CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
COSTA RICA

Informe Nro. DFOE-OP-21-2008
18 de diciembre, 2008

**(Ver Resolución Nro. 2996
de fecha 13 de marzo, 2009
que modifica este documento)**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE

INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO RELACIONADO CON LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE

2008

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
COSTA RICA

CONTENIDO

Página No.

RESUMEN EJECUTIVO .....

1. INTRODUCCIÓN **1**

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO 1

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO 1

1.3. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO 1

1.4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO 2

1.5. GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO 2

1.6. METODOLOGÍA APLICADA 3

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO **3**

2.1. GESTIÓN INSTITUCIONAL 3

2.1.1. Planeación y programación de obras 3

2.1.2. Efectividad en la ejecución de obras 6

2.1.2.1. Ejecución presupuestaria del año 2006 6

2.1.2.2. Ejecución presupuestaria del año 2007 9

2.1.2.3. Ejecución presupuestaria del primer semestre del año 2008 ... 11

2.1.3. Fiscalización y control de calidad de las obras 15

2.2. MARCO ESTRATÉGICO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN 18

2.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y RECURSOS HUMANOS 22

2.4. INVESTIGACIÓN, TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA Y DIVULGACIÓN 25

3. CONCLUSIONES **27**

4. DISPOSICIONES **29**

AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE CONAVI 29

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio que realizó esta Contraloría General tuvo como objetivo evaluar la capacidad administrativa, técnica y tecnológica del CONAVI en el logro de sus objetivos de creación y si con esto contribuye al proceso de desarrollo de las infraestructuras del transporte. El periodo de estudio fue del 1° de enero de 2006 al 3 0 de junio de 2008.

En el análisis de la gestión institucional se determinó que la programación de obras de los años del 2006 al 2008 no obedece a un enfoque estratégico. Además, se observó en la programación de obras ha prevalecido la definición de prioridades aplicando el Modelo HDM-III, sin que se complemente con otras variables técnicas, financieras y de impacto que deben caracterizar esa programación.

Respecto de la efectividad en el cumplimiento de objetivos, al tomar como referente la ejecución presupuestaria, en el periodo evaluado se dio una subejecución promedio del 25%, lo que se traduce en un desaprovechamiento de los recursos disponibles, que puede atribuirse fundamentalmente a aspectos tales como: una débil gestión de planificación de los proyectos, deficiencias en los procedimientos licitatorios y de contratación y a una inadecuada gestión institucional en la programación de los gastos.

Por otra parte, no se está ejerciendo fiscalización sobre los denominados Organismos de Inspección contratados para inspeccionar el avance en las obras de conservación vial, por no estar ejecutándose a cabalidad un convenio suscrito entre el CONAVI y el MOPT para este propósito.

Aunque en el mes de noviembre de 2008, el Consejo de Administración aprobó un Marco Estratégico de Tecnologías de Información (TI), dicho acuerdo debe revisarse, pues el documento aprobado no contiene políticas, normas, directrices y objetivos estratégicos orientadores de la gestión de esas tecnologías; aparte de que el Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI) en uso se formuló en el año 2000, con la consiguiente desactualización de su contenido.

Está pendiente de consolidar una reforma integral de la estructura administrativa, aun cuando en el periodo de enero del 2006 a octubre del 2008 se han tomado varios acuerdos por parte del Consejo de Administración y se ha destinado personal de planta a gran cantidad de análisis sobre el tema, además de que se han pagado estudios a consultores externos por ¢24.788.441,36 ($66.178,88).

Para corregir las debilidades determinadas se dispone al Consejo de Administración que instruya para que se implemente un sistema de evaluación de la gestión en la ejecución de obras, actualice la normativa relacionada con la ejecución, supervisión, inspección y control de calidad de las obras a su cargo; emita un Plan Estratégico de tecnologías de información; consolide el proceso relativo a la estructura orgánica y dotación de recurso humano y normalice las actividades relacionadas con la investigación, transferencia tecnológica y divulgación en materia de conservación y construcción vial.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN SERVICIOS DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE

INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO RELACIONADO CON LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio

El estudio se realizó con fundamento en las competencias conferidas a esta Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17 y 18 de su Ley Orgánica Nro. 7428, en otras leyes conexas y en atención al Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización Servicios de Obras Públicas y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

1.2. Objetivo del estudio

Evaluar si la capacidad operativo-administrativa, técnica y tecnológica del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) le permite el logro de sus objetivos de creación y ser parte activa del proceso de desarrollo de las infraestructuras del transporte.

1.3. Naturaleza y alcance del estudio

Por la incidencia que tiene sobre el cumplimiento de los objetivos de creación del CONAVI se profundizó en el análisis en materia de conservación y construcción de la red vial nacional respecto de la planeación y programación de obras, la efectividad en la ejecución de contratos, la suficiencia de la estructura organizacional y el recurso humano, las funciones relativas a la fiscalización y el control de calidad de las obras, las actividades orientadas a promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica y su suficiencia y divulgación, así como las condiciones de la plataforma tecnológica para apoyar esas actividades.

El estudio abarcó el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2006 y 30 de junio de 2008, el cual se amplió en los casos que se consideró necesario.

Para la ejecución del trabajo se observaron las políticas definidas en el Manual general de fiscalización integral y en el Manual de normas generales de auditoría para el sector público, así como las técnicas y prácticas de la profesión de auditoría.

1.4. Comunicación preliminar de los resultados del estudio

En reunión celebrada en el salón de sesiones del CONAVI, el 4 de noviembre de 2008, a partir de las 9:00 a.m., se expusieron los resultados del estudio al que se refiere el presente informe a la Licda. Karla González Carvajal, presidenta del Consejo de Administración del CONAVI, así como al Ing. Alejandro Molina Solís, director ejecutivo, y al Lic. Johnny Thompson Lara, auditor interno de ese Consejo.

Una vez efectuada la comunicación verbal de los resultados finales del estudio, mediante el oficio Nro. 11559 (FOE-OP-547) del 4 de noviembre de 2008 se hizo entrega a la presidenta del Consejo de Administración del borrador del informe, a efecto de que formulara las observaciones que tuviera al respecto. En respuesta a esta solicitud se recibió el oficio Nro. SEA-01-08-0078 del 2 diciembre del mismo año, suscrito por esta funcionaria y por el Director Ejecutivo, cuyo contenido se valoró para las consideraciones que en adelante se exponen.[1]

1.5. Generalidades acerca del estudio

El Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) fue creado mediante la Ley Nro. 7798[2] como un órgano de desconcentración máxima, el cual se encuentra adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y cuenta con personería jurídica instrumental y presupuestaria. El artículo 4° de es a ley señala:

> *"ARTÍCULO 4.- Serán objetivos del Consejo Nacional de Vialidad los siguientes/ a) Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes./ b) Administrar su patrimonio./ c) Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la totalidad de la red vial nacional./ d) Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad./ e) Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y conservación vial./ f) Celebrar contratos o prestar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.".*

[1] Oficio firmado por la Licda. Karla González Carvajal y por el Ing. Alejandro Molina Solís.

[2] Publicada en el Alcance Nro. 20 a La Gaceta Nro. 103 del 29-05-1998.

El estudio se orientó a verificar el cumplimiento de los objetivos de los literales a), c), d), y e) de ese artículo 4 de la Ley de Creación del CONAVI.

1.6. Metodología aplicada

Para alcanzar los objetivos se utilizó la metodología de estudio especial de auditoría, según la cual se analizó la información recopilada mediante consulta verbal y documental en las fuentes relacionadas con la temática de la planeación y ejecución de obras de conservación y construcción de la red vial nacional.

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO

2.1. Gestión institucional

La obligación de rendir cuentas por la gestión de los funcionarios públicos deviene del numeral 11 de la Constitución Política.

Además, a nivel doctrinario se plantea que las organizaciones:[3]

> *"(…) gestionan el conocimiento y comparan sus resultados con los de otras organizaciones con el fin de adherirse a las mejores prácticas en cada sector (benchmarking). / (…) concentrar los esfuerzos en aquellos procesos de producción de los servicios públicos que los ciudadanos–clientes demandan y valoran. (…)Gestionar todos los aspectos del cambio. Pueden considerarse cinco factores: / tecnología, empleados, organización, culturas y políticas. Un cambio en cualquiera de ellos tiene efectos sobre los otros cuatro, por lo que es preciso gestionarlos simultáneamente.".*

Respecto de la gestión del CONAVI se analizaron los siguientes aspectos: la planeación y programación, la efectividad en la ejecución de contratos y las funciones relativas a la fiscalización y el control de calidad en materia de conservación y construcción de la red vial nacional, determinándose lo siguiente:

2.1.1. Planeación y programación de obras

La Directora de Planificación Sectorial del MOPT aportó información sobre *"los programas de conservación y construcción de la red vial nacional elaborados por esa Dirección para los años 2006, 2007 y 2008, conforme a lo previsto en el artículo 4° de la Ley Nro. 7798-98.",* así como sobre "*las políticas y lineamientos aplicables a los años 2006, 2007 y 2008 a acatar por el CONAVI en la elaboración de los planes de*

[3] Curso virtual de la Fundación CEDDET: "Fiscalización del Sector Público", 6ª edición, abril a junio de 2008.

ampliación y conservación de la red vial nacional, según lo dispuesto en el artículo 23 de de la Ley Nro. 7798-98" *y* una descripción de "*los criterios aplicados en los años 2006, 2007 y 2008 para definir las prioridades señaladas en el artículo 22 de la Ley Nro. 7798-98, en relación con el uso de fondos locales en la red vial nacional.*".[4]

Del análisis de esa información se determinó lo siguiente:

En la programación para el año 2006 se indica que "*se aconseja que los estimados de costos para diferentes intervenciones en la Red Vial en Lastre, se revisen y afinen ya que se estiman a partir de cifras de costos promedios muy gruesas de las diferentes actividades a desarrollar en cada ruta.*".

