

**Contraloría General de la República, Costa Rica**  
**División de Fiscalización Operativa y Evaluativa**  
**Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía**

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA ACERCA DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE OBRA A CARGO DE LA CNE<sup>1</sup> Y UNIDADES EJECUTORAS**

**( DFOE-AE-IF-00011-2019)**

## Resumen Ejecutivo

### **¿QUÉ EXAMINAMOS?**

*La auditoría tuvo como objetivo examinar el proceso de reconstrucción de obra a cargo de la CNE y unidades ejecutoras, con el fin de determinar el apego a la normativa aplicable y buenas prácticas de gestión de proyectos que aseguren la oportunidad, calidad y mínimo costo de las inversiones. Las operaciones analizadas comprenden el período del 1 de enero de 2013 al 30 de marzo de 2019.*

### **¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

*La reconstrucción se orienta a reponer el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados por una emergencia, entre ellos, los proporcionados por obras de infraestructura pública, con la finalidad de estabilizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del entorno. Así, es relevante analizar el desempeño de la CNE y unidades ejecutoras en proyectos de esta naturaleza, a los cuales se han destinado más de CRC 78.000 millones en los últimos cinco años, producto de la atención de nueve planes generales de emergencias declaradas.*

### **¿QUÉ ENCONTRAMOS?**

*En el período de estudio la CNE y unidades ejecutoras reconstruyeron 48 obras en ausencia de mecanismos que permitieran asegurar su calidad y oportunidad, y con un costo final significativamente diferente al estimado en los planes de inversión.*

*Al respecto, en 11 proyectos el costo final de las obras aumentó en promedio un 44% con respecto a lo reservado en el Fondo Nacional de Emergencias, pese a que el rango esperado de precisión de incrementos en costo por proyecto se encuentra entre 10% y 20%, según la Asociación Americana de Ingeniería de Costos (AACE por sus siglas en Inglés). En 37 proyectos se sobre estimaron recursos en un promedio de 23%, lo cual se ubica dentro del rango de 10% a 30% estimado al efecto por la AACE.*

*Estas variaciones entre el monto reservado y el costo final de las obras ascienden a CRC 4.922,5 millones, recursos que por ejemplo, pudieron haberse destinado a la reconstrucción de 5 puentes de 60 metros, 15 carreteras de 5 kilómetros o la rehabilitación de 38 caminos de aproximadamente 4,5 kilómetros, de acuerdo con el tipo de proyectos a cargo de la CNE y unidades ejecutoras.*

*En relación con el plazo, se determinó que 42 proyectos tardaron en promedio 7,8 meses más de lo originalmente previsto, lo cual evidencia un bajo nivel de madurez en la gestión de proyectos según buenas prácticas internacionales.*

*A su vez, en 27 proyectos se evidenció el trámite de órdenes de modificación por asuntos previsibles (p.ej. efecto de lluvias ordinarias, materiales no incluidos, ajuste de parámetros de diseño) que en*

---

1. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)

valor presente equivale a CRC 3.044 millones. Esto coloca a la CNE en riesgo de obtener menor cantidad o calidad en el trabajo desempeñado por los contratistas o en la colocación de materiales. Además ninguno de los proyectos de reconstrucción cuenta con línea base, lo cual restringe la medición del desempeño en función del alcance definido. A ello se suma el uso incorrecto del cuaderno de bitácora en 47 casos, la ausencia de informes de inspección de la unidad ejecutora en 12 de ellos, y dos recepciones de obra sin sujetarse a los términos de contratación, lo cual impide tener certeza de las condiciones de calidad obtenidas.

Deficiencias como las indicadas se ejemplifican en la reconstrucción de la ruta cantonal de aproximadamente 2,2 kilómetros entre Sarchí Norte y Bajos del Toro en Alajuela, la cual lleva más de 6 años en ejecución y cuyo costo ha aumentado en cerca de CRC 2.000 millones, más del 100% con respecto al costo inicial estimado de CRC 260 millones.

Las situaciones encontradas obedecen a que la CNE enfoca sus esfuerzos directamente en la ejecución de la obra, sin completar fases previas como formulación y planificación, con lo cual no identifica de forma precisa la necesidad pública a atender y la selección de la alternativa óptima para tal fin. Esto no se justifica por cuanto la reconstrucción es la tercera fase de atención de una emergencia, para cuya conclusión se dispone de un plazo de cinco años, con el propósito de brindar soluciones de largo plazo para la recuperación de la infraestructura. Lo anterior, a diferencia de las fases previas de respuesta y rehabilitación, cuya inmediatez les confiere una orientación a soluciones de corto plazo.

Lo encontrado, a su vez, resulta de considerar que el modelo de reconstrucción de obra de la CNE es incongruente con buenas prácticas de manejo de proyectos, pues no abarca: a) dirección de portafolio, que permita administrar estratégicamente el grupo de planes generales de emergencia a su cargo; b) gestión de programas, vinculado con el manejo táctico de cada plan general de la emergencia, y c) administración de operaciones, relativo a la implementación de los planes de inversión junto con las unidades ejecutoras, en observancia del ciclo de vida del proyecto.

De esta forma, no se prioriza el orden de atención de los proyectos en función del impacto para las comunidades, la disponibilidad de recursos y capacidad de supervisión de la CNE; y no se evidencia suficientemente el nexo causal entre los proyectos y la emergencia. Además, se seleccionan instituciones públicas como unidades ejecutoras pese a carecer de la experiencia necesaria, por lo cual la CNE asume funciones incongruentes con su rol, en detrimento de la supervisión del correcto uso de los recursos del Fondo Nacional de Emergencias.

En consecuencia, se vulnera el proceso de reconstrucción de obra mediante prácticas incongruentes con el ordenamiento jurídico, lo cual aumenta el riesgo asociado a los proyectos, propicia el uso ineficiente y poco transparente de los recursos públicos, así como un bajo retorno social, en detrimento del interés público que la reconstrucción debe satisfacer. De este modo resulta impostergable el ajuste al modelo de reconstrucción de obra, en cuyo marco corresponde a la CNE explorar las posibilidades que al efecto ofrece la Ley n.º 8488 y junto con la rectoría de la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos, asegurar su implementación.

## **¿QUÉ SIGUE?**

Se dispone al Presidente de la CNE elaborar una propuesta de ajuste a los reglamentos que regulan la reconstrucción de obra, con el fin de implementar la gestión por portafolio, programa y ciclo de vida de proyectos, y someterlo a aprobación de la Junta Directiva. A la Directora Ejecutiva de esa Comisión, establecer e implementar un control de inversiones del Fondo Nacional de Emergencias y de medición del desempeño de unidades ejecutoras y contratistas. A la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos, instaurar un control que asegure la implementación de buenas prácticas de gestión en los proyectos de reconstrucción a cargo de la CNE.