



INFORME N.º DFOE-CIU-IF-00009-2022

26 de octubre, 2022

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LAS INTERVENCIONES DE
CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL REALIZADAS
POR EL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)**

2022

CONTENIDO

1. Introducción	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
Alcance	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
Comunicación Preliminar de Resultados	7
SIGLAS	8
DEFINICIONES	9
METODOLOGÍA APLICADA	9
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA	12
2. Resultados	12
GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD	12
PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS	13
PRESUPUESTO PARA RESULTADOS	17
GESTIÓN FINANCIERA Y ADQUISICIONES	20
GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	23
Sistema de Control en el programa de conservación vial	23
Supervisión y Control de las labores de conservación vial	25
Ejecución de intervenciones de conservación por motivos de imprevisibilidad	26
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	30
3. Conclusiones	33
4. Disposiciones	34
AL ING. LUIS AMADOR JIMÉNEZ, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES O A QUIEN OCUPE EL CARGO	34
AL ING. MAURICIO BATALLA OTÁROLA DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONAVI O A QUIEN OCUPE EL CARGO	35
AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL CONAVI	37

CUADROS

CUADRO No. 1 LISTADO DE SIGLAS

CUADRO No. 2 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

CUADRO No. 3 MONTOS INVERTIDOS POR EL CONAVI EN LA RVN (A DICIEMBRE 2021)

FIGURAS

FIGURA No. 1 PILARES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

FIGURA No. 2 ORGANIZACIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL

GRÁFICOS

GRÁFICO No.1 MONTOS TOTALES EJECUTADOS POR REGIÓN Y DEL RENGLÓN CR.110.06, EN CONSERVACIÓN VIAL A DICIEMBRE 2021, CONTRATACIONES: 2014LN-000017-OCV00 Y 2014LN-000018-OCV00

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo evaluar si la gestión realizada por el CONAVI en las intervenciones de conservación de la Red Vial Nacional (RVN) se realiza bajo el enfoque para resultados conforme al marco normativo y sanas prácticas aplicables; en relación con los pilares fundamentales de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpR) relacionados con la planificación para resultados, el presupuesto para resultados, la gestión financiera y de adquisiciones, la gestión de programas y proyectos para resultados, y el seguimiento y evaluación. El período para el análisis comprendió desde el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2022, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La Gestión para Resultados (GpR) es una estrategia de gestión pública que orienta el accionar de las instituciones públicas a tomar decisiones sobre información confiable con el fin de generar valor público. Implica ajustes culturales, una transformación digital así como el fortalecimiento de la gestión institucional para que sus resultados mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, respondiendo al interés público, mediante la participación ciudadana en la identificación de necesidades y la búsqueda de soluciones.

El modelo de gestión para resultados promueve la responsabilidad de realizar el mejor uso de los recursos con un enfoque en la eficiencia, la eficacia y la economía de los servicios públicos, lo que resulta relevante para las administraciones, ya que se enfrentan al reto de lograr mayores resultados en un entorno más exigente y con una menor disponibilidad de recursos. En el caso del CONAVI esto resulta relevante considerando que el sistema vial incide en la calidad de vida de la población. Desde esta perspectiva, la conservación de la RVN implica una gran responsabilidad, y demanda la atención oportuna y eficiente en los requerimientos de los ciudadanos en materia de transporte.

¿CÓMO LO AUDITAMOS?

En esta auditoría se aplicó un enfoque ágil, y durante su desarrollo se comunicaron dos Reportes de auditoría, detallando áreas susceptibles de mejora; de manera que la Administración implementara los cambios necesarios y oportunos. De los resultados comunicados, se ejecutaron algunos avances como la creación de una base de datos con información del inventario de la Red Vial Nacional Pavimentada, y la redacción de procedimientos de Seguimiento y Evaluación para aprobación del Consejo. Sin embargo, persisten algunas de las situaciones reportadas, que se abordan en los resultados y disposiciones del presente informe final, así como otras adicionales que se detallan en este documento.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada por la Contraloría General se determinó, que las labores de conservación vial que efectúa el CONAVI, no se orientan a una GpRD conforme con lo dispuesto en el marco normativo y las sanas prácticas aplicables. Particularmente, presenta un rezago importante en la fase de **planificación** al instaurar planes operativos institucionales de corto plazo sin contar con un plan estratégico institucional para planear, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación vial del país. Lo anterior es complementario con la Ley No. 7798, Ley de creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en

donde se establece que toda obra pública financiada se realizará con fundamento en un Sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, el cual a la fecha no se ha implementado.

Adicionalmente, la **gestión de presupuestación** del CONAVI presenta debilidades en el proceso de valoración integral de variables técnicas, sociales y financieras en la asignación de los recursos como a la determinación de los costos y cantidades, situación que incide en la inequidad que percibe el usuario entre las diferentes zonas del país.

Sobre la **gestión financiera y de adquisiciones** se determinó que el CONAVI no ha tomado las provisiones oportunas y suficientes con respecto a la implementación de la Ley No. 9986, Ley General de Contratación Pública, que le permita actuar de forma proactiva y realizar los ajustes necesarios en la institución, con el fin de identificar las modificaciones que van a impactar la labor de la institución en general, principalmente las establecidas de forma concreta por la nueva Ley, a modo de ejemplo, estudios de mercado, la preinversión y las provisiones en materia de expropiaciones y relocalización de servicios públicos; además de efectuar una valoración del uso de oportunidades que brinda la ley e identificar aquellas que le permitan una mejor gestión en las adquisiciones, y su valor público agregado.

En relación con la **gestión de programas y proyectos** de conservación vial por parte del CONAVI, no se desarrolla según lo establecido en el Modelo de Gestión para Resultados, como una fase del ciclo de vida de los proyectos orientada al logro y resultados, por cuanto se determinaron debilidades y oportunidades de mejora en aspectos tales como i) análisis y seguimiento de programas de trabajo, ii) labores de la Administración indelegables a terceros y iii) mecanismos para atención de imprevisibilidades.

Finalmente, la fase de **Seguimiento y Evaluación**, no se ha implementado en las labores de conservación de la Red Vial Nacional, de manera sistematizada, dicha fase se encuentra establecida en el Modelo de Gestión para Resultados y se define también como una fase imprescindible del ciclo de vida de los proyectos, la cual permite a través de indicadores de calidad, desempeño, costo y plazo, entre otros, medir los logros alcanzados, retroalimentar la planificación, observar los cambios vinculados de las intervenciones y/o analizar los resultados del programa. De manera tal que esta fase debería formar parte de la retroalimentación que reciba el SAC.

¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones al Ministro Rector y al CONAVI con el fin de que se concreten acciones sectoriales e institucionales tendientes al establecimiento del Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales); así como para desarrollar a corto, mediano y largo plazo mecanismos internos que promuevan la implementación de la gestión para resultados en el CONAVI y especialmente en el programa de Conservación Vial.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LAS INTERVENCIONES DE
CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL REALIZADAS
POR EL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo del Sector Público está orientado a la generación de valor público para la población, mediante la atención oportuna y prioritaria de las necesidades de la ciudadanía, en procura de una mejor calidad de vida. Lo anterior considerando cinco pilares fundamentales: Planificación, Presupuesto, Gestión Financiera y Adquisiciones, Gestión de Proyectos y, Seguimiento y Evaluación.
- 1.2. Este enfoque de gestión se deriva de las disposiciones normativas de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos No. 8131 y su inicio formal para todo el Sector Público data de octubre del 2017, con la emisión de la Directriz Ejecutiva N.º 093-P, Gestión para Resultados en el Desarrollo. Lo anterior es de especial relevancia para la Administración Pública, porque dispone la responsabilidad de realizar el mejor uso posible de los escasos recursos para enfrentar las grandes necesidades del país. En ese sentido, esta Contraloría General asumió el tema con la finalidad de conocer el grado de implementación del citado enfoque en la conservación de la Red Vial Nacional que ejecuta el Consejo Nacional de Vialidad, organismo clave para el desarrollo nacional.
- 1.3. En línea con lo anterior, bajo la consideración de la importancia que el Programa de Conservación Vial tienen en el CONAVI y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, se realizó esta auditoría con fundamento en las competencias que le son conferidas a la Contraloría General en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica No. 7428.

OBJETIVO

- 1.4. Determinar si la gestión realizada por el CONAVI, en las intervenciones de conservación de la red vial nacional, se realizan bajo el enfoque para resultados, conforme con lo dispuesto en el marco normativo y técnico, así como en buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar su desempeño y generar valor público.

ALCANCE

- 1.5. Se verificó el cumplimiento de los principios y criterios de la Gestión para Resultados en el Desarrollo de la conservación vial que ejecuta el CONAVI en la Red Vial Nacional, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 al 31 de agosto de 2022, para los pilares en que se fundamenta la Gestión por Resultados, según se detalla:

Figura No. 1 Pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo



Fuente: Elaboración propia CGR

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría respectivos fueron comunicados formalmente mediante el oficio No. DFOE-CIU-0405(17073) del 02 de noviembre de 2021 dirigido a la Ing. Hannia Rosales, Directora Ejecutiva a.i. en ese entonces del CONAVI.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

- 1.7. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el lunes 3 de octubre del año 2022 de forma presencial estando presentes: Marcela Aragón Sandoval, Gerente del Área para el Desarrollo de las Ciudades; Carlos Morales Castro, Gerente del Área para el Seguimiento de la Mejora Pública, Josué Calderón Chaves, Humberto Perera Fonseca, Omar Muñoz Montero, Yuliana Sandoval Álvarez

funcionarios de la Contraloría General de la República, así como Luis Amador Jiménez, en su rol de Presidente del Consejo de Administración del CONAVI y Ministro de Obras Públicas y Transportes; Miembros del Consejo de Administración; Mauricio Batalla Otárola, Director Ejecutivo; Pablo Camacho Salazar, Gerente a.i. de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes; Reynaldo Vargas Soto, Auditor, Andrea Soto Rojas, quién participó en dicha sesión en condición de Asesora de la Dirección Ejecutiva.

- 1.8. Adicionalmente, el 4 de octubre del presente año se hizo entrega del borrador del presente informe al Ministro de Obras Públicas y Transportes mediante oficio DFOE-CIU-0499(16048), al Director Ejecutivo de CONAVI mediante oficio DFOE-CIU-0500(16050) y al Gerente de Conservación de Vías y Puentes mediante oficio DFOE-CIU-0501(16051), otorgando plazo para formular y remitir a esta Área de Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente.
- 1.9. Al respecto, se recibió el oficio DIE-01-2022- 1042 (009) de fecha 11 de octubre de 2022 emitido por la Dirección Ejecutiva del CONAVI, cuyas observaciones fueron consideradas según lo indicado en el oficio DFOE-CIU-0532(17809)-2022 donde se presenta la valoración de observaciones al borrador del informe.

SIGLAS

- 1.10. A continuación se indica el detalle de siglas utilizadas en este informe:

CUADRO No. 1 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
SCI	Sistema de Control Interno
GPRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
PPRD	Planificación para Resultados de Desarrollo
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
GCVP	Gerencia de Conservación de Vías y Puentes
LANAMMEUCR	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica
MCE	Marco Conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo
SIGEPRO	Sistema de Gestión de Proyectos en CONAVI
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
RVN	Red Vial Nacional

SAC	Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales)
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Fuente: Elaboración propia CGR, 2022

DEFINICIONES

- 1.11. Los principales conceptos utilizados en la auditoría realizada se detallan a continuación:

CUADRO No. 2 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

CONCEPTO	DEFINICIÓN
PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	Instrumento de planificación institucional de mediano o largo plazo, no menor de cinco años, donde se deben concretar las políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales y sectoriales de las instituciones, en congruencia con la planificación de mayor rango. Se deben reflejar en la planificación operativa y presupuestos institucionales emitidos durante su vigencia.
PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL	Plan anual que define las tareas de las diferentes partes de la organización conforme los recursos disponibles, acordes con los instrumentos de planificación de niveles superiores.
NECESIDAD PÚBLICA	Es una necesidad de interés público, sujeta a un régimen jurídico. En el caso de la presente auditoría, se refiere a todos aquellos elementos asociados con la conservación de la Red Vial Nacional para las cuales el CONAVI tiene las competencias y brinda los servicios correspondientes.
VALOR PÚBLICO	Valor esencial que las entidades y órganos del Estado están llamados a generar hacia sus clientes por medio de sus servicios, resultados, la confianza y legitimidad construida.