Se señala además, "…*es necesario indicar que los proyectos tomados en cuenta en la presente programación, son aquellos sobre los que se tenía información de inventario relativamente actualizada hasta diciembre del 2004*", asimismo que otros criterios aplicados para la propuesta de proyectos en caminos de lastre se fundamenta en los niveles de tránsito, así como en su condición de conectividad con caminos a "*intervenir por parte del Programa MOPT-KFW*", por ser este un compromiso adquirido por la Administración en el contrato de préstamo de dicho programa. Además, se "*recomienda la habilitación de algunas rutas que dan acceso a zonas productoras importantes.*".

Otras características asociadas a esta programación del año 2006 se refieren a que para la red vial nacional pavimentada, el procedimiento para elegir las obras de mantenimiento periódico, de rehabilitación y de reconstrucción, es análogo al de años anteriores y consiste en la aplicación del Modelo HDM-III y el Módulo EBM a la red nacional pavimentada. Además, sobre el mantenimiento de alcantarillas y de puentes se tomaría la información del inventario de puentes que levanta la Dirección General de Planificación del MOPT, asociándolo con la programación del periodo de la red vial nacional.[5]

En relación con la programación del año 2007 se indica que el MOPT en su rol de rector del Sector Transportes definió una serie de políticas de nivel macro, en el marco de las cuales se insertó "*la programación de Obras de la Red Vial Nacional para el quinquenio 2007-2011*.". Se señala además que *"(…) para realizar la programación de la Red Vial Nacional Asfaltada se utilizó el Inventario Desi-semi con datos recopilados entre febrero y diciembre del 2005, y en la Red Vial Nacional en Lastre y Puentes de la Red Vial Nacional, se utilizó el Inventario Tradicional y de Puentes con información recolectada hasta febrero del 2006./ En la programación de las rehabilitaciones de la Red Vial Nacional en Lastre, se incluyen como prioritarios, los caminos que enlazan con rutas a intervenir por parte del Programa MOPT-KFW, como parte de un compromiso adquirido por la Administración, en el Contrato de Préstamo de dicho Programa./ Finalmente la priorización de la Red Vial Nacional Asfaltada, fue realizada utilizando el Modelo HDM-3…".*

[4] Oficio Nro. DPS 2008-368 del 25-07-2008.

[5] HDM: Highway Design and Maintenance Standards Model. EBM: Expenditure Budget Model.

También se indica en lo referente a puentes de la red vial nacional: "*se dispone de la información del inventario que realiza la Dirección General de Planificación del MOPT*" y que las prioridades obedecen en primer lugar a las estructuras que el CONAVI tiene con proceso iniciado, en segundo lugar los "*puentes de los cuales se va a disponer de diseño para el 2007, como resultado de la Cooperación realizada por la Agencia Japonesa JICA*", en tercer lugar algunos puentes ubicados en la Gran Área Metropolitana que requieren ampliación urgente, en cuarto lugar la "*construcción de al menos un puente por año sobre nivel en la Ruta Nacional 39 (Circunvalación)*" y en quinto lugar "*las estructuras que muestran condición deficiente en las rutas definidas como estratégicas de la Red Vial Nacional.*"

Respecto de la programación del año 2008 se indica que la Ministra Rectora retoma las políticas definidas en el año 2006, "*con el fin de contar con una directriz en la ejecución de las obras viales que compete realizar al CONAVI*" y que se inserta la programación de obras para el quinquenio 2008-2012, que es una revisión del periodo 2007-2011 y que se mantiene *"(…) la corrida del 2006 con HDM-3, y eliminando los proyectos que el CONAVI reporta como intervenidos o en proceso de ser ejecutados.(…) Es imposible en estos momentos, priorizar por indicadores como VAN y TIR, en razón de que esta Dirección está imposibilitada de inventariar toda la Red de Lastre, incluyendo especialmente un conteo adecuado de tránsito promedio diario.".*

Se deriva de lo expuesto que para la programación de obras de conservación y construcción de la red vial nacional (RVN) de los años 2006, 2007 y 2008 en el CONAVI, se utilizaron como base los documentos remitidos por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT y no se aportó ningún documento adicional por parte de la Unidad de Planeamiento y Control del CONAVI para las programaciones de los años 2007 y 2008. Al respecto, la jefa de la Unidad de Planeamiento y Control indicó que la planificación general para la contratación de la licitación LP 001-2005 abarca los años 2006, 2007 y 2008, y que igual plazo tiene la priorización de rutas definida por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT.[6]

Esto evidencia que en realidad en el CONAVI no hay estrictamente un proceso de planeación y programación de obras con un enfoque estratégico, conforme a lo previsto en los artículos 4° y 23 de su ley de creación, sino que se utiliza como referente la información que remite la mencionada Dirección del MOPT.

Por otra parte, se expone en el oficio Nro. PYC-686-08 de la Unidad Asesora de Planeamiento y Control del CONAVI, en lo relativo a la programación de obras de los años 2006, 2007 y 2008 que: *"La definición de la prioridad de obras a ejecutar, se trabaja partiendo de los resultados de la corrida del HDM-III y la priorización de rutas de la Red Vial Nacional en lastre y puentes, información contenidas (sic) en las programaciones elaboradas por la Dirección de Planificación Sectorial.".*[7] El modelo HDM-III es una herramienta limitada a la evaluación de una red vial existente, por lo que no permite evaluar y comparar las inversiones en proyectos nuevos de carreteras.

[6] En oficio Nro. PYC-765-08 del 19-08-2008 de la Unidad de Planeamiento y Control.

[7] Oficio Nro. PYC-686-08 del 25-07-08.

Ahora bien, en cuanto a lo anterior, este informe no profundiza aún más, ni emite disposiciones al respecto, teniendo en consideración que la Administración tiene vigente, al momento de la emisión del presente documento, disposiciones sobre esta materia, producto, entre otros, de los informes Nro. DFOE-OP-3-2008 y DFOE-OP-34/2005.

2.1.2. Efectividad en la ejecución de obras

El concepto efectividad en el enfoque de esta Contraloría General para el cumplimiento de sus obligaciones de fiscalización encargadas en la Constitución Política *"(…) se relaciona con la medida en la cual una organización, programa o unidad administrativa logra sus objetivos y metas. Se comparan los resultados alcanzados con las metas y se relacionan con los recursos utilizados para alcanzarlas.".*

Una buena definición sobre la auditoría de efectividad es la de A. S. Suárez (1986) como "*aquella en la que se investiga si se han alcanzado los resultados deseados o se han cumplido los objetivos impuestos por el poder legislativo o cualquier otra autoridad con facultades para ello, cuantificando las desviaciones y analizando sus posibles causas.*".[8]

Para el caso en estudio, la medición de la efectividad se realiza comparando las sumas previstas a utilizar en los distintos proyectos, con los resultados obtenidos, en los años 2006 y 2007 y en el primer semestre del año 2008, considerando las tres actividades sustantivas que desarrolla el CONAVI, a saber, conservación vial, construcción de obras y uso de los fondos de peajes. A continuación se resume esa información:

2.1.2.1. Ejecución presupuestaria del año 2006

El presupuesto total del año 2006 fue de ¢55.007,5 millones y los gastos ¢48.993,4 millones (89,1%), dedicando de estos a los programas de conservación y construcción ¢47.828,9 millones (97,6%), dentro de los cuales las cifras más representativas, en lo relativo a montos y cantidad de proyectos presupuestados y ejecutados, son las siguientes:

[8] Tomado del Curso virtual Fiscalización del Sector Público, 6ª edición, impartido por la Fundación Española CEDDET, abril a junio de 2008. Patrocinio del Tribunal de Cuentas de España.

AÑO 2006: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

	PRESUPUESTO		EJECUTADO		
CONCEPTO	**MONTO (Millones de colones)**	**CANTIDAD DE PROYECTOS**	**MONTO (Millones de colones)**	**CANTIDAD DE PROYECTOS**	**% DE EJECUCIÓN (en colones)**
CONSERVACIÓN VIAL					
Mantenimiento de vías de comunicación	7.736,1[9]	37	16.241,2[10]	27	209,9
CONSTRUCCIÓN VIAL					
Vías de comunicación terrestre	14.223,5	69	12.272,0	18	86,3
Servicios de ingeniería	1.300,0	26	671,4	30[11]	51,6
OPERACIÓN E INVERSIÓN VÍAS DE PEAJES					
Mantenimiento de Vías de comunicación	2.610,8	6	1.976,6	5	75,7
Vías de comunicación terrestre	1.264,8	13	602,1	4	47,6

Fuente: Elaboración propia con base en información que se mantiene en la Dirección Administrativa Financiera del CONAVI.

En el programa "Conservación Vial" la suma ejecutada representó un 209,9% del monto previsto, incremento influenciado por los contratos de conservación vial con cargo a la licitación pública Nro. 1-2005 (prevista para tres años), la cual se inició en el mes de julio del 2006.

Respecto de la cantidad, hubo 27 proyectos en los que se realizó alguna inversión, es decir, se invirtió en un 73% (diez proyectos menos) de los programados originalmente. De esos 27 proyectos, en 21 la inversión fue inferior al 5,2% en cada uno, con respecto al total invertido. La mayor inversión en los restantes seis proyectos correspondió a los contratos de conservación vial con cargo a la mencionada licitación pública Nro. 1-2005. Además, el informe de ejecución presupuestaria no detalla los proyectos que se lograron concluir y poner a disposición de los usuarios.

[9] Incluye ¢632,3 millones para el proyecto Conservación Vial y Relastreo de la Red Vial Nacional en Lastre.

[10] Incluye ¢185,7 millones del proyecto Conservación Vial y Relastreo de la Red Vial Nacional en Lastre.

[11] Solo 9 proyectos corresponden a los incluidos en el plan original.

