimo de los recursos y el logro de los objetivos. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2017 al 31 de mayo de 2020.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público forma parte de los esfuerzos planteados para la modernización, la eficiencia y la seguridad del servicio de transporte público, así como del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos. Para su implementación, se han suscrito convenios desde el año 2014; y, a partir del año 2017, se encuentra a cargo de un órgano de decisión interinstitucional conformado por los jerarcas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el Banco Central de Costa Rica.

Los beneficios esperados de ese Sistema contemplan el ahorro en costos por la disminución en el manejo de efectivo, la fabricación, la administración y el abastecimiento de dinero de baja denominación, mejoras en la recaudación de impuestos, en el cálculo de tarifas, así como en la planificación y eficiencia del servicio que se brinda a la ciudadanía. Asimismo, ante la actual emergencia sanitaria, esa modalidad de pago podría ser un factor de incidencia positiva en aspectos de salud, al disminuirse el contacto físico que implica el pago en efectivo.

Por lo anterior, se considera relevante evaluar la gobernanza y la planificación definidas para el proyecto de implementación de ese Sistema, con el fin de verificar que se asegura el logro de los objetivos pretendidos por las partes interesadas, así como la optimización del tiempo y los costos que se invierten para su consecución, máxime considerando que a la fecha ese Sistema no ha sido implementado y que a partir de la formalización en el año 2017 del proyecto para la implementación del Sistema Central de Recaudo del Banco Central de Costa Rica se ha realizado una inversión de ₡1.190,7 millones.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que, si bien a partir del año 2017 se firmó un nuevo convenio interinstitucional para consolidar y formalizar la estructura organizativa para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público propuesto desde el año 2014, el avance en ese proceso al 31 de mayo de 2020 corresponde a la aprobación del diseño conceptual del Sistema; así como, de la hoja de ruta para la ejecución de las primeras fases del proyecto.

Asimismo, respecto a la gobernanza y la planificación para la consecución de los objetivos que se pretenden de ese Sistema, se determinó que se carece de un Plan de Proyecto, el cual es clave para orientar la forma en que será ejecutado, monitoreado y controlado para su desarrollo e implementación, ya que es en ese plan que se definen aspectos mínimos relacionados con el alcance, el tiempo y los costos, así como la integración de todos los planes necesarios para la gestión de los riesgos, el recurso humano, los recursos financieros, entre otros.

Aunado a lo anterior, no se han identificado los riesgos que podrían enfrentarse durante el desarrollo e implementación del Sistema y por ende no se realiza una gestión de éstos, no

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

se ha definido un plan de gestión de costos que permita planificar, estructurar, estimar, presupuestar y controlar los costos del proyecto, siendo que cada institución gestiona los recursos que invierten de manera independiente y no se dispone de un registro integrado a nivel interinstitucional para el control de los costos invertidos.

Adicionalmente, se determinó que el Banco Central de Costa Rica se encuentra diseñando el Sistema Central de Recaudo, el cual se espera funcione como un servicio integrado a la plataforma del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, mediante el cual se reciba la información de las transacciones de pago efectuadas en los servicios de transporte público, se realice el cálculo de las tarifas, se procesen los pagos y distribuyan los ingresos. Dicho sistema corresponde al producto esperado de un proyecto que fue aprobado desde el año 2017 y para el cual se determinó que los riesgos no son actualizados ni valorados periódicamente conforme a los cambios que se presentan, el plan del proyecto se encuentra desactualizado y existen debilidades en la documentación de las decisiones y cambios del proyecto.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Comité Director del proyecto para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, definir, formalizar y ejecutar un Plan de Proyecto para el desarrollo, implementación y operación de ese Sistema, de manera que se realice un uso eficiente de los recursos y que se alcancen en el corto plazo los beneficios esperados en procura de mejorar la eficiencia del servicio público brindado a la ciudadanía.

Asimismo, se dispone al Supervisor del Proyecto del Banco Central de Costa Rica definir, formalizar e implementar los mecanismos de supervisión que permitan asegurar la actualización y el control de riesgos; así como, definir, formalizar e implementar las acciones que permitan asegurar la actualización del Plan y de la documentación del proyecto de implementación del Sistema Central de Recaudo que se encuentra a cargo de ese Banco y que es parte esencial para el funcionamiento del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público.