Fuente: Elaboración CGR, con base en la información de GpRD aplicable al país y Decreto Ejecutivo No. 37735.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.12. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría de Carácter Especial vigente, establecido por la DFOE.
- 1.13. Se observaron los lineamientos generales para la ejecución de auditorías con enfoque ágil, contenidos en la resolución DFOE-N.ºR-DFOE-GE-I-01-2020 del 12 de agosto de 2020¹. Este enfoque permite la obtención de resultados de fiscalización más oportunos, a efecto de promover mejoras en la gestión de los órganos y entes públicos a partir de la generación de valor público para las partes interesadas.
- 1.14. La metodología de fiscalización comprendió el análisis de la información suministrada mediante entrevistas y/o solicitudes de información efectuadas al Consejo de Administración del CONAVI, la Dirección Ejecutiva, la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, la Gerencia Financiera y

¹ Forma parte de los "Criterios de auditoría" comunicados mediante el oficio No. DFOE-CIU-0405(17073) del 02 de noviembre de 2021, dirigido a la Ing. Hannia Rosales, Directora Ejecutiva a.i. en ese entonces del CONAVI.

Adquisiciones y la Unidad de Planificación Institucional. Además se efectuaron visitas en sitio a intervenciones o trabajos ejecutados debido a imprevisibilidades, en tres diferentes regiones².

GENERALIDADES SOBRE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD

- 1.15. Tal y como se indicó en los párrafos 1.1 y 1.2, 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 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, No. 8131 y su propuesta de implementación en el Sector Público data de octubre de 2017 con la emisión de la Directriz “Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD), No. 093-P”, en la que se establece el modelo de la gestión pública en concordancia con los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y el Ministerio de Hacienda.
- 1.16. Lo anterior es de relevancia en el contexto de las restricciones fiscales que actualmente aquejan a la Administración Pública, condiciones que implican la necesidad de hacer el mejor uso posible de los recursos para poder enfrentar las grandes necesidades de movilidad de las personas y traslado de mercancías. Además, en aplicación de una planificación estratégica de mediano y largo plazo, considerando el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019 – 2022.
- 1.17. Como parte del Sector de Obra Pública y Transportes, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), creado mediante la Ley No. 7798 como órgano con desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y con personalidad jurídica instrumental y presupuestaria tiene el encargo de administrar el fondo de la red vial nacional, y está facultado para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con esa ley.
- 1.18. El artículo 4 de la referida Ley No. 7798, establece dentro de los objetivos del CONAVI:
“a) Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes./ c) Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la totalidad de la red vial nacional./ d) Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad./e) Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y conservación vial.”
- 1.19. En esa línea, la conservación vial es definida en el numeral 1 de esa misma norma, como:
“conjunto de actividades destinadas a preservar, de forma continua y sostenida, el buen estado de las vías, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario. La conservación comprende todo lo que no alcanza a ser construcción de obras nuevas o variación sustancial de estándar de las existentes. Tampoco comprende las obras de

² Región Central, Región Pacífico Central y Región Brunca.

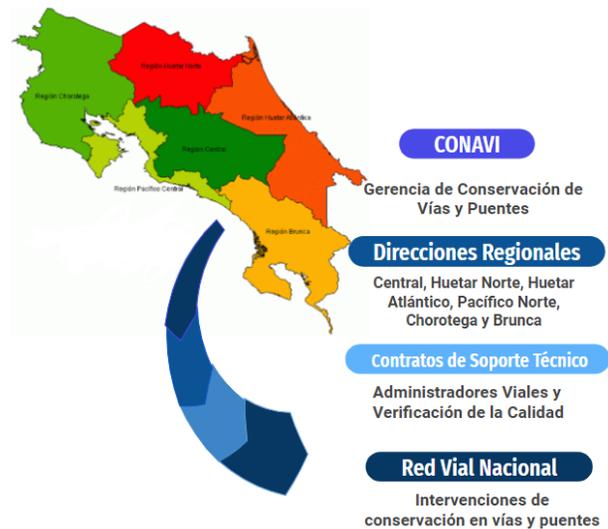
restauración que se requieren a causa de emergencias (...). Dentro de la conservación vial pueden distinguirse las siguientes actividades: mantenimiento (rutinario y periódico), refuerzo, rehabilitación y mejoramientos puntuales”.

1.20. La dependencia del CONAVI encargada de gestionar las intervenciones de conservación de la Red Vial Nacional (RVN) es la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes (GCVP), que tiene como objetivo garantizar la conservación y rehabilitación de la RVN a través de contratos de conservación vial, así como definir y ejecutar las obras de canalización y protección de las zonas de influencia inmediata de los ríos, para resguardar las estructuras mayores y menores, y atender las imprevisibilidades y emergencias que afecten la transitabilidad en las vías nacionales.

1.21.

Además, dentro de la estructura organizacional de la GCVP se encuentran las Direcciones Regionales, que monitorean la ejecución de los proyectos en coordinación con los Administradores Viales contratados por el CONAVI, los cuales deben coordinar, evaluar y controlar las intervenciones que se ejecutan mediante los contratos de conservación de vías y puentes. Además, existe la figura de organismos de ensayo, también contratados por el CONAVI, quienes realizan pruebas de verificación de calidad de los materiales, tanto en planta de mezcla, como en el campo, y por último, existe el Departamento de Verificación de la Calidad conformado por funcionarios de la GCVP, que tienen la función de realizar el seguimiento respectivo sobre los resultados de las pruebas de calidad que remiten los organismos de ensayo.

Figura No.2
Organización para la atención de la Red Vial Nacional



Fuente: elaboración propia, Datos CONAVI

1.22. A partir de febrero 2017 y hasta diciembre 2021, el CONAVI ha venido ejecutando, en promedio anual, la suma estimada de $\$132.500$ millones³ en aproximadamente 5200 kilómetros de rutas pavimentadas a nivel nacional (Ver el siguiente cuadro). Además, de acuerdo con la última evaluación de la Red Vial Nacional efectuada por el LanammeUCR⁴ en cuanto a la capacidad funcional de la RVN, el 63% presenta una buena y regular funcionalidad, en tanto un 36% está en condición deficiente o muy deficiente, lo cual refleja la necesidad de intervención de una gran cantidad de secciones de control, considerando tanto aspectos estructurales como funcionales.

³ Información aportada mediante oficio No. DIE-06-2022-0350 (9) emitido por la Dirección Ejecutiva de CONAVI.

⁴ Informe Bianual de la Red Vial Nacional Pavimentada Años 2018-2019 / LM-PI-UGERVN-004-19.

Cuadro No.3

Montos invertidos por el CONAVI en la RVN (a diciembre 2021)

Dirección Regional	Región Central	Chorotega	Pacífico Central	Huetar Norte	Huetar Atlántico	Brunca
TOTAL	137.500 millones	26.800 millones	41.100 millones	45.100 millones	27.800 millones	62.450 millones

Fuente: elaboración propia, datos CONAVI

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.23. Durante el desarrollo de la auditoría se emitieron dos reportes, el primero de ellos es el AUD-364 #Reporte CGR1, DFOE-CIU-RF-0002-2021, denominado “*Acciones para avanzar en una GpRD en el modelo de conservación vial del CONAVI*” publicado el 7 de diciembre de 2021, en el que se abordó la planificación, el presupuesto por resultados y la gestión financiera y adquisiciones. El segundo reporte es el AUD-364 #Reporte CGR, DFOE-CIU-RF-0001-2022 denominado “*Acciones para avanzar en una GpRD en el modelo de conservación vial del CONAVI*” publicado el 6 de junio de 2022, en el cual se incorporó el eje de seguimiento y evaluación.
- 1.24. En relación con los resultados de los reportes antes descritos, se evidenció que el CONAVI ha iniciado algunas acciones para considerar la aplicación de la GpRD dentro del programa de conservación vial en la RVN. Particularmente, la elaboración de procedimientos para implementar el seguimiento y la evaluación en el programa de conservación. No obstante, tal como se desarrollará en el aparte de resultados del presente informe, se presentan situaciones que deben ser solventadas por la Administración.

2. Resultados

GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD

- 2.1. La GpRD constituye en sí misma una orientación del accionar de las instituciones públicas hacia los ciudadanos, mediante un cambio cultural y un fortalecimiento institucional que establece como centro de atención el fin último de la administración pública: generar resultados que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. La GpRD propicia una visión integral y sistémica de la planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación en función de los resultados para el desarrollo, haciendo que la información sobre el desempeño se utilice para mejorar la toma de decisiones y retroalimentar el proceso desde la planificación y la asignación de recursos.
- 2.2. En la auditoría realizada se determinó que el programa de conservación que ejecuta el CONAVI no se asocia de manera completa a una gestión para resultados, esto considerando las brechas en cada uno de los ejes que la componen, por lo que es necesario que la Administración tome las medidas requeridas para que su gestión se oriente a principios de resultados y así maximizar el valor público.

PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS

- 2.3. La Planificación para Resultados (PpRD) hace énfasis en el logro de los objetivos de desarrollo significativos y sostenibles, es decir, busca establecer objetivos y acciones de largo plazo y las estrategias para alcanzarlos⁵. Esta planificación parte del análisis de la situación inicial como un ciclo continuo, que va desde la estimación de necesidades (diagnóstico) hasta la evaluación de los efectos e impactos de la acción pública en la atención de esas necesidades. La PpRD tiene un carácter estratégico, operativo y participativo que permite guiar, conducir y orientar las acciones de desarrollo integral para la creación de valor público, lo cual es un elemento indispensable para la gestión de conservación vial que ejecuta el CONAVI.
- 2.4. En ese sentido, un marco de gestión adecuado para la conservación de la RVN requiere orientarse hacia la implementación de programas y proyectos efectivos, económicos, eficientes y transparentes en la administración pública, bajo un enfoque para resultados que generen valor público y contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo del país. Los programas y proyectos deben estar alineados con las prioridades de desarrollo y establecerse indicadores y metas con los resultados previstos de producto, efecto e impacto, así como las distintas actividades necesarias para su ejecución con plazos establecidos y con la definición de los responsables de cumplir con las tareas respectivas⁶.
- 2.5. En esa misma línea, según lo establecido en el artículo 4 de la Ley No. 7798, que señala los objetivos de ese Consejo, es responsabilidad del CONAVI, el planear, programar, administrar, financiar y controlar la conservación y la construcción de la Red Vial Nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- 2.6. Del análisis efectuado por esta Contraloría General, se determinó que las labores de conservación vial que ejecuta el CONAVI no obedecen a una planificación orientada a resultados, dada la carencia de una visión estratégica institucional y de un modelo de gestión organizacional, así como debilidades en la identificación de las necesidades y en la priorización de las actividades de conservación en el país. En la actualidad, el CONAVI ejecuta las labores de conservación bajo niveles de incertidumbre considerables, manteniendo lo señalado en el Reporte 1 de auditoría.
- 2.7. En esa línea, el CONAVI **carece de una Visión Estratégica**, esto ante la ausencia⁷ del Plan Estratégico Institucional (PEI) de cara a las necesidades públicas, que permita la concreción de políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales, sectoriales e intersectoriales con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Al respecto, el CONAVI únicamente elabora de manera anual planes operativos sin contar con una línea estratégica para cumplir su función en la conservación vial del país, tanto en red vial pavimentada como en la red de lastre.

⁵ Glosario de conceptos homologados. MIDEPLAN- Proyecto de Fomento de Capacidades en Evaluación (FOCEVAL), FOCEVAL-Asesoría.

⁶ Marco Conceptual y Estratégico para el fortalecimiento de la GpRD en Costa Rica, MIDEPLAN.

⁷ En oficio No.DIE-06-2021-1019 (78) la Dirección Ejecutiva indicó en respuesta al Formulario de solicitud de información que el CONAVI no cuenta con un Plan Estratégico Institucional.