En el programa "Construcción Vial" la suma destinada a los proyectos en que se realizó inversión con cargo a la subpartida 5.02.02 “Vías de Comunicación Terrestre” representó una disminución del 13,7% con respecto a lo presupuestado originalmente. Ese monto se destinó a 18 proyectos, es decir, se invirtió en un 26% (51 proyectos menos) de los previstos en principio. Además, de esos 18 proyectos en los que se hizo alguna inversión durante el año 2006, únicamente tres[12], con una longitud de 19,86 km se concluyeron, de los cuales solo uno se había iniciado en ese mismo año.

Del monto correspondiente a los 26 proyectos que se ejecutarían como “Servicios de Ingeniería”, la ejecución fue de un 51,6% de lo presupuestado en 30 proyectos de servicios, de los cuales únicamente nueve se habían programado originalmente, lo que demuestra una inconsistencia entre el Plan Anual Operativo Institucional previsto y su ejecución.

Como parte de los ¢4.274,9 millones ejecutados en el programa “Operación e Inversión Vías de Peajes”, se tiene que con cargo a la subpartida 1.08.02 “Mantenimiento de Vías de Comunicación”, la inversión fue de ¢1.976,6 millones, lo que significó una disminución del 24,3% con respecto a lo presupuestado originalmente. Esa suma se invirtió en cinco proyectos de los seis previstos. Los dos proyectos en donde mayor inversión se realizó corresponden al contrato de Conservación Vial de la Ruta Nacional Nro. 32 Carretera Braulio Carrillo (34,4% del total invertido), con cargo a la licitación pública Nro. 1-2005 y el de Mantenimiento Rutinario Autopista Braulio Carrillo (31,4% del total invertido), para un total de 65,8%.

Además, con cargo a la subpartida 5.02.02 “Vías de Comunicación Terrestre”, la inversión realizada fue de ¢602,1 millones, lo que significó una disminución del 52,4% con respecto a lo presupuestado originalmente. Ese monto se destinó a cuatro proyectos de los 13 programados.

En total la ejecución en los egresos en el año 2006 representó un 89% del presupuesto, generando un superávit al final del período de ¢9.104,3 millones, el cual se originó, entre otras causas, en la falta de ejecución de varios proyectos considerados en la subpartida de vías de comunicación terrestre relacionados con la demarcación horizontal y vertical en carreteras, la no conclusión de puentes peatonales y la falta de demarcación vial en autopistas de peaje.

La Memoria del año 2006 de este órgano contralor indicó que a siete años de su creación, el CONAVI no había logrado cumplir a cabalidad con su mandato legal de administrar con verdadera eficacia los recursos del Fondo de Vialidad, para el desarrollo de programas y proyectos integrales en materia de vialidad.

Sobre el particular, cabe destacar las conclusiones del Informe XIII del Estado de la Nación del año 2007, en el que se señaló que el financiamiento de las brechas existentes

[12] i- Mejoramiento RN 303 Sección Santa Marta – Mata Caña – San Carlos, 12,73 km; ii- Los Chiles – Las Tablillas, 5,8 km y iii- Reconstrucción RN 218, Sección Carmen – Jaboncillal (Trabajos finales), 0,68 km.

en infraestructura e inversión social no es el único problema que enfrentan las autoridades; también hay una dificultad, no menor, asociada a la capacidad de gestión institucional y a la calidad del gasto público. Contar con más recursos y poder gastarlos, en áreas que son claves para la competitividad y el desarrollo económico del país, son condiciones necesarias pero no suficientes. El ultimo *Reporte Mundial de Competitividad* (WEF, 2007), que contiene un índice de percepción acerca de la calidad del gasto público ─ entendida como el Grado de desperdicio en la ejecución del gasto ─ en 125 países, ubica a Costa Rica en una posición desventajosa, si se compara con naciones que tienen un PIB per cápita similar.

2.1.2.2. Ejecución presupuestaria del año 2007

De los ¢104.392,1 millones presupuestados para el año 2007, se ejecutaron ¢83.866,4 millones (80,3%), de los que ¢82.356,8 millones (98,2%) corresponden a conservación y construcción de obras, dentro de los cuales, las cifras más representativas en lo referente a montos y cantidad de proyectos presupuestados y ejecutados son los siguientes:

AÑO 2007: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

	PRESUPUESTO		EJECUTADO		
CONCEPTO	**MONTO (Millones de colones)**	**CANTIDAD DE PROYECTOS**	**MONTO (Millones de colones)**	**CANTIDAD DE PROYECTOS**	**% DE EJECUCIÓN (en colones)**
CONSERVACIÓN VIAL					
Mantenimiento de vías de comunicación	26.683,0	28	47.548,7	30	178,2
CONSTRUCCIÓN VIAL					
Vías de comunicación terrestre	27.080,0	75	15.502,4	33	57,2
Servicios de ingeniería	2.311,81	58	815,9	15[13]	35,3
OPERACIÓN E INVERSIÓN VÍAS DE PEAJES					
Mantenimiento de Vías de comunicación	2.292,2	5	1.970,8	5	86,0
Vías de comunicación terrestre	1.424,0	11	487,3	6	34,2

Fuente: Elaboración propia con base en información que se mantiene en la Dirección Administrativa Financiera del CONAVI.

[13] Solo 3 proyectos corresponden a los incluidos en el plan original.

Dentro del programa "Conservación Vial", los proyectos en que se realizó inversión en el año 2007, con cargo a la subpartida 1.08.02 “Mantenimiento de Vías de Comunicación” superaron en un 78,2% el monto previsto, destinados a 30 proyectos, de los cuales 22 corresponden a conservación vial con cargo a la ya citada licitación pública Nro. 1-2005. En el Informe de Ejecución Presupuestaria no se presenta una valoración, por kilómetros, sobre el avance y la mejoría, tanto en la red vial nacional pavimentada como en la red vial nacional en lastre.

En el programa de "Construcción Vial" el monto de los proyectos ejecutados representó una disminución del 42,8% con respecto a lo presupuestado, los cuales se destinaron solo a 33 proyectos, es decir, únicamente se invirtió en un 56,9% (42 proyectos menos) de los presupuestados en principio (75). Además, de esos 33 proyectos en los que se hizo alguna inversión durante el año 2007, solo un proyecto[14], con una longitud de 5,8 km, se concluyó y puso al servicio de los usuarios, el cual se había iniciado en el mes de noviembre del 2005. La mayor inversión que se realizó en los 33 proyectos del año 2007, fue en el proyecto Naranjo – Florencia, con un monto de ¢3.655,0 millones, es decir el 23,6% del total invertido en esta subpartida. El resto de los proyectos (32) considerados en forma individual tuvieron una inversión inferior al 10% con respecto al total invertido en esta subpartida.

De los 58 proyectos que se ejecutarían como “Servicios de Ingeniería” subpartida 1.04.03, sólo se aplicó un 35,3% del monto presupuestado, correspondiente a 15 proyectos, lo que provocó una inconsistencia entre lo planeado y lo ejecutado.

Dentro del programa 3 " Operación e Inversión Vías de Peajes", con cargo a la subpartida 1.08.02 “Mantenimiento de Vías de Comunicación” el monto de la inversión representó un 86% de la previsión, en cinco proyectos que corresponden a la licitación pública Nro. 1-2005 de conservación vial.

Además, el uso de la subpartida 5.02.02 “Vías de Comunicación Terrestre” significó una disminución del 65,8% con respecto a lo presupuestado originalmente. En esta subpartida se planeó la construcción de ocho puentes peatonales, de los cuales únicamente se concluyeron tres; en dos se inició su construcción, pero se suspendió y de los restantes tres el informe no indicó su estado.

Los egresos ejecutados durante el año 2007 superaron en un 71% los del 2006, siendo que la infraestructura de transporte vial se benefició con inversiones que representaron un 144,5% más que en el 2006, vinculadas fundamentalmente con actividades específicas del programa “*Conservación Vial*”, lo cual contrasta con las inversiones correspondientes a los programas “*Construcción Vial*” y “*Operación e Inversión Vías de Peajes*”, actividades que no mostraron ningún crecimiento durante ese mismo período.

[14] Construcción de la Sección Los Chiles – Las Tablillas RN Nro. 35, Licitación Pública Nro. 11-2003, con una longitud de 5,8 km.

Durante el año 2007 el CONAVI mostró una mejoría en su gestión presupuestaria, debido a que contó con aproximadamente un 60% más de los recursos con respecto al año 2006, circunstancia que le permitió aumentar los sumas destinadas a obras de conservación vial en varias zonas del país. Sin embargo, su capacidad organizativa y de operación no experimentó los ajustes necesarios para lograr la ejecución de la totalidad de los recursos presupuestados, bajo la observancia de adecuadas prácticas que propiciaran grados satisfactorios de eficiencia, eficacia y economía.

Tal es el caso de los recursos provenientes del préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Dicho crédito contiene una línea de financiamiento por $170,0 millones, cuyo objetivo es única y exclusivamente financiar la rehabilitación y construcción de carreteras y puentes de la red vial nacional. De los recursos de este crédito, el Consejo presupuestó durante el año 2007 la suma de ¢20.000,0 millones, de los cuales solo solicitó ¢7.709,6 millones (38,5%), situación que pone en evidencia la insuficiente capacidad administrativa para convertir la totalidad de los recursos presupuestados de esta fuente en obras de infraestructura vial identificadas como relevantes para contribuir con el desarrollo económico y el bienestar de la población.

Como bien se señala en el informe de la Memoria Anual 2007 de este órgano contralor, entre otros aspectos, la insuficiencia administrativa del CONAVI para desarrollar o iniciar los proyectos de construcción al amparo de préstamos otorgados a ese Consejo, tienen su efecto en el engrosamiento de la cuenta de superávit, que en ese año ascendió a ¢8.268,2 millones, en tanto que, independientemente de que los recursos se usen o se mantengan ociosos, el Estado debe asumir el pago por concepto de intereses, aparte de que con esa subutilización se genera un costo de oportunidad de no construir las obras necesarias para el país.