.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. El Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público forma parte de los esfuerzos planteados para la modernización, la eficiencia y la seguridad del servicio de transporte público, así como del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos. Para su implementación, se han suscrito convenios desde el año 2014; y, a partir del año 2017, se encuentra a cargo de un órgano de decisión interinstitucional conformado por los jerarcas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el Banco Central de Costa Rica.

1.2. Los beneficios esperados de ese Sistema contemplan el ahorro en costos por la disminución en el manejo de efectivo, la fabricación, la administración y el abastecimiento de dinero de baja denominación, mejoras en la recaudación de impuestos, en el cálculo de tarifas, así como en la planificación y eficiencia del servicio que se brinda a la ciudadanía. Asimismo, ante la actual emergencia sanitaria, esa modalidad de pago podría ser un factor de incidencia positiva en aspectos de salud, al disminuirse el contacto físico que implica el pago en efectivo.

1.3. Por lo anterior, se considera relevante evaluar la estructura y planificación definida para el proyecto de implementación de ese Sistema, con el fin de verificar que se asegura el logro de los objetivos pretendidos por las partes interesadas, así como la optimización del tiempo y los costos que se invierten para su consecución, máxime considerando que a la fecha ese Sistema no ha sido implementado y que a partir de la formalización en el año 2017 del proyecto para la implementación del Sistema Central de Recaudo del BCCR se ha realizado una inversión de ₡1.190,7 millones.

1.4. Así las cosas, la auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le son conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO

1.5. El propósito de la auditoría fue verificar la gobernanza y la planificación del proyecto para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público conforme al marco regulatorio aplicable, de manera que se promueva un uso óptimo de los recursos y el logro de los objetivos.

ALCANCE

1.6. La auditoría comprendió la verificación de los aspectos relacionados con la gobernanza y la planificación del proyecto para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Transporte Público. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2017 al 31 de mayo de 2020.

1.7. La gobernanza comprende la estructura y las acciones para orientar la estrategia, la coordinación, la supervisión y la transparencia necesarias para alcanzar los objetivos del proyecto. Asimismo, la planificación incluye las acciones para distribuir las actividades y los recursos que permitan cumplir con esos objetivos, considerando la gestión del tiempo, el alcance, los costos, la comunicación, la documentación, así como el seguimiento y control de esas actividades.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.8. Los criterios de auditoría fueron comunicados mediante el oficio N° DFOE-EC-0289 (05023) del 3 de abril de 2020. Dichos criterios se detallan a continuación, así como otros adicionales determinados en la etapa de examen de la auditoría:

a) Ley Orgánica del Banco Central, N° 7558, artículos 2, 3 y 69.

b) Ley General de Control interno N° 8292, Artículos 14, 15, inciso iii y 18

c) Directriz N° 054-MP, Modernización de los mecanismos de cobro y pago en las instituciones del sector público, artículo 1.

d) Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, N-2-2007-CO-DFOE, normas 1.3, 1.5, 1.6, 1.7, 2.1, 2.5, 3.1, 3.2 y 4.1.

e) Normas de Control Interno del Sector Publico. Norma 3.1, 4.4.1, 4.5.2 inciso c.

f) Convenio de cooperación para el desarrollo del proyecto sistema de pago electrónico en el transporte público remunerado de personas, entre el MOPT, la ARESEP y el BCCR, suscrito el 23 de enero de 2014, cláusulas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

g) Convenio de cooperación para el desarrollo del proyecto sistema de pago electrónico en el transporte público remunerado de personas, entre el MOPT, el CTP, el INCOFER, la ARESEP y el BCCR, suscrito el 2 de febrero de 2017, y su adenda del 5 de julio de 2017, cláusulas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

h) Convenio entre el MOPT, el CTP, la ARESEP, el INCOFER, el BCCR y los representantes de la Industria del Transporte Público Remunerado de Personas (Modalidad Autobús), para el diseño y construcción del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, suscrito el 11 de enero de 2018, cláusulas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

i) Políticas Específicas de Administración de Proyectos del BCCR, versión 6.0.

j) Proceso de Administración de proyectos del BCCR, N° 14-35-30-001, versión 5.0, procedimientos: Realizar anteproyecto, Formalizar proyecto, Planear proyecto, Administrar ejecución, Monitorear y controlar el proyecto y Preparar informe de proyectos.

k) COBIT publicado por la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información. Versión 5, edición en español el 4 de octubre de 2013, EDM01, EDM02, EDM03, EDM04, APO02, APO04, APO05, APO06, APO07, APO08, APO10, APO12, BAI01, BAI02, BAI03, BAI06, BAI07, MEA02 y DSS06.

l) PMBOK Guide Project Management Institute, version 5, año 2016: capítulos 4 al 13.

