

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 11344**

04 de agosto, 2021
DFOE-CIU-0151

Ingeniero
Rodolfo Méndez Mata
Presidente del Consejo de Administración
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)

Estimado señor:

Asunto: Remisión de orden N.º DFOE-CIU-ORD-00001-2021 acerca de las labores de conservación vial a cargo del CONAVI y su concordancia con el modelo de gestión para resultados

La Contraloría General de la República, con fundamento en las competencias de fiscalización otorgadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 12, 13 y 21 de su Ley Orgánica (Ley N.º 7428) y de acuerdo con el Plan de trabajo 2021 de esta Área de Fiscalización, inició la “Auditoría de carácter especial sobre la aplicación de la gestión para resultados en las intervenciones de conservación de la red vial nacional (RVN) realizada por el CONAVI”, proceso del cual se deriva la emisión de la presente orden y se solicita que se haga del conocimiento inmediato del Consejo de Administración del CONAVI.

En el marco de la fase de planificación de dicha auditoría, en virtud de la relevancia del programa de conservación vial y de lo manifestado públicamente por esa Administración -producto del contexto actual- respecto a la valoración de cambios en el modelo de gestión de las nuevas contrataciones para la conservación vial, resulta oportuno hacer de su conocimiento varias situaciones identificadas por esta Contraloría General respecto a la gestión para resultados de la planificación y adquisición de bienes y servicios para la ejecución de dicha actividad, que en este contexto se tornan como insumos relevantes para esa Administración.

Lo anterior, también adquiere relevancia considerando que al día de hoy se mantienen en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) con fechas de recepción próximas a ocurrir¹ los procesos de contratación N.º 2020LN-000004-0006000001 y N.º 2021LN-000001-0006000001, asociados a la conservación de la infraestructura vial de la Red Vial Nacional Pavimentada y rutas con capas de protección superficial, así como la contratación de servicios por demanda para realizar labores de verificación de calidad en proyectos de obra vial, contrataciones con plazos de vigencia de entre cuatro y cinco años

En razón de lo anterior, en los siguientes acápite se expone el análisis de las situaciones encontradas con respecto al marco jurídico y técnico aplicable; así como el detalle de la orden.

1. Marco jurídico y referencial aplicable

El modelo de gestión para resultados (GpR) constituye un enfoque del accionar del Estado, que está orientado a que las instituciones públicas generen valor para la población meta a la que se dirigen sus acciones, mediante la atención oportuna de las prioridades y necesidades de esos beneficiarios por medio de la provisión de bienes y servicios oportunos y de calidad. Ese modelo tiene su fundamento normativo en los artículos 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 y su propuesta de implementación en el Sector Público data del mes octubre de 2017 con la emisión de la Directriz de Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD), N.º 093-P, en la que se establece el modelo de la gestión pública tomando en cuenta la planificación, el presupuesto, la gestión administrativa financiera, la gestión de programas y proyectos, así como el seguimiento y evaluación para resultados, en concordancia con los lineamientos generales establecidos por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, en el ejercicio de sus funciones rectoras.

Destaca que, el proceso de planificación para resultados tiene el propósito de fortalecer la gestión con el fin de brindar bienes y servicios mediante los cuales se logre generar valor público en la satisfacción de las necesidades de la población objetivo. Por lo que, la implementación de la gestión para resultados en el Sector Público y en particular en CONAVI, es de relevancia en el contexto actual, con el propósito de hacer el mejor uso posible de los recursos en la atención de las necesidades de la población. Para que ese modelo de gestión sea viable, es necesario el compromiso de la jerarquía institucional, así como de todos los funcionarios que integran la administración, mediante la creación de una cultura institucional de gestión enfocada en resultados, transparencia y rendición de cuentas.

¹ De acuerdo con SICOP, la contratación N.º.2020LN-000004-0006000001 establece la fecha de apertura el 06 de agosto de 2021 y la contratación N.º2021LN-000001-0006000001 establece la fecha de apertura el 31 de agosto de 2021.

En el caso particular del CONAVI, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 inciso a) de su Ley de Creación, Ley N.º 7798, como parte de los objetivos de ese Consejo, están planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional. Ante lo cual, ha efectuado² contrataciones a terceros para ejecutar las labores de conservación vial, así como las labores de supervisión mediante los administradores viales y la verificación de la calidad a través de los laboratorios de ensayo; teniendo en cuenta además, que al Consejo de Administración le corresponde fiscalizar la ejecución correcta de dichos contratos, de acuerdo con el numeral 5 inciso h) de la citada Ley.