Cabe citar además, que si bien la transferencia total de los recursos provenientes de los impuestos a los combustibles y a la propiedad de los vehículos, así como los recursos obtenidos por medio de créditos, dio al CONAVI la oportunidad de mejorar su gestión, su eficiencia y su efectividad en el año 2007, eso no se logró; con lo que se limitó al país de la dotación de la infraestructura de transporte requerida.

2.1.2.3. Ejecución presupuestaria del primer semestre del año 2008

Para el año 2008 el presupuesto ordinario aprobado fue de ¢121.529,8 millones[15], el cual, por efecto de las modificaciones tramitadas al 30 de junio de 2008, aumentó a ¢130.203,0 millones. De la comparación entre la previsión anual inicial y la ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008, se derivan las siguientes cifras, en las partidas más representativas de los programas 2, 3 y 4 que se han venido analizando:

[15] Oficio Nro. 14935 (FOE-OP-573) del 17-12-2007.

PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2008: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

	PRESUPUESTO (ANUAL)		EJECUTADO (1er. SEMESTRE)		
CONCEPTO	**MONTO (Millones de colones)**	**CANTIDAD DE PROYECTOS**	**MONTO (Millones de colones)**	**CANTIDAD DE PROYECTOS**	**% DE EJECUCIÓN**
CONSERVACIÓN VIAL					
Mantenimiento de vías de comunicación	33.750,0	27	18.229,0	24	54,0
CONSTRUCCIÓN VIAL					
Vías de comunicación terrestre	52.857,6[16]	91	13.996,2	19	26,5
Servicios de ingeniería	2.403,1	55	516,1	20[17]	21,5
OPERACIÓN E INVERSIÓN VÍAS DE PEAJES					
Mantenimiento y reparación de obras	2.218,0	5	670,6	5	30,2
Vías de comunicación terrestre	1.257,5	11	28,1	2	2,2

Fuente: Elaboración propia con base en información que se mantiene en la Dirección Administrativa Financiera del CONAVI.

Respecto de la ejecución presupuestaria durante el primer semestre del año 2008, este órgano contralor, en su informe denominado "*Evolución fiscal y presupuestaria del Sector Público*", respecto de la evaluación de la ejecución física señaló que "*de acuerdo con la revisión del Informe de Gestión del CONAVI del primer semestre 2008, se concluye que ese Consejo, al contrario del año 2007, ha logrado integrar dentro del Plan Operativo Institucional 2008 (POI), la mayoría de las acciones estratégicas y metas sectoriales establecidas en el 'Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2010' (PND), lo que evidencia una mejora en el proceso de planificación del Sector Transporte. Esto queda de manifiesto en la MAPI-2008 del CONAVI, donde aparecen las*

[16] Este monto incluye ¢26.890,0 millones para 12 proyectos financiados con fondos del BCIE.

[17] Solo 10 proyectos corresponden a los incluidos en el plan original.

acciones estratégicas institucionales, con sus objetivos y metas institucionales, las cuales coinciden con las acciones estratégicas sectoriales establecidas en el PND.".[18]

Se señala además en dicho informe que "*se determinó que las metas e indicadores definidos por el CONAVI para el cumplimiento y control de las acciones estratégicas del PND, se limitan a la observancia del principio de eficacia y se omiten los principios de eficiencia, calidad y economía, lo que no permite medir en su totalidad, el grado de cumplimiento de los objetivos de la acción estratégica institucional. Por tanto, se requiere que el CONAVI establezca un sistema de evaluación de la gestión, en el corto plazo, que le permita la rendición de cuentas, en términos de indicadores de gestión y resultados, logrando no solo medir la producción de bienes o servicios, sino los efectos logrados en los usuarios como consecuencia de la provisión de una mejor infraestructura vial.*".

También se expone en ese documento que según la información generada por la Ministra Rectora del Sector de Infraestructura y Transportes y MIDEPLAN "*la meta anual de 'Conservar 1.500 km. red en lastre', se estableció, semestralmente en 500 km., pero únicamente avanzaron 193,6 km., lo que da un grado de cumplimiento del 39% para el semestre y del 13% para el total del año, argumentado que el proceso licitatorio no se ha iniciado por la presencia de apelaciones interpuestas por las empresas contratistas. También se observó que el inicio o ejecución de una cantidad de proyectos que se había previsto ejecutar o iniciar con los procedimientos de contratación administrativa, muestran porcentajes de ejecución muy bajos y 97 (de 126) proyectos reflejan un 0% de avance.*".

Según se indica en el ya referido Informe XIII del Estado de la Nación del año 2007, la intención de aumentar la inversión en áreas relevantes para el desarrollo nacional es acertada, pero en ausencia de mecanismos de ejecución eficientes, la efectividad disminuye y se no se genera una maximización de los recursos, con un costo superior si el financiamiento se obtiene por endeudamiento público.

Gran parte de los problemas se traducen en una alta subejecución de los presupuestos institucionales, como sucede en el CONAVI, en donde en promedio el porcentaje de subejecución entre el 2006 y el 2007 fue del 26%, lo que refleja serios problemas de gestión. Esta situación no ha cambiado sustancialmente si se amplía el periodo de referencia al primer semestre del año 2008, según se aprecia en el siguiente cuadro:

[18] Informe publicado en el mes de agosto de 2008.

CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO
2006-2008
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA
EN MILLONES DE COLONES

Partida	2006			2007			2008		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
	55.007,5	15.323,4	27,9	101.382,2	32.745,7	32,3	130.203,0	42.803,7	32,9
Remuneraciones	1.400,13	474,34	33,88	1.784,25	719,76	40,34	2.251,37	939,52	41,73
Servicios	24.350,18	6.176,08	25,36	46.998,20	23.455,75	49,91	56.166,71	22.730,39	40,47
Materiales y suministros	2.484,61	373,23	15,02	2.354,38	160,10	6,80	3.766,03	72,67	1,93
Intereses			0,00			0,00	1.190,36	275,98	23,18
Activos financieros			0,00			0,00	0	-	0,00
Bienes duraderos	25.737,13	8.122,91	31,56	48.493,30	8.027,89	16,55	63.519,49	17.813,37	28,04
Transferencias corrientes	33,50	11,86	35,40	103,56	8,53	8,24	404,00	22,26	5,51
Transferencias de capital	1.001,92	165,00	16,47	1.492,05	373,67	25,04	66,68	-	0,00
Amortización			0,00			0,00	2.765,62	949,52	34,33
Cuentas especiales			0,00	156,44		0,00	72,76		0,00

Fuente: Cuadro Nro. 55 del Informe "*Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, primer semestre de 2008*". CGR, agosto de 2008.

Del cuadro precedente y según lo indicado en el Informe de Ejecución Presupuestaria para el primer semestre del 2008 del CONAVI, la baja ejecución presupuestaria (de un 33%), se puede concluir que es un comportamiento constante en al menos los últimos tres años y éste se debe, fundamentalmente, a los siguientes factores:

i- Apelaciones interpuestas ante la Contraloría General de la República por varias empresas, lo que ha generado atrasos en los procesos de adjudicación e inicio de los procesos de contratación.
ii- Contrataciones de materiales y suministros que no cuentan con todas las líneas adjudicadas en firme debido a aspectos de naturaleza técnica.
iii- Atrasos en la emisión de la orden de inicio de construcción, en algunos proyectos, en zonas urbanas, afectando con ello las programaciones previstas.
iv- Incumplimientos en los cronogramas de trabajo propuestos, debido a que el invierno ha afectado los avances esperados, teniendo que consumir los tiempos de holgura del proyecto antes de lo esperado.

Lo anterior podría obedecer principalmente a una deficiente gestión en la etapa de planificación de los proyectos; deficiencias en los procedimientos licitatorios y/o de contratación e inadecuada gestión institucional en la programación de sus gastos.

Respecto del anterior análisis, en el ya citado oficio Nro. SEA-01-08-0078 se presenta una justificación sobre la ejecución presupuestaria de los años 2006 y 2007 y del primer semestre del año 2008, pero en realidad no se aporta valor agregado que amerite modificar los análisis presupuestarios incorporados en el presente documento, que en todo caso tiene fundamento en informes de ejecución presupuestaria de la propia Administración.

2.1.3. Fiscalización y control de calidad de las obras

a) En relación con las funciones de fiscalización y control de la calidad algunos conceptos aplicables son los siguientes: [19]

> ***"Control de calidad (autocontrol)/*** *(…) es una labor realizada por el contratista con el propósito de determinar el nivel de calidad y de cumplimiento de los materiales y procesos constructivos, con respecto a un parámetro o especificación establecida en el contrato del proyecto o en la normativa nacional o internacional, mediante todos aquellos ensayos de laboratorio y supervisión de los procesos empleados necesarios para controlar y corregir la producción o proceso constructivo en sitio.".*
>
> *"**Verificación de calidad/** (…) la ejerce el contratante, que en la mayor parte de los casos es el Estado o una dependencia gubernamental, y consiste en ejecutar aquellos ensayos de laboratorio y procedimientos de inspección de los procesos constructivos necesarios para determinar si el producto recibido cumple con las especificaciones de calidad definidas contractualmente, y brindarle mayores elementos de juicio a la ingeniería de proyecto para decidir si debe ser aceptado, rechazado o pagado a un precio reducido según sea su nivel de calidad. ".*
>
> *"**Pago en función de la calidad/** Un modelo de pago en función de la calidad tiene como finalidad evaluar y analizar los resultados de ensayos de calidad (control y verificación), mediante herramientas de análisis estadístico para determinar la calidad final y/o el grado de cumplimiento de los materiales evaluados con respecto a los parámetros definidos contractualmente, para posteriormente definir si los materiales, obras o procesos, según sea el caso, deben ser aceptados, rechazados o pagados a un precio reducido según sea su nivel de calidad. ".*

En cada proyecto se efectúa el autocontrol, a través del laboratorio que designe el contratista al momento de establecer las especificaciones contractuales. Además, la Administración ejerce la verificación de la calidad en forma directa o mediante laboratorios contratados para ese fin. Con los resultados de ambas inspecciones se determina si procede o no el rebajo por deficiencias en la calidad de los materiales y en los trabajos incorporados a las obras.

Según información aportada por el Director de Conservación Vial, las especificaciones vigentes relacionadas con el control de la calidad de las obras de conservación vial tienen su origen en el documento denominado: "*Tomo de Disposiciones*

[19] Tomado del informe elaborado por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), denominado "*Informe Especial de Auditoría Técnica Externa LM-AT-89-07 Análisis del procedimiento aplicado por la Dirección de Obras del CONAVI para la supervisión de los procesos de control y verificación de calidad en proyectos viales.*". Diciembre de 2007.

para la Construcción y Conservación Vial", documento para el cual se determinó que no se ha formalizado su puesta en vigencia.[20]

b) El control sobre el avance de las obras, el cual se requiere, entre otras cosas, para activar el trámite de las estimaciones de pago, en el caso de los proyectos de conservación vial está a cargo de los denominados Organismos de Inspección, que son personas jurídicas o físicas, o un grupo de profesionales, contratadas por la Administración, responsables de proveer los servicios de inspección.

Está previsto que la Administración supervise el trabajo de esos Organismos de Inspección por medio de los ingenieros regionales del MOPT y que los inspectores regionales de ese ministerio supervisen el cumplimiento de las especificaciones contractuales en los frentes de trabajo. Esto, con fundamento en convenio suscrito entre el CONAVI y esa cartera ministerial. No obstante, ese convenio no detalla el tipo de actividades que deben realizar los ingenieros regionales e inspectores, ni la naturaleza y periodicidad de los informes que deben emitir como resultado de sus funciones, por lo que no se tiene claridad sobre la labores que se están ejecutando, su control ni sobre el uso de los recursos financieros, equipo y vehículos asignados para el cumplimiento de esas actividades.21

En relación con la verificación de la calidad con personal de la Administración procede hacer referencia a dos estudios de auditoría externa efectuados por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMMEUCR) denominados:

i- "*Informe de Auditoría Técnica Externa LM-AT-65-07. Laboratorio del MOPT encargado de la verificación del control de calidad ubicado en Palmichal para el Proyecto 'Mejoramiento de la ruta nacional Nº 209, Sección Palmichal-Chirraca', noviembre de 2007.*".

ii- "*Informe Especial de Auditoría Técnica Externa LM-AT-89-07. Análisis del procedimiento aplicado por la dirección de obras del CONAVI para la supervisión de los procesos de control y verificación de calidad en proyectos viales, diciembre de 2007.*".

En ambos informes se determinaron una serie de hallazgos, que según se indica se han presentado de forma recurrente en las auditorías realizadas durante los años 2006 y 2007, y se han venido detectando y evidenciando en los informes de auditorías emitidos durante el período 2002-2005, y que en términos generales se refieren a inoportunidad,

---

[20] Oficio Nro. DCV-01-2955-2008 del 13-08-2008.

[21] Convenio suscrito el 05-02-08, por ¢287.101.829,19, denominado: "*Convenio de mutua cooperación entre el Consejo Nacional de Vialidad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para nombrar a los coordinadores regionales por zona para implementar el Reglamento para la conformación de un registro de elegibles para la contratación de los servicios de inspección de los proyectos de conservación vial en la red nacional*". Fue refrendado por las direcciones jurídicas de ambas instituciones.

insuficiencia de recursos, deficientes condiciones físicas de los laboratorios y debilidades en los sistemas de información que respaldan la verificación de la calidad.

c) Para el caso de la construcción de obras, el Director de Obras indicó que las especificaciones vigentes y su origen, para fiscalizar y controlar la calidad de la construcción de obras, están contenidas en los siguientes documentos:[22]

	NOMBRE	**ORIGEN**
1	Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes (CR-77)	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1978).
2	Manual de Construcción para Caminos, Carreteras y Puentes (MC-83)	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1983).
3	Tomo de Disposiciones para la Construcción y Conservación Vial.	MOPT – CONAVI (2001-2002)
4	Cartel de Licitación Pública	De cada Proyecto

Nótese que la normativa de las "*Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes (CR-77)*" data de 30 años atrás y el "*Manual de Construcción para Caminos, Carreteras y Puentes (MC-83)*" de 25 años atrás. A partir del año 2000 el CONAVI contrató una serie de consultorías con el fin de actualizar esos documentos y ponerlos a disposición de los funcionarios y los organismos a cargo de la supervisión e inspección de las obras que ejecuta el MOPT y el CONAVI; sin embargo, al 25 de agosto del 2008 esa normativa no había sido aprobada ni oficializada, no obstante que la mayoría de esos documentos fueron recibidos por el CONAVI desde el año 2002; aunque debe señalarse que el 12 de agosto de 2008 en esta Contraloría General se recibió información de la señora Ministra de Obras Públicas y Transportes, de que está en proceso de consulta ante las autoridades de ese ministerio, la versión preliminar del documento denominado "*Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes de Costa Rica*" *CR-2002.*.[23]

Agregó el Director de Obras que el procedimiento para manifestar la conformidad en lo relativo a la calidad de ejecución y terminación de las obras, se ajusta al contenido de los correspondientes carteles de licitación. Al respecto, el contratista debe de ofrecer un consultor de calidad desde el momento de la oferta, así como presentar un programa de control de calidad y completar una bitácora. Adicionalmente, los ingenieros de proyecto emiten la aceptación y conformidad de lo actuado e informado por el contratista en lo relativo a la calidad de las obras a cancelar en cada estimación de pago. Si se detectan incumplimientos en la calidad se solicita la corrección inmediata. Si esta no se da, se aplica una rebaja en el pago, o bien, el contratista sustituye la obra para su reconocimiento o no se le reconoce el pago.[24]

[22] Oficio Nro. DO-D-08-1276 del 12-08-2008.

[23] Oficio Nro. DM-3121-08 suscrito por la señora Ministra.

[24] Oficio Nro. DO-D-08-1276 del 12-08-2008.

Respecto de lo antes señalado deben tenerse presente las medidas de control interno establecidas en el "*Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización*". Al respecto, la norma 4.9 señala:[25]

> *"La dirección superior y los funcionarios que ocupan puestos de jefatura deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de los procesos, transacciones y operaciones de la institución, con el propósito de asegurar que las labores se realicen de conformidad con la normativa y las disposiciones internas y externas vigentes.".*

Se aclara en relación con lo señalado originalmente en este informe, en cuanto a que "*la Administración no ejerce ningún control para ratificar la veracidad de la información aportada por los laboratorios verificadores de la calidad, ni para realizar un control en el campo sobre las tareas encomendadas a esos laboratorios*" que con fundamento en la información aportada en el mencionado Nro. SEA-01-08-0078 se tiene por considerado este asunto por parte de la Administración, al haberse gestionado ante este órgano contralor la aprobación del "*Reglamento para conformar un registro de consultoras para contratar servicios de apoyo a la fiscalización de los contratos para la ejecución de proyectos de rehabilitación, mejoramiento y obra nueva de la red vial nacional*" (REFOVIAL), con lo cual se espera mejorar, entre otros, el proceso de verificación de la calidad en la ejecución de obras.[26]

2.2. Marco Estratégico y Planificación Estratégica de Tecnologías de información

a) La Gestión de las Tecnologías de Información (TI) es el conjunto de acciones fundamentadas en políticas institucionales que, de una manera global, intentan apoyar el logro de los objetivos de la organización. Para ello se procura, en principio, la alineación entre los objetivos de TI y los de la organización, el balance óptimo entre las necesidades de TI de la organización y las oportunidades que sobre ello existen, la maximización de los beneficios y el uso responsable de los recursos, la administración adecuada de los riesgos y el valor agregado en la implementación de dichas TI. Tales acciones se relacionan con los procesos (planificación y organización, adquisición e implementación, entrega de servicios y soporte y seguimiento), los recursos tecnológicos (personas, sistemas, tecnologías, instalaciones y datos) y con el logro de los criterios de fidelidad, calidad y seguridad de la información.

---

[25] Publicado en La Gaceta Nro. 107 del 05-06-2002.

[26] Oficio Nro. 12983 (DCA-3958) del 04-12-2008.

Respecto de esas TI, esta Contraloría General emitió las denominadas "*Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información*", en las que establece los criterios básicos de control que deben observarse en la gestión de esas tecnologías y tiene como propósito coadyuvar en su gestión, en virtud de que dichas tecnologías se han convertido en un instrumento esencial en la prestación de los servicios públicos, representando inversiones importantes en el presupuesto del Estado. El artículo Nro. 6 de estas normas señala lo siguiente:[27]

> *"La Administración contará con un plazo de dos años a partir de su entrada en vigencia* (31-07-2007) *para cumplir con lo regulado en esta normativa, lapso en el cual, dentro de los primeros seis meses, deberá planificar las actividades necesarias para lograr una implementación efectiva y controlada de lo establecido en dicha normativa.".*

b) De conformidad con la doctrina aplicable al caso, la organización debe apoyarse en un Marco Estratégico de TI constituido básicamente por políticas, normas, procedimientos y directrices orientadoras de la gestión de esas tecnologías, a efecto de procurar un uso eficiente de los recursos invertidos en TI. Al respecto, una de las citadas normas emitidas por este órgano contralor, señala lo siguiente:

> ***"1.1 Marco estratégico de TI:*** *El jerarca debe traducir sus aspiraciones en materia de TI en prácticas cotidianas de la organización, mediante un proceso continuo de promulgación y divulgación de un marco estratégico constituido por políticas organizacionales que el personal comprenda y con las que esté comprometido*.".

En el mes de febrero del 2008, como resultado de la "*Contratación de Consultoría para desarrollar e implementar políticas de Tecnologías de Información y Comunicaciones*" la firma KPMG, S. A. emitió el documento denominado "*Políticas y procedimientos de TIC que apoyan el cumplimiento institucional del CONAVI con la normativa de la Contraloría General de la República*". Este documento, en lo fundamental, enlista los temas sobre los cuales se requiere que la Administración ejecute acciones para dar cumplimiento a las normas emitidas por este órgano contralor. Al respecto señala en el aparte 3 "*Alcance*" que atiende la solicitud de elaborar un "*informe con una visión general de las políticas y procedimientos de TI que apoyarían el cumplimiento institucional del CONAVI con la Normativa de la CGR*". También en el aparte 6 "*Políticas sugeridas*" se indica lo siguiente:

[27] Publicadas en La Gaceta Nro. 119 del 21-06-2007, vigentes a partir del 31-07-2007.

"Como resultado de este estudio; así como de la valoración realizada entre los criterios de control establecidos en la Normativa de la CGR y la aplicabilidad de la misma al CONAVI, se ha elaborado una propuesta de las políticas que inicialmente podrían apoyar el cumplimiento institucional del CONAVI con la normativa citada; para lo cual esas políticas deberán ser elaboradas, aprobadas e implementadas en la organización. Como todo marco de referencia y gestión, ese conjunto de políticas podrá variar en el tiempo; y por ello, es conveniente la definición y asignación de responsabilidades que permitan la administración, monitoreo y actualización de las mismas."

Además, en el aparte 7 denominado "*Aspectos a considerar en la elaboración de los procedimientos*" se indica que "*para implementar una Gestión de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), en el CONAVI, que coadyuve en el cumplimiento de la Normativa así como en el mejoramiento continuo de su gestión tecnológica, requiere entre otros* (…)", de los siguientes aspectos:

- Patrocinio formal y visible de la Dirección Ejecutiva del CONAVI.
- Aprobación formal del marco de políticas de TIC y su divulgación.
- Identificación de las áreas de riesgo tecnológico más significativas.

En relación con tales condicionamientos, el citado documento expone lo siguiente:

"*Consecuentemente, la definición de los procedimientos que apoyarían el fortalecimiento de la Gestión de TIC del CONAVI y su cumplimiento con la Normativa, podría no ser posible y adecuada hasta que los aspectos descritos anteriormente hayan sido considerados, identificados y/o implantados por el CONAVI; particularmente, en cuanto a la aprobación y divulgación del Marco de Políticas de TIC*…".

Tomando como insumo, entre otros, el citado informe sobre políticas y procedimientos, la firma KPMG, S.A., en conjunto con funcionarios del CONAVI, en el mes de febrero del 2008 elaboraron el documento denominado "*Plan de trabajo para atender las brechas más significativas identificadas, en relación con la normativa en referencia y las políticas definidas*".

Según informó a este órgano contralor el Lic. Jorge Arturo Zúñiga Arce[28], mediante oficio del 24 de marzo de 2008, remitido por la Unidad de Informática al Director Ejecutivo, "*para su respectivo proceso interno y ser trasladado al Consejo de Administración*" se hizo entrega del "(…) *Plan de Trabajo y las Políticas y Procedimientos* (…)" que se relacionan con la implementación de las normas emitidas por la Contraloría General.[29]

[28] Oficio Nro. INF. 0261-2008 del 19-08-2008 de la Unidad de Informática del CONAVI.

[29] Oficio Nro. INF. 0073-2008 del 24-03-2008 firmado por el Lic. Ricardo Sandí Guillén de la Unidad de Informática del CONAVI.

Ese traslado para análisis y aprobación al Consejo de Administración se concretó en el mes de noviembre del 2008, según se deriva de información aportada mediante el ya referido oficio Nro. SEA-01-08-0078. Al respecto, en el artículo 5° de la sesión ordinaria Nro. 631-08 del 27 de noviembre de 2008 se tomó el siguiente acuerdo firme:

> *"Aprobar el Marco Estratégico para la atención de las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, de conformidad con el oficio DE08-4038 de fecha 21 de noviembre, 2008 de la Dirección Ejecutiva"*

Al consultar el expediente que respalda este acuerdo se determinó que lo aportado como "*Marco Estratégico*" es el ya citado documento de nombre "*Plan de trabajo para atender las brechas más significativas identificadas, en relación con la normativa en referencia y las políticas definidas*" del mes de febrero de 2008.[30]

De la revisión del contenido de dicho documento, se estableció que no reúne los requisitos de un "*Marco Estratégico*", toda vez que según la doctrina aplicable al caso y la normativa emitida por este órgano contralor, dicho "*Marco Estratégico*" debe estar constituido básicamente por políticas, normas, procedimientos y directrices orientadoras de la gestión de las TI, las cuales no están incorporadas en el referido documento, ya que según se observa de su contenido y de su nombre, en realidad constituye un plan de actividades para implementar las normas técnicas emitidas por esta Contraloría General.

Sobre el particular, en el documento Objetivos de Control para la Información y Tecnologías Relacionadas (COBIT) el numeral "*PO6.3 Administración de políticas para TI*" establece lo siguiente: [31]

> *"Elaborar y dar mantenimiento a un conjunto de políticas que apoyen la estrategia de TI. Estas políticas deben incluir la intención de las políticas, roles y responsabilidades, procesos de excepción, enfoque de cumplimiento y referencias a procedimientos, estándares y directrices. Las políticas deben incluir tópicos clave como calidad, seguridad, confidencialidad, controles internos y propiedad intelectual. Su relevancia se debe confirmar y aprobar de forma regular."*

---

[30] Remitido al Director Ejecutivo con oficio Nro. INF. 0382-2008 del 18-11-2008, firmado por el Lic. Jorge Arturo Zúñiga Arce, de la Unidad de Informática.

[31] Control Objectives for Information and related Technology emitido por el ISACA y el ITGI.

Además, el numeral "*PO6.4 Implantación de políticas de TI*" señala:

"Asegurarse de que las políticas de TI se implantan y se comunican a todo el personal relevante, y se refuerzan, de tal forma que estén incluidas y sean parte integral de las operaciones empresariales. Los métodos de implantación deben resolver necesidades e implicaciones de recursos y concientización."

No obstante lo anterior, lo que sí puede afirmarse es que el referido documento "*Plan de trabajo para atender las brechas más significativas identificadas, en relación con la normativa en referencia y las políticas definidas*" bien podría incorporarse como parte del Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI), en el que se deben identificar y describir la dirección que tomará la organización en materia de TI; plantear los objetivos y metas que se desea alcanzar en el corto, mediano y largo plazo, y definir los proyectos con base en procedimientos, prácticas y criterios técnicos organizacionales oficiales de aceptación general.

A este respecto, aunque existe un documento denominado "*Plan Estratégico Informático",* a nivel de propuesta, el cual incluye planes de acción para el año 2008, se comprobó que el CONAVI no cuenta con un Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI) actualizado, por cuanto, según se informó en la Unidad de Informática, el que está en uso se formuló en el año 2000. Sobre el particular, se indicó que su actualización se programará como primera actividad del plan de implementación de las normas técnicas emitidas por esta Contraloría General.[32]

2.3. Estructura orgánica y recursos humanos

El literal a) del artículo 5° de la Ley de Creación del CONAVI (Nro. 7798-98) le señala a ese órgano como una de sus atribuciones, la siguiente:

"Aprobar la regulación interna de la organización y modificarla cuando sea conveniente.".

En concordancia con esa atribución, se determinó que se han pagado las siguientes consultorías correspondientes a contrataciones orientadas a respaldar el proceso de modificación de la estructura orgánica:[33]

---

[32] Oficio Nro. INF. 0261-2008 del 19-08-2008 de la Unidad de Informática del CONAVI.

[33] Según se indica en oficio Nro. DE08-3081 del 12-09-2008 del Director Ejecutivo.

NRO. Y TIPO DE CONTRATACIÓN	ACUERDO DE ADJUDICACIÓN	ADJUDICATARIA	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	MONTO	FECHA DE FINIQUITO
Licitación por registro Nro. 83-2001[34]:	Sesión del Consejo de Administración Nro. 0185 del 25-04-2002	Consorcio Deloitte & Touche y Colegiados-José Leñero y Asociados	"Contratación de Consultora para el Diseño de Procesos, Procedimientos, Estructura Organizacional, Cargas de Trabajo, Manual de Puestos y Procesos de evaluación del desempeño del Consejo Nacional de Vialidad".	¢20.563.523.[35]	24-03-06
Contratación Directa Nro. 213-2005: [36]	Resolución de la Dirección Ejecutiva según oficio Nro. DE.05-3243 del 18-11-2005	Bermúdez Méndez y Asociados	"Contratación de Servicios Profesionales para el Análisis Administrativo y Recursos Humanos del Consejo Nacional de Vialidad"	¢4.224.918,36[37]	26-01-06
TOTAL				**¢24.788.441,36**	

Fuente: Elaboración propia con base en documentación adjunta al oficio Nro. DE08-3081 del 12-09-2008, firmado por el Director Ejecutivo del CONAVI.

Asimismo, en diversas sesiones del Consejo de Administración se han tomado acuerdos relacionados con la estructura organizacional y con la suficiencia del recurso humano. Entre otros, pueden reseñarse los siguientes asuntos:

[34] "Contratación de Consultora para el Diseño de Procesos, Procedimientos, Estructura Organizacional, Cargas de Trabajo, Manual de Puestos y Procesos de evaluación del desempeño del Consejo Nacional de Vialidad".

[35] Fechas de pago: 13-09-2002, 21-10-2002, 28-04-2003 y 03-11-2003.

[36] "Contratación de Servicios Profesionales para el Análisis Administrativo y Recursos Humanos del Consejo Nacional de Vialidad".

[37] Fechas de pago: 15-08-2006 y 12-12-2006.

FECHA	SESIÓN Nro.	ARTÍCULO	ASUNTO
12-01-06	368-06	3.5	Estudio de necesidades de personal para sustituir las consultorías.
29-03-07	469-07	9.3	Organigrama estructural-funcional y requerimiento humano.
07-06-07	485-07	3.8	Propuesta de Manual de Clases Institucional y de escalafón salarial.
12-07-07	495-07	4.1	Manual de Clases Institucional y escalafón salarial.
19-02-08	555-08	5°	Reorganización integral.
04-03-08	560-08	3°	Perfil de los funcionarios, personal contratado y propuesta salarial.
31-03-08	566-08	Único	Reorganización integral y consulta ante Tribunal de Servicio Civil.
24-06-08	588-08	5°	Marco Estratégico (I Parte).
03-07-08	592-08	10	Plan de implementación de estructura organizativa.
10-09-08	610-08	Único	Versión final de nueva reorganización del CONAVI.
21-10-08	621-08	2°	Modificaciones a la versión final de la nueva reorganización del CONAVI.

Fuente: Elaboración propia con base en consulta de archivo digital de actas y en información aportada mediante oficio Nro. SEA-01-08-0078 del 2-12-2008 suscrito por la Presidenta del Consejo de Administración y el Director Ejecutivo del CONAVI.

En relación con el acuerdo de la sesión ordinaria Nro. 566-08, relativo a la aprobación del informe técnico sobre la reorganización integral del CONAVI y su traslado a la Ministra de Obras Públicas y Transportes para su aprobación, en condición de ministra rectora, se tiene que según se indica en oficio sin número del 29 de mayo de 2008, remitido al Director Ejecutivo por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, el Director de Administración y Finanzas y la Jefa de la Unidad Asesora de Planeamiento y Control, para complementar la implementación de la reorganización se requiere un plazo de 231 días, previsto a cumplirse entre el 30 de mayo de 2008 y el 17 de abril de 2009.[38]

Según información aportada mediante el oficio Nro. SEA-01-08-0078 de repetida cita, en la sesión ordinaria Nro. 621-08 del 21 de octubre de 2008 se tomó el siguiente acuerdo único:

> *"Aprobar las modificaciones a la versión final de la nueva reorganización del Consejo Nacional de Vialidad, aprobada por este Consejo de Administración en la Sesión Extraordinaria No. 610-08; de conformidad con lo expuesto por la Ing. Andrea Soto Rojas, Jefe de la Unidad de Planeamiento y Control de CONAVI y la Licda. Annia Beleida Alfaro, Directora del Departamento de Planificación Sectorial del MOPT, en la presente sesión."*

[38] Este oficio del 29-05-2008 tiene su origen en el cumplimiento de las disposiciones del Informe Nro. DFOE-OP/33-2005 del 16-12-2005 de esta Contraloría General.

Adicionalmente, mediante oficio de MIDEPLAN, se le comunicó a la Presidenta del Consejo de Administración lo siguiente[39]:

> *"El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica procede a registrar en los archivos del Área de Modernización del Estado, la reorganización integral del CONAVI, en virtud de que se cumplió con los requisitos determinados para los procesos de reorganización administrativa, de acuerdo con las disposiciones normativas; Ley N° 5525 y N° 7668, Decretos N°33713 y N°33783 y la Directriz 021."*

Por otra parte, en relación con dicho trámite, la Presidenta del Consejo de Administración y el Director Ejecutivo indicaron a este órgano contralor que: *"(…) Seguidamente acudiremos a la Autoridad Presupuestaria para la creación de las nuevas plazas".*[40]

Nótese que no obstante las gestiones realizadas, esos esfuerzos no han sido suficientemente diligentes para obtener frutos de los dos estudios de consultores externos, por los que se han erogado ¢24.788.441,36 ($66.178,88) y de los análisis efectuados por unidades internas, ya que para consolidar el proceso se requiere completar trámites ante la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria, entre otras instancias.

2.4. Investigación, transferencia tecnológica y divulgación

El literal e) del artículo 4° y el l) del artículo 5° de su ley de creación, le asignan al CONAVI la función de "*promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y conservación vial*". Además, el literal m) del artículo 5° y el artículo 26 de esa ley le encargan destinar recursos a la "*divulgación, promoción y comunicación con los usuarios de vías y puentes…*", así como la formación y capacitación "*de personal, tanto del sector público como privado, con miras a fortalecer los programas de desarrollo en el campo de la conservación vial y la transferencia de tecnología.*".

En el estudio se determinó que ninguna de esas actividades cuenta con un marco normativo aprobado por el Consejo de Administración que oriente las gestiones en torno a los respectivos quehaceres institucionales. Sobre el particular, la Unidad de Análisis Administrativo, instancia técnica en procesos, procedimientos y materia organizativa, informó que no ha elaborado ni se encuentra en trámite ningún estudio, proceso, procedimiento o política para promover la investigación, el desarrollo y la transferencia

[39] Oficio Nro. DM-734-08 del 07-11-2008 suscrito por el Lic. Roberto J. Gallardo Núñez, Ministro Planificación Nacional y Política Económica.

[40] Información adjunta al oficio Nro. SEA-01-08-0078 del 02-12-2008.

tecnológica en el campo de la conservación vial con instituciones y organizaciones nacionales o internacionales, ni se está realizando ningún estudio, proceso, procedimiento o reglamentación para que el ciudadano tenga acceso al funcionamiento del CONAVI y pueda manifestarse al respecto.

En concordancia con lo anterior, en el documento denominado "*Compendio de Normativa Interna del CONAVI*" no aparece ninguna normativa relacionada con los tópicos objeto de este estudio, a saber: investigación, transferencia tecnológica y divulgación y dentro de las debilidades que se incluyen en su Plan Anual Operativo 2007 se cita que "*no existe una normativa propia en el ámbito institucional, con suficiente claridad, en lo referente a los procesos y procedimientos* (por cuanto) *la organización apenas se está consolidando en su estructura.*".

No obstante lo anterior, respecto de la *divulgación*, que se define[41] como la acción de publicar, extender o poner algo al alcance del público, se estableció que se han desarrollado diferentes proyectos a través de las Unidades de Informática, Contraloría Institucional de Servicios y Oficina de Prensa.

Por otra parte, la situación no es la misma respecto de la *investigación*, que se define[42] como la realización de actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático, con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia, ni en cuanto a la *transferencia tecnológica,* la cual se conceptualiza[43] como la transferencia de conocimiento sistemático para la elaboración de un producto, la aplicación de un proceso o la prestación de un servicio.

En atención a consulta planteada a la Dirección Ejecutiva sobre esas actividades de investigación y de transferencia tecnológica, se aportó, bajo el título de "*investigaciones*" un detalle de sistemas informáticos que la Unidad de Informática está desarrollando y, bajo la denominación de "*transferencias tecnológicas*" una enumeración de otros sistemas que dicha Unidad ha creado, junto con actividades de capacitación que algunos funcionarios han recibido.

Sin embargo, tales actividades no constituyen ni investigaciones ni transferencias tecnológicas, de conformidad con las definiciones generalmente aceptadas de previa cita, por lo que, en contraposición con el mandato legal estipulado en su Ley de Creación, no se encontró evidencia del cumplimiento de ese objetivo en los años 2006, 2007 y la primera mitad del 2008. Lo anterior se confirmó mediante consulta a la Dirección Administrativa Financiera, en donde se informó que no constan gastos por esos conceptos durante el período indicado.

---

[41] Diccionario de la Real Academia Española.

[42] Diccionario de la Real Academia Española.

[43] Diccionario Informático ALEGSA en línea.

En relación con la temática en análisis se tiene que la Ley N° 8114 señala que la Universidad de Costa Rica, a través de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), velará por la calidad de la inversión que se realice en la Red Vial Nacional, tanto en asfalto como en lastre, financiándolo con una transferencia de fondos del CONAVI al LANAMME, a efecto de que esta entidad efectúe varias tareas, entre ellas, programas de investigación sobre los problemas de la infraestructura vial pavimentada del país y la ejecución y auspicio de programas de cursos de actualización y actividades de transferencia tecnológica dirigidas a ingenieros e inspectores. [44]

Se tiene entonces que la Ley N° 8114 le atribuyó al LANAMME una función similar a la del CONAVI en cuanto a la ejecución de investigaciones y transferencias tecnológicas en el campo de la conservación y construcción vial, pero sin relevar de ello al Consejo, el cual mantiene esas funciones como propias y las reconfirmó como objetivo institucional y como atribuciones de la Dirección Ejecutiva en su Plan Anual Operativo 2007.

3. CONCLUSIONES

a) Para la programación de obras de conservación y construcción de la Red Vial Nacional (RVN) de los años del 2006 al 2008 se utilizaron como base los documentos remitidos por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT, lo cual evidencia que en realidad en el CONAVI no hay estrictamente un proceso de planeación y programación de obras con un enfoque estratégico, conforme a lo previsto en los artículos 4° y 23 de su ley de creación, sino que se utiliza como referente la información que remite la mencionada Dirección del MOPT. Por otra parte, en la programación de obras de los citados años ha prevalecido la definición de prioridades aplicando el Modelo HDM-III, el cual carece de variables técnicas, financieras y de impacto para esta planeación.

b) La baja ejecución presupuestaria de los años 2006 y 2007 generó superávits por ¢9.104,3 millones y ¢8.268,2 millones, respectivamente, teniéndose que esa situación se asocia, en el año 2006, entre otras causas, a la falta de ejecución de varios proyectos considerados en la subpartida de vías de comunicación terrestre relacionados con la demarcación horizontal y vertical en carreteras, la no conclusión de puentes peatonales y la falta de demarcación vial en autopistas de peaje; mientras que en el año 2007, aunque se dio un aumento en las sumas destinadas a obras de conservación vial; no hubo desarrollo en los proyectos de construcción, aun cuando se tenían a disposición recursos de préstamos otorgados por organismos internacionales, los cuales una vez obtenidos, generan costos aunque se mantengan ociosos.

Durante los años 2006, 2007 y el primer semestre del 2008 únicamente se concluyeron cinco proyectos de construcción de obra. Así, en ausencia de mecanismos de ejecución eficientes, la efectividad disminuye y no se genera una maximización de recursos, con un costo superior si el financiamiento se obtiene por endeudamiento público. Además, las metas e indicadores se limitan a la observancia del principio de

[44] Ley Nro. 8114, publicada en el Alcance 53 a La Gaceta Nro. 131 del 09-07-2001.

eficacia y se omiten los principios de eficiencia, calidad y economía, lo que no permite medir en su totalidad, el grado de cumplimiento de los objetivos de la acción estratégica institucional. Tal comportamiento constante en los 2006, 2007 y 2008, puede atribuirse fundamentalmente a: una débil gestión en la etapa de planificación de los proyectos, deficiencias en los procedimientos licitatorios y de contratación y a una inadecuada gestión institucional en la programación de los gastos.

c) La normativa "*Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes (CR-77)*" data de 30 años atrás y el "*Manual de Construcción para Caminos, Carreteras y Puentes (MC-83)*" de 25 años atrás y aunque a partir del año 2000 el CONAVI contrató una serie de consultorías con el fin de actualizar esos documentos y ponerlos a disposición de los funcionarios y los organismos a cargo de la supervisión e inspección de las obras que ejecuta el MOPT y el CONAVI, al 25 de agosto del 2008 esa normativa no había sido aprobada ni oficializada, no obstante que la mayoría de esos documentos fueron recibidos por el CONAVI desde el año 2002, aunque debe señalarse que está en proceso de consulta ante las autoridades de ese ministerio, la versión preliminar del documento "*Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes de Costa Rica*" *CR-2002.*

d) La función de control de la calidad en los proyectos de conservación vial se efectúa mediante el autocontrol, a través del laboratorio que designe el contratista al momento de establecer las especificaciones contractuales. Además, la Administración ejerce la verificación de la calidad en forma directa o mediante laboratorios contratados para ese fin. Con los resultados de ambas inspecciones, se aplica el modelo "*Pago en función de la calidad*" y se determina si procede o no el rebajo por deficiencias en la calidad de los materiales y en los trabajos incorporados a las obras. En la actualidad no se está ejerciendo fiscalización sobre los denominados Organismos de Inspección contratados para inspeccionar el avance en los proyectos de conservación vial; esto, no obstante la existencia de un convenio suscrito entre el CONAVI y el MOPT, con ese propósito, el cual no está cumpliendo a cabalidad sus fines. Estas deficiencias en la verificación de la calidad con personal de la Administración ya fueron advertidas en dos informes de auditoría externa emitidos en los meses de noviembre y diciembre de 2007 por el LANAMME (UCR).

e) Aunque en el mes de noviembre de 2008 el Consejo de Administración acordó aprobar un documento que le fue trasladado con la denominación de Marco Estratégico de TI, ese acuerdo debe revisarse, toda vez que dicho documento no cumple con las exigencias técnicas para ser un Marco Estratégico, ya que no contiene políticas, normas, directrices y objetivos estratégicos orientadores de la gestión de esas tecnologías, a efecto de procurar un uso eficiente de los recursos invertidos. Además, el Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI) está desactualizado, por cuanto el que está en uso se formuló en el año 2000.

f) En los años 2002, 2003 y 2006 se han pagado estudios a consultores externos, por los que se han erogado ¢24.788.441,36 ($66.178,88) y se ha destinado personal de planta a una gran cantidad de análisis; además, en el periodo de enero del 2006 a octubre del 2008 se han tomado varios acuerdos por parte del Consejo de

Administración, todo ello, relacionado con el proceso de reforma integral de la estructura organizativa y con un nuevo escalafón salarial; sin embargo, a la fecha de cierre del presente estudio dicho proceso aún no se consolida, aunque ya se ha avanzado en gestiones ante el MIDEPLAN, donde en el mes de noviembre de 2008 quedó registrada la propuesta de reorganización integral aprobada por el citado Consejo de Administración.

g) En el documento denominado "*Compendio de Normativa Interna del CONAVI*" no se incluye en detalle temática relacionada con los tópicos de investigación, transferencia tecnológica y divulgación, y aunque en la práctica la divulgación sí se desarrolla en diferentes proyectos a través de las Unidades de Informática, Contraloría Institucional de Servicios y Oficina de Prensa, no sucede lo mismo con la investigación y la transferencia tecnológica, las cuales no se ejecutan, no obstante que las tres actividades se encargan al CONAVI en su ley de creación.

4. DISPOSICIONES

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

Se aclara que en las siguientes disposiciones se tomaron en cuenta las observaciones recibidas mediante el oficio Nro. SEA-01-08-0078 del 2 diciembre de 2008, suscrito por la Presidenta del Consejo de Administración y por el Director Ejecutivo del CONAVI, después de haber analizado el borrador del presente documento que, como ya se expuso, se les trasladó para su conocimiento.

AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE CONAVI

a) Girar las instrucciones necesarias para que las obras de mejora, rehabilitación, construcción y conservación de la red vial nacional pavimentada tengan identificadas las etapas de planificación, análisis y ejecución, y se sometan a un sistema de evaluación de la gestión, en el corto plazo, que permita la rendición de cuentas, en términos de indicadores de gestión y resultados. La propuesta de ese sistema de gestión y sus características debe ser remitida a este órgano contralor en un plazo máximo de tres (3) meses naturales, y su implementación debe concretarse en un plazo máximo de ocho (8) meses naturales, ambos contados a partir de la fecha en que el presente informe sea puesto en conocimiento de ese Consejo de Administración. Sobre el particular véase el punto 2.1.2 de este informe.

b) Girar instrucciones para que en un plazo máximo de dos (2) meses naturales, contado a partir de la fecha en que el presente informe sea puesto en conocimiento de ese órgano colegiado, se someta a su aprobación toda aquella normativa y especificaciones relacionadas con la construcción y conservación vial cuya actualización esté disponible, según se menciona en el oficio Nro. DO-D-0474 del 24 de marzo del 2008 enviado al Director Ejecutivo por el Director de Obras. Esto, con el fin de que esos documentos se constituyan en herramientas de control que puedan ser válidamente aplicados por los funcionarios u órganos a cargo de la ejecución, supervisión e inspección de los proyectos que ejecuta ese Consejo e incorporados en los documentos contractuales que se suscriban. Al respecto ver los literales a) y c) del punto 2.1.3 de este informe.

c) Girar instrucciones al Director Ejecutivo para que en un plazo máximo de dos (2) meses naturales, contado a partir de la fecha en que el presente informe sea puesto en conocimiento de ese órgano colegiado, ponga en práctica procedimientos de control que permitan verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas a los ingenieros regionales e inspectores del MOPT, a quienes con fundamento en el convenio MOPT-CONAVI suscrito el 5 de febrero del 2008, les corresponde ejercer control de calidad sobre las obras de conservación vial. Obsérvese a este respecto, lo expuesto en el literal b) del punto 2.1.3 de este informe.

d) Ordenar que en un plazo no mayor a tres (3) meses naturales, posteriores a la fecha en que el presente documento sea conocido por ese Consejo, se realicen los ajustes y correcciones necesarias al documento aprobado en el artículo 5° de la sesión ordinaria Nro. 631-08 del 27 de noviembre de 2008, bajo la denominación de "*Marco Estratégico*", el cual no reúne los requerimientos técnicos para darle tal caracterización, fundamentalmente por la ausencia de políticas, normas, directrices y objetivos estratégicos orientadores de la gestión de TI, según se expone en el aparte 2.2 de este informe. Una vez efectuada dicha corrección, dentro del citado plazo de los tres (3) meses, el documento resultante deberá someterse de nuevo a la aprobación de ese órgano colegiado.

e) Ordenar al Director Ejecutivo que en un plazo no mayor a cuatro (4) meses naturales, posteriores a la fecha en que este informe sea conocido por ese Consejo, ajuste, actualice y someta a consideración de ese órgano directivo, un Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI), toda vez que el vigente data del año 2000. Dicho plan deberá ser consistente con la realidad tecnológica institucional, y contendrá, al menos, los objetivos, metas y proyectos previstos para el corto, mediano y largo plazo, siendo que puede incorporarse como uno de sus componentes el "*Plan de trabajo para atender las brechas más significativas identificadas, en relación con la normativa en referencia y las políticas definidas*" del mes de febrero de 2008. Al respecto, véase el punto 2.2 de este informe.

f) Vigilar el cumplimiento de las gestiones pendientes en relación con el proceso de reorganización integral, en el tanto se requieran para mejorar la efectividad, la economía y la eficiencia en la gestión institucional, y se tenga certeza en cuanto a su

factibilidad técnica y jurídica, conforme a las competencias de cada instancia. Para respaldar el cumplimiento de esta disposición, en el plazo de un (1) mes natural, contado a partir de la fecha en que ese órgano colegiado conozca el presente informe, debe remitir a esta Contraloría General el plan de acción que aplicará para su implementación. Sobre el particular, obsérvese el punto 2.3 de este informe.

g) Ordenar que en un plazo no mayor a ocho (8) meses naturales, posteriores a la fecha en que el presente documento sea conocido por ese Consejo, se elabore y se someta a su aprobación un marco normativo que regule las gestiones de investigación, transferencia tecnológica y divulgación en el campo de la conservación y la construcción vial, que forman parte de los objetivos y atribuciones contenidos en la Ley de Creación del CONAVI. Sobre este asunto, véase el punto 2.4 de este informe.

h) Comunicar a este órgano contralor, en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles, contado a partir de la fecha en que el presente informe sea puesto en conocimiento de ese órgano colegiado, los acuerdos adoptados para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones.

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones que contiene, deberá remitirse, en el plazo ante fijado, al Área de Seguimiento de las Disposiciones de esta Contraloría General.