METODOLOGÍA APLICADA

1.9. 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. Los procedimientos de auditoría ejecutados consideraron la

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

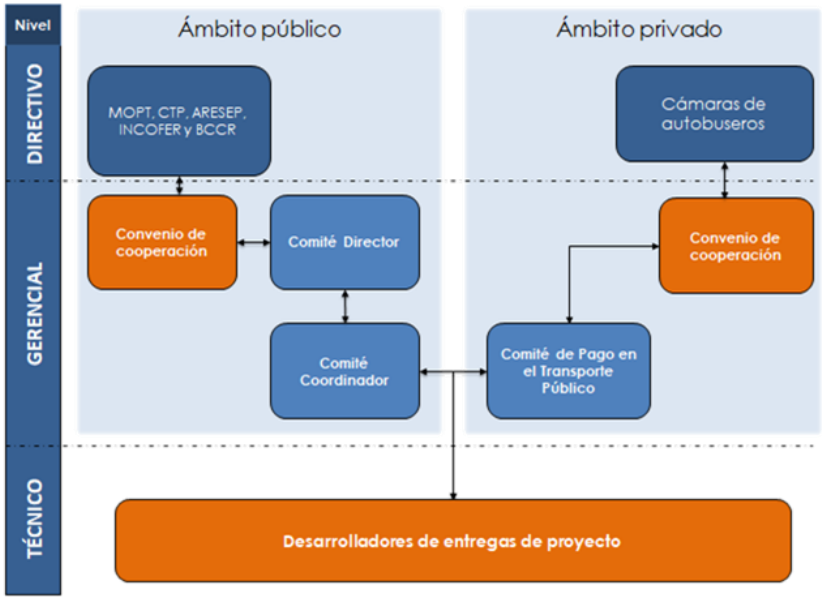
aplicación de una herramienta para la verificación del cumplimiento de los elementos que componen la gobernanza y la planificación, así como el análisis de las actas de los comités del proyecto e información suministrada en entrevistas y consultas a funcionarios del BCCR.

GENERALIDADES ACERCA DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

1.10. En el año 2014 el MOPT, el CTP, el INCOFER, la ARESEP y el BCCR suscribieron un convenio de cooperación para el desarrollo e implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, en el cual esas instituciones acordaron los principios base de ese sistema. Sin embargo, ese convenio no se materializó en un proyecto formal y fue dejado sin efecto. En el año 2017, se firmó un nuevo convenio interinstitucional en el que se incluyó al CTP y al INCOFER, se estableció el Comité Director[1] y el Comité Coordinador[2], así como las obligaciones generales de las partes, las fases y los productos del proyecto. En ese mismo año, la Junta Directiva del BCCR aprobó un proyecto para el diseño del Sistema de Pago Electrónico en el transporte público, así como para el desarrollo y puesta en funcionamiento del Sistema Central de Recaudo; con un presupuesto de ₡5.000 millones.

1.11. En el año 2018 se firmó un nuevo convenio entre esas instituciones y los representantes del transporte público en modalidad autobús, para establecer las condiciones que rigen sus relaciones en el ámbito del proyecto, la dirección del BCCR para liderar el desarrollo de la regulación y las discusiones del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, así como adicionar el *Comité de pago en el transporte público*[3]. En la siguiente imagen se muestra la estructura organizativa actual del proyecto para la implementación de ese Sistema:

FIGURA N° 1 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PROYECTO



Fuente: Elaboración CGR, con base en la información del convenio vigente del proyecto.

[1] Integrado por el Ministro del MOPT en representación de ese Ministerio y del CTP; el Presidente Ejecutivo del INCOFER, el Regulador General de la ARESEP y el Presidente Ejecutivo del BCCR.

[2] Integrado por la Viceministra de Transportes y Seguridad Vial, en representación del MOPT y el CTP; el Gerente Administrativo del INCOFER, el Intendente de Transporte de la ARESEP y el Director de la División Sistemas de Pago del BCCR.

[3] Integrado por el Director de la División Sistemas de Pago del BCCR y 12 representantes de los operadores del transporte de los diferentes sectores y regiones del país.