Además, el artículo 27 de la Ley de Creación del CONAVI dispone, entre otros aspectos, la responsabilidad de esa entidad de valorar el grado de mejoría de la red, la situación prevaleciente y otros logros alcanzados mediante los programas de construcción y conservación. Situación que coincide con los fundamentos de un modelo de gestión de resultados y se alinea con las valoraciones que se encuentra realizando la Administración sobre la gestión del CONAVI y en particular del modelo de conservación vial.

La GpR considera como elemento fundamental la vinculación de las adquisiciones con los resultados, lo cual tiene como punto de partida la decisión inicial en la contratación administrativa, en virtud de que, conforme se deriva de la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494, se constituye en un hito del proceso y particularmente de los denominados prerequisites, con el cual se pone de manifiesto la voluntad administrativa de abrir un concurso y conducirlo de modo adecuado, de forma tal, que dichas adquisiciones estén motivadas y vinculadas con la planificación y se orienten a garantizar los resultados previstos por las organizaciones.

En línea con lo anterior, con la decisión de contratar, se realizan los estudios técnicos, en cuanto a las ventajas, beneficios y posibilidad de realización del objeto del contrato, así como los estudios económicos, respecto al costo del contrato, la existencia de recursos y su asignación presupuestaria³.

² Artículo 6 de la citada Ley N.º 7798.

³ El numeral 7 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N.º 7494, regula esta fase preparatoria de la siguiente forma: Artículo 7º-Inicio del procedimiento. El procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente. / Esta decisión encabezará el expediente que se forme y contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación de costo del objeto, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución. / La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda.

Además, sobresale en el ordenamiento de contratación pública relativo a la decisión inicial, la obligación de demostrar el costo beneficio de las iniciativas que se someten al procedimiento de contratación administrativa, así como la consideración de los riesgos asociados y el establecimiento de medidas para su administración, todo en aras de gestionar dichas adquisiciones bajo un enfoque para resultados.⁴

Por otra parte, dado el contexto fiscal y en consideración de la magnitud de los recursos presupuestarios para las actividades de conservación vial, en aras de garantizar el cumplimiento de los objetivos y de una gestión presupuestaria para resultados, es necesario considerar el deber de cumplimiento de la regla fiscal desde una perspectiva plurianual.

En ese sentido, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, en su Título IV denominado Responsabilidad Fiscal de la República, establece una serie de reglas de gestión de las finanzas públicas con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal, procurando a su vez una conducta de los tomadores de decisiones en materia de Hacienda Pública que propicie la asignación y la ejecución del presupuesto público conforme a los principios de equilibrio, economía, eficacia, eficiencia, transparencia y demás principios presupuestarios de rango constitucional y legal.

De acuerdo con los artículos 5, 9 y 11 del Título IV de la Ley N.º 9635, y ante un escenario de deuda mayor al 60% del PIB, la restricción en el crecimiento del gasto corresponde al gasto total, situación que debe considerarse en el marco de la formulación del Presupuesto Nacional para el año 2022, dado que esta limitante al gasto total establecida por esa Ley procura la sostenibilidad y responsabilidad fiscal, lo que implica que las decisiones de inversión y en actividades de conservación, particularmente aquellas significativas dentro del presupuesto, se puedan ver restringidas por un límite máximo de crecimiento del gasto total a partir del año 2022 y siguientes.

⁴ Por su parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en su artículo 8, inciso e) indica: Artículo 8º- Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jерarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución. Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente: [...] e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados. La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno.”

2. Situaciones encontradas

a. Debilidades que limitan la gestión para resultados en la Conservación Vial de la RVN ejecutada por CONAVI

Como parte de la GpR, toma relevancia el proceso de planificación para resultados que tiene el propósito de fortalecer la gestión, con el fin de brindar bienes y servicios mediante los cuales se logre generar valor público en la satisfacción de las necesidades de la población objetivo. Para ello, este proceso comprende la definición de objetivos y metas de desarrollo en un tiempo y espacio determinados para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, utilizando racionalmente los recursos disponibles y potenciales.⁵

Particularmente, en cuanto a la conservación vial realizada por el CONAVI, el modelo y su gestión presentan características que limitan el cumplimiento de sus objetivos en un contexto de gestión para resultados, en particular en lo que se refiere a los procesos de planificación y adquisiciones. En ese sentido, y como insumo para el proceso de examen anunciado por la propia Administración, a continuación se detallan algunos puntos relacionados con el modelo de gestión vial que se ejecuta actualmente, tomando en cuenta que los ajustes que se dispongan a dicho modelo impactan también el sistema de control y verificación de calidad de la actividad de conservación vial.

A la fecha, el modelo de gestión vial basado en precios unitarios es la única modalidad de conservación por la que el CONAVI ha optado. Ante dicha situación, los avances del Consejo en la valoración e implementación de modalidades de conservación orientadas a resultados, principalmente con el objeto de garantizar niveles o estándares de servicio, han sido escasas⁶. Es importante rescatar que ambos modelos no son excluyentes, por lo que su aplicación depende de condiciones y características de cada ruta o sección de ella.

Como fundamento de los modelos, en el marco de una gestión para resultados, es necesario contar con estrategias y mecanismos que garanticen con un nivel de confiabilidad y razonabilidad una adecuada planificación y priorización de la conservación de la red vial nacional, que brinden información oportuna, confiable y pertinente, que permita mitigar los riesgos asociados y asegurar menores niveles de incertidumbre en la toma de decisiones. Sobre este tema, persisten debilidades en la información básica⁷ con que cuenta CONAVI y

⁵ Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, artículo 2 inciso 32; MCE-7.1, página 38.

⁶ En el Informe DFOE-IFR-IF-00007-2018, se incorporó la disposición 4.6 para que el CONAVI promoviera un piloto de conservación por niveles de servicio para RVNP que a la fecha no se ha logrado implementar (Oficio N.° 10185 (DFOE-CIU-0099/DFOE-SEM-0386)).

⁷ A la fecha, no se cuenta con la totalidad de la información recopilada, almacenada y validada de los datos básicos que alimentan el SACP. Mediante el DIE-06-2021-0489 (78) de 4 mayo 2021 se certificó la incorporación a la base de datos del Sistema de Administración de Pavimentos de un 25% de los datos.

la configuración del Sistema de Administración de Carreteras y Puentes que permita determinar el estado actualizado de la RVN.

La carencia de información base, derivada de una planificación para resultados, impide una correcta conformación de los sumarios de cantidades, además, las debilidades en los estudios de razonabilidad de precios⁸ limitan el establecimiento de los costos estimados en los procesos de construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento, así como la óptima asignación de los recursos, los cuales deben responder a las condiciones de las vías y a las necesidades sociales, económicas, entre otras, de las distintas poblaciones usuarias del servicio, además de impactar en el uso eficiente de los recursos públicos.

Finalmente, la aplicación de modelos de conservación vial orientados a garantizar niveles de servicio requieren a su vez, la configuración adecuada del Sistema de Control, que sea coherente con un enfoque de supervisión orientada a la eficiencia y economía. Sin embargo, CONAVI no cuenta con un sistema de monitoreo permanente en el cumplimiento de plazos, tiempo, cantidad de materiales, personal, maquinaria y herramientas tecnológicas utilizadas en cada uno de los proyectos, entre otros elementos mínimos.⁹ El esquema de control se ejecuta a través de mecanismos de contratación de empresas privadas mientras que CONAVI se ha convertido en un tramitador de documentación entre las diferentes empresas contratadas. A modo de ejemplo, se delega en los administradores viales la planificación de las rutas a intervenir, la elaboración del inventario de necesidades de las rutas y la generación de información cuando así se solicita.

Los elementos antes descritos dejan de manifiesto la relevancia de una revisión del modelo de gestión y control de la conservación vial que permita asegurar de forma razonable los principios de economía, eficiencia y transparencia en el marco de una gestión para resultados en la Hacienda Pública. Particularmente importante en este contexto es el análisis y ajuste en los procesos de planificación y adquisiciones, y con ello el sistema de control y verificación de la calidad.

⁸ Por ejemplo, según el informe N°DFOE-IFR-IF-00016-2020 en la Red Vial Nacional en Lastre (RNVL), los estudios de razonabilidad de precios toman como base ofertas anteriores tanto para la conformación del estudio base como para los análisis particulares en cada uno de los procesos de contratación. De manera tal que son omisiones de información referente al mercado, pues toma como cierta la información de los privados en un marco de contratación administrativa sin contar con un estudio de la razonabilidad de los precios a nivel general de mercado.

⁹ Así descrito en el informe N°DFOE-IFR-IF-00016-2020 Informe de Auditoría Operativa sobre la eficiencia y economía de las intervenciones de conservación ejecutadas en la Red Vial Nacional de Lastre por el CONAVI.

b. La incompatibilidad de continuar con los procesos licitatorios ante la revisión de la administración del modelo de conservación vial.

Tal y como se ha mencionado líneas antes, desde la perspectiva de la GpR, la planificación y las adquisiciones son pilares para la generación de valor público; en ese sentido, la relación que hay entre el modelo de gestión de una actividad pública como la conservación vial y las contrataciones mediante las cuales se materializa dicho modelo tiene una incidencia directa en una mayor o menor generación de valor público.

Al respecto, es importante señalar que la Administración ha indicado que se encuentra en un proceso de revisión general de la gestión y que se están proponiendo cambios en el modelo de conservación vial. En particular, el Consejo de Administración del CONAVI en sesión ordinaria del 17 de junio del año en curso, acta 37-2021, acordó establecer un órgano ad hoc de intervención Interna, con la finalidad, entre otros aspectos de "(...) recomendar al Consejo de Administración y de ser el caso implementar las medidas administrativas que permitan garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, así como la continuidad del servicio a cargo del CONAVI, en ocasión de la situación actual que enfrenta el CONAVI producto de los señalamientos institucionales sobre presuntos actos de corrupción y/o conductas contrarias al ordenamiento jurídico."

Considerando el modelo de la Ley de CONAVI, la conservación vial se ejecuta mediante una diversidad de contratos que involucran a las empresas que se encargan de la conservación, a los administradores viales y a los laboratorios de ensayo para la verificación de la calidad. El diseño de tales contratos también está directamente relacionado al modelo de gestión, de ahí que una revisión y ajuste del mismo incide necesariamente en el diseño de los contratos y del sistema de control en el marco de un enfoque integral de gestión para resultados.

A pesar de la revisión del modelo que indica la administración y su relevancia para promover una mayor eficiencia de los fondos públicos en el mediano plazo, a la fecha se mantienen en trámite, concretamente en proceso de recepción de ofertas¹⁰ las licitaciones N°.2020LN-000004-0006000001 y N°.2021LN-000001-0006000001, asociadas a la conservación de la infraestructura vial de la Red Vial Nacional Pavimentada y rutas con capas de protección superficial, así como a la contratación de servicios por demanda para realizar labores de verificación de calidad en proyectos de obra vial, respectivamente. Continuar con estos procesos en el contexto de cambios en el modelo resultaría incompatible desde la perspectiva de eficiencia que se propone la Administración, visto que las contrataciones mencionadas están previstas para plazos de entre cuatro y cinco años. Seguir con las contrataciones posterga por varios años adicionales los cambios pretendidos.

¹⁰ De acuerdo con SICOP, la contratación N°.2020LN-000004-0006000001 establece la fecha de apertura el 06/08/2021 y la contratación N°.2021LN-000001-0006000001 establece la fecha de apertura el 31/08/2021.

Ahora bien, es importante agregar, que en el cartel del proceso licitatorio para la conservación vial, la Administración presenta una estimación de los costos mínimos y máximos por renglones de pago, según zona, ruta y secciones de control. Particularmente, según la información de costos contenida en las bases de la contratación N°.2020LN-000004-0006000001¹¹ (¢597.340.081.808,62)¹², dichos costos se incrementan más de tres veces respecto al monto adjudicado inicialmente en los contratos establecidos en el año 2016¹³. Además, al comparar los costos promedio de la contratación en curso por kilómetro según cada zona, las diferencias entre el costo mínimo y el máximo superan los ¢112.000 millones¹⁴ (un 282,7% de diferencia).

Las cifras anteriores, además de la brecha mencionada de la gestión del CONAVI respecto a una GpR, son hechos relevantes que deben ser necesariamente examinados en esa búsqueda de un manejo eficiente y transparente¹⁵.

Lo anterior, se agudiza en un contexto de poca holgura fiscal, por lo que se requiere de una necesaria administración orientada a resultados que asegure la sostenibilidad fiscal, tomando en cuenta que las decisiones en materia de inversión que se adopten durante este año con un horizonte de ejecución de más de un año, inciden en la efectiva aplicación de la regla fiscal del gasto total desde una perspectiva de mediano plazo.

3.- Conclusión

De acuerdo con las consideraciones expuestas en el presente oficio, se tiene que el proceso de revisión del modelo de conservación vial decidido por la Administración es incompatible con la tramitación de los procesos de adquisiciones N.º 2020LN-000004-0006000001 y N.º 2021LN-000001-0006000001, asociadas a la conservación de la infraestructura vial de la Red Vial Nacional Pavimentada y rutas con capas de protección superficial, así como a la contratación de servicios por demanda para realizar labores de

¹¹ El plazo de ejecución del contrato será de hasta 1.825 días naturales, lo equivalente a 5 años.

¹² En el documento de resolución inicial No.R-GCTT-0025-2020 se señala un monto total de ¢597.340.081.808,60 por concepto de presupuesto preliminar de las zonas. Al respecto, dicha cifra no corresponde a la suma total estimada por zonas contenida el citado documento (dado que la sumatoria asciende a ¢601.340.081.808,62).

¹³ Contratación N°2014LN-000018-0CV00 "MP Y R: Mantenimiento periódico y rehabilitación del pavimento de la red vial nacional pavimentada" y Contratación N°. 2014LN-000017-0CV00: Mantenimiento rutinario y rehabilitación del sistema de evacuación pluvial de la red vial nacional pavimentada. Datos tomados del Sistema de Compras con Fondos Públicos (SIAC)

¹⁴ Una desviación estándar de ¢24.000 millones.

¹⁵ De acuerdo con la Ley 7494, artículo 42, en el procedimiento de licitación pública se respetarán al menos los siguientes criterios: a) El cumplimiento de los requisitos previos de la contratación. Para tomar la decisión administrativa de promover el concurso, la administración deberá realizar los estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables."

verificación de calidad en proyectos de obra vial, actualmente en curso e iniciadas bajo el modelo objeto de revisión. La situación descrita unida al amplio plazo previsto para tales contrataciones obliga a disponer el cese inmediato del trámite de ambas licitaciones y la toma de decisiones oportuna con el propósito de no hacer nugatorios los efectos de la revisión del modelo y sin dejar de asegurar la efectiva continuidad de las respectivas actividades.

4.- Orden al Consejo de Administración del CONAVI

En consecuencia y de conformidad con las competencias constitucionales y legales asignadas a la Contraloría General, **se ordena al Consejo de Administración del CONAVI eliminar de inmediato del SICOP los procedimientos licitatorios N.º 2020LN-000004-0006000001 y N.º 2021LN-000001-0006000001**, en virtud de su incompatibilidad con la eficiencia y transparencia que se pretende con la revisión del modelo de conservación dispuesto por la administración, así como de su responsabilidad de asegurar una gestión para resultados y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de sostenibilidad fiscal y de la regla fiscal. Lo anterior, en aras de garantizar la satisfacción del interés público y de la protección a la Hacienda Pública.

Para el cumplimiento de lo ordenado, se deberá remitir a más tardar el **9 de agosto de 2021** al Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades, una certificación que acredite que los referidos procedimientos licitatorios se eliminaron del SICOP; sin perjuicio de la fiscalización que se encuentra ejecutando esta Contraloría General. Dicha información deberá enviarse al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr mediante un documento firmado digitalmente o puede ser entregada en formato físico en la plataforma de servicios del Órgano Contralor.

Por otra parte, no se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según se determine.

La Contraloría General se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de lo requerido, así como de valorar la instauración de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de esta orden.

DFOE-CIU-0151

10

04 de agosto, 2021

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de un eventual recurso de revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

Atentamente,

Josué Calderón Chaves
ASISTENTE TÉCNICO



Carlos Morales Castro
ASISTENTE TÉCNICO

Marcela Aragón Sandoval
GERENTE DE ÁREA

G: 2021000143

Ce: Magally Mora Solís, Secretaria de Actas del CONAVI
Ing. Tomás Figueroa Malavassi, Director Ejecutivo a.i. CONAVI