

## Generalidades

**Objetivo:** El objetivo de la auditoría es determinar si la gestión realizada por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) en las intervenciones de conservación de la red vial nacional se realizan bajo el enfoque para resultados, conforme a lo dispuesto en el marco legal y normativo, así como en buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar su desempeño y generar valor público.

**Alcance y período:** El presente reporte abarca el análisis de la gestión ejecutada por el CONAVI respecto a las intervenciones de conservación en la red vial nacional (RVN), conforme al enfoque para resultados, en el pilar de Seguimiento y Evaluación<sup>1</sup>, para el período comprendido entre el 1 de enero 2019 al 31 de marzo de 2022.

Se evaluó la información obtenida mediante entrevistas y/o solicitudes de información efectuadas a la Dirección Ejecutiva de CONAVI, la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, así como sus Direcciones Regionales y el Departamento de Seguimiento y Evaluación. Este es el segundo reporte de la Auditoría; durante el proceso de fiscalización se emitirá un informe final.

**Relevancia:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 inciso a) de la Ley de Creación del CONAVI, Ley N.º 7798, como parte de sus objetivos, están planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la RVN. Ante lo cual, ha efectuado contrataciones con terceros, a partir de lo que permite el artículo 6 de esa misma norma, 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.

Bajo este contexto, destaca que la gestión para resultados de desarrollo (GpRD) tiene el propósito de brindar bienes y servicios mediante los cuales logre generar valor público en la satisfacción de las necesidades de la población objetivo. Por lo que, la implementación de dicha gestión 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. Particularmente, por la naturaleza y el impacto de las acciones que se ejecutan en la conservación de la Red Vial Nacional, es que toma mayor relevancia el fortalecimiento de los aspectos

<sup>1</sup> En el marco de la GpRD, el sistema de seguimiento y evaluación consiste en medir los resultados en función del valor público.

derivados de la evaluación y seguimiento contenidos en la misma gestión orientada a resultados.

Ante la situación expuesta, tanto en el Reporte N°.DFOE-CIU-RF-00002-2021 como en el presente documento, resulta necesario el compromiso de la jerarquía institucional, así como de todos sus funcionarios, mediante la creación de una cultura institucional de esfuerzos constantes orientados a resultados, transparencia y rendición de cuentas, con una perspectiva de servicio a la persona usuaria.

### **Marco**

#### **contextual:**

El modelo de GpRD 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 óptima de las prioridades y necesidades de esos beneficiarios por medio de la provisión de bienes y servicios oportunos, económicos y de calidad. Dicho modelo de gestión pública se plasma en los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y el Ministerio de Hacienda<sup>2</sup>, en el ejercicio de sus funciones rectoras y su aplicación considera los siguientes pilares: Planificación por Resultados, Presupuesto por Resultados, Gestión Administrativa y Financiera, Gestión de Programas y proyectos, y Seguimiento y Evaluación.

En esa línea, este modelo requiere para su implementación, de sistemas de información que den cuenta de la cantidad, calidad y los costos de lo que se produce o invierte, de manera tal que permita a la Administración contar con la información suficiente y oportuna que le sirva como fundamento para una mejor toma de decisiones, administración de riesgos, y exigencia en lo correspondiente a la rendición de cuentas. Bajo esa línea, los datos se constituyen en la fuente principal que nutre el sistema de monitoreo y evaluación, y por tanto, representan la base fundamental de los sistemas de planificación y de presupuesto por resultados. Lo anterior, toma relevancia, ante la ausencia de un Sistema de Administración de Carreteras que impulse la eficiencia y economía deseada, siendo que el legislador exigió al CONAVI contar con esta herramienta, desde su Ley de Creación.<sup>3</sup>

Además, el pilar de “Seguimiento y Evaluación” configura, de manera continua, la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar información a los administradores y a los principales actores o partes interesadas de una intervención, por ejemplo, las personas usuarias del servicio, el avance y el logro