- 2.8. La condición señalada persiste a pesar de que ya la Contraloría General mediante el informe DFOE-IFR-IF-0012-2020⁸ dirigido al CONAVI, denominado *Auditoría de carácter especial sobre la gestión del diseño de los proyectos de infraestructura vial*, en noviembre de 2020, mencionó que:

“El CONAVI carece de un Plan Estratégico Institucional (PEI) de cara a las necesidades públicas y en apego al bloque de legalidad, incluida la normativa que regula el SNIP, que le permita también un alineamiento con prácticas o principios de un Buen Gobierno Corporativo y un sistema de control interno en función de las competencias que han sido delegadas a ese Consejo. También carece de un modelo de gestión por procesos, por ende, de un modelo de gestión de la calidad, según las buenas prácticas. De acuerdo con el Plan Estratégico Sectorial 2019-2024, el CONAVI deberá contar con el PEI para el año 2022.”

- 2.9. Además, **no cuenta con un modelo integrado de gestión organizacional**⁹, que impacte en el mejoramiento e innovación en la prestación del servicio público de la conservación vial, de manera que potencie al talento humano, el desarrollo e implementación de tecnologías, e impulse el desarrollo de una cultura de gestión de calidad, lo anterior con el objeto de alcanzar una gestión para resultados basado en el valor público. Sobre el particular, el Consejo carece de elementos orgánicos como un Marco de Gobierno Corporativo¹⁰, una Estrategia de Transformación Digital¹¹, prácticas para fortalecer el Liderazgo¹² y la Cultura Organizacional¹³, situación que ha incidido en el desempeño de su gestión, debilitando el control público sobre los proyectos, e impactando la prestación del servicio de conservación que ejecuta en la RVN.
- 2.10. Bajo esa línea, no se evidenció un interés y seguimiento proactivo por parte de la Jerarquía del CONAVI (Consejo de Administración y Dirección Ejecutiva) en la estrategia, planificación y toma

⁸ En este informe se emitió una disposición para la emisión del PEI que no fue atendida, de acuerdo con lo señalado en el oficio No. DFOE-SEM-0812 DFOE-CIU-0313.

⁹ En oficio No.DIE-06-2021-1019 (78) se indicó, en respuesta al formulario de solicitud de información, que el CONAVI no aplica prácticas de buen gobierno corporativo, además no ha desarrollado un modelo de gestión de la conservación vial orientada en los resultados.

¹⁰ Es el conjunto de políticas, normas y órganos mediante los cuales se dirige, administra y controla la gestión de una entidad, con el fin de que sus decisiones busquen el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción de sus partes interesadas

¹¹ La Transformación Digital debe visualizarse como una meta a alcanzar en el largo plazo y se posiciona en el presente como un factor determinante al momento de brindar servicios públicos. Teniendo en cuenta que el mundo se encuentra inmerso en la cuarta revolución industrial caracterizada por una evolución a ritmos exponenciales, la Administración Pública debe adaptarse hacia enfoques ágiles, eficientes y equitativos que permitan un mayor valor público direccionado hacia la ciudadanía.

¹² El liderazgo corresponde a la capacidad institucional de guiar a la entidad al logro de su marco estratégico y considerar los requerimientos de las partes interesadas para la consecución de los objetivos y metas que generen valor público, mediante acciones relacionadas con la motivación, el acompañamiento, el reconocimiento al logro y el empoderamiento del personal.

¹³ La cultura corresponde a los valores, creencias orientadoras y formas de actuación que orientan el comportamiento de las personas en una entidad para aportar calidad, resultados y bienestar social mediante sus productos y servicios, acorde con el mandato institucional.

de decisiones en los procesos relacionados con el Marco de Gobierno Corporativo. Sobre este aspecto se indicó¹⁴:

En el año 2019 se realizó la contratación directa 2019CD-000033-0006000001, la cuál incluyó entre los entregables la propuesta “Marco de gobierno corporativo” para el CONAVI, la cuál fue expuesta al Consejo de Administración en la sesión ordinaria del 09 de enero de 2020, según consta en el Acta 1-2020. La propuesta se debe reformular a partir de las observaciones e inquietudes expuestas por los señores directivos”

A partir de lo anterior, no se presentó mayor avance, es decir desde el año 2020 hasta la fecha, no se ha logrado concretar esta propuesta por parte de la Dirección de Planificación Institucional y la Unidad de Control Interno del CONAVI, ni se evidenció un seguimiento del tema por parte del Consejo sobre las observaciones dadas al documento, ni tampoco de la Dirección Ejecutiva en lo que le corresponde.

- 2.11. Por otra parte, en cuanto al tema de transformación digital la Administración indicó¹⁵ que se está implementando un proyecto llamado “Bosque Tecnológico”, que incluye mayor trazabilidad, calidad, estandarización de procesos de documentación, bases de datos sólidas e insumos al día de la información, de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes y a nivel institucional.
- 2.12. No obstante, a la fecha, los avances versan sobre proyectos asociados a la programación de acuerdos del Consejo de Administración, la Autoevaluación del Sistema de Control Interno y Factura Digital. Sin embargo, no se han concretado avances para desarrollar una cultura de planificación estratégica que permee desde el Consejo Directivo hasta las Direcciones Regionales que están a cargo de la conservación vial del país. Particularmente, el Consejo de Administración, Dirección Ejecutiva y la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes no han asumido el liderazgo que requiere la transformación del programa de conservación vial del CONAVI hacia una gestión para resultados.
- 2.13. En otro orden, el CONAVI, no ha desarrollado una herramienta oficial, como mecanismo de control, sino que hace uso¹⁶ de una aplicación de teléfono móvil para el registro de los eventos imprevisibles o los causados por eventos hidrometeorológicos de alta intensidad, así como para el levantamiento de activos viales. Los datos registrados consideran fotografías (en algunos casos) e información personalizable para recolectar información visual así como una breve descripción de lo observado. Sobre este aspecto se indicó que: “Al ser un software de uso comercial, no es conveniente que la administración lo oficialice”. Es decir, dicha aplicación no es empleada como una fuente de información oficial. Además, esta información se conceptualizó únicamente¹⁷ para registrar información en campo y por lo tanto, no se traducen en datos efectivos ni se convierten en un mecanismo de control digital para priorizar el uso de los recursos y asegurar que las labores de conservación ejecutadas obedecen a las condiciones reales¹⁸ de cada una de las rutas”. Se considera pertinente agregar que el uso de la mencionada aplicación no está formalizada.

¹⁴ Oficio No.ACA-1-20-66 (83).

¹⁵ Oficio GCSV-64-2022-1917 del 28 de junio de 2022.

¹⁶ Oficio DIE-01-2022- 1042 (009) de fecha 11 de octubre de 2022.

¹⁷ Oficio DIE-01-2022- 1042 (009) de fecha 11 de octubre de 2022.

¹⁸ Información actualizada.

2.14. Sumado a lo anterior, el CONAVI no ha consolidado ni implementado un Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales)¹⁹ como base de su planificación y gestión, esto a pesar de lo descrito en el artículo 24 de la Ley de Creación del CONAVI y de las disposiciones emitidas por esta Contraloría General, mediante el informe DFOE-IFR-IF-0009-2016 del 29 de julio de 2016, relacionadas con la puesta en operación de un Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales). En ese sentido este Órgano Contralor determinó el incumplimiento²⁰ de estas disposiciones y señaló que:

*“...esa Administración no ha presentado evidencia sobre la ejecución de acciones efectivas y oportunas con el fin de poner en operación el Sistema de Administración de Pavimentos, para posteriormente establecer el Sistema Administración de Carreteras, el cual da sustento a la razón de ser del CONAVI según se indica en su misma ley de creación. En este sentido, las disposiciones emitidas pretendían que la Administración contara con una base de datos robusta, actualizada y confiable y una evaluación del estado de la red vial nacional sustentada en criterios técnicos, así como la consideración de riesgos, análisis y estructura de la organización y recursos necesarios, **sin embargo, a 6 años de la emisión del citado informe, no se ha presentado evidencia suficiente, ni un avance razonable por parte del CONAVI, que permita dar por atendidas las disposiciones de cita y poner en operación el citado Sistema.** (el subrayado no corresponde al original)”*

- 2.15. Las situaciones mencionadas obedecen a una problemática sistémica y multicausal, en las que destacan entre otros factores la oposición al cambio, falta de voluntad de una organización poco resiliente a ajustes o transformación de procesos²¹, con bajos niveles de gobernanza corporativa ante la falta de liderazgo e involucramiento del Consejo de Administración, no solo en la toma de decisiones, sino también en el desarrollo de la organización, desde una definición clara de su modelo de negocio.
- 2.16. Lo anterior propicia que la gestión del CONAVI se desarrolle bajo condiciones de incertidumbre y de forma inercial, lo cual impacta adicionalmente en la planificación, formulación, asignación de los recursos y la ejecución de los proyectos, de manera tal que no es posible garantizar que las intervenciones de conservación en la Red Vial Nacional lleven un direccionamiento a una GpRD.

¹⁹ El CONAVI señaló mediante oficio DIE-01-2022- 1042 (009) que a la fecha cuenta con un análisis completo de una parte de la red vial nacional asfaltada (para la zona 1-4 Alajuela Sur, de las 22 zonas existentes), para la atención e intervención a 5 años.

²⁰ Oficio No. DFOE-SEM-0812 DFOE-CIU-0313 del 7 de junio de 2022.

²¹ Esta Contraloría comunicó el 7 de junio de 2022 mediante oficio No. DFOE-SEM-0812 DFOE-CIU-0313 el incumplimiento de las disposiciones 4.7, 4.9 y 4.10 del informe N.º DFOE-IFR-IF-09-2016. Ese mismo día mediante oficio DFOE-SEM-0814 DFOE-CIU-0315 se denegó la solicitud de prórroga para cumplir las disposiciones N.º 4.5, 4.6, 4.7, 4.9, 4.10, 4.11 y 4.12 del informe N.º DFOE-IFR-IF-09-2016 sobre el establecimiento del sistema de administración de carreteras, a las disposiciones 4.3, 4.4, y 4.5 del informe No. DFOE-IFR-IF-00007-2018 sobre la eficiencia, eficacia y economía del proceso de conservación de carreteras de la Red Vial Nacional Pavimentada (RVP) y a las disposiciones 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 y 4.15 del informe N.º DFOE-IFR-IF-00012-2020 sobre la gestión del diseño en los proyectos de infraestructura vial.

PRESUPUESTO PARA RESULTADOS

- 2.17. La Presupuestación para Resultados tiene por finalidad orientar el proceso presupuestario hacia el logro de los objetivos institucionales, por medio de la modificación y mejora de las herramientas existentes que permiten fortalecer el vínculo entre la planificación y el presupuesto²². Particularmente, en lo referente a la conservación vial, la presupuestación considera la conformación de los costos de las intervenciones, la asignación de los recursos con una perspectiva plurianual, y su vinculación con las condiciones reales de la RVN.
- 2.18. Al respecto, se determinó que el CONAVI, a través de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes y el Departamento de Formulación Presupuestaria, no consideran de manera integral variables técnicas, sociales y financieras en la asignación de los recursos²³. Por ejemplo, no refieren a la condición y desempeño de la ruta, cantidad de km por zona, indicadores socioeconómicos, participación ciudadana²⁴, inventario de activos, diagnóstico integral de riesgo y aspectos de resiliencia, recursos humanos, tecnológicos, entre otros; ni bajo un enfoque hacia la persona usuaria. Lo anterior, debido a que la Administración indicó²⁵ que la asignación de recursos se efectúa de acuerdo al histórico de inversión realizada, en consideración del monto máximo de inversión, sin que exista una relación entre la necesidad pública y el presupuesto.
- 2.19. Adicionalmente, en cuanto a la determinación de los costos de las intervenciones, no se garantiza una gestión para resultados que promueva el mejor aprovechamiento de los recursos públicos disponibles, bajo estándares de calidad, al menor costo posible. Lo anterior, considerando la incertidumbre en la cuantificación de las cantidades de los insumos dado el desconocimiento real de las condiciones de las rutas; además, respecto a los precios de los insumos el CONAVI toma como referencia las ofertas tanto para la conformación del estudio base como para los análisis particulares en cada uno de los procesos de contratación, sin considerar información referente al mercado, ni las economías de escala que podrían derivarse de estos procesos, situación que la Contraloría General ha señalado en estudios anteriores²⁶, en los cuales se evidenciaron variaciones altas de precios y cantidades en los insumos de las intervenciones.
- 2.20. Sobre el particular, la Contraloría General de la República emitió la Orden DFOE-CIU-ORD-00001-2021 sobre “labores de conservación vial a cargo del CONAVI y su concordancia con el modelo de gestión para resultados”, en la cual como parte de las situaciones encontradas se destaca la ausencia de estudios de mercado como fundamento de los precios para nuevos procesos de contratación, sin embargo un año después el CONAVI aún no cuenta con esta información, lo cual sigue generando incertidumbre en los procesos de contratación sobre la conservación de la RVN y el cumplimiento de los objetivos de economía, eficiencia y eficacia.

