

INFORME N.º DFOE-IFR-IF-00006-2020
3 de julio, 2020

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS
LABORES DE SUPERVISIÓN EJERCIDAS POR EL MOPT EN EL
PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES (PIT)**

2020

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS	9
2. Resultados	10
PLANIFICACIÓN EN LA DEFINICIÓN DEL PLAZO DE LAS CONDICIONES PREVIAS DEL PIT	10
Ausencia de planificación en la definición del plazo inicial para cumplir con las condiciones previas y los requisitos del primer desembolso del préstamo.....	10
SUPERVISIÓN EJERCIDA POR EL MOPT EN RELACIÓN A LA GESTIÓN REALIZADA POR LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA (UEP).	14
La metodología de control aplicada por la UEP no permite determinar el desempeño real del PIT.....	14
Soporte insuficiente en las órdenes de servicio.....	20
3. Conclusiones	22
4. Disposiciones	
AL COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL PIT	23
AL ING. RODOLFO MENDEZ MATA, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	26

FIGURAS

FIGURA N.º 1 ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA DEL PIT	7
FIGURA N.º 2 LÍNEA DE TIEMPO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES ESPECIALES PREVIAS	12
FIGURA N.º 3 LÍNEA DE TIEMPO SOBRE DESEMBOLSOS PLANIFICADOS VERSUS EJECUTADOS.....	13
FIGURA N.º 4 COMPONENTES DEL PIT	16
FIGURA N.º 5 ESTADO DE LOS PROYECTOS A CONSTRUIRSE CON EL COMPONENTE 1. OBRAS VIALES	18

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría tuvo como propósito examinar el cumplimiento del MOPT, en cuanto a las labores de supervisión definidas en el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), con el fin de determinar el apego a la normativa aplicable.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Mediante la Ley N.º 9283 se aprobaron los contratos de préstamo N.º 3071/OC-CR y 3072/CH-CR suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del PIT por la suma de \$450 millones, con el objetivo de fortalecer la infraestructura vial y portuaria. Para este Programa, el MOPT ha contratado los servicios de una firma consultora para ejercer el gerenciamiento de los proyectos de inversión, con el propósito de reforzar la capacidad institucional para la planificación y ejecución de los proyectos del PIT, dicha contratación tiene como objeto la gestión administrativa, legal, técnica y ambiental del Programa. Por lo anterior, y siendo este uno de los fideicomisos con más recursos en el sector transportes, resulta relevante fiscalizar las labores de supervisión ejercidas por el MOPT.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que no se contó con una adecuada planificación en la definición del plazo inicial para cumplir con las condiciones previas y los requisitos del primer desembolso del crédito, que permitieran garantizar el cumplimiento de dichas condiciones, lo que implicó un incremento con respecto al plazo inicial establecido, reduciendo el tiempo disponible para ejecutar los entregables del PIT e incrementando costos asociados como el del pago de comisiones.

Se evidenció que, la metodología de control de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) no permite determinar el desempeño real del PIT, derivado de una serie de debilidades en su elaboración y aplicación; a su vez para el seguimiento del Programa y sus proyectos no se realiza mediante los indicadores de Valor Ganado, que combine medidas de alcance, plazo y recursos para evaluar el desempeño y el avance de este, limitando con ello el alcance de la supervisión ejercida.

En la documentación de soporte de las órdenes de servicio (OS) de los proyectos analizados, no se contó con la información suficiente, que acreditara que los días compensados por condiciones climáticas excepcionalmente adversas, correspondan a actividades que se encontraban dentro de la ruta crítica del programa de trabajo de los respectivos proyectos, lo que limita el control y la supervisión efectiva del Programa, siendo que por transparencia y trazabilidad dicha documentación debería formar parte de las OS.

Los resultados evidenciados, toman mayor relevancia en un contexto en el cual, los avances físicos y financieros de los proyectos muestran un rezago importante respecto al plazo autorizado de ejecución del Programa, del cual a marzo de 2020 se ha consumido aproximadamente un 67,3% del plazo del préstamo autorizado, sin embargo, únicamente se ha desembolsado un 37,8%, con un gasto acumulado justificado de US\$42.450.800,46 que corresponde a un 9,4% del monto total del PIT.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones al Ministro del MOPT para que emita regulación orientada a que los Programas/Proyectos de Inversión Pública relacionados con el ámbito de su gestión y financiados con Endeudamiento Público, cuenten con un control que incluya elementos y herramientas que permitan sustentar el plazo para el cumplimiento de las condiciones previas y los requisitos necesarios que se establecen en la ley.

Respecto a la gestión del PIT se giran disposiciones al Comité de Administración y Supervisión (CAS) del Programa, de instruir a los responsables de la Gestión Técnica del PIT, para que determinen el avance físico real y planificado de los proyectos y del Programa, en concordancia con las buenas prácticas en gestión de proyectos, la aplicación del método del Valor Ganado para supervisar el desempeño del PIT, así como el análisis de la razonabilidad de los indicadores de desempeño que evalúan la gestión de la UEP.

Adicionalmente, en lo concerniente a la gestión de órdenes de servicio, se dispone incorporar el detalle y documentación de soporte necesaria que acredite que los días otorgados corresponden a las actividades afectadas que impidieron la ejecución de las actividades y que se encuentran dentro de la ruta crítica del programa de trabajo.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS
LABORES DE SUPERVISIÓN EJERCIDAS POR EL MOPT EN EL
PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES (PIT)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica N.° 7428, en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE)
- 1.2. El tema auditado es relevante pues mediante la Ley N.° 9283 se aprobaron los contratos de préstamo N.° 3071/OC-CR y 3072/CH-CR suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) por la suma de \$450 millones para fortalecer la infraestructura vial y portuaria. Para ello se constituyó un fideicomiso¹, cuyo presupuesto inicial del 2020, según datos del SIPP² asciende a ₡77.049,6 millones, siendo este uno de los fideicomisos con más recursos en el sector público. Por lo anterior, resulta relevante fiscalizar las labores de supervisión ejercidas por el MOPT.

OBJETIVO

- 1.3. Determinar si el MOPT ha cumplido con las labores de supervisión definidas en el Programa de Infraestructura de Transportes.

ALCANCE

- 1.4. El estudio comprendió el análisis del cumplimiento de las labores de supervisión encomendadas al MOPT, las cuales ejecuta por su cuenta o a través de terceros, según corresponda, durante el periodo comprendido entre septiembre de 2016 a diciembre de 2019, ampliándose en aquellos casos que fue necesario.

¹ Dicho fideicomiso queda excluido del refrendo de la Contraloría General con fundamento en los artículos 3 y 7 de la Ley de empréstito N.° 9283 y el artículo 3 inciso 4 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.

² Según datos del Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5. Los criterios de auditoría fueron presentados mediante el oficio N.º DFOE-IFR-0563 (15701) de 15 de octubre de 2019 y previamente fueron discutidos el 1º de octubre de 2019 con la Unidad Asesora del PIT.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. La auditoría se ejecutó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público; el Manual General de Fiscalización Integral y el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General. Además, el análisis comprendió la información remitida por funcionarios de la Unidad Asesora, respecto a los elementos de supervisión, así como la revisión de expedientes administrativos y entrevistas.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.7. La colaboración de la Unidad Asesora durante las fases de planificación y examen de la auditoría, y la comunicación constante con dicha Unidad, contribuyó en el planteamiento de los hallazgos contenidos en el presente informe.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.8. El Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) plantea como objetivo el “Contribuir al desarrollo del sector transporte a través de la mejora de la infraestructura vial y portuaria, lo que beneficiará las condiciones de movilidad de las personas y bienes, facilitando el flujo de comercio y la integración económica regional de Costa Rica”³.
- 1.9. Particularmente, para su consolidación, el 3 de abril de 2014 se suscribieron los contratos de préstamo N.º 3071/OC-CR y 3072/CH-CR, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante los cuales se plasmó el financiamiento y con ello la consolidación del denominado Programa de Infraestructura de Transporte (PIT).
- 1.10. Posteriormente, el 13 de noviembre de 2014 se publicó en La Gaceta la Ley N.º 9283 “Aprobación de los contratos de préstamo N.º 3071/OC-CR y 3072/CH-CR, suscritos entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para el Financiamiento del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)”, mediante la cual la Asamblea Legislativa aprueba los contratos de préstamo para financiar el PIT, previamente suscritos.