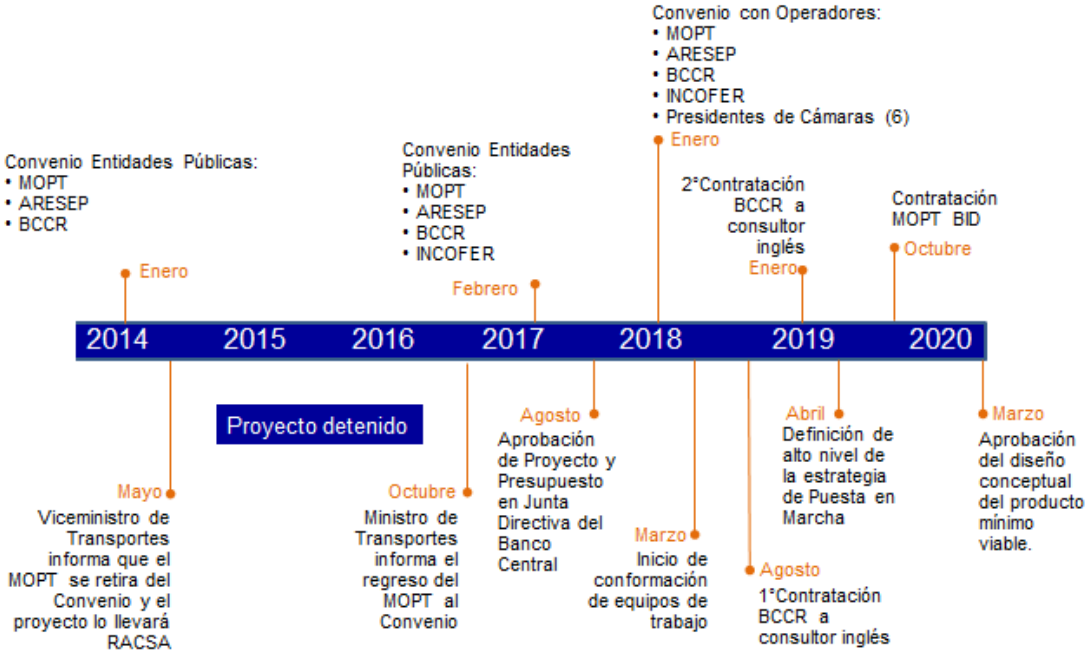
Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

1.12. Desde la suscripción de los citados convenios se han realizado distintas negociaciones para definir las líneas a seguir para el desarrollo e implementación del citado Sistema, involucrando a las partes interesadas públicas y privadas. Como parte de esas negociaciones, en el año 2019, el MOPT contrató una consultoría al Banco Interamericano de Desarrollo, para apoyar la elaboración del diseño conceptual e integral del proyecto y dar acompañamiento técnico y asesoría.

1.13. En el mes de diciembre de 2019, el Comité Director ratificó que el BCCR desarrollara y gestionara el Sistema Central de Recaudo como servicio integrado a la plataforma tecnológica del Sistema Nacional de Pagos Electrónico. Asimismo, definió los instrumentos de pago y el producto mínimo viable, el cual será *"desarrollado con una funcionalidad tecnológica básica del sistema, para realizar una primera implementación de prueba en el tren y luego continuar con el despliegue del sistema en rutas seleccionadas de autobuses, en ambos casos con el uso de tarjetas bancarias de débito y crédito EMV- Contactless y con un esquema de pago fuera de línea (off-line)".*

1.14. El 26 de marzo de 2020, el Comité Director aprobó el diseño conceptual del producto mínimo viable, así como el cronograma de su plan de trabajo, para que se continúe con el desarrollo del proyecto conforme con la hoja de ruta de su planificación. A continuación se resumen los principales eventos que se han presentado desde el año 2014 para el desarrollo e implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público:

FIGURA N° 2 LÍNEA DE TIEMPO DEL PROYECTO



Fuente: Elaboración CGR, con base en la documentación disponible del proyecto.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.15. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó mediante los oficios N° DFOE-EC-0742 y DFOE-EC-0743 del 16 de julio de 2020. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Administración mediante los oficios INCOFER-PE-OF-0487-2020 y PRE 0074/2020 del 24 y 28 de julio de 2020, respectivamente. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio DFOE-EC-0820 del 12 de agosto de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

SIGLAS

1.16. A continuación se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 1 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CGR	Contraloría General de la República
CTP	Consejo de Transporte Público
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
NTGCTI	Normas Técnicas de Gestión y Control de las Tecnologías de Información
PMBOK	Project Management Body of Knowledge (Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos)

Fuente: CGR.