²² MCE, punto 4.3 - II, página 43.

²³ Oficio No. DIE-06-2021-1019 (78) se indicó en respuesta al Formulario de solicitud de información.

²⁴ CGR, Encuesta Nacional de Percepción de Servicios Públicos, 2018.
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpsp-2018/transporte.html#header9-7k>

²⁵ Oficio No. DIE-06-2021-1019 (78) de fecha 19 de octubre de 2021.

²⁶ Informe No. DFOE-IFR-IF-00016-2020 Auditoría Operativa sobre la eficacia, eficiencia y economía de las intervenciones de conservación ejecutadas en la Red Vial Nacional de Lastre. Las disposiciones contenidas en este informe se encuentran en proceso de seguimiento.

- 2.21. Por otra parte, la Administración indicó²⁷ que no ejecutan análisis de costo/desempeño de las intervenciones y no se han identificado los factores externos e internos que inciden en el incremento de los costos de las obras y que crean diferencias en la ejecución de los montos inicialmente planificados. Así por ejemplo, según la información de costos contenida en las bases de la contratación No.2020LN000004-000600000116²⁸ donde el monto reportado se incrementó más de tres veces respecto al adjudicado inicialmente en los contratos establecidos en el año 2016²⁹.
- 2.22. Además, la Gerencia de Conservación indicó³⁰ que: “*para el tema del presupuesto de Conservación Vial, se trabajará por resultados, una vez se inicie con la implementación y puesta en marcha del Sistema de Administración de Pavimentos (SAP).*” Situación que preocupa a esta Contraloría, por cuanto el CONAVI no ha tenido la capacidad de establecer dicho sistema después de 22 años desde su creación en la Ley No. 7798 y tampoco se han establecido mecanismos alternos que al menos propicien una presupuestación para resultados.
- 2.23. La asignación de los recursos debe establecerse en coordinación con los interesados y en función a la necesidad pública. Sobre esto el numeral 140, inciso 8, de la Constitución Política de Costa Rica establece una potestad general del Poder Ejecutivo de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, para lo cual se cuenta además con un régimen normativo que establece en las diferentes leyes y reglamentos las competencias específicas de las entidades públicas.
- 2.24. En esa línea, y sobre el presupuesto, el artículo No.4 de la Ley No. 8131 Ley de la Administración Financiera de Costa Rica se indica que: “*Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; (...)*”. Lo anterior con la finalidad de vincular el aporte anual de la ejecución del presupuesto, al logro de los resultados definidos en la planificación de mediano y largo plazo y la estabilidad financiera institucional.
- 2.25. Adicionalmente, el CONAVI³¹ a la fecha sigue sin contar con un sistema de costos automatizado que cumpla con las características de confiabilidad, oportunidad y utilidad (esta última incluye la pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada) capaz de generar presupuestos

²⁷ Oficio No. DIE-06-2021-1019 (78) de fecha 19 de octubre de 2021.

²⁸ El plazo de ejecución del contrato será de hasta 1.825 días naturales, lo equivalente a 5 años.

²⁹ Contratación No.2014LN-000018-0CV00 “MP Y R: Mantenimiento periódico y rehabilitación del pavimento de la red vial nacional pavimentada” y Contratación No.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).

³⁰ Oficio No.GCSV-64-2022-1917 del 28 de junio de 2022.

³¹ A pesar de lo dispuesto por la Contraloría General en el año 2016 en el Informe No. DFOE-IFR-IF-03-2016 Informe de Auditoría Operativa sobre la eficiencia y economía del proceso de construcción y mejoramiento de carreteras de la Red Vial Nacional.

- para los proyectos de conservación vial acorde con precios de mercado³² (según ubicación geográfica), con el fin de evitar sobrecostos que lleven a un desfinanciamiento de las zonas, sin la posibilidad de elaborar nuevos contratos de conservación por la insuficiencia de recursos.
- 2.26. Sobre este aspecto, en noviembre del año 2020, el CONAVI inició la contratación No. 2020CD-000076-0006000001 “Contratación de Servicios para definición de requerimientos y desarrollo del Sistema de Presupuestación de Infraestructura Vial” de acuerdo a los rendimientos de los recursos (maquinaria, mano de obra y materiales) requeridos para los renglones de pago designados de conformidad a las disposiciones establecidas en los manuales CR-2010 y MCV-2016, sin embargo, a mediados de este año, la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes decidió³³ desestimar la Contratación Directa y enfocarse en aumentar los renglones de pago con la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes y las Unidades Ejecutoras, así como la coordinación con la Dirección de Tecnologías de la Información, respecto a la formulación del software correspondiente para obtener la herramienta informática que brinde como producto final, el costo de cada renglón de pago.
- 2.27. La situación anterior obedece a múltiples factores, en los que destaca una débil visión estratégica por parte de los jerarcas, lo cual se evidencia en la no priorización de recursos a proyectos y programas que resultan indispensables en la gestión del CONAVI, sumado a una limitada gestión digital. En ese sentido, es indispensable contar con sistemas de asignación de recursos y de costeo que permitan garantizar que la conservación que ejecuta el CONAVI en la Red Vial Nacional se realiza bajo principios de eficacia y economía, a precios razonables bajo una estructura de cantidades óptima.
- 2.28. Por ejemplo, en cuanto a la conservación vial de proyectos durante los últimos años en rutas relativamente nuevas como la ruta nacional 1, carretera Interamericana norte: tramo Cañas – Liberia, no se le han asignado recursos³⁴ para darle mantenimiento oportuno y sostenible a fin de garantizar al usuario un nivel de servicio adecuado; así como también la ruta nacional 253, radial de Alajuela,³⁵ en condición regular con presencia de losas con deterioros severos. Proyectos de los que el LanammeUCR emitió este año informes sobre su falta de intervención.³⁶

³² Existen algunas instituciones como la Comisión para promover la competencia (COPROCOM) la cuál ofrece asesorías, capacitación, guías en materia de contratación para el análisis de concentraciones económicas e índices de mercado.

³³ Oficio No. GCTT 01-2022-0271 del 15 de julio de 2022.

³⁴ Oficio No. DRCH-126-2022-0288 del 28 de febrero de 2022.

³⁵ Informe EIC-Lanamme-INF-0408-2022 - UGERVN.

³⁶ Informe No. EIC-Lanamme-INF-0059-2022 Evaluación de Ruta Nacional No.1, Carretera Interamericana Norte: tramo Cañas Liberia; e Informe N.º EIC-Lanamme-INF-0408-2022 – UGERVN, Evaluación de la Ruta Nacional 153 Radial Alajuela.



Fotografía tomada del Informe N.º
EIC-Lanamme-INF-0059-2022 Evaluación de Ruta Nacional
No.1, Carretera Interamericana Norte: tramo Cañas Liberia



Fotografía tomada del Informe N.º
EIC-Lanamme-INF-0408-2022 – UGERVN, Evaluación de la
Ruta Nacional 153 Radial Alajuela.

- 2.29. La ausencia de un sistema de costos así como de un mecanismo de valoración de precios y cantidades, razonable e integral, impacta el análisis de los costos asociados a las intervenciones de obra, limitando a su vez los recursos con los que cuenta el CONAVI para dichas intervenciones. Es importante considerar que ante una situación fiscal apremiante, una gestión bajo el principio de economía permite obtener ahorros que se deriven del establecimiento de precios razonables, así como de la planificación en cuanto a las cantidades estimadas. A partir de lo anterior, es posible establecer una adecuada asignación de los recursos, con el fin de maximizar el beneficio social, de ahí la necesidad de contar con criterios claros, que mejoren la prestación del servicio, por lo que su ausencia disminuye el potencial de los recursos financieros asignados³⁷.

GESTIÓN FINANCIERA Y ADQUISICIONES

- 2.30. La Gestión Financiera y Adquisiciones, es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que mediante su operación, permiten que el Estado adquiera los bienes, las obras y los servicios que necesita para la gestión de las organizaciones, en la calidad y la oportunidad adecuada y en las mejores condiciones de mercado (Makón, 2000). Un sistema de adquisiciones adecuado y ágil permitirá que las instituciones que ejecutan los programas provean bienes y servicios de calidad, a tiempo y a un costo razonable, todo lo cual redundará en mayor eficacia en la gestión.

³⁷ Situación también descrita en el Informe No. DFOE-IFR-IF-0016-2020 Informe de Auditoría Operativa sobre la eficacia, eficiencia y economía de las intervenciones de conservación ejecutadas en la Red Vial Nacional de Lastre.

- 2.31. En esa misma línea la Ley No. 9986³⁸, Ley General de Contratación Pública,³⁹ apuesta a una mejora en la gestión de todas las instituciones, en la planificación de los procedimientos de compras y en las etapas previas de cada contratación. Además, en las contrataciones de obra pública, dispone que previo a suscribir la decisión inicial, se deberá acreditar entre otros aspectos que se han tomado las previsiones necesarias para contar oportunamente con los diseños y los planos actualizados debidamente aprobados, así como los permisos, estudios y terrenos necesarios para ejecutar las obras.⁴⁰
- 2.32. En la auditoría se determinó que el CONAVI ha realizado algunas acciones en relación con la implementación de la nueva Ley No. 9986, las cuales se han orientado a capacitaciones desde una perspectiva jurídica sin incorporar otras actividades relacionadas con el análisis del modelo planteado en dicha normativa referente a valor ganado y gestión para resultados. De manera que la Administración no ha considerado cambios en el sistema de control ni en su operativa que permitan satisfacer las exigencias establecidas por la nueva ley⁴¹.
- 2.33. Particularmente, sobre este proceso el Consejo de Administración del CONAVI no ha adoptado acuerdos que motiven una planificación y previsión oportuna de la organización de cara a la implementación de la Ley No. 9986, y su modelo de gestión implícito para resultados, que entra a regir a partir de diciembre del año 2022. Lo anterior a pesar de la responsabilidad del Consejo en la orientación de la gestión institucional ante los nuevos cambios y las necesidades actuales. Es preciso indicar, dados los impactos que la nueva normativa tendrá en toda la organización, que la delegación de esta responsabilidad por parte del máximo jerarca, en otras unidades orgánicas, sin haber adoptado lineamientos o acuerdos orientadores, evidencia debilidades en su gobierno corporativo y propicia la materialización de riesgos, siendo con ello un indicio de que no se realiza un respaldo de la jerarquía para promover un proceso participativo, sistémico y sostenible de la institución que está llamado a dirigir.
- 2.34. Con respecto a las acciones que el CONAVI ha ejecutado para adecuar su gestión a la Ley No. 9986 y específicamente las que impactan el programa de conservación vial, la Dirección Ejecutiva, en setiembre de 2021 indicó:⁴² *“...que (hasta la fecha) el Consejo de Administración no ha adoptado acuerdos con relación a la implementación de la Ley No. 9986, sin demérito de que*

³⁸ Es una reforma estructural que derogará la Ley de Contratación Administrativa vigente, con el fin de agilizar los procesos de contratación pública, reducir costos, fomentar la competencia, propiciar una mayor transparencia, eliminar diferentes regímenes de contratación y consolidar un único régimen de contratación pública en un sistema digital unificado aplicable a todas las entidades contratantes de forma tal que les permita alcanzar los objetivos institucionales y satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

³⁹ Del 27 de mayo del 2021. Publicada en la Gaceta N.º 103 del 31 de mayo del 2021 y cuya vigencia entra a regir a partir del 01 de diciembre de 2022.

⁴⁰ Artículo 37 de la Ley No. 9986. Decisión inicial. Dicho numeral señala sobre el particular que el encargado de la unidad solicitante deberá emitir una constancia donde se acredite que se dispone o se han tomado las previsiones necesarias para contar oportunamente con los diseños y planos actualizados debidamente aprobados y de los permisos.

⁴¹ En respuesta al oficio No. DFOE-CAP-0263 “Nuevo modelo de gestión de compra pública: Nivel de preparación institucional para su implementación”, como parte de un proceso de fiscalización del Sistema de Compras Públicas en las Instituciones Públicas.

⁴² Mediante oficio No. DIE-08-2021-0946 (0078) del 27 de setiembre de 2021.

próximamente dicho órgano colegiado gire tome (sic) decisiones con relación a la implementación de la referida Ley". Posteriormente, en el mes de junio de 2022⁴³ la GCVP señaló que: *"...se necesita un tiempo de transición y de aprendizaje pese a ya llevar capacitaciones porque en la puesta en práctica pueden surgir imprevistos."* Asimismo, algunos de los retos que la Administración identificó son la ausencia del reglamento y la falta de recurso humano. Sobre este aspecto es importante indicar que la Ley No. 9986 establece algunas normas específicas⁴⁴ que conllevan desde ya la concientización y apropiación del nuevo modelo por parte de la Administración; se requiere ampliar la visión institucional, por cuanto los procedimientos de contratación abordan objetivos estratégicos de política pública, y además los avances tecnológicos permiten promover una gestión de compras más efectiva, íntegra y transparente.

- 2.35. Además, se evidenció⁴⁵ que no se cuenta con un cronograma de actividades para la adaptación de procesos y recursos institucionales en tiempo, ni se vislumbra cambios en la gestión que permitan garantizar los principios establecidos en la ley y los ajustes que ello implica; a la fecha, parte del personal de esta institución ha participado en capacitaciones externas promovidas por la Unidad de Desarrollo de Talento Humano y las sesiones de capacitación que está impartiendo la Contraloría General de la República⁴⁶.
- 2.36. En línea con lo anterior, según los resultados contenidos en el seguimiento de la gestión sobre el nuevo Modelo de Compras Públicas y la preparación de las instituciones para la implementación de la Ley No. 9986 realizada por esta Contraloría General⁴⁷, el CONAVI requiere de la toma de acciones inmediatas para proveer mayor solidez y oportunidad a su proceso preparatorio⁴⁸. Si bien es cierto, tal y como lo señaló la administración⁴⁹ dicha norma entra a regir a partir de diciembre 2022, la ley precisa de un replanteamiento del modelo de contratación pública que rige actualmente en nuestro país; y tiene un fuerte impacto en su sistema de gestión, por lo que su implementación demanda de una planificación que responda a las necesidades actuales y un plan de acción apropiado para poder realizar los ajustes necesarios de forma oportuna. Así como, las valoraciones y ajustes pertinentes tanto para la adaptación a la nueva normativa, como la coexistencia momentánea de los dos modelos normativos.⁵⁰

⁴³ Oficio No.GCSV-01-2022-1814 del 21 de junio de 2022.

⁴⁴ Como por ejemplo, el artículo 34 sobre los estudios de mercado y precios de referencia para las distintas contrataciones; el artículo 37 sobre la decisión inicial que fuerza la visión de ciclo de las contrataciones y establece una serie de requisitos a cumplir de previo a una contratación; los artículos 72 y 73 relacionados con el ciclo de vida de las obras, las expropiaciones y reubicación de servicios.

⁴⁵ Reunión virtual realizada el 06 de octubre de 2021 Gerencia Adquisición y Finanzas y la Proveduría Institucional del CONAVI y oficio No.GCSV-01-2022-1814 del 21 de junio de 2021.

⁴⁶ Sobre el particular, esta capacitación virtual consta de 16 módulos, de los cuales tres se impartirán durante el 2021, los 13 restantes se van a realizar durante el 2022.

⁴⁷ Informe No. DFOE-CA-SGP-0001-2022, comunicado a la Dirección Ejecutiva del CONAVI mediante oficio 5597-2022 (DFOE-CAP-1082) del 30 de marzo de 2022.

⁴⁸ El CONAVI se encuentra en nivel intermedio (60,6%).

⁴⁹ Oficio N.º GAJ-06-2021-01694 (899) del 24 de setiembre de 2021.

⁵⁰ De acuerdo con la Ley No. 9986, TRANSITORIO I- Los procedimientos de contratación y contratos iniciados, antes de la vigencia de esta ley, se concluirán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de adoptarse la decisión inicial del concurso.

- 2.37. La condición detallada anteriormente, obedece a la falta de incorporación oportuna de la nueva Ley en la estrategia institucional alineada con la visión organizacional de la actividad contractual y a la ausencia de una identificación más integral de los riesgos en el proceso preparatorio de gestionar en forma paralela dos marcos normativos, según lo establecido en los Transitorios I y II, así como la revisión de recursos financieros y tecnológicos disponibles para gestionar su uso eficiente y lograr mejoras en las condiciones de vida de los ciudadanos como lo establece la gestión para resultados.
- 2.38. La situación descrita, conlleva riesgos para la continuidad de los servicios al no contemplar oportunamente los nuevos requerimientos y exigencias, las alternativas y variables que expone la nueva Ley, con el fin no sólo de adquirir los bienes y servicios necesarios, sino de lograr una mayor eficiencia y transparencia de los procesos de contratación en concordancia con los objetivos institucionales, estratégicos y la atención de las necesidades de la población, así como la generación de valor público; lo anterior dada la relevancia que tienen los contratos ejecutados por CONAVI, la complejidad y las altas cuantías de los mismos, así como la afectación del usuario final.
- 2.39. Aunado a lo anterior, el desconocimiento o falta de preparación de cara a las modificaciones que incorpora la normativa citada, puede generar incertidumbre y posibilidad de errores o retrasos en las diferentes unidades del CONAVI al momento de su aplicación, asimismo dificulta que la administración pueda obtener un beneficio de las oportunidades que se incorporan en la Ley; limita la posibilidad de una toma de decisiones certera y oportuna que permita ajustar las acciones a los cambios del entorno y conseguir los resultados institucionales, todo lo anterior en contraposición a lo que establece el enfoque de Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD) en el Sector Público.⁵¹

GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Sistema de Control en el programa de conservación vial

- 2.40. En el marco de la GpRD, la **gestión de programas y proyectos de inversión pública** es fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo del país, esto por cuanto impulsa los procesos de la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y contribuye de manera significativa en el crecimiento de la inversión que realiza la administración pública, con el fin de posicionar nuevamente el papel estratégico de la inversión en el bienestar de la sociedad. Según el Pmbok “un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único” (PMI, 2017, p4) y, en forma consistente con la norma INTE-ISO se define que: “un proyecto es un conjunto único de procesos que consta de actividades coordinadas y controladas, con fechas de inicio y fin, que se llevan a cabo para lograr los objetivos del proyecto” (INTECO, 2013, p1).
- 2.41. Adicionalmente, las “Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE) señalan en el aparte No. 2.5, como responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, de

⁵¹ Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica, MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Julio 2016.

acuerdo a sus competencias, procurar contar con una estructura⁵² que tenga ciertas características que defina la organización, así como la relación con otros elementos que conforman la institución y además que apoye el logro de los objetivos. En ese mismo orden, establece esa normativa en el aparte No. 2.5.1, la necesidad de que la delegación de funciones se realice al amparo del bloque de legalidad, con la asignación de la responsabilidad correspondiente y la definición de las líneas de autoridad, a fin de que se adopten las decisiones que corresponden y se ejecuten las acciones pertinentes. Asimismo, el aparte No. 4.1 señala que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deberán diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyan a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI, así como el logro de los objetivos institucionales, lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes según lo establecido en el aparte No. 4.5.2 sobre la Gestión de Proyectos.

- 2.42. De manera adicional, la disposición PP01-2020 Planeamiento, programas, informes y programas de Trabajo⁵³ del MOPT,⁵⁴ aplica a todo tipo de proyectos incluyendo diseños, mejoramientos, rehabilitaciones, amparados a un contrato o por administración y es de aplicación obligatoria para el MOPT, sus consejos —incluyendo al CONAVI—, unidades ejecutoras, gobiernos locales, empresas contratistas y consultoras. Además, aplica a labores de mantenimiento rutinario y periódico, al considerar como un proyecto los entregables y acciones programadas para un plazo dado, dentro de un contrato vigente. Mediante esta disposición se implementó un procedimiento para la gestión de la programación, monitoreo y control físico y financiero de los proyectos de infraestructura vial, ejecutados tanto por administración como por contrato. Particularmente, este documento realiza unas precisiones importantes sobre el programa de trabajo:
- Se deberá adecuar al proyecto particular, según sus características y condiciones específicas. Deberá ser elaborado y aprobado antes de firmar la orden de inicio para la ejecución del contrato.
 - Debe construirse basado en una secuencia lógica de la estrategia ideada para desarrollar el proyecto, de conformidad con los elementos indicados en la EDT⁵⁵, las buenas prácticas para la construcción de un cronograma y en general de la gestión de proyectos. La programación del trabajo se debe realizar a través de una herramienta informática especializada que la Administración apruebe; dicho método deberá permitir el seguimiento del proyecto a través del cronograma de actividades, de la ruta crítica y diagrama de flechas, entre otros.
- 2.43. En la auditoría realizada se determinó que el CONAVI presenta prácticas en la gestión de proyectos que limitan el alcance y control de las labores de conservación vial. Particularmente, en dicha gestión, no se evidenció un control integral del avance físico y financiero de las intervenciones que garantice una ejecución alineada con la planificación.

⁵² La citada norma también indica que esa estructura debe ajustarse a la dinámica institucional y exige también que se consideren los riesgos relevantes del entorno.

⁵³

<http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/4477/PP%2001-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵⁴ Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

⁵⁵ Estructura Desglose de Trabajo.

2.44. En línea con lo anterior, los programas de trabajo no corresponden a una herramienta que sea utilizada en la gestión del CONAVI para el control de las intervenciones en cuanto a tiempo, recursos y costos en contraste con el programado, sino que su emisión se ha convertido en un requisito trimestral para cumplir formalmente con lo establecido en el contrato. Por ejemplo, tanto el Director Regional como el Gerente de Conservación, aprueban los programas de trabajo formulados por las empresas privadas el mismo día de su emisión⁵⁶, lo cual genera incertidumbre respecto al alcance y profundidad en la revisión que sobre esos programas se efectúa. Además, no se aportó información que demuestre el control de la Administración sobre el avance programado y real de las obras⁵⁷, ya que no se suministró la documentación del seguimiento y/o análisis de la ejecución trimestral de las intervenciones en relación con la línea base programada.

Supervisión y Control de las labores de conservación vial

- 2.45. Tal y como se mencionó en el párrafo 2.41, las “Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE) señalan, en el aparte N. 2.5, como responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, de acuerdo a sus competencias, procurar contar con una estructura⁵⁸ que tenga ciertas características que defina la organización. En ese mismo orden, establece la necesidad de que la delegación de funciones se realice al amparo del bloque de legalidad, con la asignación de la responsabilidad correspondiente y la definición de las líneas de autoridad, Asimismo el aparte No. 4.1 señala que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deberán diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyan a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI, así como el logro de los objetivos institucionales, lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes según lo establecido en el aparte No. 4.5.2 sobre la Gestión de Proyectos.
- 2.46. En el marco de la gestión de conservación que ejecuta el CONAVI, se ha delegado la ejecución de tareas de naturaleza ordinaria, continuas y permanentes, en personal suplido mediante la contratación de los Administradores Viales⁵⁹ (contratistas privados), lo cual ha disminuido el control público sobre las intervenciones de los proyectos y la rendición de cuentas. Particularmente, funciones que por su naturaleza asociada al control de los recursos públicos deben ser realizadas por los Directores Regionales y los Ingenieros de zona, como funcionarios públicos, han sido, en la práctica, ejecutadas por los Administradores Viales.
- 2.47. Por ejemplo, se evidenció que los informes mensuales presentados por el CONAVI⁶⁰ en el marco de la rendición de cuentas, son elaborados por los Administradores Viales y firmados en conjunto con los Ingenieros de zona, lo anterior contraviene los principios de objetividad e

⁵⁶ Como ejemplo: GCSV-01-2020-0325 del 22 de junio del 2020 Región Huetar Norte, GCSV-88-2020-2983 del 30 de junio 2020 Región Central, GCSV-01-2021-2638 del 6 de octubre de 2021 Región Brunca.

⁵⁷ Programa de trabajo.

⁵⁸ La citada norma también indica que esa estructura debe ajustarse a la dinámica institucional y exige también que se consideren los riesgos relevantes del entorno.

⁵⁹ Contratación de empresas consultoras como Administradores Viales para la Conservación en la Red Vial Nacional para todo el país (4 años).

⁶⁰ Información suministrada mediante oficio No.DIE-06-2022-0072 (9) del 24 de enero de 2022.

independencia que rigen la función de control y supervisión. De esta manera, el único documento que presenta el CONAVI para la rendición de cuentas es efectuado por dichos contratistas, al punto que ante la ausencia⁶¹ de contratos con los Administradores Viales, no se emitió por parte de las Direcciones Regionales ningún informe independiente de rendición de cuentas, lo anterior según lo indicado por la Gerente de Conservación de Vías y Puentes a.i.:

“No se elaboraron informes mensuales por parte de las Direcciones Regionales, debido a que, durante el período indicado, no hubo ejecución del contrato de Administradores Viales No. 2017LN-000004-0006000001 “Contratación de empresas consultoras como administradores viales para la conservación en la red vial nacional para todo el país (4 años)”, de acuerdo con el oficio GCSV-01- 2021-1809 (Anexo g), de fecha 23 de junio del 2021 emitido por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en el cual se solicita la suspensión del mismo a partir del día miércoles 30 de junio de 2021.”

- 2.48. Adicionalmente, en respuesta a diferentes solicitudes de información efectuadas por esta Contraloría General a la GCVP, se remitieron documentos preparados⁶² por los Administradores Viales para dar respuesta a estas solicitudes. Esta situación evidencia no solo la delegación de funciones ordinarias de control, sino también debilidades en la conformación de expedientes técnicos de los proyectos de conservación, lo que deja manifiesto la carencia de un efectivo control por parte de la Administración que garantice de manera razonable y sustentada las actuaciones de terceros y su propia gestión, de forma que los insumos que se obtienen cuenten con una seguridad adecuada de su apego al ordenamiento aplicable y la técnica, y puedan usarse como una fuente confiable para la toma de decisiones, el ejercicio efectivo del control, la rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades asociada.

Ejecución de intervenciones de conservación por motivos de imprevisibilidad

- 2.49. En el marco de la gestión de conservación, es posible el surgimiento de situaciones de carácter imprevisible, es decir que obedecen a causas no previsibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto. Al respecto, para su abordaje el CONAVI ha venido utilizando particularmente dos mecanismos, uno de ellos es el renglón de pago “CR.110.06 Trabajo a costo más porcentaje”⁶³ incluido en los contratos y el otro mediante la aplicación del Reglamento para la atención de situaciones imprevisibles⁶⁴.

⁶¹ En algunas zonas los contratos de Administradores Viales se encuentran suspendidos.

⁶² Oficio CACISA CR-SUP-AV6G-2022-007 de la Región Brunca, Oficio COFEC (1-5)-0093-2022 de la Región Central.

⁶³ CR-2020 oficializado con Decreto Ejecutivo No. 43397.

⁶⁴ El denominado Reglamento para la Atención de Situaciones Imprevisibles y el Procedimiento de Contratación Aplicable aprobado el 25 de junio de 2020 mediante acuerdo No. 4 del Acta No. 34-2020 de la sesión ordinaria de fecha 18 de mayo de 2020, en el cual se indica, en lo que interesa, en el artículo 1: “El presente reglamento tiene como objetivo establecer las normas generales aplicables a los trámites de contratación de obra, bienes y servicios, al amparo del numeral 139 inciso K) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que tramita el Consejo Nacional de Vialidad para la intervención de primer impacto de una ruta nacional, para el restablecimiento del tránsito, que se ha visto interrumpido o amenazado en forma grave por el acaecimiento de situaciones imprevisibles.”.

2.50. En cuanto al renglón de pago CR.110.06 “Trabajo a costo más porcentaje” se tiene que:

- I. *Mediante los contratos de conservación vial, los cuales tienen incorporado trabajos con cargo al renglón de pago “110.06 Trabajo a costo más porcentaje”, que entre otros aspectos señala:*

“110.06.01. Trabajos con cargo al Renglón de pago CR.110.06 “Trabajo a costo más porcentaje”

Podrán ser ordenados y cancelados con cargo en el renglón de pago CR.110.06 “Trabajo a costo más porcentaje”, todos aquellos trabajos de naturaleza imprevisible, que no tengan precios unitarios en el contrato, y que se ajusten a la normativa vigente y a las directrices en vigor, emanadas por el Contratante con respecto a este renglón de pago.

Cuando se requiera la ejecución de este tipo de trabajos de naturaleza imprevisible, el Ingeniero de Proyecto solicitará una cotización de los trabajos requeridos al contratista. Dicha cotización debe ser proporcionada por el Contratista dentro de los cinco días calendario posteriores a la solicitud o del período que la Ingeniería de Proyecto haya determinado. El Ingeniero de Proyecto debe analizar la cotización, y contar con un soporte que constituya un análisis de racionalidad del precio; una vez conforme, se deberá proceder a elaborar la respectiva Orden de Servicio, que regirá una vez aprobada (con comunicado de aprobación), de acuerdo con el procedimiento establecido.

Para lo anterior, el Contratista debe proporcionar una cotización (en el formato estipulado en el cartel), con la estructura de precios que determine el precio unitario para el rubro pertinente de los trabajos de naturaleza imprevisible no contemplados en los renglones de pago del contrato. En todo caso la Ingeniería de Proyecto será responsable del precio que se determine.

Si la cotización del Contratista no es de aceptación para la Ingeniería de Proyecto, procede la demostración documental del costo real y efectivo de los trabajos a realizar, de forma tal que, el precio que prevalezca sea producto o resultado de estudios técnicos que así los justifiquen. Para ello se deberá demostrar mutuamente, a través de estimaciones de presupuestos de obra razonables, y así determinar cuál de los precios resulta el correcto y justo para las partes. De surgir divergencia en razón del precio propuesto por el Contratista y el precio de la Administración, lo que procede en estos casos es la demostración documental del costo real o efectivo de los trabajos a realizar, de forma tal que el precio que prevalezca sea producto o resultado de estudios técnicos que así los justifiquen. A mayor respaldo de lo procedente en estos casos, es que las partes se demuestren mutuamente -a través de estimaciones de presupuesto de obra razonables-, cuál de los dos precios resulta ser el correcto y justo para ellos... (el subrayado no es del original)

2.51. Finalmente, el “Reglamento para la atención de situaciones imprevisibles y el procedimiento de contratación aplicable”, establece, entre otros, lo siguiente:

*“Artículo 2. **Ámbito de aplicación:** La aplicación de este reglamento es factible en el tanto se trate de la atención de situaciones imprevisibles, que afecten o amenacen en forma grave la continuidad de los servicios públicos esenciales, en los que se ponga en peligro la seguridad y la integridad de las personas, de modo que resulte necesario atender la situación en forma inmediata.*

...

*Artículo 7. **De la unidad ejecutora.** Que, considerando la naturaleza de los trabajos para la atención de eventos imprevisibles, los procedimientos tramitados bajo este reglamento, serán ejecutados solo por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, y la unidad ejecutora del contrato estará conformada por el Director Regional y el ingeniero de la zona.”*

- 2.52. Sobre el particular, a pesar de la existencia de la normativa antes citada, el CONAVI no presenta el debido respaldo documental, ni la claridad en la justificación contenida en la orden de servicio respecto a las decisiones de utilizar los mecanismos excepcionales antes señalados, por lo que, se evidenció una aplicación no uniforme de esos mecanismos por parte de las Direcciones Regionales, de manera tal que en periodos similares (meses – año) se verificó la utilización de procesos diferentes para atender el mismo tipo de evento catalogado como imprevisible por la Administración.
- 2.53. Al respecto, de una revisión efectuada se evidenció que para la Licitación 2014LN-000017-0CV00⁶⁵, el 70% de las órdenes de servicio emitidas corresponden al uso del CR.110.06 hasta por un monto de ¢7 mil millones, y para la Licitación 2014LN-000018-0CV00 el 56% corresponden a órdenes de servicio con cargo al CR.110.06 hasta por un monto de ¢5 mil millones. Además, durante el período comprendido entre octubre 2017 a noviembre 2020, para ambas licitaciones se obtuvo que en 126 órdenes⁶⁶ no se identificó una justificación completa⁶⁷ para su utilización, en la que se detalle al menos lo requerido según el procedimiento 04.03.01.47 Gestión de órdenes de servicio en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial establecido por el CONAVI⁶⁸.
- 2.54. Por otra parte, se determinó que durante el período mayo 2017 a noviembre 2020 la GCVP generó órdenes de servicio por imprevisibilidades con cargo al renglón de pago CR.110.06 “trabajo a costo más porcentaje”, y producto de la ejecución, incluso años después, se generan enmiendas a dichas órdenes, las cuales, además, llegaron a representar hasta 6 veces el monto original para la atención de eventos, sin que se estableciera la debida justificación que sustentara la mencionada imprevisibilidad, generando incertidumbre sobre la correcta aplicación de estos mecanismos.
- 2.55. Las situaciones mencionadas anteriormente obedecen a múltiples causas, dentro de las cuales resaltan las debilidades en la planificación, que llevan a procurar la incorporación de actividades no contempladas inicialmente en los contratos, lo cual ha llevado a la utilización indiscriminada de mecanismos excepcionales como los anteriormente mencionados, lo cual va en detrimento de una gestión eficiente de los proyectos, una adecuada toma de decisiones y podría generar sobrecostos.
- 2.56. Adicionalmente, ante la falta de una aplicación rigurosa de los mecanismos debidamente establecidos, por el ordenamiento jurídico para solventar situaciones de naturaleza imprevisible, se ha generado su uso regular y no excepcional por parte de la Administración. Lo que se representa en el siguiente gráfico:

⁶⁵ MR-II Mantenimiento rutinario con maquinaria especializada, contingencias y rehabilitación del sistema de evacuación pluvial de la Red Vial Nacional Pavimentada.

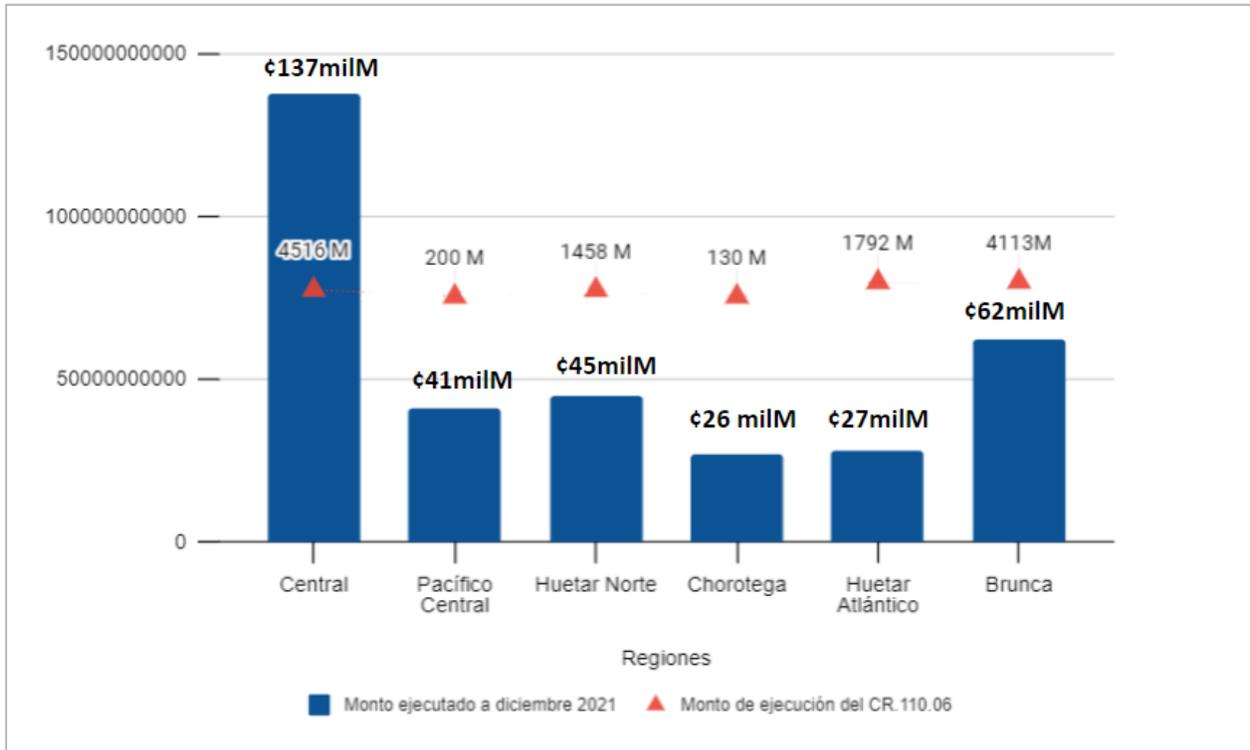
⁶⁶ Documento mediante el cual el Ingeniero de Proyecto ordena al Contratista, la ejecución de un trabajo dentro de los términos del contrato, incluyendo todos los cambios que no contemplen variaciones en la base de pago, en el monto o plazo del contrato ni en las Especificaciones establecidas" (MOPT, 2010, pág. 26).

⁶⁷ En 4 de las 6 regiones se evidenció que las órdenes de servicio se utilizaron para contratar maquinaria regular (no específica) para labores de conservación.

⁶⁸ Procedimiento aprobado por la Dirección Ejecutiva y rige a partir del 1 de febrero de 2020.

Gráfico No.1

Montos Totales ejecutados por región y del Renglón CR.110.06 en Conservación Vial a diciembre 2021
Contrataciones: 2014LN-000017-0CV00 y 2014LN-000018-0CV00



Fuente: elaboración propia, Datos CONAVI

- 2.57. Todo lo anterior genera incertidumbre, falta de trazabilidad y falta de transparencia de las intervenciones de conservación vial, en cuanto al detalle de costos, tiempos, recursos, y ubicación digital de las intervenciones, según programas de trabajo iniciales aprobados y reales ejecutados. También, en cuanto a los Administradores Viales, posibilita la generación de una delegación indebida de competencias, restando objetividad e independencia a las funciones establecidas en los procedimientos internos del CONAVI; además, propicia un debilitamiento de control que impacta la confiabilidad y oportunidad de la información para la toma de decisiones, la memoria histórica institucional de las intervenciones de conservación y limita la rendición de cuentas de la Administración.
- 2.58. Asimismo, las debilidades en la planificación y su incidencia en la utilización de mecanismos como los anteriormente mencionados, podrían dejar por fuera actividades que debieron ser incluidas desde el inicio en el alcance del contrato, lo que lleva a la Administración a escoger mecanismos de atención en función a las situaciones que se van presentando, sin que exista un mecanismo que oriente la toma de decisiones a la solución más eficiente y económica acorde con los criterios técnicos.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 2.59. En el marco de la GpRD, el **Sistema de Seguimiento y Evaluación** consiste en medir los resultados en función del valor público. Por lo que es necesario contar con **indicadores precisos y confiables**, cuyos resultados permitan tomar decisiones oportunas sobre la implementación de las intervenciones públicas (planes, políticas, programas y proyectos), teniendo en cuenta los resultados referidos al producto logrado y a los efectos e impactos generados con el fin de decidir si se debe o no continuar con un programa, si los recursos públicos se han ejecutado apropiadamente, si se requieren realizar ajustes y en cuáles áreas, y si contribuye al mejoramiento de la gestión pública, la rendición de cuentas y la transparencia en beneficio de los ciudadanos.⁶⁹
- 2.60. El CONAVI no implementa en las labores de conservación de la RVN, de manera sistematizada, la fase de seguimiento y evaluación, de modo que permita, a través de indicadores⁷⁰, entre otros, medir los logros alcanzados, retroalimentar el proceso, observar los cambios vinculados con la planificación de las intervenciones o analizar los resultados del programa. Lo anterior, por cuanto esta fase no ha sido considerada por la GCVP dentro de la planificación propia del programa de conservación de la RVN.
- 2.61. En ese sentido, el CONAVI no efectúa **evaluaciones del desempeño funcional**. Por ejemplo, en cuanto al **control de calidad**, la Administración indicó que únicamente utilizan herramientas por medio de contratos vigentes con los que cuenta 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”*⁷¹, que verifica 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.
- 2.62. Las condiciones anteriores 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 Sistema de Gestión de Proyectos (SIGEPRO)⁷², las estimaciones de obra no se encuentran completas y, en muchos de los casos analizados por esta Contraloría⁷³, 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.110.06⁷⁴, situación que podría resultar contraria a la naturaleza misma de dicho ítem en cuanto a su uso excepcional⁷⁵.

⁶⁹ Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica, MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Julio 2016.

⁷⁰ Calidad, desempeño, costo y plazo.

⁷¹ 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.

⁷² Sistema de Gestión de Proyectos del CONAVI.

⁷³ 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.

⁷⁴ ítem de pago Trabajo a costo más porcentaje.

⁷⁵ 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.

2.63. Además, 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 contrataciones⁷⁶ cuenten con los finiquitos respectivos⁷⁷. Sobre este aspecto se indicó⁷⁸ 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-OCV00 y 2014LN-000018-OCV00 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-OCV00 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 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.”

2.64. Es importante considerar que, las evaluaciones pueden ser clasificadas de diferentes maneras⁷⁹ dependiendo de los criterios que se utilicen⁸⁰, teniendo en cuenta estas referencias, no es 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, 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 la conservación de la red vial, que tiene significativas implicaciones en proporcionar dinamismo para el desarrollo de la economía, tanto local como nacional.

2.65. En esa línea, la evaluación de las intervenciones públicas tiene su máximo fundamento en el artículo 11 de la Constitución Política, norma que consagra el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública —y que se desarrolla en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública—, mediante el cual también se sustenta de manera clara la existencia y permanencia de los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas, al indicar que: *“(…) La Administración Pública en un sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señala los medios para que en este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”*

2.66. Además, la Ley No. 5525, Ley de Planificación Nacional, en la cual se crea el SNP, resalta en su artículo 2, entre una de sus funciones, la evaluación de los resultados de la ejecución de planes, políticas y programas y la Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su artículo 55 y 56, hace mención a informes de evaluación, que

⁷⁶ Licitaciones de mantenimiento periódico y rehabilitación del pavimento en la Red Vial Nacional Pavimentada.

⁷⁷ Mediante oficio SYE-02-2022-0136(112) de fecha 30 de setiembre de 2022 se informó que la Dirección de Planificación Institucional, inicialmente, ha incorporado a partir del año en curso, las contrataciones a cargo de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, en el cálculo de indicadores expost de proyectos finiquitados o con cierre técnico.

⁷⁸ Oficio No. SYE-04-2022-0006 (126) del 11 de enero de 2022.

⁷⁹ Manual de evaluación de las intervenciones públicas. MIDEPLAN.

⁸⁰ Por ejemplo su funcionalidad, al contenido de evaluación, al momento o a quién la ejecuta.

deben elaborar Mideplan y el Ministerio de Hacienda, sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

- 2.67. Asimismo, la evaluación de las intervenciones públicas en el marco general de la GpRD facilita la toma de decisiones de manera oportuna, lo que redundará en la mejora de la gestión pública, posibilita el aprendizaje a nivel institucional, además facilita la rendición de cuentas y la transparencia en beneficio de la ciudadanía⁸¹. Por su parte, el desempeño de las intervenciones de conservación vial debe ser estimado mediante indicadores⁸² en el momento del diseño inicial y luego periódicamente, monitoreado a lo largo de la vida de servicio del pavimento⁸³. Sobre este aspecto, las buenas prácticas nos dicen⁸⁴ que la evaluación del desempeño, posterior al finalizar una intervención, debe hacerse desde dos ámbitos: Desempeño funcional⁸⁵ y Desempeño estructural⁸⁶.
- 2.68. Sin embargo, la GCVP y sus respectivas Direcciones Regionales, no aplican metodologías para efectuar un seguimiento y evaluación del programa de conservación, es decir no visualizan esta etapa como un mecanismo para el aprendizaje y mejora en la eficiencia de las intervenciones públicas actuales y futuras. Lo anterior, a pesar de que el proceso de evaluación en Costa Rica dispone de una base normativa amplia y sólida que va desde decretos ejecutivos hasta el ámbito constitucional⁸⁷.
- 2.69. Además, se evidencia una falta de digitalización de la información que conforma la planificación y ejecución de los proyectos en una base de datos integral, a fin de que ante la ausencia del Sistema de Administración de Carreteras puedan mediante otros mecanismos verificar con indicadores los resultados de manera que puedan tomar decisiones correctas, sustentadas en información suficiente, pertinente y oportuna. Situación que la Contraloría General ha mencionado ya en varios de sus informes⁸⁸ refiriéndose a la imperiosa necesidad de contar con el SAC.
- 2.70. Lo anterior, provoca la ejecución de un programa sin conocer realmente si la ejecución del modelo actual de gestión responde a las características de la Red Vial Nacional, o bien sin que exista una metodología de retroalimentación y mejora continua como actividad permanente, inmersa en la cultura institucional, de manera que eleve la productividad global de los proyectos viales ante el desafío de conservar más infraestructura con menos recursos disponibles.

⁸¹ Manual de evaluación de las intervenciones públicas. MIDEPLAN.

⁸² Los indicadores de desempeño deben incluir información sobre las diferentes etapas de la cadena de resultados, estas etapas, que deben seguir un marco lógico, deben incluir los insumos, procesos, productos y resultados de los programas y proyectos.

⁸³ SISTEMAS DE SOPORTE PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE CARRETERAS” UNED

⁸⁴ Leiva, F(2005), Sistemas de Soporte para la toma de decisiones en la Administración de Carreteras. UNED. San José Costa Rica.

⁸⁵ Percepción del usuario con respecto a la habilidad de servicio del pavimento, confort, rugosidad y seguridad para el público.

⁸⁶ Habilidad del pavimento para soportar la acción combinada del tránsito y del ambiente.

⁸⁷ Por ejemplo: i) el artículo 11 de la Constitución Política, ii) el artículo 2 de la Ley 5525 de Planificación Nacional, iii) Manual de evaluación de las intervenciones públicas. MIDEPLAN, entre otros.

⁸⁸ Informe No. DFOE-IFR-IF-0016-2020 de la Auditoría Operativa sobre la eficacia, eficiencia y economía de las intervenciones de Conservación Vial ejecutadas en la Red Vial Nacional de Lastre.

3. Conclusiones

- 3.1. La gestión realizada por el CONAVI, en las intervenciones de conservación de la red vial nacional bajo el enfoque para resultados, no es concordante con lo dispuesto en el marco normativo y técnico, así como en buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar su desempeño y generar valor público. Lo anterior, en vista de que la Administración Superior del CONAVI no ha realizado acciones dirigidas a implementar una GpRD a propósito de fortalecer la estrategia institucional y operativa en los distintos elementos⁸⁹ del ciclo de gestión. Particularmente, en lo que respecta al programa de conservación vial, no es posible garantizar que las intervenciones se realicen bajo principios de transparencia, eficiencia, desarrollo regional y sostenibilidad ambiental, económica y social según lo dispuesto en la normativa que nos ocupa.
- 3.2. Existe un rezago importante en la fase de **planificación** de Conservación Vial, que dista de orientarse a una gestión para resultados. Dicha situación se fundamenta en la forma de trabajo en desapego a lo establecido en las guías y teorías elaboradas por MIDEPLAN, al instaurar planes operativos institucionales de corto plazo, sin contar con una línea estratégica o plan estratégico institucional (PEI) y, por más de 20 años sin el denominado Sistema de Administración de Carreteras que establece el artículo 24 de la Ley Nro. 7798, para planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación vial del país, de manera integral.
- 3.3. De conformidad con los hallazgos determinados, se concluye que la **presupuestación** no se orienta a una gestión para resultados, debido a las debilidades en la valoración integral de variables técnicas, sociales y financieras en dicho proceso, como a la determinación de los costos. De esta forma, no se garantiza que la asignación de los recursos para el programa de conservación vial, se realicen según las necesidades de los usuarios bajo una gestión óptima y equitativa entre las diferentes zonas del país.
- 3.4. Por su parte, en la **gestión financiera y de adquisiciones** el CONAVI no ha tomado las provisiones suficientes y oportunas con respecto a la implementación de la Ley No. 9986 que le permita actuar de forma proactiva y realizar los ajustes necesarios en la institución de manera oportuna, con el fin de identificar las modificaciones que van a impactar la labor de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, y del CONAVI en general; los potenciales eventos adversos, así como las acciones derivadas para minimizar sus efectos en caso de materializarse, además de efectuar una valoración del uso de oportunidades que brinda la ley e identificar aquellas que le permitan al CONAVI una mejor gestión en las adquisiciones, y su valor público agregado.
- 3.5. La **proyectización del programa de conservación** no se orienta a una gestión para resultados. En ese sentido, se evidenciaron debilidades de control en la ejecución de los proyectos y malas prácticas en el manejo de la información, lo que repercute en un débil ejercicio del control, y del manejo de los datos que emana la ejecución misma de las intervenciones para la toma de

⁸⁹ Planificación, Presupuesto, Gestión Financiera y Adquisiciones, Gestión de Proyectos y Seguimiento y Evaluación.

decisiones, situación que se incrementa ante la ausencia de herramientas tecnológicas de control o de la carencia de un Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales). Por otra parte, no se cumple con los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico para la atención de situaciones imprevisibles durante la ejecución de proyectos, mecanismos que son de aplicación excepcional y que debe derivar la cual debe derivar de un análisis riguroso por parte de sus operadores.

- 3.6. Finalmente, la fase de **seguimiento y evaluación** establecida en el Modelo de GpRD ni siquiera ha sido considerada dentro del programa de conservación vial que ejecuta el CONAVI en la Red Vial Nacional, lo cual significa no contar con diagnósticos, datos e información esencial para retroalimentar la toma de decisiones.

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, No. 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 No. R-DC-144-2015, publicados en el Diario Oficial La Gaceta No. 242 del 14 de diciembre del 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 ING. LUIS AMADOR JIMÉNEZ, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES O A QUIEN OCUPE EL CARGO

- 4.4. Formular y oficializar el direccionamiento, desde sus funciones de rectoría, a fin de que se concrete el diseño de un Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales) con definición de roles y responsabilidades institucionales y sectoriales dentro del marco competencial de cada instancia, fuente de financiamiento para la sostenibilidad del sistema y seguridad de la información, y cualquier otra que considere necesario. Para ello además, deberá establecer un mecanismo de seguimiento que incluya las coordinaciones pertinentes con el CONAVI y otras instancias administrativas del sector, y regular dichas relaciones de coordinación.

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá presentar a la Contraloría General:

- I. Al 28 de abril del año 2023 una certificación que acredite la formulación y oficialización del direccionamiento realizado para la elaboración del diseño del Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales), en los términos señalados. Además, la elaboración del mecanismo de seguimiento en los términos descritos.
- II. En un plazo de 3 meses a partir del cumplimiento del inciso I, una certificación que acredite el avance del diseño del Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales) en los términos señalados.
- III. En un plazo de 3 meses a partir del cumplimiento del inciso II, una certificación que acredite el diseño del Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales) en los términos señalados.

AL ING. MAURICIO BATALLA OTÁROLA DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONAVI O A QUIEN OCUPE EL CARGO

- 4.5. Elaborar e implementar en coordinación con la Unidad de Planificación Institucional del CONAVI, la propuesta del Plan Estratégico Institucional (PEI), que considere al menos:
1. Los procesos de transformación digital que requiere la Institución y su alineamiento hacia un modelo de gestión para resultados.
 2. Un plan de actualización y de mejora continua del PEI.
- Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR:
- I. Al 28 de abril del año 2023, una certificación que haga constatar que se elaboró y remitió al Consejo de Administración la propuesta del Plan Estratégico Institucional, de acuerdo con los términos de esta disposición.
 - II. A más tardar 4 meses después de aprobado el PEI por el Consejo de Administración, remitir un informe de avance sobre su implementación.
- 4.6. Definir e implementar a partir del direccionamiento emitido por el Ministro del MOPT de acuerdo con la disposición 4.4, las actividades para la implementación del Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales). En la definición de dichas actividades se deberá incorporar al menos: los funcionarios responsables que participaran en las actividades de implementación, la viabilidad técnica y financiera de la implementación de dicho sistema en el CONAVI, la consideración del inventario de la RVN, tecnologías digitales en cuanto a: ubicación de los proyectos (GPS), registros fotográficos sobre estado inicial, avances, estado final de recepción, ubicación de fuentes de materiales; además que se incorporen bases de datos sobre precios actualizados según los proveedores cercanos a los proyectos y un eje para el seguimiento y evaluación de los proyectos viales. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá presentar a la Contraloría General:
- I. En un plazo de 6 meses (Al 27 de octubre de 2023) contado a partir de la oficialización del direccionamiento emitido por el Ministro en que se acredite la definición de las

actividades del Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales), una certificación en que se acredite que se remitió la propuesta al Consejo de Administración.

- II. A más tardar 1 mes después de aprobada la propuesta por el Consejo, remitir una certificación en la que haga constar su comunicación oficial a lo interno del CONAVI.
 - III. En un plazo de 3 meses a partir del punto II. anterior, una certificación en que haga constar su implementación.
- 4.7. Elaborar en coordinación con la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes una propuesta de los criterios para la evaluación y aceptación de la condición de todas las superficies de ruedo de la RVN y la determinación de prioridades, elementos que se utilizarán en el Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales) los cuales al menos deben contemplar los siguientes criterios: -Participación ciudadana, condición socioeconómica de la zona, inventario en apego a la condición real de la ruta, evaluación estructura de la red, evaluación funcional de la red, informe bianual emitido por el LanammeUCR, análisis de vulnerabilidad de las zonas (eventos hidrometeorológicos) que emite la Comisión Nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias (CNE), resiliencia, datos históricos de las intervenciones y de los Administradores Viales.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de esta CGR lo siguiente:

- I. Al 28 de abril del año 2023, una certificación que haga constar que se elaboró y remitió los criterios al Consejo de Administración la propuesta de criterios, considerando al menos los términos de esta disposición.
 - II. A más tardar 3 meses después de resuelto por el Consejo de Administración, una certificación en la que haga constar que la propuesta de los criterios para la evaluación y aceptación de la condición de las superficies de ruedo de la RVN se encuentra en implementación a nivel nacional.
- 4.8. Instruir a la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes, la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes y la Proveeduría Institucional, para que elaboren e implementen un mecanismo de valoración continua de precios de los insumos utilizados para conservar la RVN, que realimente un sistema de costeo, cuyo alcance considere precios de insumos de potenciales proveedores, más allá del análisis de precios de ofertas anteriores, a fin de aproximar, con mayor exactitud, los precios de mercado, de previo a realizar el análisis de ofertas de contrataciones específicas. Además establecer el seguimiento a la elaboración e implementación de esa herramienta.

Para dar por acreditado el cumplimiento de las acciones señaladas en esta disposición, deberá remitir a la Contraloría General, lo siguiente:

- I. Al 28 de noviembre del año 2022, una certificación en la cual conste la instrucción girada conforme a los términos dispuestos en la disposición.

- II. En un plazo de 9 meses a partir del punto anterior, una certificación en la cual se acredite la elaboración del mecanismo de valoración continua de precio, de previo al análisis de ofertas y su integración con el sistema de costeo, así como la acreditación de que se instruyó la obligatoriedad de su aplicación a las dependencias internas involucradas.
 - III. En un plazo de 9 meses a partir del cumplimiento del inciso II, una certificación en la cual se acredite la implementación del mecanismo en un caso específico de conservación vial.
- 4.9. Girar una orden institucional mediante la cual se señale a las personas funcionarias relacionadas con el ejercicio del control, sobre la ejecución de las contrataciones asociadas a conservación vial, los alcances de sus responsabilidades de control sobre dichas contrataciones, dentro de lo cual está la revisión y aprobación de programas de trabajo, el control de su ejecución, la aplicación restrictiva de los supuestos de imprevisibilidad y se elimine la práctica de delegar en terceros contratados como servicios de apoyo durante la ejecución de obras de conservación y construcción de la red vial nacional, funciones de naturaleza ordinaria que son responsabilidad de la Administración Activa, dentro del marco de legalidad aplicable.

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir:

- I. Al 28 de noviembre de 2022 una certificación en la que conste que se giró la orden, acorde a los términos de esta disposición, además de que la misma fue divulgada y que se instruyó la obligatoriedad de su aplicación.
 - II. En el plazo de seis meses a partir del punto anterior, una certificación en la que se acredite su implementación.
- 4.10. Establecer y oficializar una herramienta mediante la cual se comprueben los supuestos que se deben cumplir para la utilización, de manera excepcional y diferenciada, de cada tipo de proceso de intervención para la atención de situaciones imprevisibles, de conformidad con la normativa vigente aplicable a las contrataciones suscritas al amparo de la Ley 7494 (tales como: reguladas en la normativa de contratación aplicable CR-2010 o su versión vigente en cuanto al Renglón de pago "110.06 Trabajo a costo más porcentaje, entre otras).

Para el cumplimiento de esta disposición se deberá presentar:

- I. Al 27 de enero de 2023, una certificación de que la herramienta se elaboró y se giró la instrucción para su aplicación obligatoria a los funcionarios correspondientes, acorde a los términos de esta disposición.
- II. En un plazo de seis meses a partir del punto anterior, una certificación en la que se acredite su implementación.

AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL CONAVI

- 4.11. Instruir a la Dirección Ejecutiva sobre la definición e implementación de un plan donde se establezcan las actividades para tomar las provisiones necesarias bajo un enfoque de mejora continua a fin de prepararse ante los cambios que introduce la Ley No. 9986, Ley General de Contratación Pública, dicho plan deberá incorporar un mecanismo de seguimiento que incluya al

menos un cronograma y designar los responsables de las actividades que contempla dicho plan con enfoque a GpR. Este plan debe considerar, entre otros:

- a) Una gestión para fortalecer el conocimiento en el recurso humano.
- b) Un alineamiento de la estrategia institucional con el modelo de gestión de compras públicas.
- c) Elaboración de un diagnóstico que permita determinar los recursos institucionales disponibles, los ajustes en la organización y en la gestión que deban efectuarse para asumir los cambios y exigencias de la nueva normativa.
- d) Definir los modelos de contratación a seguir por los diferentes programas y gerencias de ejecución de obras.
- e) Realizar una valoración de riesgos del proceso de contratación que permita la identificación de eventos potenciales adversos; así como las acciones derivadas para minimizar sus efectos en caso de materializarse.
- f) Realizar una revisión de la normativa interna con el fin de determinar si es necesario efectuar ajustes.
- g) Realizar una valoración de modelos y herramientas que incorpora la nueva normativa que pueden colaborar como una forma de optimizar la gestión y eficiencia en el uso de los recursos asociados a las intervenciones en materia de obra vial.

Para el cumplimiento de esta disposición el Consejo de Administración deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 15 de noviembre de 2022, el acuerdo respectivo en que conste la instrucción para la definición e implementación del mencionado plan.

- 4.12. Resolver sobre la disposición 4.5 relacionada con el Plan Estratégico Institucional (PEI), una vez que se decida la aprobación deberá procederse a su oficialización. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición el Consejo de Administración deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar un mes después de recibida la propuesta, el acuerdo respectivo en que conste la aprobación así como la oficialización del PEI.
- 4.13. Resolver sobre la disposición 4.6 relacionada con las actividades para la implementación del Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales) en los términos dispuestos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición el Consejo de Administración deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar un mes después de recibida la propuesta, el acuerdo respectivo en que conste la aprobación de dichas actividades.
- 4.14. Resolver sobre la disposición 4.7 relacionada con los criterios para la evaluación y aceptación de la condición de todas las superficies de ruedo de la RVN y la determinación de prioridades, que se utilizarán en el Sistema de Administración de Construcción y Mantenimiento de carreteras, caminos y puentes (Sistema de activos viales). Una vez que se decida la aprobación deberá

procederse a su oficialización. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición el Consejo de Administración deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar 1 mes después de recibida la propuesta, el acuerdo respectivo en que conste tanto la aprobación como su oficialización.



Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Omar Muñoz Montero
Fiscalizador

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

Yuliana Sandoval Álvarez
Asistente Fiscalizador