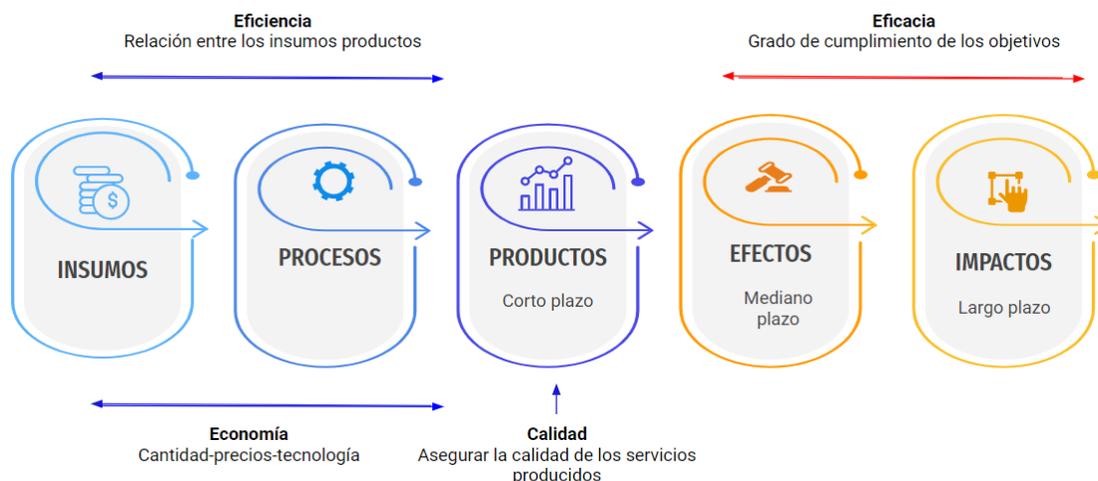
<sup>2</sup> Directriz N°093 Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD), Manual de Planificación con enfoque para resultados de desarrollo (MIDEPLAN), Marco Conceptual y Estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo de Costa Rica (MIDEPLAN).

<sup>3</sup> El artículo 24 de la Ley de Creación del CONAVI, N.° 7798, señala que “Toda obra pública financiada por el Consejo Nacional de Vialidad se realizará con fundamento en un sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y caminos. Las especificaciones técnicas, las normas y los procedimientos serán establecidos por el Consejo Nacional de Vialidad y aprobados por el MOPT”.

de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados y la generación de valor público (OCDE, 2002).

**Figura No. 1**

**Dimensiones del desempeño en el seguimiento y evaluación**



Fuente: Elaboración CGR, GpRd-BID

**Áreas de mejora identificadas**

El modelo de gestión para resultados se basa en cinco pilares fundamentales con el objetivo de habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en sus objetivos. Dentro de estos pilares se encuentra la fase de Seguimiento y Evaluación como componente principal del ciclo de vida de los proyectos; sin embargo, el CONAVI no ha considerado su aplicación dentro del programa de conservación vial en la Red Vial Nacional, a pesar de que su implementación resulta indispensable para conocer el desempeño de las intervenciones ejecutadas, insumo necesario en la planificación y asignación de los recursos.

En este sentido, la Contraloría General considera oportuno informar a la Administración sobre áreas de mejora identificadas, principalmente relacionadas con situaciones que limitan la implementación del modelo con enfoque para resultados conforme al marco normativo y sanas prácticas aplicables en el eje de Seguimiento y Evaluación, en complemento a lo ya señalado en el reporte N°DFOE-CIU-RF-00002-2021 de diciembre de 2021.

**La fase de seguimiento y evaluación no ha sido considerada dentro del programa de conservación vial que ejecuta el CONAVI en la Red Vial Nacional**

En el marco de la GpRD, el **sistema de seguimiento y evaluación** consiste en medir los resultados en función del valor público. El seguimiento es definido como "...un proceso sistemático y periódico de la ejecución de una intervención para conocer el avance en la utilización de los recursos asignados y en el logro de los objetivos, con el fin de detectar oportunamente, deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste."<sup>4</sup>

Por su parte, la evaluación "...está directamente relacionada con la determinación del mérito de los instrumentos de planificación en relación con su capacidad para satisfacer las necesidades de la población, mediante procedimientos sistemáticos y transparentes (en cuanto a métodos y técnicas aplicadas para levantar y analizar información acerca del objeto de estudio) y criterios definidos previamente a la ejecución del estudio evaluativo". La evaluación puede realizarse en las etapas ex-ante, durante o ex-post de los programas y proyectos públicos, según la naturaleza de los proyectos y las condiciones presentes<sup>5</sup>.

Del análisis efectuado por esta Contraloría General, se determinó que el CONAVI no implementa, bajo un enfoque sistematizado, la fase de seguimiento y evaluación en las labores de conservación de la Red Vial Nacional, de manera que permita a través de indicadores de calidad, desempeño, costo y plazo, así como de lecciones aprendidas, entre otros, medir los resultados alcanzados, retroalimentar el proceso y observar los cambios vinculados con la planificación de las intervenciones, esto como insumo necesario en la asignación de los recursos. Lo anterior, por cuanto esta fase no ha sido considerada por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes dentro de las labores ordinarias en el programa de conservación de la RVN.

En esa línea, el CONAVI en sus intervenciones de conservación, no efectúa evaluaciones del desempeño funcional relacionadas con el confort y seguridad de las vías. No obstante, sobre el desempeño estructural efectúa controles de calidad relacionados con la medición del IRI y control de calidad en la producción y colocación de la mezcla asfáltica en caliente (MAC). Lo anterior, se realiza por medio de contratos vigentes con entes privados, los cuales se ejecutan bajo el "Reglamento para la Contratación Especial de Laboratorios de Ensayo para la Obtención de Servicios de Verificación de la Calidad de los Proyectos del Consejo Nacional de Vialidad". Dichos contratistas tienen la obligación de verificar la calidad de las obras realizadas, según las especificaciones contenidas en el pliego de condiciones y en la frecuencia que regula la normativa nacional vigente. Sin embargo, estos ensayos son utilizados

<sup>4</sup> MIDEPLAN. (2016). Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo. (pág. 27)

<sup>5</sup> MIDEPLAN. (2016). Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo. (pág. 27)

únicamente como factor de pago y no como un insumo para orientar y guiar a los profesionales responsables en procura de que las carreteras se conserven de manera que se garantice el confort y la seguridad de sus usuarios, manteniendo su integridad estructural y protegiendo los bienes que en ellas invierte el país, conforme a objetivos de desempeño previamente definidos

Sobre este aspecto, este Órgano Contralor ha mencionado<sup>6</sup> que si bien la Administración puede contar con apoyo técnico para llevar a cabo labores de control sobre los proyectos, debe entenderse que la función desplegada por los Administradores Viales se dirige a acreditar el procedimiento, la calidad y la competencia técnica de los contratistas, de manera que se asegure que los servicios ofrecidos cumplan con lo contratado, no así a labores integrales de planificación, control y evaluación. Además, no puede perderse de vista que también sobre estos Administradores Viales es necesario verificar, evaluar y retroalimentar el cumplimiento de sus funciones, esto como parte indispensable del Sistema de Control.

Además, en cuanto al seguimiento del **costo y el plazo de las intervenciones de conservación vial** la Administración indicó<sup>7</sup> que los “Planes de Inversión” sintetizan las necesidades reales de la Red Vial Nacional, sobre los cuales se basan todos los “Programas de Trabajo” para su ejecución contractual y se derivan las “Estimaciones de Obra” que evidencian la ejecución desde el punto de vista del seguimiento de los proyectos activos. Dichos planes de inversión, se elaboran con base en el presupuesto disponible. No obstante lo anterior, de las revisiones realizadas se evidenció que los programas de trabajo no se utilizan como una herramienta de monitoreo, control continuo y oportuno que permita gestionar un proyecto, planificar su desarrollo y, en su ejecución, identificar las variaciones en la programación planificada y aprobada. Esto resulta además relevante si se consideran las debilidades en los aspectos presupuestarios y de planificación, que ya fueron señaladas en el primer reporte<sup>8</sup> en cuanto a que:

*“El CONAVI, al día de hoy, presenta una situación de incertidumbre en cuanto a las condiciones de la RVN, lo cual incide directamente en la planificación, formulación, asignación de los recursos, y ejecución de los proyectos, de manera tal que no es posible garantizar un direccionamiento a una GpRD. Cabe indicar que, CONAVI no ha logrado consolidar un sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, que fundamente los procesos de conservación, tal y como lo establece su Ley de Creación, N° .7798, ni a la implementación de otros modelos de intervención de la red vial diferente al de precios unitarios, orientados a garantizar niveles óptimos de servicio.”*

<sup>6</sup> Informes N°DFOE-IFR-IF-00014-2020, N°:DFOE-IFR-IF-00015-2020, N°.DFOE-IFR-IF-00016-2020 y oficio N°DFOE-CIU-ORD-00001-2021.

<sup>7</sup> Oficio N°GCSV-01-2022-0200 del 24 de enero de 2022.

<sup>8</sup> Reporte N°DFOE-CIU-RF-00002-2021 de diciembre de 2021.

En ese sentido, esas condiciones no dan garantía de que la Administración pueda tomar en tiempo real medidas para reducir o eliminar las desviaciones detectadas y salvaguardar la correcta ejecución del proyecto en cumplimiento de los objetivos acordados; esto por cuanto, según revisión efectuada al SIGEPRO,<sup>9</sup> las estimaciones de obra no se encuentran completas y, en muchos de los casos analizados por esta Contraloría,<sup>10</sup> en los planes de inversión no se sintetizan las necesidades reales de la RVN porque muestran variaciones sustanciales en el tiempo, sumado a una aplicación ordinaria y constante del ítem de pago CR.110.06,<sup>11</sup> situación que podría resultar contraria a la naturaleza misma de dicho ítem en cuanto a su uso excepcional, dado el deber de la Administración de efectuar una correcta planificación y de frente a que su empleo representa eventuales costos superiores, aunado a que debe ser considerado para condiciones imprevistas.

De forma adicional, se evidenció que la Administración cuenta con información diversa<sup>12</sup> y desarticulada, sin establecer con claridad indicadores y/o evaluaciones de desempeño. Lo anterior, a pesar de que las actividades de seguimiento requieren el apoyo en sistemas de recolección y procesamiento de información actualizada e integrada, metodologías de evaluación y funcionarios con capacidad para analizar los datos, jerarcas y directores comprometidos con la adopción de mejoras y articulación con otros entes públicos, entre otros, lo que permite obtener una retroalimentación sobre el logro de las metas y objetivos con el fin de detectar oportunamente, deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste.

En particular, el Departamento de Evaluación y Seguimiento del CONAVI no ha realizado el cálculo de indicadores que respalden el proceso ex-post de los proyectos, esto por cuanto no poseen registros de que dichas contrataciones<sup>13</sup> cuenten con los finiquitos respectivos. Sobre el particular la Administración indicó<sup>14</sup> lo siguiente:

*“En relación con las contrataciones de la Red Vial Nacional en asfalto, la gran mayoría de las líneas asociadas con las licitaciones 2014LN-000017-0CV00 y 2014LN-000018-0CV00 se encuentran en etapa de recepción de obra y atención de reclamos (a excepción de la línea que abarca la zona de conservación vial 1-1 de la licitación pública 2014LN-000018-0CV00 que aún se encuentra activa). Por su parte, las contrataciones ejecutadas en rutas nacionales con superficie de rodamiento en lastre, más que un finiquito, se les aplica la figura del “cierre técnico”. Para este año, el Departamento de Seguimiento y Evaluación tiene programado en su plan de trabajo, la elaboración de una propuesta metodológica para el cálculo de indicadores*

<sup>9</sup> Sistema de Gestión de Proyectos del CONAVI.

<sup>10</sup> Auditoría Operativa sobre la eficacia, eficiencia y economía de las intervenciones de Conservación Vial ejecutadas en la Red Vial Nacional de Lastre en la que se identificó el uso del CR.110.06 en todos los casos.

<sup>11</sup> Ítem de pago trabajo a costo más porcentaje.

<sup>12</sup> Programas de trabajo, tablas sobre la revisión de los informes mensuales de los Administradores Viales, boletas diarias de actividades y estimaciones.

<sup>13</sup> Licitaciones de mantenimiento periódico y rehabilitación del pavimento en la Red Vial Nacional Pavimentada.

<sup>14</sup> Oficio N°oficio N°SYE-04-2022-0006 (126) del 11 de enero de 2022.

*expost en proyectos con cierre técnico y finiquitos, por lo que se espera considerar las intervenciones realizadas por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.”*

Sobre este aspecto, ya la Contraloría General en ocasiones anteriores<sup>15</sup> ha reiterado la preocupación en los rezagos de emisión del finiquito<sup>16</sup>, en donde se han identificado casos con retrasos de hasta 55 meses<sup>17</sup>, después de la finalización de la ejecución del proyecto. Es importante considerar, que las evaluaciones pueden ser clasificadas de diferentes maneras<sup>18</sup>, dependiendo de los criterios que se utilicen, por ejemplo su funcionalidad, al contenido de evaluación, al momento o a quién la ejecuta (ver imagen siguiente).

**Figura No. 2**

**Diferentes mecanismos de evaluación**



Fuente: Elaboración CGR, tomado de Manual de evaluación de las intervenciones públicas. MIDEPLAN.

Teniendo en cuenta estas referencias, y ante formas tan diversas de realizar valoraciones del desempeño, no es de recibo que el CONAVI no implemente evaluaciones ante la ausencia de los finiquitos. La etapa de seguimiento y evaluación resulta fundamental para que la administración,

<sup>15</sup> Informe N°DFOE-IFR-IF-0016-2020 Informe de Auditoría Operativa sobre la eficacia, eficiencia y economía de las intervenciones de conservación vial en la Red Vial Nacional de Lastre.

<sup>16</sup> El finiquito incide en la oportunidad de evaluar el desempeño de las intervenciones de conservación, no sólo desde aspectos de eficiencia y eficacia, sino también con el fin de evaluar si la intervención propuesta cumple con aspectos de calidad, confort, durabilidad al menor costo posible.

<sup>17</sup> Proyectos, iniciados desde el año 2015 y hasta el año 2019, cuyo finiquito no ha sido realizado. Este dato no incluye las contrataciones por eventos imprevisibles.

<sup>18</sup> Manual de evaluación de las intervenciones públicas. MIDEPLAN.

conforme a las lecciones aprendidas y buenas prácticas, emprenda acciones dirigidas a maximizar el uso de sus resultados y garantizar un uso óptimo de los recursos. Estos esfuerzos resultan particularmente relevantes en el contexto actual de nuestro país en donde se demanda un mayor control sobre las actividades y recursos públicos, especialmente tratándose de un programa tan importante como lo es la conservación de la red vial, que tiene significativas implicaciones en proporcionar dinamismo para el desarrollo de la economía, tanto local como nacional.

Por otra parte, las lecciones aprendidas resultan fundamentales dentro del Seguimiento y Evaluación como parte del conocimiento adquirido con base en las experiencias que se dan durante la realización de uno o varios procesos durante el ciclo de vida de un proyecto. Sobre este aspecto, aunque el CONAVI cuenta con un procedimiento para el “*Manejo general del banco de lecciones aprendidas de proyectos de infraestructura vial*”<sup>19</sup>, no se evidenciaron acciones por parte de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes dirigidas a fomentar y establecer actividades que colaboren con ese objetivo. En ese sentido por ejemplo, dicha Gerencia no ha participado en los talleres impartidos por el Departamento de Seguimiento y Evaluación, como parte del proceso para crear cultura a nivel institucional, para la elaboración y recopilación en un repositorio publicado en la intranet y en la página web del CONAVI. La GCVP tampoco cuenta con una base de datos propia de esta gestión que recopile factores que pueden haber afectado positiva o negativamente la experiencia de casos ante una posible o real amenaza o una oportunidad.

Finalmente, resulta relevante indicar que fomentar y aplicar el “seguimiento y evaluación por parte del CONAVI, a través de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de las intervenciones que ejecuta, según las necesidades, características y naturaleza, permitirá disponer de información oportuna y de calidad para la toma de decisiones y la asignación de los recursos. Así se realimentaría cada uno de los pilares que componen el Modelo de GpRD, mediante las mejores prácticas.

---

**Marcela Aragón Sandoval**  
**Gerente de Área**  
**Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades**

---

<sup>19</sup>Procedimiento con código 02.03.01.07-v1