2. Resultados

GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

DEBILIDADES EN LA PLANIFICACIÓN, LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS Y LOS COSTOS DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

2.1. Se determinó que, si bien desde el año 2017 se firmó un nuevo convenio interinstitucional para consolidar y formalizar la estructura organizativa para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, al 31 de mayo de 2020 el avance en ese proceso corresponde a la aprobación del diseño conceptual del Sistema, así como de la hoja de ruta para la ejecución de las primeras fases del proyecto.

2.2. Asimismo, se identificaron las siguientes debilidades respecto a la gobernanza o estructura definida para la consecución de los objetivos que se pretenden de ese Sistema:

a) El proyecto carece de una estrategia que permita asegurar la consecución de los fines y objetivos del proyecto, mediante la identificación formal de los requisitos, los recursos humanos y financieros, los tiempos y los costos necesarios para el desarrollo e implementación del proyecto[4].

b) No se han identificado los riesgos vinculados al proyecto, de manera que no son gestionados por parte del Comité Coordinador[5]. Cabe indicar, que la gestión de riesgos incluye los procesos relacionados con la identificación, el análisis, la respuesta a los riesgos, así como su monitoreo

[4] Norma 1.5 y 2.5 de las NTGCTI Gestión de proyectos y Administración de recursos financieros y Cláusula cuarta incisos b), d) y e) del Convenio de Cooperación Interinstitucional, suscrito en 2017. Capítulo 5, 6, 7, 9 y 11 del PMBOK v5 Gestión del alcance, tiempo, los costos, los recursos, riesgos.

[5] Norma 1.3 de las NTGCTI Gestión de riesgos y Cláusula quinta incisos f) del Convenio de Cooperación Interinstitucional, suscrito en 2017 y Capítulo 11 del PMBOK v5 Gestión de los riesgos.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

y control, con el fin de aumentar la probabilidad y el impacto de eventos positivos y disminuir la de eventos negativos para el proyecto.

c) Se carece de un plan de costos para el desarrollo del proyecto con una línea base predefinida que promueva la optimización de los recursos públicos invertidos. Lo anterior, siendo que cada institución involucrada en el proyecto gestiona los recursos de manera independiente y no se cuenta con un registro integrado a nivel interinstitucional para el control de los costos totales del proyecto. Cabe indicar, que el BCCR dispone del detalle de los costos invertidos para el desarrollo del Sistema Central de Recaudo, de manera que al 31 de mayo de 2020 ascendían a ₡1.190,7 millones[6].

d) A pesar de que el convenio para el desarrollo del proyecto fue suscrito desde el año 2017, no se han identificado y documentado los roles, responsabilidades y habilidades requeridas del recurso humano necesario para la implementación del proyecto. Asimismo, hasta el año 2019, mediante la consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo, se establecen algunas responsabilidades para las partes interesadas, así como un cronograma, en el marco del diseño conceptual para el producto mínimo viable.

2.3. Las debilidades señaladas se deben a la carencia de un Plan de Proyecto, en el que se describa la forma en la cual éste será ejecutado, monitoreado y controlado; y que contemple los aspectos mínimos de 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 y los recursos humanos.

2.4. Dichas situaciones dificultan el logro de los fines y objetivos establecidos en los convenios por las partes interesadas, generando los retrasos ya señalados en la puesta en operación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, así como otros adicionales que se puedan presentar en el futuro, con el consecuente incumplimiento de los objetivos propuestos en detrimento de los beneficios esperados referentes al ahorro en costos por el manejo, la fabricación, la administración y el abastecimiento de dinero de baja denominación, así como las mejoras en la recaudación de impuestos, el cálculo de tarifas y en la planificación, pero principalmente en la eficiencia del servicio que se brinda a la ciudadanía.

PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

2.5. En la auditoría realizada se determinó que como parte de los desarrollos requeridos para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, el BCCR ejecuta un proyecto que tiene el propósito de diseñar y poner en funcionamiento el Sistema Central de Recaudo, mediante el cual se espera se reciba la información de las transacciones de pago efectuadas en los servicios de transporte público, se realice el cálculo de las tarifas, se procesen los pagos y distribuyan los ingresos. Sobre el particular, se identificaron las siguientes situaciones relacionadas con la gestión de riesgos y el control sobre la ejecución de dicho proyecto:

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

2.6. Del análisis realizado sobre la gestión de los riesgos vinculados al proyecto para la implementación del Sistema Central de Recaudo, se identificaron las debilidades que se detallan a continuación:

[6] Un 60,2% (₡717,1 millones) corresponden al pago de salarios del personal de negocio y de tecnologías de información a cargo del proyecto y un 28,5% (₡339.6 millones) a bienes intangibles, equipo y programas de cómputo.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

a) El BCCR cuenta con una matriz de valoración de los riesgos mediante la cual se identificaron 4 riesgos[7] vinculados al proyecto; sin embargo, no se han definido las acciones específicas para su administración, siendo que las medidas propuestas son generales, en su mayoría se refieren a que la medida corresponde al *"Convenio de cooperación interinstitucional"*.

b) Los riesgos del proyecto no son valorados ni actualizados periódicamente conforme a los cambios que se presentan en el proyecto[8]. La última actualización a la matriz de valoración de riesgos se realizó en el mes de septiembre de 2019 y no contempla el cambio en alcance y estrategia del proyecto del Sistema de Pago Electrónico definido en el diseño conceptual del producto mínimo viable aprobado en el mes de marzo de 2020, ni tres nuevos riesgos que fueron identificados y documentados en la solicitud de cambio N° 1 aprobada por la Junta Directiva del BCCR en la sesión N° 5893-2019 del 4 de septiembre de 2019.

c) Los *informes de estado del proyecto* que son presentados al supervisor y utilizados por la Oficina de Proyectos para informar a la Junta Directiva del Banco, no incorporan los resultados del seguimiento de los riesgos del proyecto y de las acciones establecidas para su atención durante el periodo reportado, tal como lo establece el proceso de administración de proyectos del BCCR.

2.7. Las situaciones descritas se originan en virtud de que la Administración no ha implementado los mecanismos de supervisión que promuevan la efectiva y oportuna identificación, análisis, seguimiento y control de los riesgos del proyecto. De manera, que se limitan la oportunidad y efectividad de las acciones y decisiones que puedan tomarse en respuesta a esos riesgos, con lo que aumentan las probabilidades de materialización y los posibles efectos negativos en el logro de los objetivos del proyecto.

DEBILIDADES EN EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

2.8. El proceso de administración de proyectos del BCCR establece mediante el procedimiento denominado *"Monitorear y controlar el proyecto",* actividades, tales como, la actualización del sitio documental y del Plan de Proyecto, así como la elaboración de los informes de estado del proyecto, las cuales tienen el propósito de dar seguimiento a la evolución del proyecto y realizar las acciones correctivas necesarias para garantizar el logro de los objetivos. Sobre este tema se identificaron las siguientes debilidades:

a) El Plan de Proyecto vigente aprobado en el mes de noviembre de 2018 se encuentra desactualizado, ya que no considera el cambio en la estrategia del proyecto del Sistema de Pago Electrónico definida en el diseño conceptual del producto mínimo viable, ni las modificaciones en la distribución presupuestaria, el plazo de ejecución y los riesgos del proyecto según la solicitud de cambio N°1.

b) Los *informes de estado del proyecto*, no incorporan el detalle de la situación mensual de los riesgos del proyecto, el estado de los cambios aprobados en el alcance y las expectativas de cumplimiento para el siguiente período.

---

[7] Riesgos relacionados con la definición de los principios estructurales y requerimientos, la inexperiencia del equipo de investigación y desarrollo; la posible suspensión o interrupción del proyecto por cambios de política, prioridad o respaldo de alto nivel; y, la comunicación ineficaz o insuficiente para dar conocer los beneficios y principios rectores del proyecto.

[8] Artículo 14 de la Ley N° 8292, Valoración de Riesgos, Norma 3.1 de las Normas de Control Interno del Sector Público, Valoración del Riesgo. Norma 1.3 de las NTGCTI, Gestión de Riesgos. Procedimiento "Monitorear y controlar el proyecto" del Proceso Administración de Proyectos del BCCR. P-19 y P-20 de las Políticas Específicas de Administración de Proyectos del BCCR. Apartado 5.4 del Plan de Proyecto Pago Electrónico en el Transporte Público. Plan de administración de riesgos.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

c) La documentación sobre el proyecto disponible en la intranet institucional carece del registro de las reuniones efectuadas entre la Administración del proyecto y el equipo, lo que impide contar con información sobre el trabajo desarrollado por el equipo, la cual sirve de insumo para la toma de decisiones en aspectos como desviaciones de cronograma, esfuerzo y planes, cambios en el alcance y estado de los riesgos, para su posterior seguimiento.