Asimismo para su ejecución, se estableció la conformación de un “Organismo Ejecutor”, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT); el representante de dicho Organismo Ejecutor (OE) es el Comité de Administración y Supervisión (CAS) y está apoyado por una Unidad Asesora (UA) para el cumplimiento adecuado de las obligaciones contractuales⁴; además, se estableció un contrato de Gestión Técnica suscrito entre el Organismo Ejecutor y una Unidad Ejecutora (UEP) y, un contrato de Fideicomiso de Gestión Financiera suscrito con el Organismo Ejecutor y una entidad Financiera del Sistema Bancario Nacional, tal y como se muestra en la

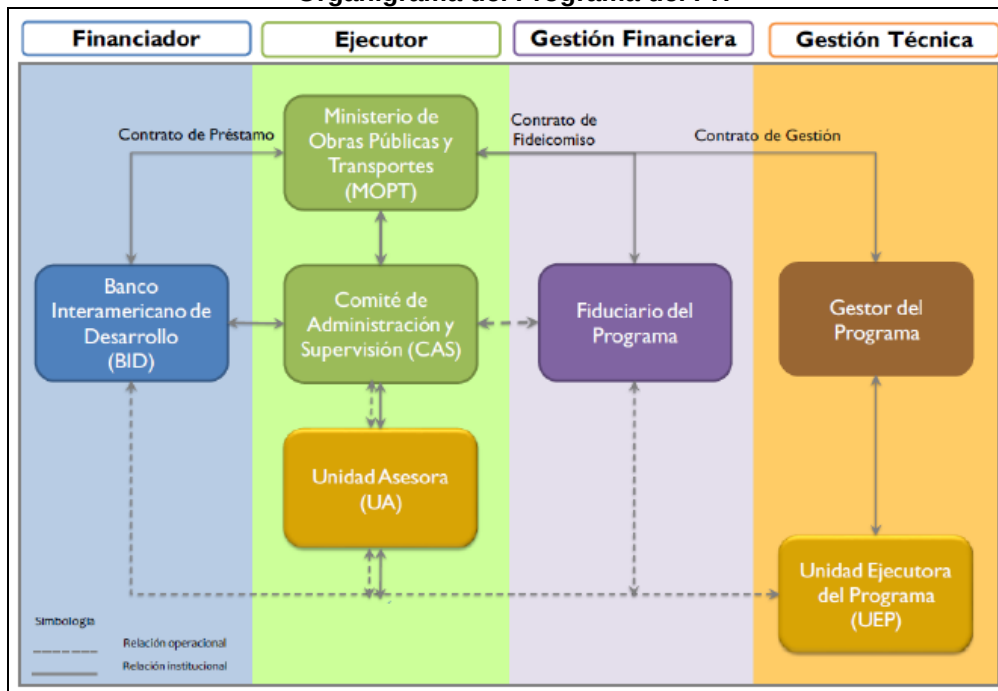
³ Ley N.º 9283 “Contrato de Préstamo N.º 3071/OC-CR y N.º 3072/CH-CR suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT).”

⁴ Dentro de las cuales destaca la verificación y cumplimiento de plazos máximos establecidos para la aprobación de los documentos e informes.

siguiente figura. Cabe añadir que, como parte del alcance del programa se establecieron prioridades sectoriales definidas a partir de dos de las estrategias del Banco, a saber: i) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; e ii) integración internacional competitiva a nivel regional y mundial.

Figura N.º 1

Organigrama del Programa del PIT



Fuente: Información suministrada por el MOPT, MANOP

- 1.11. Además, el esquema de ejecución planteado en el PIT presentó variantes respecto a modelos tradicionales aplicados en el país, en otros programas, esto por cuanto en el contrato del Gestor Técnico se indicó que en un estudio realizado por el Banco se demostró:

(...)los serios problemas de ejecución que ha venido teniendo el país, especialmente en proyectos de inversión con financiamiento externo; es por ello que, en un esfuerzo con el BID, a partir de dicho estudio, se identificaron los principales problemas, limitantes y oportunidades que se tienen actualmente en la ejecución de proyectos de inversión, y se definió un sistema de soluciones, que establecen varios pilares, que fueron plasmados en un mecanismo de ejecución alternativo a los que tradicionalmente se han venido utilizando, no solo en Costa Rica sino en la región, para el desarrollo de las operaciones del Banco.

- 1.12. Dicho lo anterior, el PIT fue visualizado como un mecanismo de solución para mejorar la infraestructura del país y para ello se contrató la UEP, denominada “Gestor”, con el propósito de fortalecer la capacidad institucional en cuanto a la planificación y ejecución de los proyectos del Programa, el cual tendría el objeto de realizar la gestión administrativa, legal, técnica y ambiental.

- 1.13. De forma paralela se conformó el sistema de control y supervisión del programa, dado que el CAS tiene bajo su cargo la guía estratégica, la aprobación y supervisión de los documentos e informes que elabore y entregue la UEP relacionados con la gestión y el desarrollo de los productos del Programa. Además, cuenta con las funciones de supervisar y verificar que el Gestor, a través de la UEP, y el Fiduciario asuman y cumplan con la responsabilidad de la Gestión del Programa, conforme las disposiciones contenidas en la Ley N.º 9283, los Contratos de Préstamo, el Reglamento de Operación del CAS, el Contrato de Fideicomiso, el Contrato de Gestión Técnica y el Manual de Operaciones del Programa (MANOP), incluyendo sus anexos.
- 1.14. En términos generales, el Programa a nivel funcional, comprende tres componentes a saber: obras viales, obras marítimas portuarias y el componente de administración, auditoría y evaluación. Es importante resaltar, que dentro de los Contratos de Préstamo se tenía previsto para el Componente de Obras Viales el financiamiento requerido para la “Rehabilitación y ampliación a cuatro carriles del tramo Limonal-Barranca de la Ruta Nacional N.º 1 (Interamericana Norte)”. Asimismo, se indica en dichos contratos que en ese componente se podrán financiar obras en otras rutas nacionales, contenidas en el Plan Nacional de Transporte 2011-2035 (PNT) que cumplan con los criterios de elegibilidad del Programa definidos en el MANOP. Particularmente, dichos componentes integran lo siguiente:
- 1.15. **Componente 1. Obras viales:** En este componente se financiarán obras de rehabilitación, reconstrucción y ampliación de puentes y carreteras de la Red Vial Nacional que contribuyan a la integración permanente de los sectores productivos hacia los mercados internos y de exportación, así como de la población para facilitar el acceso a servicios sociales. Asimismo, se financiarán los diseños, supervisión y estudios relacionados con la Red Vial Nacional.
- 1.16. **Componente 2. Obras marítimo portuarias:** Las obras previstas en este componente son: (i) rehabilitación y reforzamiento del Rompeolas de Caldera, buscando disminuir la probabilidad de fallo de la estructura y aumentar así su vida útil; (ii) Plan Maestro del Puerto de Caldera; y (iii) terminales de transbordadores del Golfo de Nicoya, lo cual prevé la reconstrucción y ampliación de terminales y muelles de Puntarenas (Barrio El Carmen), Paquera y Playa Naranjo. El costo de los diseños, supervisión y demás estudios relacionados con las obras están incluidos en el valor de cada proyecto.
- 1.17. **Componente 3. Administración, auditoría, evaluación:** Este Componente refleja ciertas categorías de gastos relacionadas con: (i) la gestión socio-ambiental del Programa, que incluye los estudios y labores de seguimiento, y las acciones requeridas para el cumplimiento de la legislación nacional y las políticas y salvaguardas del Banco y, la adquisición e indemnización de terrenos; (ii) el esquema de apoyo a la ejecución y administración; (iii) las auditorías financieras externas; y (iv) las actividades de monitoreo y evaluación.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el 17 de junio de 2020, de forma virtual mediante la plataforma de Google Meet, estando presentes: Marcela Aragón Sandoval, Gerente de Área de Servicios de Infraestructura, Alejandra Morice Sandoval, Sofía Delgado Quirós, Ana Paula Hernández Cordero, Ana Belén Soto Rodríguez, funcionarias de la Contraloría General de la República; Rodolfo Méndez Mata, Ministro de Obras Públicas y Transporte; Tomás Figueroa Malavassi, Viceministro de Infraestructura y Director de la Unidad Asesora del PIT; Olman Elizondo Morales, Presidente del Comité de Administración y Supervisión del PIT; Walter Muñoz, Consultor del PIT; Irma Gómez

Vargas, Auditora General del MOPT; Tatiana Muñoz Córdoba, Ingeniera de la Auditoría Interna del MOPT.

- 1.19. Adicionalmente, en esa misma fecha, se hizo entrega del borrador del presente informe al Ministro de Obras Públicas y Transporte, por medio del oficio N.º DFOE-IFR-0382 (09213), indicando además que se contaba con el plazo de cinco días hábiles para formular y remitir a esta Área de Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente.
- 1.20. Mediante el oficio N.º DM-2020-2432 de 25 de junio de 2020, la Administración indicó que no tenía observaciones sobre el borrador del informe.

SIGLAS

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

SIGLA	Significado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAS	Comité de Administración y Supervisión
CGM	Comité de Gestión y Monitoreo
CGR	Contraloría General de la República
DABI	Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
EVM	Valor ganado (del inglés Earned Value Management)
HGM	Herramientas de Gestión y Monitoreo
KPI	Indicador clave de desempeño (del inglés key performance indicator)
LGCI	Ley General de Control Interno
MANOP	Manual de Operaciones del Programa
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PEP	Plan de Ejecución del Programa
PGRP	Plan de Gestión de Riesgos
PIT	Programa de Infraestructura de Transporte
PMS	Plan de Monitoreo y Seguimiento
UA	Unidad Asesora
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
CG	Coordinador General de la UEP

2. Resultados

PLANIFICACIÓN EN LA DEFINICIÓN DEL PLAZO DE LAS CONDICIONES PREVIAS DEL PIT

Ausencia de planificación en la definición del plazo inicial para cumplir con las condiciones previas y los requisitos del primer desembolso del préstamo.

- 2.1. En lo concerniente a las condiciones previas y especiales al primer desembolso, la Ley N.º 9283 “Contrato de Préstamo N.º 3071/OC-CR y N.º 3072/CH-CR suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)”, señala lo siguiente:

Sobre el Capítulo I (El Préstamo): “CLÁUSULA 1.04. Plazo para desembolsos. El Plazo Original de Desembolsos será de seis años (6) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Contrato. Cualquier extensión del Plazo Original de Desembolsos estará sujeta a lo previsto en el Artículo 3.02(f) de las Normas Generales.”

Sobre el Capítulo III (Uso de los Recursos del Préstamo)

CLÁUSULA 3.02. Condiciones especiales previas al primer desembolso. *El primer desembolso del Préstamo está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco, en adición a las condiciones previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales, los siguientes requisitos: a) Que el Organismo Ejecutor haya contratado la entidad o institución encargada de apoyar la ejecución del programa; b) Que el Organismo Ejecutor haya conformado el Comité de Aprobaciones y Supervisión (CAS); c) Que el Organismo Ejecutor haya aprobado el Manual de Operaciones del Programa (MANOP) donde se definirán las funciones de las partes involucradas en la ejecución del programa.*

Sobre el Capítulo IV (Normas Relativas a Desembolsos, Renuncia y Cancelación Automática del Préstamo)

ARTÍCULO 4.02. Plazo para cumplir las condiciones previas al primer desembolso. *Si dentro de los ciento ochenta (180) días contados a partir de la vigencia de este Contrato, o de un plazo más amplio que las partes acuerden por escrito, no se cumplieren las condiciones previas al primer desembolso establecidas en el Artículo 4.01 de estas Normas Generales y en las Estipulaciones Especiales, el Banco podrá poner término a este Contrato dando al Prestatario el aviso correspondiente.*

- 2.2. Por otra parte, la Norma 4.5.2 sobre Gestión de Proyecto/ Normas de Control Interno para el Sector Público, (N-2-2009-CO-DFOE), indica:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

- 2.3. A partir de la auditoria efectuada, se evidenció que no se contó con una adecuada planificación en la definición del plazo inicial para cumplir con las condiciones previas al primer desembolso del crédito, lo que en parte provocó que no se cumpliera el plazo de 180 días establecido en la Ley N.º 9283, cuyo vencimiento era el 13 de mayo del 2015⁵, por lo que fue necesario solicitar dos prórrogas e implicó un incremento del 265%⁶ con respecto al plazo inicial establecido, reduciendo de esta manera el tiempo disponible para ejecutar los entregables del PIT e incrementando a su vez costos asociados, como el de comisiones.
- 2.4. Particularmente, en la definición del plazo inicial para cumplir con las condiciones previas al primer desembolso del crédito no se identificaron elementos de planificación que incorporen las actividades necesarias y tiempos estimados para cada uno de los entregables, así como los roles y responsables de llevar a cabo cada una de las actividades necesarias, ni las dependencias y ruta crítica del Proyecto/Programa, que permitieran garantizar el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso del crédito establecidas contractualmente en el plazo establecido en la ley.
- 2.5. Al respecto, mediante oficio N.º DM-0937-2015⁷ de 12 de mayo de 2015, el Ministro de Hacienda solicitó al Representante del BID en Costa Rica prorrogar la fecha del plazo de cumplimiento de las condiciones previas para el primer desembolso del PIT hasta el 30 de octubre de 2015; en el cual se adjuntó un cronograma con las actividades y los plazos pendientes asociados para cumplir con estas condiciones y con los requisitos necesarios para el primer desembolso.
- 2.6. No obstante, antes de vencer el plazo adicional, el Ministerio de Hacienda solicitó, mediante oficio N.º DM-2069-2015⁸ de 28 de octubre de 2015, una segunda prórroga hasta el 12 de mayo de 2016, indicando en dicho oficio las tareas pendientes y esenciales relacionadas con el proceso de adjudicación de la contratación de la Unidad Gestora del Programa y del Fiduciario⁹, que formaban parte de los requisitos necesarios para el cumplimiento de las condiciones previas.
- 2.7. La situación descrita, obedece a la omisión por parte de la Administración, de elementos mínimos de planificación en cuanto a la definición de un plazo real para cumplir con las condiciones previas y especiales, ya que el programa de trabajo que debía sustentar el plazo inicial de 180 días establecidos en la Ley para su cumplimiento fue elaborado hasta tres meses posteriores a la fecha en que debían cumplirse dichas condiciones¹⁰.

⁵ Oficio N.º DM-0937-2015 de 12 de mayo de 2015

⁶ El plazo utilizado para el cumplimiento de las condiciones previas fue de 477 días (15,67 meses aproximadamente), tomando como base la fecha de cumplimiento de todas las condiciones previas al primer desembolso indicada en oficio N.º CID/CCR/337/2016 de 7 de marzo de 2016.

⁷ Solicitud realizada por el MOPT el 07 de mayo de 2015, mediante oficio N.º DMOPT-2100-2015.

⁸ Solicitud realizada por el MOPT el 26 de octubre de 2015, mediante oficio N.º DM-2015-5067.

⁹ Mediante oficio N.º DM-2019-3069 se indicó que la contratación del Gestor Fiduciario no constituía una condición previa al primer desembolso, sin embargo, la misma es fundamental, en su papel de pagador de los proveedores del PIT.

¹⁰ Oficio N.º DM-2019-4515 de Unidad Asesora del PIT, en el que remitió el programa de trabajo que sustentaba el plazo definido en la ley, para el cual se verificó que fue creado en agosto de 2015.

2.8. Además, se evidenció, de acuerdo con la información proporcionada por la Administración¹¹, que al iniciar el plazo de ejecución del PIT, no se contó con las condiciones mínimas para el inicio de la ejecución de los proyectos del programa, lo que implicó el inicio desde cero de la conformación de los equipos de trabajo institucionales para llevar a cabo las actividades necesarias para el cumplimiento de las condiciones previas. Adicionalmente, la Administración indicó, que se realizaron una serie de tareas de naturaleza: legales, administrativas y de contratación administrativa, que requerían de un debido proceso formal que se exige en la Administración Pública, gestión que consumió plazo de ejecución de los proyectos del PIT. La línea del tiempo en que se desarrolló la condición descrita se muestra en la figura N.º 2¹².



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el MOPT

2.9. La condición determinada afectó directamente la ejecución del PIT, ya que los resultados de los avances físicos y financieros de los proyectos muestran un rezago¹³ importante respecto al

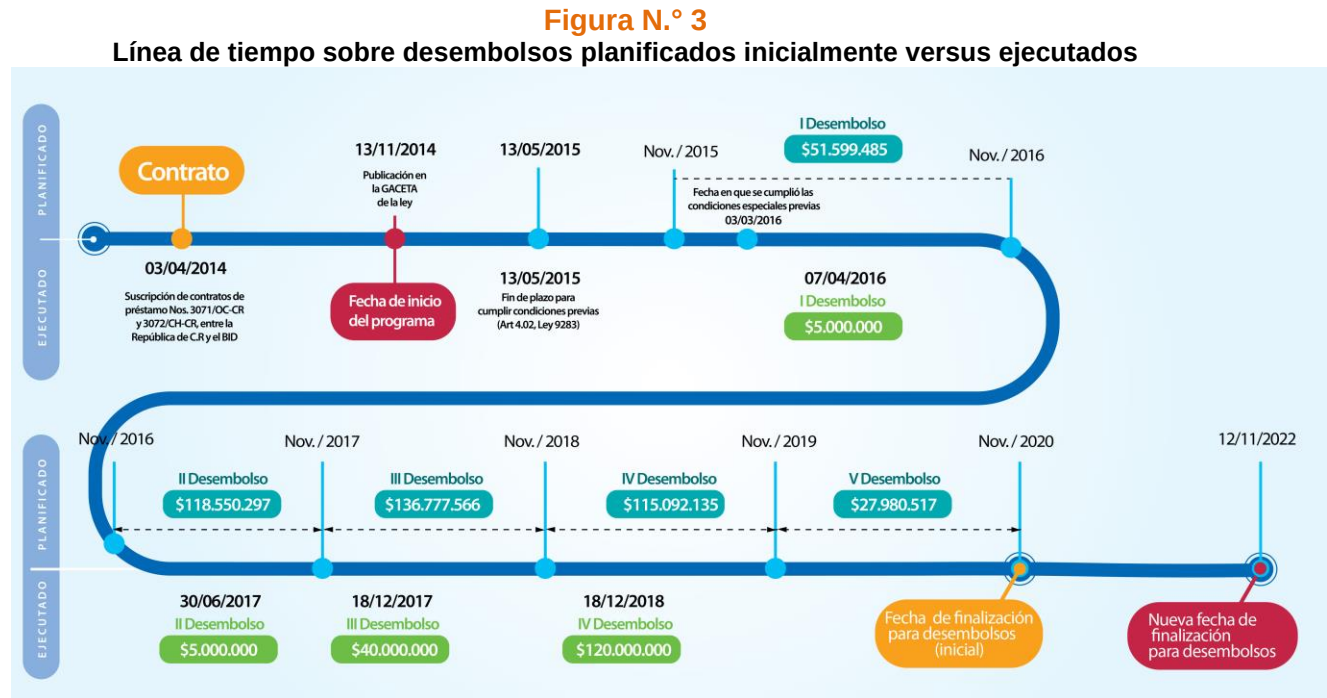
¹¹ Oficio N.º DM-2019-3069 de 22 de agosto de 2019 de la Unidad Asesora del PIT.

¹² Oficio N.º CID/CCR/337/2016 del BID de 7 marzo de 2016 del BID indica el cumplimiento de las condiciones previas el 4 de marzo de 2016.

¹³ Oficio N.º DM-2020-1900 de 20 de mayo de 2020 de la Unidad Asesora del PIT, mediante el cual indica que la construcción del proyecto Barranca-Limonal-La Angostura, que corresponde al 40,6% del monto del PIT, aún no ha iniciado su ejecución; además, respecto a las obras viales en ejecución citadas en el informe gerencial de marzo de 2020 remitido mediante oficio supracitado, se evidencia que en el proyecto Playa Naranjo-Paquera se reporta un avance físico de 51,0% y un avance financiero de 34.4% (sin tomar en cuenta el anticipo), y se ha consumido un 95,0% del plazo contractual (considerando los días compensables autorizados a marzo de 2020). En el proyecto Limonal-Cañas se reporta un avance físico de 25% y un avance financiero de 8,7% (sin tomar en cuenta el anticipo), y se ha consumido un 60% del plazo contractual (considerando los días compensables autorizados a marzo de 2020).

plazo de ejecución autorizado¹⁴, del cual se ha consumido aproximadamente un 67,3% del plazo autorizado de los desembolsos del Programa, sin embargo, únicamente se ha desembolsado un 37,78% y se tiene un gasto acumulado justificado de US\$42.450.800,46¹⁵ que corresponde a un 9,43% del monto total del PIT. Al respecto, en la Figura N.º 3¹⁶ se muestra los desembolsos planificados inicialmente en comparación con los que han sido ejecutados.

- 2.10. Asimismo, el PIT, al 15 de mayo de 2020 canceló por concepto de comisiones de compromiso la suma de US\$10.538.901, cifra que excede en US\$6.115.433 las proyecciones del pago de los desembolsos, tomando como base la tasa del 0,50% anual que actualmente rige.¹⁷



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el MOPT respecto a la planificación inicial de desembolsos

¹⁴ Oficio N.º DM-2020-1900 de Unidad Asesora del PIT, y oficio N.º CID/CCR/333/2020 del BID de 31 de marzo de 2020, correspondiente a la autorización de extensión de plazo para los desembolsos de los contratos de préstamos del PIT al 12 de noviembre de 2022.

¹⁵ Datos obtenidos del informe gerencial de marzo de 2020, de oficio N.º DM-2020-1900 de 20 de mayo de 2020 de la Unidad Asesora del PIT.

¹⁶ Datos obtenidos de: Publicación de la Gaceta N.º 67 de 13 de noviembre de 2014, oficio N.º CID/CCR/337/2016 del BID de 7 marzo de 2016, oficio N.º DCP-0375-2019 de la Dirección de Crédito Público de 16 de agosto de 2019, oficio N.º DM-2019-4515 de la Unidad Asesora del PIT de 20 de noviembre de 2019 y el oficio N.º CID/CCR/333/2020 del BID de 31 de marzo de 2020.

¹⁷ Datos determinados por esta Contraloría General con base en la información suministrada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, mediante oficios: N.º DCP-0375-2019, N.º DCP-0481-2019, N.º DPC-0188-2020 del 16/08/2019, 23/10/2019 y 15/05/2020 respectivamente.

SUPERVISIÓN EJERCIDA POR EL MOPT EN RELACIÓN A LA GESTIÓN REALIZADA POR LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA (UEP).

La metodología de control aplicada por la UEP no permite determinar el desempeño real del PIT

- 2.11. En la sección 3.3.b) del MANOP, se establece dentro de las funciones para el Comité de Administración y Supervisión (CAS): “Aprobar las HGM¹⁸ que elabore la UEP, que incluye el PEP, PA, POA/PF y PGRP¹⁹, así como cualquier cambio o actualización a estas herramientas que sea necesario durante la Gestión del Programa, conforme el procedimiento definido en el presente MANOP”.
- 2.12. Por otra parte, según el MANOP, el Comité de Gestión y Monitoreo (CGM)²⁰ se encarga de monitorear y dar seguimiento permanente al desarrollo del Programa, para lo cual a la UEP le corresponde establecer los indicadores de desempeño que se utilizarán para esos propósitos, tales como Valor Ganado e indicadores de desempeño (KPI), que permitan verificar el progreso alcanzado en la ejecución con base en la programación definida en las HGM y los resultados alcanzados en el periodo de análisis.
- 2.13. En lo que respecta al indicador de desempeño (KPI) referente al **avance físico**²¹, este mide el porcentaje de **avance de las actividades y obras físicas de los programas y proyectos con respecto a la programación**. La metodología de cálculo de avance físico se compone primero de la desagregación por actividades de los componentes y subcomponentes de los proyectos, y segundo de la estimación del peso relativo que las principales actividades del programa tienen sobre el mismo. Para ese efecto se debe considerar el **nivel de complejidad y relevancia que tienen las actividades identificadas en el proyecto**. La sumatoria de todos los pesos asignados a estas actividades deberá ser de un 100%.²² (El destacado no es del original).

¹⁸ Herramientas de Gestión y Monitoreo

¹⁹ PEP-UEP: Plan de Ejecución del Programa, PA: Plan de Adquisición, POA/PF: Plan Operativo Anual/Programación Financiera y PGRP: Plan de Gestión de Riesgos

²⁰ Punto 3.6.7 del MANOP, el CGM funcionará como parte de la UEP de forma permanente y estará integrado por el Coordinador General (CG), quien lo dirigirá, los Especialistas de la UEP que este designe, así como representantes del CAS, el Fiduciario y el Banco que estas instancias determinen.

²¹ Indicador KPI denominado: “Avance en el cumplimiento de las actividades planificadas” según informes gerenciales del PIT.

²² Metodología para el Seguimiento de Programas/Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público, versión 01 noviembre de 2016 (página 20 de 42), Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, en su calidad de rector del Subsistema de Crédito Público, dirigida a las Unidades Ejecutoras/Coordinadoras (UE/UCP) que tienen a cargo Programas/Proyectos financiados con endeudamiento público.

2.14. De acuerdo con el MANOP:

*El **Valor Ganado**, EVM por sus siglas en inglés, corresponde al valor ganado del trabajo completado, expresado en términos del presupuesto aprobado asignado a dicho trabajo para una actividad del cronograma o un componente de la estructura de desglose del trabajo. (...) una técnica de gerencia de costos que provee información precisa, consistente, oportuna y comparable, permitiendo a los organismos ejecutores, equipos de proyecto y a la alta Administración del Banco **poder supervisar el desempeño de los proyectos tanto a nivel individual como a nivel de cartera. El EVM compara los valores planeados de un proyecto con los resultados alcanzados (valor ganado) y los costos reales***²³. (El destacado no es del original).

2.15. Asimismo, el MANOP señala que los informes de seguimiento deben reflejar los resultados alcanzados durante el periodo reportado en cada uno de los Productos y Componentes del Programa, para lo cual se establece una comparación con la línea base definida y aprobada en las HGM. La línea base del cronograma permite contrastar los avances ejecutados respecto a lo planificado, a partir de un modelo de programación que solo puede cambiarse mediante procedimientos formales de control de cambios y que se utiliza como parámetro de comparación con los resultados reales, la cual es aceptada y aprobada por los interesados²⁴.

2.16. Con respecto al software de programación Microsoft Project® empleado por el PIT, a medida que progresa el proyecto, pueden establecerse líneas base adicionales (hasta un total de 11 para cada proyecto) para medir los cambios en el plan²⁵. Al respecto, el “Informe sobre porcentajes de avance, pesos definidos y uso de las líneas base para el Programa de Infraestructura del Transporte (PIT)”²⁶, realizado por el Tecnológico de Costa Rica, indica lo siguiente:

Un aspecto importante en el uso de la línea base en la herramienta, corresponde a que, si bien es cierto se tiene la alternativa de crear hasta diez líneas base y una línea base 0, es esta última la que se tiene configurada por MS Project para su respectiva activación, lo que permite tener claridad sobre cuál es la línea base utilizada para la comparación con respecto a lo planificado.(...) si una línea base se actualiza y se aprueba, esta debe ser la nueva línea base 0 y las líneas base numeradas quedarían como respaldo.

2.17. Cabe añadir que, el Contrato suscrito entre el MOPT y el Gestor Técnico, en la Sección Apéndice A, punto 9. Evaluación del desempeño del Gestor, señala:

²³ Tomado de la Guía de los Fundamentos de la Dirección de Proyectos, 3era edición (Guía del PMBOK).

²⁴ Guía de los fundamentos para la Dirección de Proyectos (PMBOK Sexta Edición), sección 6.5.3.1 Línea Base del Cronograma.

²⁵ Página oficial Microsoft Office, Centro de Ayuda Project: <https://support.microsoft.com/es-es/office/crear-o-actualizar-una-l%C3%ADnea-base-o-un-plan-provisional-en-el-escritorio-de-project-7e775482-ac84-4f4a-bbd0-592f9ac91953?ui=es-es&rs=es-es&ad=es>

²⁶ Oficio N.º CO-342-2019 de 20 de noviembre de 2019 de la Escuela de Ingeniería en Construcción del Tecnológico de Costa Rica, solicitado mediante oficio N.º DFOE-IFR-0535(15211)-2019 de 08 de octubre de 2019

(...) como parte de la evaluación se evaluará el cumplimiento por parte de la UEP de los indicadores de Gestión Técnica del Programa, tomando como base la programación realizada y aprobada por el CAS, con la No Objeción del Banco, en las Herramientas de Gestión y Monitoreo del Programa. (...).

- 2.18. Adicionalmente, la Norma 4.5.2 sobre Gestión de Proyecto/ Normas de Control Interno para el Sector Público, (N-2-2009-CO-DFOE), indica en lo que respecta a la supervisión y control del avance:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública ... / Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos: /.../ c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes. / d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto. / e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

- 2.19. A partir de la auditoría realizada, se evidenció que, la metodología de control aplicada por la UEP²⁷ no permite determinar el desempeño real del PIT, derivado de una serie de debilidades en su elaboración y aplicación, limitando su supervisión, monitoreo y la toma de decisiones oportuna.

- 2.20. En cuanto a la elaboración de la **metodología de control para estimar el avance físico del Programa**, se evidenciaron limitaciones en la asignación de los pesos relativos de sus componentes y en el seguimiento del avance real, dado que dentro de la metodología de seguimiento se considera únicamente el tiempo transcurrido de las actividades, no el avance de las obras²⁸, además,

Figura N.º 4
Componentes del PIT



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el MOPT

²⁷ Contempla la metodología de control para estimar el avance físico, indicadores de Valor Ganado, informes de seguimiento mensual y seguimiento al cronograma e indicadores de desempeño "KPI".

²⁸ Para el seguimiento del PIT se toma en consideración únicamente el tiempo transcurrido de las actividades, valor que se calcula dividiendo la duración real entre la duración programada por 100. Este valor de % completado se refiere al tiempo de ejecución y no a % de avance físico. (Oficio N.º CO-342-2019 de 20 de noviembre de 2019 por parte de la Escuela de Ingeniería en Construcción del Tecnológico de Costa Rica). Asimismo, para el proyecto Limonal - Cañas, se reporta como "avance físico ejecutado" el dato de "% completado" indicado en el cronograma. Cabe resaltar, que para el proyecto Playa Naranjo-Paquera, el avance físico se mide en función del avance en cantidades de cada una de las actividades. (Mediante oficio N.º DM-2019-4279 de 30 de octubre de 2019)

de que no muestra criterios de proporcionalidad²⁹ ligados a elementos financieros³⁰ (costos de las obras) según se muestra en la Figura N.º 4³¹, lo cual dificulta determinar el desempeño físico real del PIT.

- 2.21. Por ejemplo, el avance real general del PIT reportado en el Informe Gerencial de marzo de 2020 del PIT, corresponde a un 64%³². Lo anterior, aun cuando el proyecto de Barranca-Limonal-La Angostura tiene un 0% de avance físico y su construcción representa desde la perspectiva financiera un 40,6% del monto total del Programa; respecto a las obras viales en ejecución se reporta un avance físico real de 25% para el proyecto Limonal Cañas³³ y un 51% para el proyecto Playa Naranjo-Paquera³⁴, según se observa en la Figura N.º 5.

²⁹ La definición del peso relativo para la ponderación de cada uno de los componentes, obedece a la suma de la duración de cada actividad en que se desagregue una tarea. (Oficio N.º DM-2019-3921 de 04 de octubre de 2019). / (...) el dato de 'Peso Porcentual' corresponde al porcentaje que representa la duración de cada actividad respecto a la sumatoria aritmética de las duraciones de las actividades que lo componen, sin embargo, lo anterior se debería determinar en función de las actividades críticas, respondiendo así a un asunto de espacio-tiempo, ya que en los cronogramas se tienen actividades que se traslapan o que se hacen en paralelo." (Oficio N.º CO-342-2019 del TEC).

³⁰ El PIT contiene 3 componentes: 1. Obras viales, 2. Obras Marítimo-Portuarias, 3. Administración, Auditorías y Evaluación. La metodología empleada para estimar el avance físico del programa incide en que el componente 3, se le asignó un peso relativo del 52,5% para la estimación del avance físico, aun cuando este componente representa un 3,4% del monto total del PIT, y por otro lado, el componente 1 que representa el 92,8% del monto total del PIT posee un peso relativo de 39,7%. (Oficio N.º DM-2020-1900 de 20 de mayo de 2020 y oficio N.º DM-2020-1919 de 21 de mayo de 2020).

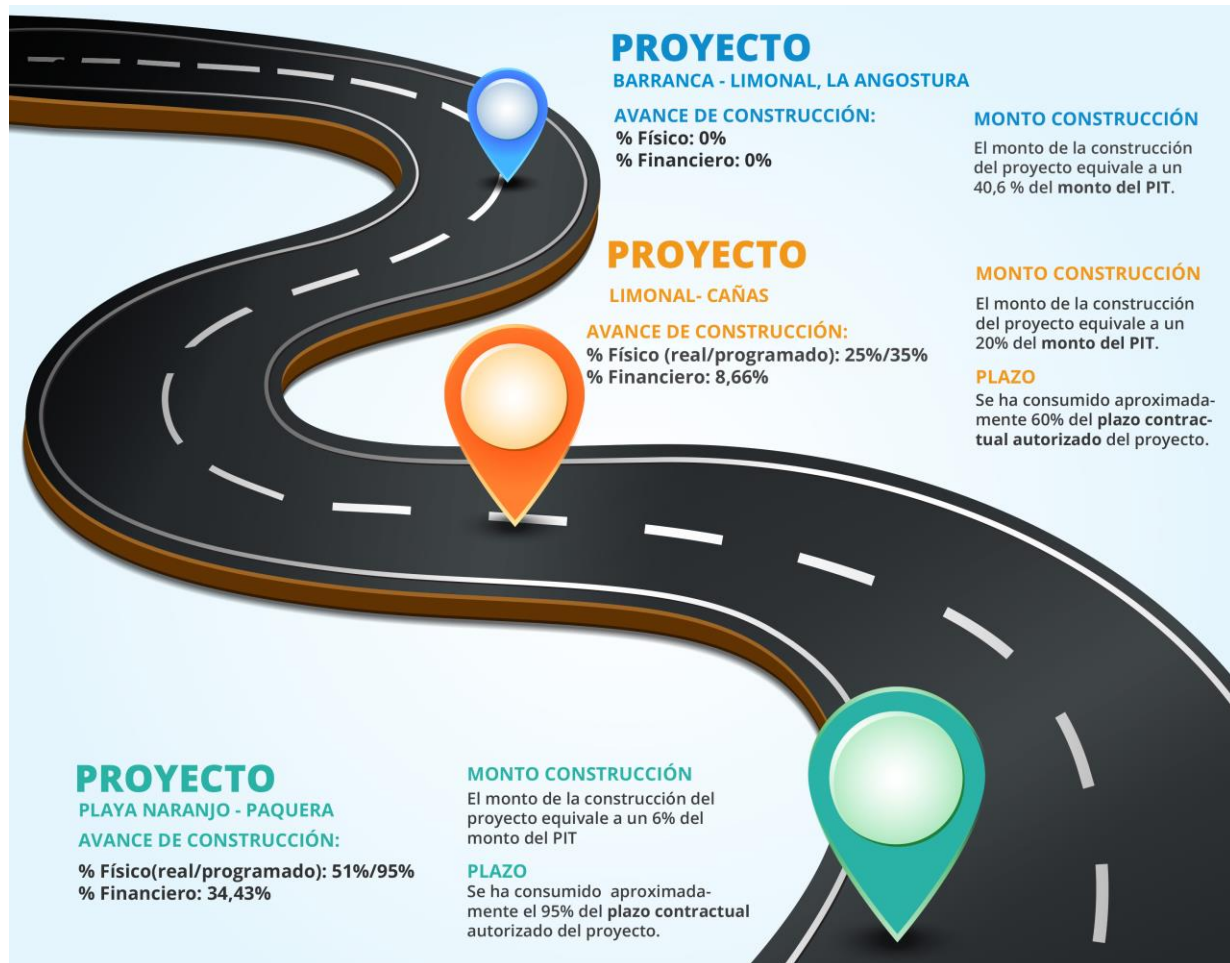
³¹ Oficio N.º DM-2020-1919 de 21 de mayo de 2020 y oficio N.º DM-2020-1999 de 20 de mayo de 2020.

³² Informe Gerencial de marzo de 2020 remitido mediante oficio N.º DM-2020-1900 de 20 de mayo de 2020, en el que indica que los porcentajes de avance se calculan utilizando el programa Ms Project y corresponden al PEP-UEP.

³³ Monto de construcción de USD \$89 896 049,28 que representa un 20% del monto total del PIT, reportado en informe gerencial de marzo de 2020 remitido a esta Contraloría mediante oficio N.º DM-2020-1900.

³⁴ Monto de construcción de USD \$27 519 486,10 que representa un 6% del monto total del PIT, reportado en informe gerencial de marzo de 2020 remitido a esta Contraloría mediante oficio N.º DM-2020-1900.

Figura N.º 5
Estado de los proyectos a construirse con el Componente 1. Obras Viales.



Fuente: Elaboración propia con base en información de informe gerencial³⁵ de marzo de 2020 del PIT.

- 2.22. Respecto al seguimiento del PIT mediante los **indicadores de Valor Ganado**, la UA remitió a este Órgano Contralor un gráfico³⁶ con datos de porcentaje de avance mensual, que no corresponde a una técnica que combine medidas de alcance, cronograma y recursos para evaluar el desempeño y el avance del proyecto, elementos mínimos que según la técnica de Valor Ganado debería contener; además, dicha herramienta de control no es utilizada por el PIT de forma sistemática y periódica. Específicamente para los proyectos en ejecución analizados no se hace uso de la técnica de Valor Ganado, indicándose³⁷ que no se incorpora en los informes periódicos de los proyectos Playa Naranjo-Paquera y Limonal – Cañas.

³⁵ Oficio N.º DM-2020-1900 de 20 de mayo de 2020 de la Unidad Asesora del PIT.

³⁶ Oficio N.º DM-2019-4279 de 30 de octubre de 2019 de Unidad Asesora del PIT.

³⁷ Así señalado por Unidad Asesora del PIT mediante oficio N.º DM-2019-4942 de 11 de diciembre de 2019.

- 2.23. En lo concerniente a los **porcentajes de avance planificados**³⁸ indicados en los informes de seguimiento mensual elaborados por la UEP, **así como en el seguimiento del cronograma**³⁹, se evidenció que los mismos presentan debilidades y errores en relación con líneas base⁴⁰ no autorizadas y una inadecuada gestión⁴¹ de las mismas, además, se reportan porcentajes que difieren a los oficiales.⁴²
- 2.24. Con respecto a los indicadores de desempeño “KPI” se identificaron elementos que no fueron considerados en la calificación del desempeño de la UEP, así como valores incorrectos:
- **“Planes de acción del PGRP⁴³ cumplidos”** en todas las evaluaciones se indicó “No Aplica”; aun cuando la UA señaló: “Efectivamente está indicado de manera errada lo correspondiente a 'No Aplica', en la sección de 'Indicadores de Desempeño' de los informes periódicos, en lo atinente a 'Planes de acción del PGRP cumplidos' (...).”⁴⁴
 - **“Avance en el cumplimiento de las actividades planificadas”** en el informe del I Semestre del 2019 se evaluó este indicador con una nota de 91,4%, sin embargo, la

³⁸ Se reportan valores de % avance físico planificado para los meses de junio, julio, agosto y setiembre de 2019 con una línea base que no había sido aprobada, siendo que la misma contó con aprobación del CAS el 12 de septiembre de 2019 y con la No Objeción del BID hasta el 15 de octubre de 2019.

³⁹ Se verifica que el dato indicado en los cronogramas como “%Avance LB” muestra un “#Error” en algunas de las actividades del programa de trabajo, identificando que para los años 2018 y 2019, la “línea base 0” utilizada en Microsoft® Project no corresponde a la versión vigente autorizada. Además, se identifica que la fecha indicada en la línea base guardada como “Línea Base 1” varía entre los diferentes cronogramas remitidos (1.1_CR-L1032 PIT PEP-SMART 160525.mpp, 1.1_CR-L1032 PIT PEP-SMART 180930.mpp, CR-L1032 PIT PEP-SMART 190630.mpp, CR-L1032 PIT PEP-SMART 190630_LB190711.mpp, 1.1_CR-L1032 PIT PEP-SMART 190731_LB.mpp)

⁴⁰ Plan utilizado como punto de comparación para los reportes de control del proyecto, es decir, se trata de un punto de referencia. Guía de aprendizaje 2018 del BID “Herramientas y técnicas para la gestión de proyectos de Desarrollo PM4R”.

⁴¹ Líneas base autorizadas, remitidas mediante oficio N.º DM-2019-3921 del 4 de octubre de 2019 y oficio N.º DM-2019-4287 del 6 de noviembre de 2019:

- Línea base 0: PEP CR-L1032 PIT PEP-SMART 160525 con la No Objeción del BID el 29/07/2016.
- Línea base 1: PEP CR-L1032 PIT PEP-SMART 180930 con la No Objeción del BID el 29/10/2018.
- Línea base 2: PEP CR-L1032 PIT PEP-SMART 190731_LB con la No Objeción del BID el 15/10/2019.

⁴² Oficio N.º DM-2019-4516 de 18 de noviembre de 2019, la UA señaló que “Los avances difieren a los indicados en los informes de seguimiento debido a que en estos últimos se tuvieron como bases expectativas de variaciones de la línea base las cuales al final no se dieron la aprobación formal”.

⁴³ PGRP: Plan de Gestión de Riesgos.

⁴⁴ Oficio N.º DM-2019-4516 de 18 de noviembre de 2019 de Unidad Asesora del PIT.

calificación no es correcta, ya que se utilizó una línea base que no se encontraba autorizada.⁴⁵

- **No se incorporaron indicadores de desempeño para el proceso de expropiaciones**, por lo que los resultados de dicha gestión no formaban parte de la evaluación del desempeño de la UEP.
- 2.25. Además, aún cuando se contaba con las HGM, no se identificaron herramientas de seguimiento y control de carácter obligatorio en el **proceso de expropiaciones**, dado que no se contempló la definición de actividades puntuales, insumos y entregables precisos de las actividades relacionadas con el proceso de expropiación. Aunado a esto, los informes de gestión⁴⁶ presentados por parte de la UEP no mostraban hitos o puntos de control de avance necesarios para medir los resultados de la gestión de expropiaciones.
- 2.26. Las situaciones comentadas anteriormente, se deben a debilidades en la supervisión de la Unidad Asesora sobre la evaluación y razonabilidad de los indicadores de desempeño de la UEP que permitan el seguimiento eficiente y oportuno de los entregables generados por la UEP para garantizar el cumplimiento del PIT, así como sobre la estimación del avance físico del PIT, lo que limita conocer las condiciones reales de las actividades y de las obras físicas que lo conforman.
- 2.27. Asimismo, se presenta la ausencia de indicadores de valor ganado para supervisar el desempeño de los proyectos tanto a nivel individual como a nivel de cartera, y de una inadecuada gestión de las líneas base que han sido autorizadas.
- 2.28. Al respecto, la UA señaló⁴⁷ para el caso de las variaciones de fechas en los informes *“Por error humano las fechas se han variado. Por lo que se aclara que la fecha de la línea base inicial corresponde al 25/05/2016, mientras que la fecha de la línea base actual ha variado únicamente en dos ocasiones 30/09/2018 y 31/07/2019. Lo cual se procederá a corregir en adelante, prestando especial atención a lo señalado por el Órgano Contralor.”*
- 2.29. Todo lo anterior afecta la rendición de cuentas, confiabilidad y oportunidad de la información de consulta por parte de los involucrados del PIT para la toma de decisiones, limitando la definición de las acciones necesarias para el cumplimiento en el alcance, plazo y monto del Programa.

Soporte insuficiente en las órdenes de servicio.

- 2.30. Las Condiciones Especiales de los Contratos PIT-5-LPI-O-2016 y PIT-1-LPI-O-2016, en la subcláusula 8.4(c) Prórroga del Plazo de Terminación, establecen que: “Se consideran condiciones climáticas excepcionalmente adversas aquellas en las que se impide el desarrollo de los trabajos por encima del percentil del 75% de probabilidad de ocurrencia según las series del Instituto Meteorológico Nacional, y se aceptarán retrasos en la proporción en que esto ocurra en las tareas de la ruta crítica de la construcción”.

⁴⁵ Se utilizó la línea base 2: PEP CR-L1032 PIT PEP-SMART 190731_LB con la No Objeción del BID el 15/10/2019.

⁴⁶ Oficio N.º DM-2018-4514 de 23 de octubre de 2018.

⁴⁷ Oficio N.º DM-2019-4516 de 18 de noviembre de 2019.

- 2.31. Asimismo, en las órdenes de servicio⁴⁸ gestionadas para los proyectos Limonal-Cañas y Playa Naranjo- Paquera, se hace referencia al artículo 109.03 “Determinación y extensión del tiempo del Contrato” de las Especificaciones Generales CR 2010. Dicho artículo señala que: “La solicitud de compensación de plazo por razones justificadas que no se puede trabajar en el proyecto será por escrito, y deberá incluir, por lo menos, lo siguiente: '(...) 3) Duración del atraso/ 4) Actividades afectadas / 5) Análisis de la ruta crítica del programa debidamente aprobado por el Contratante / 6) Métodos que se emplearán para compensar el atraso (...)’.
- 2.32. De la revisión efectuada, se determinó que, en la documentación de las OS de los proyectos analizados, no cuenta en sus anexos con la información suficiente de los soportes que acrediten que los días compensados por condiciones climáticas excepcionalmente adversas, correspondan a actividades que se encontraban dentro de la ruta crítica del programa de trabajo de los respectivos proyectos, lo que limita el control y la supervisión efectiva del programa.
- 2.33. De lo anterior, se debe resaltar que aún cuando la UA aclaró mediante consultas la correspondencia de la compensación de días con las actividades de la ruta crítica del proyecto, esta documentación por transparencia y trazabilidad debe formar parte de la documentación de la OS. Es así, que para el proyecto Limonal Cañas, se han otorgado 86 días; y 79 días para el proyecto Playa Naranjo-Paquera por condiciones climáticas.
- 2.34. De esta manera, en las OS referentes a la compensación de días lluvias, se incluyó la información de la estación meteorológica correspondiente para constatar los días en que la precipitación estuvo por encima del percentil 75%, no obstante, en dichas OS, no se incluyó el programa de trabajo ni el detalle de las actividades de la ruta crítica que fueron afectadas por la lluvia⁴⁹.
- 2.35. Es así que por ejemplo, en la OS N.º⁵⁰ del proyecto Limonal Cañas, se realizó un reconocimiento de 114 días en total, motivado por: afectación por aprobación de permiso de tala de árboles, ajuste en el diseño por emplazamiento del proyecto en las coordenadas CRTM05 y la afectación por atrasos en el plan proyectado de entrega de expropiaciones, sin embargo, no se indicó ni anexó documentación de soporte⁵¹ en la citada OS, que permitiera determinar cuántos días son reconocidos por cada evento específico.
- 2.36. A raíz de lo anterior, para ambos proyectos, esta Contraloría solicitó⁵² a la UA, el soporte de las OS que acreditara que los días compensados correspondían a actividades dentro de la ruta crítica. Como respuesta, esa Unidad remitió⁵³ el programa de trabajo y la indicación de

⁴⁸ Limonal Cañas: OS N.º 5, 9, 11,12 y Playa Naranjo-Paquera: OS N.º 6, 10, 11 y 12.

⁴⁹ OS N.º 9 del proyecto Limonal-Cañas incluyó una visualización del programa de trabajo, pero sin mostrar la ruta crítica (oficio N.º CR1-DI-189-2020).

⁵⁰ OS N.º 5 de 05 de abril de 2019, traslada la fecha de terminación para el 09 de enero de 2021.

⁵¹ Se incluye: oficio N.º Ref.- 19-02-25 CIN/0200/0170/DT emitido por la Constructora y una minuta de reunión de seguimiento de ingeniería.

⁵² DFOE-IFR-0729 (19221)-2019 y mediante correo electrónico de 19 de febrero de 2020.

⁵³ Oficio N.º 19-12-09 CR1-DI-638-19 adjunto al oficio N.º DM-2019-4942, dirigido a la UA por parte de la Unidad Supervisora, y mediante oficio N.º DM-2020-0692 de 06 de febrero de 2020.

las actividades de la ruta crítica que estuvieron ejecutándose. Asimismo, para el caso de la OS N.º 5 del proyecto Limonal Cañas, la supervisión aclaró el detalle de los días reconocidos por cada uno de los eventos mencionados en el párrafo anterior.

- 2.37. La situación antes descrita obedece al insuficiente detalle y documentación de soporte en las órdenes de servicio que autorizan eventos compensables por condiciones climáticas, dado que no permitían garantizar la integridad de la documentación de soporte para el reconocimiento de días correspondiente a actividades de la ruta crítica del programa de trabajo del proyecto.
- 2.38. Dado lo anterior, persiste el riesgo de aprobar días adicionales al contratista bajo la justificación de malas condiciones climáticas sin contar con el respaldo suficiente que acredite dicha situación, con el consecuente traslado de la fecha prevista de terminación de los proyectos y eventuales costos adicionales.

3. Conclusiones

- 3.1. Del análisis realizado de las labores de supervisión ejercidas por el MOPT en el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), en las distintas etapas, se determinó una serie de debilidades. Dichos elementos no permiten garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos del sistema de control.
- 3.2. Como parte de las debilidades asociadas se identificó que no se contó con una adecuada planificación por parte del Organismo Ejecutor para definir el plazo requerido para cumplir con las condiciones previas señaladas en la Ley N.º 9283, lo que implicó dos prórrogas que incrementaron el plazo inicial establecido de 180 a 477 días, es decir un incremento del 265% aproximadamente.
- 3.3. Además, como parte de las debilidades se evidenció que la metodología de control aplicada por la UEP no permite determinar el desempeño real del Programa. Al respecto, se determinó la falta de planificación en el sistema de control para supervisar y gestionar el proceso de expropiación, además, los datos reportados en los informes no reflejan el avance físico real del Programa y la ausencia de indicadores de valor ganado que integren el alcance, costo y plazo, limitan la supervisión y monitoreo del desempeño de los proyectos tanto a nivel individual como a nivel de cartera, así como la toma de decisiones oportuna.
- 3.4. Por otra parte, las órdenes de servicio elaboradas para los proyectos analizados en esta auditoría no cuentan con el detalle y la documentación de soporte que acredite que las actividades afectadas por causa de lluvia se encontraban dentro de la ruta crítica del programa de trabajo del proyecto.
- 3.5. Adicionalmente, con el objeto de asegurar la eficiencia en la gestión, la valoración de los riesgos asociados a la contratación de los servicios de firmas consultoras para ejercer el gerenciamiento de los proyectos de inversión resulta relevante, de forma tal que a nivel contractual se establezcan todos los mecanismos necesarios para garantizar una adecuada gestión por resultados.
- 3.6. Finalmente, como parte de las acciones de supervisión y del sistema de control, desde una perspectiva amplia, se requiere por parte del CAS la revisión de la ejecución de cada uno de los productos y componentes, ante desviaciones o incumplimientos, de cara a la finalización y

finiquito del Programa, de forma tal que se cumpla con los elementos contenidos contractualmente. Además, ante la pandemia provocada por el COVID-19 u otros eventos, resalta la necesidad de una valoración continuada de los riesgos que permita su abordaje y mitigación de sus efectos.

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.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 de 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este 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 DE ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL PIT

- 4.4. Con la finalidad de que se cuente con información confiable y precisa sobre el desempeño del Programa, para orientar a la Administración y Supervisión del PIT en la definición de sus planes de acción, se solicita instruir a los responsables de la Gestión Técnica del PIT, para que determinen el avance físico planificado y real de los proyectos y del Programa, en concordancia con las buenas prácticas en gestión de Programas y Proyectos, considerando al menos los siguientes elementos:
 - a. Estimación del peso relativo que las principales actividades del Programa tienen sobre el mismo. Para ese efecto se debe considerar el nivel de complejidad, relevancia y costo que tienen las actividades identificadas en el proyecto, según criterio experto. La sumatoria de todos los pesos asignados a estas actividades deberá ser de un 100%. (Ver párrafos del 2.11, 2.12, 2.13, 2.17, 2.18, 2.19, 2.20, 2.21, 2.26, 2.29).
 - b. El avance de las actividades, según corresponda, considere el grado de avance físico y no únicamente en función del tiempo transcurrido.
 - c. Verificación en el PEP autorizado, la correcta asignación de la línea base según lo establecen los softwares o programas de administración de proyectos para dar seguimiento al Programa. (Ver párrafos 2.11, 2.12, 2.15, 2.16, 2.17, 2.19, 2.23, 2.28 y 2.29)

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- i. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación del CAS que haga constar que la instrucción fue girada.
- ii. En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, el CAS deberá remitir una certificación en la que haga constar que se implementó lo instruido.
- iii. En un plazo de 6 meses, contados a partir de la emisión de la certificación en la que se hizo constar lo establecido en el inciso ii, el CAS deberá remitir un documento indicando el valor generado en la gestión del Programa como resultado de los cambios de la medición del avance físico.

- 4.5. Con el propósito de que el PIT sea gestionado bajo estándares de calidad reconocidas a nivel internacional en gestión de Programas y Proyectos, para que cuente con parámetros de eficiencia para la toma de decisiones, se solicita instruir a los responsables de la Gestión Técnica, para que se incorpore dentro del marco de supervisión, acorde con lo establecido en el MANOP del PIT, la aplicación del Método del Valor Ganado de forma periódica para supervisar el desempeño del PIT y para cada uno de los proyectos, mediante el cual se realice la comparación de los valores planeados con respecto a los resultados alcanzados (valor ganado) y los costos reales a lo largo del tiempo. (Ver párrafos 2.11, 2.12, 2.14, 2.17, 2.18, 2.19, 2.22, 2.27 y 2.29)

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- i. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación del CAS que haga constar que la instrucción fue girada.
- ii. En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, el CAS deberá remitir una certificación en la que haga constar que se implementó lo instruido.
- iii. En un plazo de 6 meses, contados a partir de la emisión de la certificación en la que se hizo constar lo indicado en el inciso ii., el CAS deberá remitir un documento que resuma los beneficios obtenidos en la Administración y Supervisión del Programa, como resultado de la aplicación de la Metodología de Valor Ganado.

- 4.6. Con el propósito de que la Administración identifique oportunidades de mejora en el desarrollo del Programa, a través de la evaluación de los indicadores de desempeño, se solicita instruir a la UA, para que analice, en coordinación con los involucrados pertinentes, la razonabilidad de los indicadores de desempeño, y en caso de ser necesario realizar los ajustes que correspondan. (Ver párrafos 2.11, 2.12, 2.17, 2.19, 2.24, 2.25, 2.26 y 2.29)

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- i. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación del CAS que haga constar que la instrucción fue girada.
- ii. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la emisión de la certificación en la que se hizo constar lo indicado en el inciso i, deberá remitir mediante un documento las acciones valoradas por esa Administración para cumplir lo instruido.
- iii. En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión del documento indicado en el inciso ii, el CAS deberá remitir una certificación en la que haga constar que se implementó lo instruido.

- iv. En un plazo de 6 meses, contados a partir de la emisión de la certificación en la que se hizo constar lo establecido en el inciso iii, el CAS deberá remitir un documento indicando los beneficios identificados en la gestión del Programa, como resultado de los ajustes realizados en los indicadores de desempeño que evalúan la gestión del Programa.

- 4.7. Con el fin de que la Administración y Supervisión del Programa disponga de información oportuna para la medición de los resultados de la gestión de expropiaciones, se solicita instruir a la Unidad Asesora del PIT, para que establezca las herramientas de control con los elementos necesarios para un seguimiento oportuno del proceso de expropiación en todas sus etapas. (ver párrafos 2.11, 2.12, 2.17, 2.25 y 2.29).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- i. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación del CAS que haga constar que la instrucción fue girada.
- ii. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la emisión de la certificación en la que se hizo constar lo indicado en el inciso i, deberá remitir mediante un documento las acciones valoradas por esa Administración para cumplir lo instruido.
- iii. En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión del documento indicado en el inciso ii, el CAS deberá remitir una certificación en la que haga constar que se implementó lo instruido.

- 4.8. Instruir a los responsables de la Gestión Técnica del PIT, para que en las órdenes de servicio (OS) que justifican la prórroga del plazo de terminación por condiciones excepcionales adversas, se incorpore el detalle y la documentación de soporte necesaria que acredite que los días otorgados corresponden a las actividades afectadas que impidieron la ejecución de las mismas y que se encuentran dentro de la ruta crítica del programa de trabajo. (Ver párrafos del 2.30 al 2.38).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- i. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación del CAS que haga constar que la instrucción fue girada.
- ii. En un plazo de 1 mes, contado a partir de la emisión de la certificación en la que se hizo constar lo indicado en el inciso i, remitir mediante un documento las acciones valoradas por esa Administración para garantizar el detalle y la documentación de soporte necesaria en las OS.
- iii. En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, el CAS deberá remitir una certificación en la que haga constar que se implementó lo instruido.

AL ING. RODOLFO MENDEZ MATA, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Emitir regulación para que en los Programas/Proyectos de Inversión Pública relacionados con el ámbito de su gestión y financiados con Endeudamiento Público, incluya elementos y/o herramientas de planificación y control que permitan sustentar el plazo para el cumplimiento de las condiciones previas y los requisitos necesarios para realizar el primer desembolso del préstamo, considerado al menos los siguientes elementos:
- a. Las actividades necesarias y tiempos estimados para cada uno de los entregables indicados en el citado programa de trabajo.
 - b. Roles y responsables de llevar a cabo cada una de las actividades señaladas.
 - c. Para las actividades de los puntos anteriores se deben visualizar las dependencias y ruta crítica.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, el ministro deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar 8 meses, contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación en donde se haga constar que dicha regulación ha sido emitida, oficializada y divulgada. (Ver párrafos 2.1 al 2.10).

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Carlos Morales Castro
Asistente Técnico

Alejandra Morice Sandoval
Fiscalizadora



Sofia Delgado Quirós
Fiscalizadora

Ingrid Porras Guerrero
Fiscalizadora

Ana Paula Hernández Cordero
Fiscalizadora