2.9. Las situaciones descritas se originan en virtud de que la Administración no ha implementado los mecanismos de supervisión para la actualización documental del proyecto en el sitio de la intranet institucional utilizado para el control y monitoreo de la ejecución del proyecto, lo que 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.

3. Conclusiones

3.1. Si bien la propuesta para la implementación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público inicia desde el año 2014 y en el año 2017 se firma un nuevo convenio interinstitucional para consolidar y formalizar la estructura organizativa que lidera esa implementación; al 31 de mayo de 2020 el avance en ese proceso corresponde a la aprobación del diseño conceptual del Sistema; así como, de la hoja de ruta para la ejecución de las primeras fases del proyecto. Lo anterior, principalmente debido a la ausencia de una planificación estratégica interinstitucional que permita asegurar la consecución de los objetivos y subsecuentemente, los beneficios esperados de ese Sistema, referentes al ahorro en costos por la disminución del manejo de efectivo de baja denominación, las mejoras en la recaudación de impuestos, en el cálculo de tarifas y en la planificación y principalmente los efectos positivos esperados en la eficiencia del servicio que se brinda a la ciudadanía.

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, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio, las cuales deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido, 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 la resolución N° R-DC-144-2015 publicada en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

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 COMITÉ DIRECTOR DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

4.4. Definir, formalizar y ejecutar un Plan de Proyecto para el desarrollo, implementación y operación del Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público, que contenga al menos, el alcance, el tiempo (cronograma), los costos, los riesgos, los recursos humanos y financieros, los roles y sus

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

responsabilidades. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2020, una certificación en la cual se acredite la definición y formalización del Plan; al 30 de abril de 2021, una certificación donde se acredite el inicio de la ejecución del Plan. Asimismo, remitir al 30 de junio y al 30 de noviembre de 2021, informes sobre el avance en la implementación de ese Plan. (Ver párrafos del 2.1 al 2.4).

AL LICENCIADO CARLOS MELEGATTI SARLO SUPERVISOR DEL PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA CENTRAL DE RECAUDO A CARGO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.5. Definir, formalizar e implementar los mecanismos de supervisión que permitan asegurar la actualización y el control de riesgos, considerando al menos la definición de acciones para administrarlos y la incorporación del seguimiento de los riesgos en los informes de estado del proyecto de implementación del Sistema Central de Recaudo, de acuerdo con el Proceso de Administración de Proyectos del BCCR. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de septiembre de 2020, una certificación en la cual se acredite la definición y formalización de los mecanismos de supervisión solicitados; y, al 18 de diciembre de 2020, una certificación donde se acredite la implementación de esos mecanismos. (Ver párrafos del 2.5 al 2.7).

4.6. Definir, formalizar e implementar las acciones que permitan asegurar la actualización del Plan y de la documentación del proyecto de implementación del Sistema Central de Recaudo, de acuerdo con lo solicitado en el Proceso de Administración de Proyectos del BCCR, de manera que se subsanen las debilidades expuestas en este informe. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2020, una certificación en la cual se acredite la definición y formalización de las acciones requeridas; y, al 26 de febrero de 2021, una certificación donde se acredite su implementación. (Ver párrafos del 2.8 al 2.9).

Firmado digitalmente por JESSICA VIQUEZ ALVARADO
Fecha: 2020-08-12 12:49

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Firmado digitalmente por NATALIA ROMERO LOPEZ
Fecha: 2020-08-12 13:08

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Firmado digitalmente por VIRIA MELISSA RODRIGUEZ SALAS
Fecha: 2020-08-12 12:50

Licda. Viria Rodríguez Salas
Fiscalizadora

Firmado digitalmente por ALEX FABIAN RAMIREZ ALPIZAR
Fecha: 2020-08-12 13:04

Lic. Alex Fabián Ramírez Alpízar
Fiscalizador Asociado

JVS/ddv
G: 2020000079-1

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica