



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

AUDITORÍA INTERNA

**Auditoría de carácter especial para evaluar la efectividad de los procesos institucionales de dirección, control y valoración del riesgo en los procesos de Dirección de portafolio, Dirección de Programas y Dirección de Proyectos, para asegurar la eficacia en los proyectos.
(ES-02-2021)**



INFORME FINAL Nro.ICI-2022-004

27 de mayo del 2022

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	8
1.1 Origen de la auditoria.....	8
1.2 Objetivo general.....	9
1.3 Objetivos específicos.....	9
1.4 Alcance de la Auditoría.....	10
1.5 Criterio de auditoría.....	10
1.6 Metodología Aplicada.....	10
1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.....	10
1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.º8292	11
1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría.....	12
1.10 Acrónimos	13
1.11 Antecedentes	14
2. RESULTADOS	15
2.1 Debilidades en la gobernanza de la gestión del portafolio de inversión pública.	15
2.2 AyA cuenta con un Plan de Inversión Pública a 5 años que presenta oportunidades de mejora conforme el bloque de legalidad.....	19
2.3 Falta de claridad en los roles institucionales en cuanto seguimiento y evaluación del portafolio, los programas y los proyectos.....	32
2.4 Inconsistencias al no existir una única y estandarizada metodología para la priorización de los proyectos institucionales.	41
2.5 Debilidades en alguna de la normativa interna relacionada con los controles para la gestión de proyectos de inversión pública institucional.	52
2.6 Incongruencias en los datos referentes a la gestión de proyectos que se remite a los entes externos a una misma fecha de corte.	58
2.7 Debilidades encontradas en la gestión y administración de algunos proyectos de inversión pública institucionales.	66
2.8 Ausencia de un expediente que integre todas las fases y etapas del ciclo de vida.	91
2.9 No existe una metodología institucional válida y aprobada para la Fase de Post Inversión en los proyectos.	95
2.10 Inconsistencias en los nombres de los líderes de proyectos y patrocinadores institucionales.....	96
2.11 Falta de claridad en la identificación y necesidad del proyecto “Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA”, así como debilidades en la planificación y alcance.	97
2.12 No se cuenta con una metodología estandarizada para la distribución de los costos generales ni para las normas de liquidación en los costos de los proyectos de	

inversión pública.	103
2.13 Debilidades en el procedimiento de capitalización de obras.	107
2.14 Desactualización de las normas de liquidación en la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA y rezago en la capitalización de proyectos.	111
3. CONCLUSIONES.....	114
4. RECOMENDACIONES	118

Tablas de ilustraciones:

Figura N.º 1.....	25
Figura N.º 2.....	34
Figura N.º 3.....	37
Figura N.º 4.....	40
Figura N.º 5.....	42
Figura N.º 6.....	46
Figura N.º 7.....	48
Figura N.º 8.....	49
Figura N.º 9.....	53
Figura N.º 10.....	77
Figura N.º 11.....	92
Figura N.º 12.....	92
Figura N.º 13.....	93
Figura N.º 14.....	112

Tabla N.º 1.....	29
Tabla N.º 2.....	35
Tabla N.º 3.....	36
Tabla N.º 4.....	37
Tabla N.º 5.....	63
Tabla N.º 6.....	64
Tabla N.º 7.....	66
Tabla N.º 8.....	100

Gráfico N.º 1.....	67
Gráfico N.º 2.....	69
Gráfico N.º 3.....	71
Gráfico N.º 4.....	72
Gráfico N.º 5.....	72
Gráfico N.º 6.....	76
Gráfico N.º 7.....	78
Gráfico N.º 8.....	78
Gráfico N.º 9.....	79
Gráfico N.º 10.....	79
Gráfico N.º 11.....	80
Gráfico N.º 12.....	80
Gráfico N.º 13.....	81
Gráfico N.º 14.....	81



Gráfico N.º 15	82
Gráfico N.º 16	82
Gráfico N.º 17	83
Gráfico N.º 18	83
Gráfico N.º 19	85
ANEXO N.º 1	124
ANEXO N.º 2	125
ANEXO N.º 3	126
ANEXO N.º 4	128
ANEXO N.º 5	131

RESUMEN EJECUTIVO***¿Qué examinamos?***

Esta auditoría comprendió un primer estudio parcial de carácter especial el cual remitido a la Administración Superior mediante AU-2021-01073 de 20 de diciembre de 2021 el cual incluyó la revisión de la normativa interna y los procedimientos para la gestión de proyectos en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), los roles y responsabilidades de los involucrados en cuanto a dirección, el marco legal que regula la gestión de riesgos para los proyectos en las fases de preinversión e inversión y los sistemas de información.

Para este segundo informe final, se tuvo como objetivo principal, determinar oportunidades en la gestión del portafolio, la gestión del programa y la gestión de los proyectos. También se efectuó una evaluación del proceso de control en la fase de inversión, la priorización de los proyectos por parte de AyA; y se evaluó el cumplimiento de la normativa para una muestra de 21 proyectos (fase de preinversión, inversión y post-inversión).

Se analizó el período comprendido entre el 01 de junio de 2020 a junio de 2021, pero debido a la actualización de la normativa emitida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) fue necesario ampliarlo en los casos en que se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

La gestión de proyectos de inversión pública, con un enfoque de gobernanza y con los controles requeridos, es importante para poder brindar a la ciudadanía costarricense transparencia en la gestión y seguridad de la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos de inversión en cada uno de sus fases y etapas, mediante el uso adecuado de los recursos públicos, implementando herramientas sistematizadas para mejorar el desempeño de cada proyecto, programa y consecuentemente del portafolio; lo cual es determinante en el desarrollo AyA, alineado a la estrategia país, para alcanzar un impacto positivo en la parte social y económica, mejorar calidad de vida de la población costarricense y las prioridades del país.

Es por ello, que la gestión de proyectos de inversión pública debe estar de acuerdo con la prioridad y conveniencia institucional, con el objetivo de cumplir la misión y visión de AyA, en brindar servicios de agua potable, alcantarillado sanitario e hidratantes, con calidad, cantidad y continuidad, generando salud pública y generando un mayor bienestar en el futuro.

Por lo anterior, es que se AyA debe fortalecer la gobernanza de la gestión de portafolio de inversión pública del AyA, que incluya los procesos, los procedimientos, criterios de priorización, roles y responsabilidades claros institucionalmente evitando duplicidades y con líneas claras de dirección, instrumentos, metodologías, sistemas de información, herramientas, gestión de riesgos y comunicación transparente del desempeño.

El plan de inversión pública del AyA para los años 2021 y 2020 era de ₡133 089 564,53 miles y ₡ 134 786 491, 26 miles; respectivamente.

¿Qué encontramos?

AyA presenta debilidad en la gobernanza del portafolio, los programas y proyectos de inversión pública. Existen debilidades en cuanto a los roles y responsabilidades, normativa interna desactualizada y duplicada, falta de un sistema de información, falta de líneas de autoridad clara que permita asegurar un control y un seguimiento oportuno de los proyectos durante todo su ciclo de vida. Lo anterior, ha generado una baja ejecución de portafolio, y con ello el logro eficiente y eficaz de los objetivos institucionales, y con ellos los objetivos del país.

AyA cuenta con un Plan de Inversión Pública a 5 años, sin embargo, la norma vigente normaba que debía ser un Programa de Inversión Pública no un plan. El plan de inversión para el quinquenio 2021-2025, no fue autorizado por el máximo jerarca, la Junta Directiva, a la cual tampoco se le brindar informes de rendición de cuentas (desempeño), en una forma que permita la toma de decisiones oportuna y con información confiable, útil y fundamental como son: los riesgos, la línea base, las variaciones en alcance, costo y tiempo de los proyectos y los indicadores de desempeño. Algunos informes de ejecución inclusive no presentan información por la falta de rendición de cuentas del responsable.

A pesar de que existe normativa, se determinaron inconsistencias al no existir una única y estandarizada metodología para la priorización de los proyectos institucionales, por lo cual es necesario realizar esa estandarización de acuerdo con lo requerido por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como rector.

Asimismo, se presentan algunas debilidades en la normativa interna relacionada con los controles para la gestión de proyectos de inversión pública institucional, así como inconsistencia de la información y ausencia de controles para la debida verificación de los datos referentes a la gestión de proyectos que se remite a los entes externos. La PMO debía realizar auditorías de los proyectos, pero las mismas no fueron realizadas.

Además, se realizó una verificación de datos a una muestra de 21 proyectos, para lo cual se señalaron algunas debilidades encontradas en la gestión y administración de estos, desde la fase de preinversión. Con la verificación de datos de los proyectos, también se pudo determinar inconsistencias en los nombres de los líderes de proyectos y patrocinadores institucionales.

AyA no cuenta con una metodología institucional válida y aprobada para la Fase de Post Inversión en los proyectos, que permita validar el cumplimiento de los objetivos propuestos y solución de los problemas.

Igualmente, la falta de claridad en la identificación y necesidad del proyecto “Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA”, así como debilidades en la planificación y alcance de este.

Mediante pruebas de auditoría interna, se determinó que no se cuenta con una metodología estandarizada para la distribución de los costos generales (administrativos, pagos de intereses, pagos de comisiones de compromiso, valoración de moneda) ni para las normas de liquidación en los costos de los proyectos de inversión pública, de la misma forma, debilidades en el procedimiento de capitalización de obras y la desactualización de las normas de liquidación en la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA y rezago en la

capitalización de proyectos.

¿Qué sigue?

En el presente informe se giran recomendaciones a la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, Dirección de Planificación Estratégica y a la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA, con el fin de que las debilidades y oportunidades de mejora, señaladas en este informe, puedan generar mejoras en las situaciones encontradas, para fortalecer la gestión de los programas y proyectos de inversión pública para las fases y etapas del ciclo de vida de los proyectos, conforme a la normativa vigente, con un enfoque basado en gobernanza, control y riesgos, conforme lo establece la Ley General de Control Interno Nro. 8292, también, determinar las oportunidades para estandarizar las metodologías, lineamientos y procedimientos para todo el ciclo de vida de proyecto, conforme a lo establecido por Mideplan y a lo establecido en la nueva normativa, por lo que también se requiere fortalecer los roles y competencias de los involucrados coordinando con Mideplan la capacitación requerida.

Reiteramos lo señalado en el informe parcial, con mayor razón ya que la nueva normativa ajusta el rol de la Dirección de Planificación Estratégica como la UPI y como el enlace con el Sistema Nacional de Inversión Pública de Mideplan. Es necesario e imperante que se analicen los requerimientos y los recursos que se podrían asignar a la UPI, para que puedan cumplir a cabalidad con lo designado en la normativa interna y externa.

Además, con el enfoque de gobernanza, es necesario que el Jerarca, la Administración Superior, y todas las áreas que gestionan proyectos, trabajen en fortalecer la estrategia institucional, con el fin de que se alcancen las metas propuestas en los objetivos estratégicos, mediante un seguimiento periódico.

Mediante las recomendaciones emitidas la Auditoría Interna, pretende el coadyuvar con la Administración en el logro de los objetivos estratégicos, mejorando la gestión de riesgos para los proyectos de inversión pública, fortaleciendo el sistema de control interno, además, dar una propuesta de valor para el Jerarca, quien fue el que solicitó este estudio, pero ante todo brindarles herramientas de gobernanza para mejorar la gestión y para la toma de decisiones, con el fin de tener un solo objetivo común.

27 de mayo del 2022

ES-02-2021

INFORME FINAL Nro.ICI-2022-004

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DE LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE DIRECCIÓN, CONTROL Y VALORACIÓN DEL RIESGO EN LOS PROCESOS DE DIRECCIÓN DE PORTAFOLIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMAS Y DIRECCIÓN DE PROYECTOS, PARA ASEGURAR LA EFICACIA EN LOS PROYECTOS

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen de la auditoria.

El 11 de febrero del 2021, la Junta Directiva tomó el acuerdo 2021-062, que indica:

“Esta Junta Directiva conoce y aprueba la moción presentada por la directora Yolanda Acuña Castro y acuerda: 1. Solicitar a la Auditoria Interna que realice un estudio especial de eficiencia, eficacia, economía y efectividad de los diferentes programas de inversión que se han ejecutado en los últimos cinco años en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), en el cual se evalúe la inversión pública ejecutada en las unidades ejecutoras y áreas encargadas de la inversión de proyectos de construcción, dando un especial énfasis en los costos reales de los proyectos y las razones por las cuales existen variaciones. Para lo cual se le solicita a la Auditoria Interna que en el plazo de dos semanas establezca e informe a este despacho la metodología y plazos para abordar este requerimiento”. (el destacado no es del original)

El 05 de marzo de 2021, la Auditoría Interna comunicó con el oficio AU-2021-00132 a la Junta Directiva, la inclusión de la Auditoría de carácter especial ES-02-2021 en el Plan de Trabajo Anual 2021, conocido con el acuerdo No. 2021-153 del 26 de marzo de 2021.

Considerando la independencia de criterio que tiene la Auditoría Interna, los recursos limitados con que contamos y la cantidad de proyectos de inversión pública que administra el AyA, sería imposible evaluar la eficacia, economía y eficiencia de cada proyecto en la fase de inversión, por lo que se cambió el objetivo y el alcance a partir de las potestades, competencias e independencia de criterio que tiene la Auditoría Interna.

La Auditoría Interna consideró fundamental analizar los procesos de control, dirección y riesgos; que tiene el AyA, para asegurar la eficacia en los proyectos de inversión pública.

1.2 Objetivo general.

Evaluar la efectividad de los procesos institucionales de dirección, control y valoración del riesgo en los procesos de Dirección de portafolio, Dirección de Programas y Dirección de Proyectos, para asegurar la eficacia de estos.

1.3 Objetivos específicos.

- a. Analizar, verificar y determinar, la existencia, cumplimiento y la aplicación a cabalidad de la normativa en materia de gestión de proyectos.
- b. Determinar, si los roles y responsabilidades de los actores que participan en la gestión de proyectos institucional están claramente definidos y se están cumpliendo.
- c. Analizar y determinar si el portafolio institucional facilita la gestión de proyectos, en aras del cumplimiento de las prioridades y que genere valor público, y determinar si se cuenta con los aspectos necesarios para la toma de decisiones.
- d. Evaluar la razonabilidad de la información emitida por los responsables, las bases de datos y los sistemas de información, en materia de gestión de proyectos de inversión pública, con el fin de determinar posibles debilidades que puedan estar afectando la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información para la toma de decisiones.
- e. Comprobar si existen lineamientos, procedimientos, metodologías, instructivos normalizados y otros estandarizadas, para gestionar proyectos de manera integrada y adecuada, con la normativa vigente.
- f. Determinar la efectividad en los controles establecidos en la gestión de proyectos de inversión, y si son eficaces y permiten determinar las razones de posibles desviaciones en los proyectos, para la toma de medidas oportunas.
- g. Identificar y evaluar las actividades de control relacionadas con el registro contable de las obras en proceso.
- h. Evaluar la metodología utilizada para el nivel de tolerancia para la administración de riesgo en los proyectos de inversión pública (preinversión-inversión).
- i. Evaluar la administración de riesgos en los proyectos y de los proyectos de inversión pública.

- j. Evaluar las acciones de la Junta Directiva, Gerencia General, Dirección Planificación y la PMO, en la administración de riesgos.

1.4 Alcance de la Auditoría

Los procesos para evaluar en cuanto a dirección son la planificación estratégica, gestión de portafolio de proyectos, además el control gerencial, rectoría técnica, cooperación y relaciones internacionales, incorporando en el estudio la determinación y administración de los riesgos

El período de examen comprende entre el 01 de junio de 2020 al 30 de junio de 2021, ampliándose en caso necesario.

En el alcance no se consideró como área o proceso sujeto de estudio, por parte de esta auditoría, lo referente a la propuesta institucional acerca de un sistema de información en desarrollo, el cual está en proceso.

1.5 Criterio de auditoría

La comunicación de esta Auditoría Interna fue mediante el AU-2021-00484 de 06 de julio de 2021, Posteriormente se presentaron los criterios al Gerente General, Presidente Ejecutivo y Director de Planificación Estratégica, en una sesión virtual, los criterios relativos al análisis y fundamento legal para la ejecución de esta auditoría el 15 de julio de 2021, a las 11:00 am, no se recibieron observaciones

1.6 Metodología Aplicada.

La auditoría se realizó de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno Nro.8292, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y Manual de Políticas y procedimientos de la Auditoría Interna de AyA.

La metodología empleada se enfocó en la aplicación de técnicas de auditoría, tales como: solicitudes de información, revisión y análisis de documentos, análisis de la documentación en los repositorios, encuestas, entrevistas, y consultas al ente rector en materia de inversión pública.

1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría

Las respuestas dadas por la Administración Activa no estaban completas, lo que obligó a la Auditoría Interna a tener que emitir nuevas solicitudes de información, esos atrasos afectaron la ejecución de la auditoría. Además, los repositorios no cuentan con la información completa, por lo cual fue necesario realizar entrevistas a líderes de proyecto para verificar la información. También, nos limitó que los informes que allí se encuentran y han sido remitidos a los entes externos, así como

las evaluaciones y otra información requerida, presentaba inconsistencias, limitando la realización del estudio, y siendo necesario ampliar las pruebas y los tiempos.

Tampoco fue posible evaluar eficacia debido a que no se contaba con actas de constitución, líneas base reales, un cronograma estandarizado para todo el ciclo de vida del proyecto y había diferentes datos en varios repositorios.

Por otra parte, en algunos casos las respuestas de la Administración no eran claras o integrales, lo que obligaba a volver a preguntar, con el consecuente atraso en la auditoría.

1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.º8292

En atención a recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República y en aras de cumplir con la legislación vigente, sobre todo con el fin de fortalecer los canales de información entre los titulares subordinados y la Auditoría Interna, se transcribe los artículos Nro. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, publicada en la Gaceta Nro.169 del 4 de setiembre de 2002.

“[...]

ARTÍCULO 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados.

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) *El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.*

b) *Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.*

El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37.—Informes dirigidos al jerarca. *Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que*

corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

ARTÍCULO 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. *Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.*

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.”

ARTÍCULO 39. — Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable”.

1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría

Los resultados de la auditoría se expusieron en una conferencia virtual el día 16 de diciembre de junio 2022, a la 1:30 pm.

Con el oficio AU-2022-00775 del 17 de junio de 2022, se le remitió a la Presidencia Ejecutiva y Gerencia General, el informe borrador.

En el Anexo N.º5 se resumen las observaciones efectuadas por la Directora Financiera. Con el oficio GG-2020-02656 recibido el 6 de julio, la Gerencia General indicó que no se recibieron observaciones de las áreas involucradas.

1.10 Acrónimos

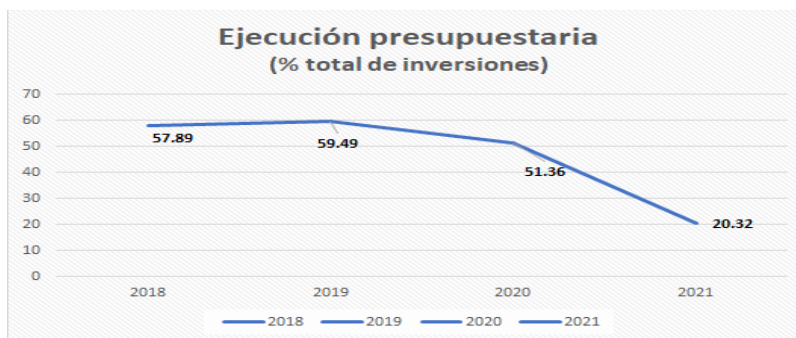
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado
Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPIP	Banco de proyectos de inversión pública
CDP	Comité Dirección de Proyectos
CGR	Contraloría General de la República
DPE	Dirección de Planificación Estratégica
FROPI	Formulario para Proyectos de Inversión
GG	Gerencia General
GMIFEPAYA	Guía Metodológica de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario.
Guía de PMBOK	Guía de los Fundamentos de Dirección de Proyectos
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOF	Manual de la Organización Funcional
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
PAAM	Proyecto Abastecimiento para el Acueducto Metropolitano. (Quinta Etapa)
PAPS	Programa de Agua Potable y Saneamiento
PMI	Project Management Institute
PMO	Project Management Office
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SAID	Subgerencia Ambiente, Investigación y Desarrollo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
Setena	Sistema Técnica Nacional Ambiental
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UPI	Unidades de Planificación Estratégica
UE	Unidad Ejecutora
UE BCIE/AYA	Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AYA
UEN	Unidad Estratégica de Negocios
PAAM	Programa de agua del área metropolitana
PyC	Programación y Control

1.11 Antecedentes

Con el oficio AU-2021-01073 de 20 de diciembre de 2021, se emitió el informe parcial Nro. ICI-2021-011, del cual se determinaron los siguientes hallazgos:

- **2.1** Normativa interna con vacíos, sin actualizarse y duplicada.
- **2.2** Duplicidad de funciones en cuanto al rol de DPE y la Oficina de PMO, la cual no está autorizada por Mideplan.
- **2.3** Falta de claridad y uniformidad en los roles y responsabilidades de Encargado de Portafolio, Encargado de Proyecto y Patrocinador.
- **2.4** Falta de formalización de las actas de constitución de los proyectos de inversión pública.
- **2.5** Falta de cumplimiento en un objetivo de inversión pública del Plan Estratégico 2016-2020.
- **2.6** Normativa interna relacionada con el SEVRI y la gestión de los riesgos en las fases de preinversión e inversión la cual presenta debilidades.
- **2.7** Algunos proyectos de inversión pública en etapa de ejecución no cuentan con identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales.
- **2.8** El AyA no cuenta con un sistema de información integral para los proyectos de inversión pública que incluya todas las fases y etapas del ciclo de vida.

Además, se indicó la baja ejecución presupuestaria para el período de alcance de este estudio de Auditoría Interna:



Fuente: Informes de inversiones de la DPE, FOPRI.

El presente informe corresponde al análisis del portafolio, el proceso de control y monitoreo y el cumplimiento de la normativa aplicable para una muestra de 21 proyectos que se encuentran en la fase preinversión e inversión, y concluidos.

Producto del análisis y verificación de la información existente en AyA, suministrada por los responsables, y la información sobre la gestión de los proyectos de inversión, se considera oportuno necesario señalar, que esta Auditoría Interna, por su alcance

está realizando este estudio con base en la normativa de Mideplan hasta el 2021, sin embargo, debido al cambio de esta normativa las recomendaciones se harán con la nueva normativa emitida por el rector.

Además, la descripción de las fases y etapas (ya había sido señalado en el informe parcial):



Fuente: Decreto Ejecutivo Nro. 43251-PLAN²

2. RESULTADOS

2.1 Debilidades en la gobernanza de la gestión del portafolio de inversión pública.

De acuerdo con lo revisado y analizado por esta Auditoría Interna en cuanto a la gestión institucional de proyectos de inversión pública, se determinaron debilidades en la gobernanza de los proyectos de inversión pública a saber:

- Existen diferentes roles dentro de la estructura organizacional relacionados con la gestión de proyectos que deben revisarse para asegurar el cumplimiento de la normativa de Mideplan, evitar duplicidades y buscar la uniformidad.

Estos roles están en decretos ejecutivos (préstamos de proyectos), en el reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Directiva, manual organizacional funcional, manual de cargos, guías, manuales, procedimientos e instructivos. Por ejemplo, el Programa PAPS depende directamente de la Presidencia Ejecutiva y el Programa BCIE de la GG.

AUDITORÍA INTERNA

Se requiere formalizar los roles¹, de Encargado de Portafolio, Encargado de Programa y Encargado de Proyecto, con responsabilidades claramente establecidas en la estructura, el manual de cargos y la normativa interna. Por ejemplo, la GG nos respondió con el oficio GG-2021-01415 que el director del Portafolio era un funcionario de la DPE, pero que no es “persona responsable de la gestión y la toma de decisiones respecto a los proyectos y programas”. A su vez, indicó que la PMO (Project Management Office) no interviene activamente de la construcción, análisis y priorización del Portafolio Institucional.

- Existen duplicidades entre la PMO de la GG y la DPE, en el informe parcial, ya había sido señalado, que Mideplan no aprobó la PMO de la GG.
- También se evidenciaron debilidades en las relaciones de coordinación y de gestión de la información institucional, y que fueron señaladas también en el informe de la Aresep ET-080-2021. Dichas debilidades se evidenciaron también en el “archivo de estudio de ajuste tarifario”.
- En la carta de Gerencia de AyA, sobre la liquidación Presupuestaria emitida por la Auditoría Externa, Consorcio EMD Contadores Públicos Autorizados, para el período que terminó el 31 de diciembre de 2021, se indicó con respecto a la subejecución del Programa 03: Inversiones de \$64,915,751.44, por lo cual la Auditoría Externa recomendó:

“[...]Es necesario que con base en el acuerdo de Junta Directiva Nro.2016-070 del 16 de febrero 2016, distintas gerencias institucionales mejoren las estrategias de ejecución y de supervisión adecuadas sobre los programas presupuestarios, en aras de alcanzar un menor superávit y lograr así que los presupuestos sean los más reales posibles mediante un uso eficiente y adecuado de los recursos.”

- Normativa interna desactualizada y duplicidades entre la normativa emitida por la DPE y la PMO de la GG.
- Debilidades en cuanto a la normativa de la administración de riesgos, de y para los proyectos.

¹ Los Lineamiento Metodológico para la definición y gestión de portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública definen:

“Encargado del portafolio: es la persona responsable de la gestión y la toma de decisiones respecto a los proyectos y programas, que permitan cumplir con los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación. Las funciones y los procesos de la gestión del portafolio generalmente abarcan toda la entidad

Encargado de programa: es la persona responsable de asegurar que los procesos asociados al programa y la gestión del mismo se alinean con la de gestión del portafolio y hace posible que los equipos de proyectos completen con éxito su trabajo. El encargado de programa asegura que los entregables de los proyectos generen los beneficios esperados, se organicen y ejecuten de forma coherente.

Encargado de proyecto: es el responsable de liderar al equipo de proyecto para alcanzar los objetivos establecidos, para ello debe gestionar eficazmente el ciclo de vida del proyecto; además, de satisfacer las necesidades de tareas, del equipo y las individuales”.

- Debilidades en cuanto a las comunicaciones e informes de desempeño de los proyectos de inversión pública.
- No se tiene formalizado el Plan de Gestión de Portafolio, el Plan de gestión del programa ni el Plan de gestión del Proyecto. Aunque, el AyA adoptó el modelo de sanas prácticas conocido como la Guía de Fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK) para la fase de inversión, no se documentan los planes de gestión para las áreas de conocimiento.
- No se cuenta con un sistema de información para administrar los proyectos en todo su ciclo de vida (para todas sus fases y etapas).

La gobernanza es parte indispensable de la eficacia de los proyectos de inversión pública. En el informe parcial ICI-2022-011, se evidenció que del 2018 al 2021 la ejecución financiera de los proyectos institucionales no superó el 60%, e inclusive para el 2021 fue de un 20,32%.

El Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (Decreto Ejecutivo N.º 34694-PLAN-H)² vigente según el alcance de la auditoría norma que el Proceso de inversión pública es el conjunto de actividades y tareas, sistematizadas en el SINP, destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, mediante cualquier forma de financiamiento. También norma la responsabilidad de Mideplan como rector, de emitir las Normas Jurídicas y Técnicas, así como los Procedimientos de Inversión Pública.

Las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública³ norman:

“Las instituciones deben impulsar y fomentar el establecimiento de una cultura en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos, que conlleve a la búsqueda de las mejores alternativas de creación de bienes y servicios públicos para cumplir sus funciones institucionales. Esta cultura debe basarse en el fomento de la formación de capital humano institucional y en el establecimiento de alianzas de trabajo con los centros universitarios y de investigación; así como en el desarrollo de programas y proyectos de calidad, que facilite seleccionar aquellos más convenientes para el país y asegurar el uso de los recursos institucionales en forma racional y eficiente”.

Los Lineamiento Metodológico para la definición y gestión de portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública, publicados por Mideplan en el año 2020, norma como gobernanza de las inversiones públicas:

² Publicado en La Gaceta N.º162 del 22/08/2009, que fuera actualizado con el Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (Decreto Ejecutivo N.º43251, publica en La Gaceta N.º213 del 04/11/2021

³ Publicadas en La Gaceta N.º139 del 20/07/2009

“...la gobernanza de la gestión portafolio de inversión pública debe materializarse en un documento que contenga como mínimo los procesos y procedimientos necesarios para la gestión del portafolio, considerando los componentes identificados, los criterios de priorización definidos, así como los roles y responsabilidades establecidas, los instrumentos, técnicas, herramientas o metodologías asociadas. Algunos de los elementos adicionales a tomar en consideración son: la gestión de riesgo y de las comunicaciones”.

Esos mismos lineamientos son los norman:

“La gestión del portafolio requiere del establecimiento de al menos los siguientes tres roles:

Encargado del portafolio, Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s), estos a su vez tendrán un equipo del portafolio y/o portafolios subordinados, un equipo de programa o un equipo de proyecto, a designar según corresponda.

Estos roles tienen en común la necesidad de definir los cargos o puestos con los requerimientos específicos y competencias para gestionar el portafolio y sus componentes, así como el desarrollo de procesos, procedimientos, instrumentos, técnicas, herramientas o metodologías que la entidad aplica para el ciclo de vida del portafolio, los programas y proyectos, incluyendo los planes de gestión respectivos.

Es importante recalcar que el (los) Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s) son roles temporales, conforme la duración del ciclo de vida o la fase que le haya sido asignada.

Además, según la gestión de la entidad es posible que al (a los) Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s), le sean asignados nuevos programas o proyectos para la capitalización del conocimiento y la generación de capacidades de la entidad en gestión de proyectos.

A continuación, se enuncian algunas de sus responsabilidades:

- *El Encargado del portafolio tiene la responsabilidad de coordinar y realizar el seguimiento*

de los componentes del portafolio, además de informar al Jarca el rendimiento y avances de cada componente.

- *Los Encargados de programas deberán rendir cuentas al Encargado del portafolio por la eficiencia y efectividad del programa para el logro de los beneficios y coordinar con los Encargados de proyectos, el cumplimiento de los beneficios esperados.*

- *Los Encargados de proyectos tendrán relación directa con los Encargados de programas o el Encargado del portafolio, todo dependerá si gestionan proyectos incluidos dentro de un programa o de manera independiente y deberá rendir cuentas por la generación de bienes y servicios que le dieron origen al proyecto.*

Las responsabilidades específicas de dichos roles deberán ser definidas por las entidades, en el momento en que el portafolio y sus componentes son aprobados.

La entidad deberá definir si los Encargados de programas y los Encargados de proyectos serán designados ya sea para la fase de preinversión y para la fase de inversión o si se designarán encargados y equipos de trabajo diferentes, según la fase del ciclo de vida, estableciendo los entregables de una fase a otra”.

Según la Contraloría General de la República, en un informe emitido en el 2018 de una auditoría de carácter especial en Mideplan:

“...el portafolio, los programas y los proyectos deben operar dentro de una serie de límites impuestos por la organización, a través de su estructura y de su marco de gobernanza; marco que se expresa en un conjunto estandarizado de conceptos, prácticas y criterios que sirven de referencia para enfocar la gestión organizacional y que, para el caso concreto de la administración pública, deriva en políticas, normas, procedimientos, sistemas y procesos organizacionales debidamente aprobados...”

Como principal causa de las debilidades en la gobernanza está la desactualización de la estructura organizacional, con la realidad y el evidente desconocimiento y falta de aplicación de la normativa emitida por Mideplan en cuanto a inversión pública.

El no contar con una gobernanza madura y debidamente formalizada afecta en la eficacia y eficiencia en la gestión del portafolio, los programas y los proyectos. La gestión del portafolio y las actividades de control deben cumplir con la normativa, los instrumentos metodológicos elaborados por Mideplan para tal fin, así como otras herramientas o técnicas de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente.

2.2 AyA cuenta con un Plan de Inversión Pública a 5 años que presenta oportunidades de mejora conforme el bloque de legalidad.

2.2.1 Incorrecto nombre del portafolio de proyectos de inversión pública y falta de claridad institucional en cuanto a la figura del Encargado del Portafolio.

Durante los años en que estuvo vigente las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública (diciembre, 2019), hasta el 2021 el AyA formulaba lo que se conoce como un “Plan de Inversión Pública” para cinco años, el cual separa los proyectos de inversión pública, en acueductos y alcantarillado y no un Programa Institucional de Inversión Pública. Es plan incluye la lista de los proyectos de inversión pública⁴ para cada programa, con una clasificación de macroinversión e microinversión. También se incluye el equipamiento en proyectos de acueducto y alcantarillado, equipamiento en la Sede Central, reservas y la compra de terrenos.

⁴ No se incluyen los proyectos que corresponde al desarrollo de sistemas de información. Esta auditoría interna emitió una advertencia al respecto con el oficio AU

Este Plan de Inversión Pública incluye proyectos en la fase de inversión y proyectos en la fase de preinversión, que se destacan de esa forma para el Subgerencia Ambiente Investigación y Desarrollo (SAID), Subgerencia Gestión Sistemas Delegados (SGSD) y la GG.

Es necesario señalar que, a partir de octubre 2020, se aprobó el *“Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del Portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”*, para el cual se dio un transitorio único de acuerdo con lo señalado en el oficio MIDEPLAN-AINV-OF-218-2021 del 18 de noviembre de 2021. Estos lineamientos norman:

“Toda entidad debe definir un Portafolio y alinear sus componentes a las prioridades país y/o objetivos estratégicos, por lo que, no deben existir componentes que se gestionen de manera independiente y sin la cobertura del Encargado del portafolio, es decir, no se debe desarrollar la preinversión, inversión y post inversión de componentes que no estén dentro del portafolio y que no hayan sido identificados, seleccionados, priorizados y aprobados”

“El Jerarca conformará e instruirá a un equipo interdisciplinario temporal con las competencias en la gestión de proyectos o vinculados al proceso de inversión pública, para realizar el estado de situación de la inversión y la fase de inicio del portafolio, la cual incluye la identificación, selección, priorización inicial y aprobación de los componentes, de tal forma que, una vez aprobada la propuesta de portafolio, corresponderá su gestión cíclica conforme lo definido”.

“El Encargado del portafolio tiene la responsabilidad de coordinar y realizar el seguimiento de los componentes del portafolio, además de informar al Jerarca el rendimiento y avances de cada componente”.

A su vez, dicho lineamiento define al Encargado del portafolio como la persona responsable de la gestión y de la toma de decisiones con respecto a los proyectos y programas, que permitan cumplir con los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación. Las funciones y los procesos de la gestión del portafolio generalmente abarcan toda la entidad.

También, se le consultó a la GG con el AU-2022-00250 el 03 de marzo de 2022, los responsables institucionales del ciclo de vida del portafolio (inicio y la gobernanza, planificación, ejecución y seguimiento y evaluación), en apego a lo que norma el *“Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del Portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública”*.

El Gerente General indicó con la certificación GG-2022-00960 que: *“[...]El proceso de gestión del portafolio no es parte de las competencias de la Gerencia General. Para proyectos, la planificación, ejecución seguimiento y evaluación, lo realiza el líder de proyecto con su respectiva jefatura”*. Mediante el memorando GG-2021-01415 de 9 de mayo de 2021 en respuesta al AU-2021-00298, la GG indicó a esta

Auditoría Interna que, el Director del Portafolio de Proyectos es el señor Ronald Wachsman Azofeifa, quien es un funcionario de la DPE.

Como fue indicado en el informe parcial, en el Manual Organizacional Funcional, se le otorgan responsabilidades a la GG en cuanto al portafolio, entre las que se destaca:

“Determinar la prioridad, conveniencia y viabilidad de los diferentes proyectos que se propongan para construir, reformar, ampliar, modificar obras de acueductos y alcantarillados; las cuales no se podrán ejecutar sin su aprobación; y elevar a consideración de la Junta Directiva para su aprobación”.

“Controlar la adecuada inversión de todos los recursos que el Estado asigne para obras de acueductos y alcantarillado sanitario”.

“Formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes operativos, presupuestarios y las modificaciones presupuestarias, cumpliendo los lineamientos emitidos por la Dirección de Planificación Estratégica”.

“Proponer, aprobar y ejecutar el Sistema Específico de Valoración de Riesgo de la dependencia, siguiendo los lineamientos correspondientes”.

“Velar porque en los planes operativos y presupuestarios de la Gerencia y Subgerencia General se incorporen los proyectos necesarios que administren los riesgos inherentes a su gestión”

En el caso de la Presidencia, el Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, GG y Sub-Gerencia de AyA ⁵, norma que tiene la facultad de requerir la información, para la supervisión y evaluación de los programas del AyA, y conforme con sus resultados recomendar a la Junta Directiva, lo que estime pertinente para el fortalecimiento, reajuste y finiquito de estas, según corresponda:

Lo anterior, evidencia la existencia de una deficiencia en el proceso de gobernanza, ya que el rol del Encargado del Proyecto se le asignó a un funcionario de la DPE, sin embargo, debe recordarse que conforme el bloque de legalidad⁶ la DPE (UPI), es responsable de:

“g) Vigilar por la correcta aplicación de las normas y lineamientos de inversión pública, coordinar las inscripciones y actualizaciones del proyecto según ciclo de vida en el BPIP, y velar para que la información de los proyectos sea de calidad, oportuna y confiable.”

⁵ Aprobado con el acuerdo de Junta Directiva AN2015-208, y que fuera comunicado el 01.07.2018

⁶ Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo N° 37735PLAN del 06 de mayo del 2013) con las reformas por la entrada en vigencia del Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública

Por lo tanto, no podría por segregación de funciones tomar decisiones y vigilar el cumplimiento de la normativa. Además, la gestión del portafolio debe entenderse como una gestión coordinada del portafolio y sus componentes (puede contener uno o más portafolios subordinados), con el propósito de alcanzar las prioridades país y/o los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación, la cual se sustenta en las siguientes fases: inicio, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, para la toma de decisiones y la optimización de los recursos.

Por el contrario, la DPE, indicó con el oficio PRE-PLA-2022-00135:

[...]

“8. ¿Quién aprueba el Portafolio de Proyectos Institucional? ¿Este es presentado a la Junta Directiva?

El portafolio de proyectos institucional lo aprueba el comité superior de proyectos y el Plan de Inversiones y los presupuestos, son validados por la Gerencia General, quién a su vez lo somete a la Junta Directiva.”

Otra contradicción, es lo señalado en el “Procedimiento: Gestión de portafolio de inversiones, EST-02-02-P”, que cita:

[...]

“7.5 Actualiza el Portafolio y traslada a la Gerencia General.

La DPE a través del Área PF y CP, actualiza el Portafolio de Necesidades, de acuerdo con el resultado del CDP, en el caso de las necesidades aprobadas, las traslada a la Gerencia General, para que continúe con el proceso de Gestión de Proyectos; en el caso de las que se pospongan o rechacen, se comunica a los interesados y las archiva, para otra ocasión, según sea el caso.” El resaltado no pertenece al original.

Como parte del análisis realizado por esta Auditoría Interna, de los procedimientos, instrumentos, herramientas y metodologías que acompañan la gestión del “Portafolio Institucional de Proyectos Institucional”, se evaluó el documento denominado *“Instrucción de trabajo: Priorización de proyectos código: CEG-10-02-14”*, el cual fue elaborado por la GG mediante la PMO, revisado y aprobado también por la GG por las funcionarias del sistema de calidad. Del resultado del análisis de este documento y verificado con los funcionarios de esa, se logra evidenciar que existe desconocimiento del ciclo de vida del portafolio de proyectos, según como lo establece Mideplan, además, dicho documento fue presentado a la Junta Directiva en cumplimiento con el acuerdo 2021-0294.

Por otra parte, se determinó que el concepto de “Portafolio” de proyectos de Inversión Pública, no es claro, ya que según el memorando PRE-PLA-2022-00135 emitido por la DPE, señala *“La priorización de los proyectos en el Portafolio y por ende en el Plan de Inversiones, que se han denominado estratégicos y que están financiados mediante cooperaciones reembolsables (...)”*, evidenciando que el plan y el portafolio, para ellos son lo mismo. De igual forma mediante correo electrónico

del 22 de noviembre de 2021, se le solicitó a la DPE, lo siguiente: *“nos remita el informe o los informes emitidos durante el 2021, acerca de la gestión del portafolio de proyectos institucional.”*, para lo anterior, nos remitieron las evaluaciones al Plan de Inversiones y los informes de Ejecución Financiera Proyectos de Inversiones para el año 2021, importante señalar que este corresponde a los recursos programados, a las modificaciones que se han realizado, el monto ajustado y lo ejecutado.

El *“Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del Portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública”* cita:

“La gestión del portafolio requiere del establecimiento de al menos los siguientes tres roles:

Encargado del portafolio, Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s), estos a su vez tendrán un equipo del portafolio y/o portafolios subordinados, un equipo de programa o un equipo de proyecto, a designar según corresponda.

Estos roles tienen en común la necesidad de definir los cargos o puestos con los requerimientos específicos y competencias para gestionar el portafolio y sus componentes, así como el desarrollo de procesos, procedimientos, instrumentos, técnicas, herramientas o metodologías que la entidad aplica para el ciclo de vida del portafolio, los programas y proyectos, incluyendo los planes de gestión respectivos.

Es importante recalcar que el (los) Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s) son roles temporales, conforme la duración del ciclo de vida o la fase que le haya sido asignada.

Además, según la gestión de la entidad es posible que al (a los) Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s), le sean asignados nuevos programas o proyectos para la capitalización del conocimiento y la generación de capacidades de la entidad en gestión de proyectos”. [el destacado no es del original]

2.2.2 Plan de Inversión quinquenal 2021-2025 con información incompleta.

Mediante el memorando GG-2021-001415 de 09 de mayo 2021, la GG le remitió a la Auditoría Interna anexos que incluyen: “1. Plan de inversión acueducto 2021-2025 y 2. Plan de inversiones saneamiento 2021-2025”. La Auditoría Interna realizó la revisión pertinente de los datos suministrados, evidenciándose que las tablas dinámicas presentan columnas vacías, siglas las cuales no se entienden o datos que generan confusión, no tenían el detalla del nivel de riesgos del proyecto. Asimismo, los datos ubicados en algunas columnas no corresponden como por ejemplo la columna de BPIP, siendo importante incluir el código que da Mideplan al proyecto para ubicarlo en el Banco de Proyectos, además se indican datos como centros gestores (AYA/01030304), “0” y se indica “sin asignar” y un número, por ejemplo “Sin Asignar 115”, lo cual no es comprensible.

Con el *“Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del Portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública, indica:*

“La fase de inicio del ciclo de vida del portafolio comprende la identificación, selección, priorización y aprobación de sus componentes, para lo cual es necesario aplicar criterios de admisibilidad y de priorización, así como los procesos y procedimientos necesarios para su gestión, instrumentos, técnicas, herramientas o metodologías asociadas. Por lo tanto, el portafolio debe contar con información crucial de los programas y proyectos, que permita la toma de decisión oportuna. El lineamiento de marcos norma:

Los programas deben contar al menos con los siguientes elementos:

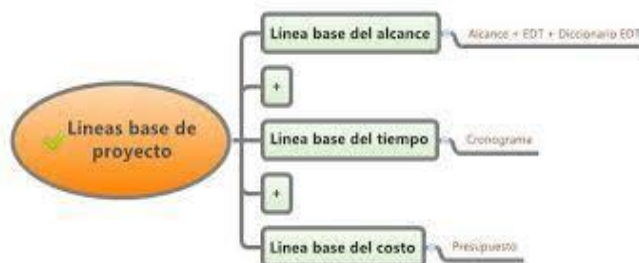
- 1. El problema u oportunidad que se abordará con el programa.*
- 2. Los objetivos, metas, indicadores y línea base del programa; así como su relación con los objetivos estratégicos o sectoriales, presentes en los instrumentos de planificación respectivos; en caso de tener una conformación a nivel de Rectoría.*
- 3. Definición del alcance, esto implica definir los procesos necesarios para garantizar que el programa incluye todo el trabajo requerido para completarlo con éxito.*
- 4. Los beneficios del (de los) programa (s), como entrega de valor para la organización.*
- 5. Los riesgos del (de los) programa (s), como aquellos eventos que vayan a generar un impacto sobre los objetivos, o bien, que atenten contra su cumplimiento.*
- 6. Los proyectos y su vinculación, coherencia y contribución con cada uno de los objetivos del programa, considerando al menos objetivos, metas, indicadores y línea base para cada proyecto.*
- 7. Las interrelaciones y dependencia de los proyectos.*
- 8. La entidad, unidad, departamento o área que podría ser responsable de cada proyecto.*
- 9. El estado y etapa de cada uno de los proyectos, debidamente registrados en el BPIP.*
- 10. El cronograma o mapa de ruta”*

2.2.3 Oportunidades de mejora respecto a la información del Plan de Inversión quinquenal (2021-2025) y debilidades de su informe de evaluación a junio de 2021.

En las hojas electrónicas del Plan de Inversión quinquenal (2021-2025) no se indica la línea base real de cada proyecto. Por lo tanto, la ejecución que se presenta con el porcentaje avance no permite visualizar si han existido aumentos en el costo del proyecto.. Para poder evaluar los avances es necesario esta línea base, como parte del seguimiento y evaluación. A su vez, la evaluación solamente se realiza respecto al avance del costo y no respecto al avance en el cronograma.

Figura N.º 1

Líneas base



Fuente: Instituto Internacional de costos

El informe de Evaluación del Plan de Inversiones tiene como objetivo demostrar la programación y ejecución financiera y el avance de los proyectos del plan de inversiones, sin embargo, en dicho informe se encontraron inconsistencias las cuales se señalarán más adelante de manera detallada.

En el punto 7. “Anotación General”, se indica lo siguiente:

“[...]

- *Para la obtención de la información del seguimiento, se les solicito mediante comunicación por medio de correo electrónico donde cada Área de responsabilidad debe remitir mediante una matriz la programación financiera y física de los proyectos y las Justificaciones del porque no se logró (en caso de no alcanzarse) y las acciones por realizar para que la ejecución del pendiente se logre, información que se puede visualizar en cada programa y proyecto.*
- *Se mantiene la entrega tardía, incompleta e incorrecta del avance de los proyectos, lo que dificulta la preparación de estos informes, con más prontitud.*
- *Para una mejor apreciación y visualización de la información en los cuadros del documento, se adjunta archivo con la matriz en Excel. El resaltado es nuestro.*

En cuanto a lo anterior, llama la atención que se indique que la información del avance de los proyectos es incorrecta, lo cual genera el riesgo de no poder dar la respectiva trazabilidad a la gestión de los proyectos en AyA, por lo cual debilitaría la transparencia de la información no solo para los entes internos, si no también, para los externos y principalmente los encargados del control. Además, la información de la programación financiera y física debería estar en un solo sistema estandarizado y no en una matriz de programación (tablas dinámicas), de las muchas que tienen que estar completando los líderes de proyecto y que, en algunos casos, tal y como se indicó tienen información incorrecta.

AUDITORÍA INTERNA

Mediante el análisis al informe de Evaluación del Plan de Inversiones, se observó que, se presenta la programación y ejecución, tanto financiera como del avance de los proyectos del Plan de Inversiones al 30 de junio 2021.

Asimismo, en el memorando PRE-PLA-2021-00366 de 30 de agosto de 2021, la DPE le indicó a la Subgerencia General que, para efectos de la evaluación trimestral, se toma como base el Plan de Inversiones Anual contemplado en el presupuesto, a continuación, se cita:

[...]

a. Si todos los proyectos indicados en el Informe de Evaluación del Plan de Inversión 2021 al 30 de junio del 2021 forman parte del Plan de inversión de acueducto y saneamiento 2021-2025 remitido con el oficio GG-2021-01415.

[...]

"En los archivos adjuntos, se adjunta comparación del Plan con respecto a la evaluación, en lo que respecta a los proyectos.

[...]

Como se indica en el Oficio PRE-PLA-2021-00110, la información del año 2021 es la contemplada en el presupuesto 2021 e incorporada en el SIFS, al mes de febrero."

Por otra parte, mediante acuerdo de Junta Directiva Nro.224-2021 de 26 de mayo de 2021, se indicó que, para las futuras evaluaciones, estas debían señalar lo siguiente:

[...]

1. Que a partir de los próximos seguimientos trimestrales de la ejecución del plan de inversiones se tenga como referencia el comportamiento estacional del mismo periodo de los últimos tres años comparando los porcentajes de cada año con el actual.

2. Identificar los principales riesgos y las acciones de mejora requeridas para administrarlos, especialmente en aquellos proyectos que superen los 4000 millones de colones."

Sin embargo, en el informe de Evaluación del Plan de Inversiones de junio de 2021 no se ven reflejados esos datos según lo requerido por la Junta Directiva e indicado anteriormente, tampoco se identifica el nivel de riesgos para los proyectos que según el acuerdo superen los 4000 millones de colones, ni las acciones de mejora para administrar esos riesgos.

Con el memorando PRE-PLA-2021-00366 de 30 de agosto de 2021, se indicó que, para efectos de la evaluación trimestral, se toma como base el Plan de Inversiones Anual contemplado en el presupuesto. En el documento se evidencian las siguientes oportunidades de mejora tales como:

AUDITORÍA INTERNA

- Faltan títulos descriptivos de la información que contienen algunos cuadros tales como el Nro. 7, Nro. 16, sin embargo, en el cuadro Nro.33 se indica que esa información corresponde a la Programación Financiera al 30 de junio de 2021, para poder determinar eso fue necesario analizar todos los cuadros de datos, los cuales no son consistentes en la explicación de lo que contienen.
- No existen acrónimos en el informe que indique que son las siglas, ejemplo ND, falta claridad en cuanto al parámetro que utilizan para señalar el porcentaje de la línea base, además, otros proyectos como el BPIP 000392, no indican datos de lo que señala el título del cuadro, que es avance, actividades programas y ejecutadas.
- Siguiendo con los ejemplos, según el Plan de Inversiones 2021, en el caso del proyecto BPIP 000373, este se encuentra como “proyecto finalizado”, con una línea base de 99.73% al 30 de junio 2021”, inició el 01 de febrero de 2008 y finalizaba el 08 de diciembre de 2020, el avance al 31 de diciembre de 2020 era de un 99.73% (todavía en ejecución) el mismo porcentaje a junio de 2021 (finalizado), siendo contradictorio que este proyecto presente el mismo porcentaje en estado de ejecución que finalizado.
- En el caso del proyecto Nro. 001940, ubicado en el Cuadro No.17, de la Unidad Ejecutora Programa Agua Potable y Saneamiento acerca de la Programación, avance y actividades realizadas, al igual que lo anterior, indica una línea base al 31 de diciembre de 2020, de un 15 % en el “Porcentaje de avance del proyecto Alcanzado”, aun cuando en las actividades alcanzadas, se indica que ya había finalizado el diseño, sin embargo, determinándose errores de diseño que se necesitaban corregir en la preinversión.

Pese a que la evaluación trimestral contiene la información aportada por las áreas institucionales que gestionan proyectos y esta es recopilada por la DPE, los resultados de avance de los proyectos, en algunos casos considera esta Auditoría Interna, no muestran la realidad de su avance, además, el no contar con la línea base original del proyecto no permite tener un parámetro real de medición, por lo que el porcentaje señalado no es un parámetro, la evaluación debería realizarse desde la preinversión y dar el seguimiento correspondiente hasta la evaluación post inversión. También se considera que, en la evaluación con respecto a los proyectos, para los datos relacionados con el avance financiero y físico, es necesaria la veracidad, esto para poder dar trazabilidad a la ejecución de los proyectos y conocer la realidad de estos. Igualmente, si existe una modificación al alcance, costo y tiempo del proyecto, debería indicarse.

A su vez, la información presentada en el informe de Evaluación del Plan de Inversiones, presentado a la Junta Directiva, contiene datos que no facilitan la toma de decisiones de parte de este. Las evaluaciones trimestrales y semestrales, del avance y ejecución del plan de inversiones institucional, es muy extenso y sin un resumen ejecutivo, con datos muy generales del avance de los programas, puede

obstaculizar al Jerarca, la identificación de puntos críticos de la gestión de los proyectos, aunque incluye recomendaciones, no han sido tomadas como oportunidades de mejora, ya que las situaciones se repiten. Debe recordarse, que una función de la PE es la de supervisar a la DPE y debe requerir la información real para la supervisión de los programas y proyectos de AyA, y conforme con sus resultados recomendar a la Junta Directiva, lo que estime pertinente para el fortalecimiento, reajuste o finiquito de estas.

Por otra parte, en la revisión de los acuerdos de Junta Directiva acerca de las sesiones en las cuales se les presentan los resultados del Plan de Inversión y su evaluación, se indica que el “análisis se realizó fuera de actas”, y que en algunos casos no se toman acuerdos, pese a que se han evidenciado atrasos considerables y subejecución de los programas y sus proyectos. Llama la atención que dichos informes, quedan como recibidos solamente, sin observaciones por parte del Jerarca.

Otro aspecto necesario e importante de señalar, que no se indica en los planes de inversión, los riesgos de los proyectos, lo que dificulta a la Junta Directiva tener una visión más clara sobre las consecuencias del incumplimiento de lo proyectado para estos, y así poder disminuir la vulnerabilidad del plan y lograr la optimización del portafolio, tal cual se establece en la normativa:

El “Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del Portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública” es claro que: el (los) Encargado (s) de programa (s) y el (los) Encargado (s) de proyecto (s) deben enviar al Encargado del portafolio los documentos y registros que sustenten el avance, justifiquen los atrasos u otros. El Encargado del portafolio consolida la información y la revisa en conjunto con su equipo para tomar las decisiones oportunas y emitir las recomendaciones al Jerarca e involucrados de los componentes acerca de cambios necesarios en la composición del portafolio, según las prioridades país o los objetivos estratégicos de la entidad.

Lo anterior, también implica la revisión periódica de la prioridad de los componentes. Esta revisión se puede aplicar indistintamente de la fase del ciclo de vida del portafolio y las etapas en que se encuentren sus componentes. Por eso, constituye un insumo fundamental para la actualización del plan de gestión del portafolio, la distribución y programación de los recursos.

Por lo tanto, la información del portafolio deberá ser contar con los atributos fundamentales de la calidad de información, que establecen las Normas de control interno para el Sector Público (norma 5.6): confiabilidad, oportunidad y utilidad. A su vez, deben establecerse y funcionar adecuados canales y medios de comunicación, que permitan trasladar la información de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna, a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución.

2.2.5 Existen dos planes de inversiones uno quinquenal 2021-2025 y otro por seis años 2021-2026, sin embargo, el primero no cuenta con aprobación del jerarca.

Como parte del análisis de la información existente, se realizó un cuadro con los planes de Inversión quinquenales, que se encuentran vigentes, según la información remitida por la GG y el acuerdo de Junta Directiva Nro. 2021-547, en la tabla siguiente, se estará ampliando la información.

Tabla N.º 1

Planes de inversión Quinquenales.

Plan	Acueducto (monto en miles)	Alcantarillado / Saneamiento (monto en miles)	Aprobación del Jerarca	Observaciones del Auditor
Plan de Inversiones de acueducto y saneamiento 2021-2025	¢465,290,314.13 miles.	¢210,497,723.53 miles.	Mediante el memorando AU-2021-00764, se le consultó a la señora Secretaria de la Junta Directiva Karen Naranjo, sobre la aprobación del Plan de Inversiones para acueducto y alcantarillado 2021-2025, nos indica que no consta acuerdo.	En el FOPRI no se registra el acuerdo de Junta Directiva de la aprobación de este plan, este plan fue remitido a la Auditoría Interna mediante el oficio de la Gerencia General GG-2021-01415. Además, mediante el memorando PRE-PLA-2021-00366 de 30 de agosto de 2021, la Dirección de Planificación Estratégica, le indicó a la Gerencia General <i>"En términos generales, el Plan de Inversiones Quinquenal, es la base para la ARESEP, y se confecciona, según servicio (acueducto, alcantarillado e hidrantes)."</i> Sin embargo, no hay aprobación de la Junta Directiva.
Plan de Inversiones Acueducto 2021 - 2026	¢936,743,789.2 7 miles	¢501,984,883. 15 miles	2021-547 25/Nov/2021 Aprobación del plan de inversiones 2021-2026 (se aprobó un plan de 6 años)	Aprobación del plan de inversiones 2021-2026, se acordó: 1. Conoce y aprueba esta Junta Directiva el Plan de Inversiones y Servicio de la Deuda de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, para el periodo 2021 – 2026. "2. Delega en la Administración realizar las acciones necesarias para el cumplimiento del Plan de Inversión y el Servicio de la Deuda en los servicios de Acueducto y Alcantarillado en el periodo 2021-2026."

Fuente: Tomado del Sistema FOPRI e información solicitada por la Auditoría.

El Plan de Inversiones 2021-2026 con respecto al 2021-2025, sufre un aumento considerable en el rubro de acueductos de ₡465,290.314.13 miles en el 2021-2025 a ₡936,743,789.27 miles lo que representa un 50.32% de más, para el 2021-2026.

En el caso del rubro de alcantarillado o saneamiento paso de ₡210,497,723.53 miles a ₡501,984,883.15 miles para un aumento del 138.47% en el 2021-2026, llamando la atención estos porcentajes de aumento, tanto para acueductos como para alcantarillado, sin indicarse las razones de dichos aumentos, con una diferencia de menos de un año.

El “Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del Portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública es claro que debe someter la propuesta del Portafolio a la Junta Directiva del AyA, como máximo jerarca de la institución:

“Implica una presentación formal y entrega del documento de sustento de la propuesta conforme el capítulo I de este lineamiento, así como incorporar los ajustes necesarios, en caso de recibir observaciones. Dicha aprobación debe ser acompañada con la designación del Encargado de portafolio y su equipo (sección 1.4.1), así como realizar los ajustes en los puestos y funciones de las personas que asumirán dichas responsabilidades en caso de no estar definidas”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) que cita:

“[...]

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

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos: a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.

b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.

c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.

d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.

e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.”

La Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Decreto Ejecutivo 32988 H-MP-PLAN) indica:

[...]

Artículo 8º—Inversiones públicas. Los programas de inversión pública que realicen los órganos y entes del Sector Público, deberán ser compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establecerá un Sistema Nacional de Inversiones Públicas en coordinación con las entidades públicas, ministerios y demás órganos del Sistema Nacional de Planificación. Corresponderá a los órganos y entes del Sector Público, elaborar un programa de inversión pública de mediano y largo plazo, el cual se actualizará cada año y se presentará al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como parte del Plan Anual Operativo, para el dictamen respectivo de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo. [El resaltado es nuestro].

La inadvertencia con respecto a lo normado para la sana gestión de proyectos ha generado falta de claridad por parte de la DPE y la GG, de lo que es un Plan de inversiones y un Portafolio de Proyectos, así como las particularidades de cada uno y la información que deben contener para facilitar el control y seguimiento de la gestión de los programas y proyectos.

Además, la debilidad en los sistemas de información de los proyectos de inversión pública en AyA es una de las causas que ha generado que, la información de los proyectos Institucionales esté dispersa, desactualizada y con débiles controles, no facilitando así, el poder verificar que los datos brindados tengan la seguridad razonable requerida. Por otra parte, tal y como se había indicado, el crear un Oficina de PMO, sin la respectiva aprobación, generó duplicidad en la información y normativa institucional de gestión de proyectos, aumentado la brecha de incertidumbre para los gestores de proyecto, y esta PMO, asumiendo, algunas funciones que, por Ley, le son dadas a la UPI, esto también fue señalado en el informe parcial de Auditoría Interna ICI-011-2021⁷.

Otra causa es, que, pese a que existe el FOPRI y/o el repositorio de PMO, la DPE continúa solicitando a las áreas que gestionan proyectos, información mediante oficios y matrices en tablas dinámicas, sobre la programación y avance financiero y físico de los proyectos, el no contar con información automatizada, confiable y fidedigna, no permite a la administración, gestionar mediante un portafolio de proyectos, de manera adecuada, tampoco establecer estrategias que garanticen la eficacia y eficiencia de los proyectos, de manera oportuna.

⁷ Auditoría de carácter especial para evaluar la efectividad de los procesos institucionales de dirección, control y valoración del riesgo en los procesos de Dirección de portafolio, Dirección de Programas y Dirección de Proyectos, para asegurar la eficacia en los proyectos.

La falta de las respectivas métricas de desempeño para poder establecer el estado real del proyecto (según ciclo de vida) y el avance físico, también real, de manera actualizada. Por lo que se generó un riesgo, que ya fue materializado según la Aresep en el ET-080-2021⁸ al no aprobar la tarifa, debido a las debilidades indicadas en la gestión de proyectos de inversión institucional, así como la información brindada a este ente.

2.3 Falta de claridad en los roles institucionales en cuanto seguimiento y evaluación del portafolio, los programas y los proyectos.

Del análisis realizado a la documentación facilitada por las unidades involucradas de la gestión de los proyectos institucionales, también se logró determinar la falta de claridad en algunos de los roles asignados a los responsables en cuanto al control del portafolio, programas y proyectos.

Por ejemplo, en el Manual de la Organización Funcional y el Reglamento de Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Órgano Gerencial señalan con algunas de las funciones asignadas para la PE que coinciden en algunos aspectos con los de la GG.

Mediante el oficio AU-2022-00240 de 28 de febrero de 2022, se hicieron varias consultas al señor Francisco Tula Martínez, Gerente de Área e Inversiones de Mideplan. Con el oficio MIDEPLA-AINV-UIP-OF-020-2022, envía respuesta indicando lo siguiente:

[...]

Por tanto, corresponde a la institución, definir y gestionar el portafolio de inversión pública de mediano y largo plazo o en caso de que la institución ya gestione sus portafolios, revisar y actualizar sus procesos, según corresponda, para su puesta en marcha y su gobernanza."

Tal y como lo indica el señor Tula Martínez, la institución debe definir la manera de gestionar el portafolio de inversión, en el mediano y largo plazo, pero cumpliendo con lo señalado en la normativa de Mideplan, es importante señalar que de acuerdo con Mideplan existe un ciclo de vida del Portafolio de Proyectos Institucional.

Mediante el oficio PRE-PLA-2022-00135 de 15 de marzo de 2022, como respuesta al AU-2022-00249 nos indicaron lo siguiente:

[...]

"7. ¿Quién o quiénes definen los roles de Encargados de programas y proyectos en AyA?

⁸ RE-0001-IA-2022 del 20 de enero de 2022, Archivo del Estudio de Ajuste Tarifario de Oficio para el Servicio de Acueducto que suministra el Instituto Costarricense De Acueductos Y Alcantarillados (AYA). ET-080-2021.

En el caso de los programas financiados, los encargados los define la Gerencia General y por ende sus roles, en cuanto a los programas de las regiones los roles están definidos, como parte de las funciones.

En cuanto a los roles de los encargados de los proyectos, también están definidos en forma general por la Gerencia General como parte del proceso gestión de proyectos y específicamente por cada encargado del programa.

[...]

10. De acuerdo con el ciclo de vida del Portafolio Institucional de Proyectos, ¿quién o quiénes realizan la fase de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación?

La fase de planificación del Portafolio de proyectos la coordina la Dirección de Planificación Estratégica, la ejecución del portafolio, es coordinada por la Gerencia General y los encargados de los programas y proyectos igualmente el seguimiento mediante los proyectos y evaluación se realiza en el Dirección de Planificación, mediante la evaluación del Plan de Inversiones, Plan operativo y Plan Estratégico” [El resaltado pertenece al original].

De acuerdo con el documento “Guía Metodológica para la Gestión del Portafolio de Proyectos de AyA.”, elaborada por la DPE, esa gestión es un trabajo institucional por lo cual señala las subgerencias (SAID, Periféricos, Delegados y GAM), las regiones, direcciones nacionales y la Administración Superior, todas estas como apoyo, tal y como lo indica Mideplan en el ciclo de vida del portafolio de inversión pública, sin embargo, es necesario actualizar esto ya que, la gobernanza debe estar reflejada en todas la gestión institucional, conforme a los cambios en la normativa, para lo cual debe aprovecharse la coyuntura de la reestructuración del AyA, aprobada por la Junta Directiva. Por ende, se deben verificar los roles de los encargados de: el portafolio, programas y proyectos, de acuerdo con el “Lineamiento metodológico para la definición y gestión del portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”.

Además, en el documento anterior, se resalta el rol del “Comité de Dirección de Proyectos” en todo el proceso de gestión de proyectos, sin embargo, se considera puede generarse un riesgo el dar tanta responsabilidad a un comité, el cual no está dentro de la estructura orgánica como una unidad.

En la Guía Metodológica para la Gestión del Portafolio de Proyectos de AyA se señala también:

[...]

Una vez, definidas y priorizadas las iniciativas de proyectos y balanceados los recursos de estas con los de la institución, la Administración Superior, a través del Comité de Dirección de Proyectos de AyA, aprueba las iniciativas que contribuyen en mayor escala al logro del Plan Estratégico de la Institución, independientemente del operador, para que se inicie el proceso de gestión de proyectos.”

Además, también se indica en esta guía que ese Comité es el responsable de la dirección, evaluación y aprobación del proyecto en cada etapa de su ciclo de vida, pese a que se le designa tanta responsabilidad, en la revisión del SharePoint, solo existen minutas hasta el 2020 y en la InfoPMO, no se registra nada de este Comité, asimismo, la GG señaló que la información de este, la tiene la DPE, pero también, en el SharePoint de la PMO, se puede observar un espacio para dicho Comité, tal y como se evidencia a continuación.

Figura N.º 2

Repositorio del Comité Director de Proyectos



Fuente: Imagen tomada del SharePoint de PMO.

Se puede observar que en este repositorio no se encuentra información concerniente a la gestión realizada por ese Comité.

Además, en la revisión del SharePoint del FOPRI, se evidenció que no existen minutas de este Comité desde el 2020, la última registrada fue la Minuta N.º: 12-2020 del 01 de octubre de 2020 y se indica en la agenda: “1. Cambios en Proyectos 2. Necesidades de Inversión 3. Seguimiento Acuerdos 4. Varios”, dicha minuta no registra firmas de los participantes, por lo cual no cuenta con criterio de formalidad, pese a que las decisiones que toman son relevantes en la gestión de proyectos.

Asimismo, en el documento elaborado por la DPE y aprobado por la GG denominado “Gestión de portafolio de inversiones, Código: EST-02-02-P, se indica en el punto 5.5 Responsable el “5.5. Comité de Dirección de Proyectos”, y otros puntos cita.

“[...]

7.2 Analiza según PEI, prioriza, actualiza portafolio.

La Dirección de Planificación Estratégica (DPE), mediante el Área Planeamiento Físico y Cartera de Proyectos (PFyCP), analiza las

necesidades de inversión de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional, prioriza las necesidades de acuerdo con la metodología al respecto, actualiza el portafolio de proyectos a nivel de necesidades y somete al Comité Dirección de Proyectos (CDP).

7.3 Analiza propuesta de inversión.

En el Comité Dirección de Proyectos, se analizan las necesidades de inversión, de acuerdo con las capacidades en recursos institucionales (humanos y financieras) y priorización, procede a aprobar, posponer o rechazar la necesidad.”

Por lo anterior, se evidencia que dicho Comité, tiene asignada una responsabilidad considerable dentro del proceso de gestión de proyectos de inversión pública. Dicho comité podría tener un rol asesor, pero no un tomador de decisiones, considerando las responsabilidades que tienen diferentes cargos, en la estructura organizacional.

Llama la atención de esta Auditoría Interna que los cargos de Subgerencia y de Director Expertos tienen las siguientes funciones respecto a la planificación, según el Manual de Cargos aprobado por la Junta Directiva:

Tabla N.º 2

Detalle de funciones según el Manual de Cargos Subgerencias

SAID	Gestión de Sistemas Delegados
Promover la investigación, el desarrollo tecnológico, la implementación de tecnologías y el mejoramiento permanente de criterios y normas técnicas aplicables al diseño y desarrollo de infraestructura, de operación de los sistemas y de manejo sustentable del recurso hídrico en las diferentes cuencas y acuíferos que administra la Institución.	Administrar las acciones institucionales que permitan investigar demanda futura de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en zonas rurales, definir requerimientos del desarrollo de obras, establecer los proyectos a realizar, desarrollar estudios de preinversión, determinar la factibilidad de obras
Autorizar y proponer a la Gerencia General los Planes Maestros de Desarrollo Físico y de Inversiones de los proyectos de construcción o mejora de los sistemas, garantizando la factibilidad técnica, ambiental, legal y financiera de los proyectos, así como controlar la ejecución y evaluación físico – financiera de la ejecución de los proyectos incluidos en los Planes.	Autorizar y proponer a la Gerencia General los Planes Maestros de Desarrollo Físico y de Inversiones de los proyectos de construcción o mejora de los sistemas en zonas rurales, garantizando la factibilidad técnica, ambiental, legal y financiera de los proyectos, así como controlar la ejecución y evaluación físico – financiera de la ejecución de los proyectos incluidos en los Planes.
Aprobar y controlar la programación anual de los proyectos de construcción y mejora de los sistemas directos de agua y alcantarillado sanitario contemplados en el Plan de Desarrollo e Inversiones, así como velar por su cumplimiento. Así como administrar el desarrollo de las obras de infraestructura.	Autorizar y proponer a la Gerencia General y controlar la programación anual de los proyectos de construcción y mejora de los sistemas de agua y alcantarillado sanitario en zonas rurales, contemplados en el Plan de Desarrollo e Inversiones

Fuente: Autoría de la Auditoría Interna, según el Manual de Cargos Institucionales.

Tabla N.º 3

Detalle de funciones según el Manual de Cargos Directores Expertos, para la Sistemas de agua.

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO SAID (UEN)	ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (UEN)	ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS (UEN)	PROGRAMACIÓN Y CONTROL (UEN)
Actividades principales. 2. Planificar, dirigir y controlar actividades que propicien el desarrollo tecnológico, en especial el mejoramiento de los criterios técnicos de diseño y normas y especificaciones técnicas que deban emplearse en los proyectos de desarrollo de infraestructura, así como en la operación de los sistemas y en el manejo sustentable del recurso hídrico.	Actividades principales. 2. Planificar, dirigir y controlar actividades que propicien el desarrollo tecnológico, en especial el mejoramiento de los criterios técnicos de diseño y normas y especificaciones técnicas que deban emplearse en los proyectos de desarrollo de infraestructura, así como en la operación de los sistemas y en el manejo sustentable del recurso hídrico.	Actividades principales. 1. Planificar, dirigir y controlar la implementación y formulación de políticas, lineamientos, estrategias, normas, estándares, manuales y procedimientos; así como el diseño, validación, implementación y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones relacionadas con la administración de obras de infraestructura.	Actividades principales. 2. Planificar, dirigir y controlar actividades relacionadas con la administración integrada de la información de los sistemas de agua potable y aguas residuales, tanto directos como delegados 3. Planificar, dirigir y controlar el desarrollo de investigaciones y estudios diversos relacionados con la definición de la demanda futura de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y de los requerimientos de construcción, ampliación y mejora de la infraestructura física, así como estudios básicos y prediseños (pre - inversión) y registro de las propiedades de cada uno de ellos, entre otros.
3. Planificar, dirigir y controlar actividades relacionadas con el estudio del desarrollo tecnológico alcanzado en el contexto mundial en el campo de desarrollo de infraestructura y operación de sistemas de agua potable y saneamiento, así como en el manejo sustentable del recurso hídrico y propiciar su adaptación, difusión y aplicación a nivel nacional; así como establecer relaciones con centros de investigación a nivel mundial.	3. Planificar, dirigir y controlar actividades relacionadas con el estudio del desarrollo tecnológico alcanzado en el contexto mundial en el campo de desarrollo de infraestructura y operación de sistemas de agua potable y saneamiento, así como en el manejo sustentable del recurso hídrico y propiciar su adaptación, difusión y aplicación a nivel nacional; así como establecer relaciones con centros de investigación a nivel mundial.	3. Planificar, dirigir y controlar actividades relacionadas con el diseño (eléctrico, electromecánico, estructural, hidráulico y arquitectónico) de obras de infraestructura, contemplados en los Planes de Desarrollo Físico e Inversiones	4. Planificar, dirigir y controlar actividades relacionadas con la elaboración de los Planes Maestros de Desarrollo físico y de Inversiones, la determinación de la factibilidad y priorización de los proyectos; así como el monitoreo y seguimiento de la ejecución de los mismos.
11. Planificar, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la gestión del riesgo institucional, a nivel preventivo con la evaluación del riesgo, identificando amenazas y vulnerabilidades para la formulación de acciones institucionales de prevención de riesgos y de mitigación de desastres y situaciones de emergencia.	10. Planificar, dirigir y controlar el seguimiento y la evaluación de planes, programas y proyectos en materia de planificación estratégica y de desarrollo del subsector, gestión del recurso hídrico y delimitación territorial para la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, dentro del ámbito donde el AyA ejerce su rol rector.	5. Planificar, dirigir y controlar actividades relacionadas con la construcción de obras de infraestructura por administración, de acuerdo con el Plan de Inversiones, tales como: programación, control, presupuestos y modificaciones. Así como inspección y supervisión de obras. 9. Asesorar a la Administración Superior, así como a todas las dependencias institucionales en materia de administración de la construcción de obras.	5. Asesorar a la Administración Superior, así como a todas las dependencias institucionales en materia de planificación de infraestructura física de sistemas de agua.

Fuente: Autoría de la Auditoría Interna, según el Manual de Cargos Institucionales.

Figura N.º 3

Roles dentro del Ciclo de vida del portafolio de proyectos.



Mediante el PRE-PLA-2022-00135 de 15 de marzo del 2022, la DPE, nos indicó que la fase de planificación del portafolio de proyectos es coordinada por la propia Dirección, la ejecución del portafolio es realizada por la GG y los encargados de los programas y proyectos. Además, mencionan que el seguimiento a los proyectos y su evaluación se realiza en la DPE, mediante la evaluación del Plan de Inversiones, Plan operativo y Plan Estratégico.

La gestión del portafolio no depende de un área o una Dirección, sino de varios actores que ejecutan cada uno su rol en beneficio del cumplimiento de los objetivos que dieron origen a cada proyecto. La falta de claridad en los roles puede dar origen a un debilitamiento del proceso, los controles y crear duplicidad, inclusive que haya confusión en cuanto a lo que le corresponde a cada uno dentro de esta gestión, situación que vislumbra falta claridad en los roles institucionales en cuanto a la gestión de Portafolio de Proyectos.

Considera esta Auditoría Interna que dentro de la falta de claridad de los roles, se presentan oportunidades de mejora pudiendo realizarse las modificaciones necesarias en la estructura orgánica actual, ya que en esta estructura se logra evidenciar una desagregación y falta de articulación de las funciones para gestionar proyectos, de manera estandarizada, afectando así, los roles y responsabilidades de los funcionarios, ya que existen áreas con el mismo nombre y con funciones diferentes, áreas realizando las mismas funciones, desarticulación, funciones señaladas en el MOF, que indican “institucionales”, sin embargo, no cuentan con la capacidad instalada para cumplir con todos los requerimientos, se describen algunas de las áreas analizadas:

Tabla N.º 4

Unidades dentro del estructura organizacional relacionadas con la gestión de proyectos.

Según Manual de la Organización Funcional	En la estructura se cuenta con:
Áreas encontradas para: Programación y Control	<u>Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AYA</u> - Área de Programación y Control <u>SAID</u> - UEN de Programación y Control. <u>Subgerencia de Sistemas Delegados</u> - UEN Administración de Proyectos, la cual tiene un Área Programación y Control.
Áreas encontradas para: Administración de Proyectos	<u>Subgerencia de Sistemas Delegados</u> - UEN Administración de Proyectos (es la única con que cuenta con un Área de Construcción de proyectos y Formulación de proyectos). <u>SAID</u> - UEN Administración de Proyectos la cual cuenta con un área Técnica de ingeniería.
Subgerencias (GAM, Subgerencia Periféricos, Subgerencia Sistemas Delegados)	De acuerdo con el MOF, a las tres subgerencias les corresponde velar por el cumplimiento de los planes.
Áreas que diseñan.	<u>SAID</u> - La UEN Programación y Control, cuenta con 2 Áreas de Diseño de Agua Potable y Edificaciones y Diseño de Saneamiento, a nivel a nivel nacional, se indica que también hacen los estudios de prefactibilidad y factibilidad. <u>Unidad Ejecutora Portafolio de Inversiones AyA- BCIE</u> - Planes maestros y diseños depende de Ampliación Acueducto Metropolitano. - Pre-Inversión y Construcción, esta le corresponde “Dirigir, aprobar y garantizar todas las actividades requeridas para la ejecución de la Pre-inversión (estudios básicos, levantamientos topográficos, avalúos, factibilidad, <u>diseños finales</u>, especificaciones técnicas, planos constructivos y presupuestos, entre otros). <u>Subgerencia Gestión de Sistemas Comunales,</u> - Área de Estudios Básicos y Diseño, ubicada en la UEN Administración de Proyectos. <u>Programa Agua Potable y Saneamiento (PAPS)</u> 8. Coordinar con las otras Unidades Técnicas y demás áreas institucionales, todo lo relativo a la recepción de los diseños finales y de los productos y subproductos que se deriven de la contratación de los servicios de consultoría y emitir el Certificado de Recepción correspondiente. Se evidencia que en el caso de la UE PAPS, recibe los productos de las áreas técnicas de AyA.

Según Manual de la Organización Funcional	En la estructura se cuenta con:
Estudios ambientales	<u>SAID</u> • UEN Ambiental, indica que realiza los estudios de impacto ambiental en preinversión a nivel institucional. • Socio – Ambiental Depende directamente de Programas y Proyectos de la Unidad Ejecutora Portafolio de Inversiones AyA- BCIE)
Áreas elaboran, gestionan, dan seguimiento, son contraparte, analizan, autorizan y proponen planes maestros.	<u>SAID</u> • UEN Programación y Control, punto 7. • Área de Control, Planes y Proyectos de la UEN Programación y Control punto 1, 2, 3 y 4. • Diseño de Agua Potable y Edificaciones, depende directamente de la UEN Programación y Control, punto 5. <u>Unidad Ejecutora Portafolio de Inversiones AyA- BCIE</u> • Área de Control, Planes y Proyectos, depende directamente de la UEN Programación y Control, puntos 1, 2, 3 y 4. • Área de Plan Maestro y diseños, ubicada en Ampliación Acueducto Metropolitano. <u>Sistemas Subgerencia GAM</u>, punto 4 (analizar, proponer y autorizar PM) • Mejoramiento de Sistemas en Operación, depende directamente de la UEN de Optimización de sistemas. Punto 1. <u>Subgerencia Gestión de Sistemas Comunes</u>, punto 4 (analizar, proponer y autorizar PM).
Área de control y seguimiento en gestión de proyectos.	<u>SAID</u> En la UEN de Programación y Control existe un Área de Control, Planes y Proyectos, Punto 7. • 1. Definir el área del proyecto e identificar las localidades de estudio requeridas para la elaboración <u>de los planes maestros en sistemas de abastecimiento y saneamiento requeridos por la Institución.</u> • 5. Realizar la coordinación con los promotores de los proyectos de inversión pública- privada (proyectos especiales) y con las contrapartes de la Institución <u>durante las fases del ciclo de vida del proyecto</u> que correspondan. • 7. Realizar el <u>seguimiento y control a los programas de proyectos de agua potable, edificaciones y saneamiento de la UEN PyC, velando por su cumplimiento en alcance, tiempo y costo.</u> Las funciones anteriores son contradictorias, ya que indican que esta área realiza gestiones a nivel institucional en cuanto al ciclo de vida de los proyectos, sin embargo, en otro punto indica que solo de la UEN.

Fuente: Autoría propia.

De acuerdo con lo aprobado por Mideplan, la Unidad Ejecutora Portafolio de Inversiones AyA/BCIE, cuenta con todas las áreas requeridas, por lo cual llama la atención que depende de algunos productos de la SAID como por ejemplo diseños, además, tienen servicios tercerizados. Se adjunta imagen de la estructura aprobada para UE AyA/BCIE.

Figura N.º 4

Estructura orgánica UE-AYA/ BCIE

Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones AyA/BCIE

Programas y Proyectos
Programas y Control
Administrativa-Financiera
Adquisiciones
Socio Ambiental

Preinversión y Construcción
Preinversión
Construcción Zona 1
Construcción Zona 2
Construcción Zona 3

Ampliación Acueducto Metropolitano
Plan Maestro y Diseños
Construcción de Obras

Reducción de Agua No Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética
Equipo de Ejecución
RANC-EE-GAM
RANC-EE-SP

También se logró observar que la estructura de la UEN Programación y Control, ubicada en la SAID, denota la gran responsabilidad que tiene dentro la gestión de los proyectos institucionales, y pese a que cuenta con las siguientes áreas: Control, Planes y Proyectos, Desarrollo Físico, Diseño de Agua Potable y Edificaciones, Diseño de Saneamiento, Topografía y Avalúos Urbanizaciones, es necesario que con en una posible reestructuración, queden claros los roles dados por Mideplan para gestionar proyectos.

Las debilidades presentadas contravienen lo señalado en Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) que citan:

[...]

2.1 Ambiente de control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y, en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente:

[...]

d. Una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales.

[...]

2.5 Estructura organizativa

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes”. [el subrayado no es del original]

Tal y como lo han indicado los líderes de proyecto y la DPE, la falta de claridad en los roles institucionales en cuanto a la gestión del portafolio de proyectos de inversión pública es debido a una estructura organizacional débil en gestión de proyectos o con duplicidades evidentes que diluyen las responsabilidades; además, de la falta de revisión de la normativa interna en cuanto a las funciones y responsabilidades que les corresponden a los funcionarios que gestionan proyectos, ya que la desarticulación señalada anteriormente, hace que se vean las áreas que gestionan proyectos de manera individualizada, y no de manera integral.

Esa falta de actualización y revisión de los roles y responsabilidades en cuanto a la gestión del portafolio de inversión pública de AyA, conforme a lo normado en el bloque de legalidad y en función a las responsabilidades de cada unidad organizacional y cargos, debilita el sistema de control interno, al no estar claras algunas líneas de acción y los controles respectivos, que permita tomar las acciones correctivas y determinar las responsabilidades en forma oportuna generando incertidumbre con respecto a los roles, debilitando el sistema de control interno y generando riesgos importantes para la gestión del portafolio de proyectos.

2.4 Inconsistencias al no existir una única y estandarizada metodología para la priorización de los proyectos institucionales.

De acuerdo con lo señalado por Mideplan toda entidad que pertenece al SNIP debe establecer la debida priorización de los proyectos a nivel institucional. Estas prioridades deben estar alineadas con los objetivos estratégicos, además, deben indicar que, solo se pueden desarrollar proyectos del portafolio que hayan sido identificados, seleccionados, priorizados y aprobados.

Con respecto a la priorización de proyectos existen inconsistencias tanto de lo señalado por la DPE, así como la GG, por lo cual se explicará lo encontrado mediante un orden cronológico, de metodologías, procedimientos y respuestas de la administración, entre otros.

2.4.1. Manual para la Gestión de Proyectos de Inversión en AyA, mayo 2011 (ver Anexo N.º 3)

Esta metodología, se basa en la definición de dos indicadores base “la urgencia” y “el impacto”, a través de los cuales se pretende determinar la importancia de cada

proyecto dentro de la visión estratégica de la Institución y consecuentemente, su prioridad de ejecución.

La prioridad se determina, ubicando los indicadores seleccionados en una matriz, como se muestra en el Figura N.º4 la matriz define tres sectores que representan niveles de prioridad.

La ponderación de los criterios para los Indicadores de Impacto y Urgencia establece que a cada uno de los criterios se les debe asignar un peso, que represente la importancia de éste entre el total de criterios. La sumatoria de los pesos asignados a todos los criterios debe ser igual a 100%.”

Figura N.º 5

Matriz de Priorización de Proyectos

URGENTE	Alta 3		Prioridad 1
	Media 2	Prioridad 2	
	Baja 1	Prioridad 3	
		Baja 1	Media 2
			Alta 3
IMPACTO			

Cada tres celdas conforman un sector y a cada sector se le asigna un nivel de prioridad con la cual se gestionarán los proyectos que se ubiquen en él. La prioridad aumenta o disminuye dependiendo de la ubicación del proyecto, en un sector u otro.

Los indicadores se construyen a partir de criterios seleccionados por el área técnica competente, con el fin de garantizar criterios adecuados a la naturaleza de los proyectos.

2.4.2 Guía Metodológica Gestión del portafolio de proyectos (Aprobada en el 2015).

Con respecto a la Guía, en el punto 5. Señala Prioridad y Selección según Prestación del Servicio, se presentan cuadro con métricas para evaluar variables de impacto y urgencia.. Además, en el punto 6 de la misma guía, se indica la tabla Nro. 1 para la priorización de los Objetivos de los Ejes Estratégicos Institucionales. En esta guía, se indica que, mediante todos los procedimientos señalados acá, se presentan proyectos clasificados en complejos y normal y son aprobados por el Comité de Dirección de Proyectos de AyA, esa Guía, además, se indica que es responsable de la dirección, evaluación y aprobación del proyecto en cada etapa de su ciclo.

Por lo anterior, en revisión en el SharePoint (FOPRI) no se cuentan con minutas de este Comité desde octubre de 2020, siendo la minuta Nro. 12 la última en observarse (ver Anexo N.º 1), pese a esto, dicho Comité aprueba las iniciativas y además participa en todo el ciclo de vida.

Por otra parte, es importante señalar, que, en el informe presentado por la Sugerencia General, mediante GG-2021-04084 de 29 de octubre del 2021, denominado “Remisión resumen ejecutivo de los entregables solicitados en el Acuerdo 2021-294”, fue indicada la Guía Metodológica para la Gestión del Portafolio de Proyectos de AyA, como parte de la información que respalda el cumplimiento a lo solicitado por el Órgano Colegiado con el Acuerdo 2021-294. Se adjuntó esta Guía dentro de los anexos para sustentar la información de priorización de proyectos.

2.4.3 Gestión de portafolio de inversiones, EST-02-02-P (12/02/2021).

Este fue elaborado por la DPE y aprobado por la GG, mediante el sistema de calidad, con respecto a la priorización se indica lo siguiente:

[...]

7.2 Analiza según PEI, prioriza, actualiza portafolio.

La Dirección de Planificación Estratégica (DPE), mediante el Área Planeamiento Físico y Cartera de Proyectos (PFyCP), analiza las necesidades de inversión de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional, prioriza las necesidades de acuerdo con la metodología al respecto, actualiza el portafolio de proyectos a nivel de necesidades y somete al Comité Dirección de Proyectos (CDP).

7.3 Analiza propuesta de inversión.

En el Comité Dirección de Proyectos, se analizan las necesidades de inversión, de acuerdo con las capacidades en recursos institucionales (humanos y financieras) y priorización, procede a aprobar, posponer o rechazar la necesidad.

7.5 Actualiza el Portafolio y traslada a la Gerencia General.

La DPE a través del Área PFyCP, actualiza el Portafolio de Necesidades, de acuerdo con el resultado del CDP, en el caso de las necesidades aprobadas, las traslada a la Gerencia General, para que continúe con el proceso de Gestión de Proyectos; en el caso de las que se pospongan o rechacen, se comunica a los interesados y las archiva, para otra ocasión, según sea el caso.”

Por lo anterior, es claro que el responsable de priorizar los proyectos del portafolio es la DPE, de “acuerdo con la metodología”, pero estos datos son vistos en el Comité Dirección de Proyectos, tal y como se dijo anteriormente, no está activo, los resultados obtenidos, son trasladados a la GG para dar continuidad a la gestión de los

proyectos. Pese a que el procedimiento está identificado y aprobado, falta claridad en los roles y cuál metodología están utilizando a nivel institucional.

2.4.4 Manual de Gestión de Proyectos AyA: Código CEG-10-01-M1(12/05/2021).

De acuerdo con lo señalado en el Manual, elaborado por la PMO, en el punto “6.1.2. Rol clave 2: Patrocinador del proyecto” acerca del rol del patrocinador de los proyectos con respecto a la priorización de los proyectos dentro de la institución es “Asegurar la prioridad del proyecto dentro de la organización.”, sin embargo, no dice cómo sería esa participación dentro del proceso de priorización.

2.4.5 Instrucción de trabajo: Priorización de proyectos código: CEG-10-02-14, elaborado por la PMO.

Mediante correo electrónico del 08 de marzo de 2022, se le consultó al encargado a.i de la PMO, de la GG, acerca de la Instrucción de trabajo: Priorización de proyectos, código: CEG-10-02-14, el cual nos informó: “El presente documento tiene como objetivo priorizar los proyectos establecidos en el Plan de Trabajo institucional, mediante criterios objetivos de impacto, urgencia, compromiso institucional y desempeño de los proyectos”. Además, indicaron que estos proyectos son un extracto del Plan de Inversiones institucional, situación que llama la atención de esta Auditoría, ya que no nos fue aclarado cuál es el criterio utilizado para realizar ese extracto, cuál es la base para determinar la prioridad de los proyectos.

De acuerdo con el análisis realizado a la información suministrada por las áreas auditadas, se logró evidenciar desconocimiento del ciclo de vida del portafolio de proyectos. Si bien es cierto la GG cuenta con un Plan de Trabajo, esta información es solo parte del portafolio, o como la misma Gerencia lo indica, es un “extracto”.

A continuación, se presenta un análisis sobre la instrucción de trabajo y el cumplimiento que debe tenerse según la Guía del portafolio de Proyectos del AyA, la cual fue aprobada por la Junta Directiva mediante acuerdo Nro.2021-294.

En cuanto al documento elaborado por la PMO Instrucción de trabajo: Priorización de proyectos código: CEG-10-02-14, se realizó una verificación mediante consulta con correo electrónico a los funcionarios de la GG de la PMO, para lo que nos indicaron entre otras cosas, lo siguiente: “Esta guía no aplica para el Portafolio”, lo cual llama la atención ya que los proyectos del plan de trabajo son un extracto del Plan de Inversiones para el período presupuestario vigente.

Además, pese a que en la instrucción señalan cuadros con las variables (impacto, urgencia o compromiso institucional) para la priorización de los proyectos, y nos indicaron que esta información se encontraba en el repositorio de PMO, no fue posible localizarla. También se consultó acerca de quién es el responsable de aprobar la priorización de los proyectos para el plan de trabajo, que ellos señalan, nos indicaron que **“no requiere aprobación”**.

Con el memorando de Gerencia General GG-2021-01415 de 9 de mayo de 2021, en referencia al AU-2021-00298 del 29 de abril de 2021, se nos indicó:

[...]

g) Metodología de priorización de proyectos, para lo que indicó:

“Se adjunta la instrucción de trabajo para priorización de proyectos CEG-10-02-14.”

De acuerdo con lo señalado anteriormente el documento al que se refiere es la “Instrucción de trabajo: *Priorización de proyectos*”, código: CEG-10-02-14, contradice lo señalado por la propia Gerencia General quienes indicaron que esta Instrucción es para el Plan de Trabajo, se le consultó dónde podíamos localizar las matrices con los criterios requeridos para hacer esa priorización, pero tampoco se lograron encontrar en el Share Point, ni los criterios de extracción.

2.4.6 Comisión institucional de Gestión de Proyectos (CIGEP).

En la Presentación de la Comisión Institucional de Gestión de Proyectos (CIGEP), creada temporalmente para cumplir con el Acuerdo 2021-294 tomado en la sesión No.2021-43 Ordinaria de 30 de junio de 2021, cuyo objetivo era “Aprobación de mejora e integración de normativa para las etapas de Preinversión e Inversión del Portafolio de Proyectos de Inversión de AyA”, se cita:

[...]

2. Instruir a la Dirección de Planificación y a la Gerencia General, así como al Comité Director de Proyectos, para que, en un plazo máximo de 3 meses, prioricen el portafolio de proyectos de AyA, conforme a los criterios de capacidad financiera y de aporte a los objetivos estratégicos de la Institución y que presenten propuesta a esta Junta Directiva.”

Dicha comisión es formalizada mediante memorando PRE-2021-00854 del 14 de julio del año 2021, como un equipo colaborativo de funcionarios de Presidencia Ejecutiva, GG y DPE, con el fin de organizar de manera conjunta lo referente a los asuntos de gestión de proyectos entre las tres áreas funcionales que dirigen lo correspondiente a esta materia en la institución.

Para cumplir con lo anterior, se aprobó el documento “Principios para la Clasificación de Proyectos Institucionales”, cuyo objetivo general es “Unificar los criterios institucionales de clasificación de proyectos incluyendo los existentes y requeridos, según el contexto actual de la institución en materia financiera, tarifaria y de planificación estratégica”. Para este documento, se tomó como antecedentes, entre otros, la “*Metodología de Gestión de Proyectos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados aprobada en 2018*”, sin embargo, la GG no tiene dentro de la normativa del repositorio de la Oficina de PMO, esta metodología, por

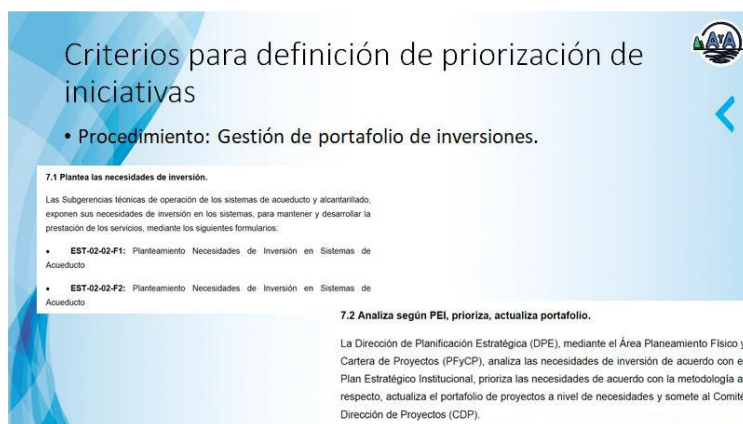
el contrario, elaboraron “Manual de Gestión de Proyectos AyA: Código CEG-10-01-M1” basado en esta.

Además, en la información remitida a solicitud de esta Auditoría Interna, vía correo electrónico el 28 de marzo de 2022, por parte del Coordinador de la Comisión, se adjuntó una matriz en Excel denominada “Metodología de priorización”. Sin embargo, en nuestras solicitudes, ni la DPE ni la Gerencia General, nos indicaron aspectos con respecto a dicha matriz, ni tampoco nos informaron que era la herramienta oficial.

Es importante señalar que mediante el oficio GG-2021-04084 de 29 de octubre del 2021, la Gerencia General, remite a la Junta Directiva, en cumplimiento con lo solicitado en el acuerdo Nro. 2021-294, un resumen ejecutivo de los entregables elaborados por el CIGEP, además hacen a la Junta Directiva una presentación, de los puntos del acuerdo, para lo cual se adjunta una imagen de la presentación, en lo que respecta a priorización de proyectos y como criterio, presentaron el “Procedimiento: Gestión de portafolio de inversiones” y señalan el punto 7.2 de ese procedimiento elaborado por la DPE. Se adjunta imagen.

Figura N.º 6

Presentación de la Gerencia General a la Junta Directiva



Debido a todo lo presentado anteriormente y a las inconsistencias en los diferentes documentos institucionales en cuanto a la metodología, los roles y responsabilidades, fue necesario solicitar más información acerca de la priorización de proyectos. Se detalla a continuación:

1- Mediante la respuesta dada al oficio AU-2022-00249, la DPE con el memorando PRE-PLA-2022-00135 de 15 de marzo de 2022, a la consulta acerca de *¿Cuál es el procedimiento y quienes participan en la priorización de los proyectos de inversión pública? ¿Utilizan el análisis de multicriterio?* nos indicaron lo siguiente:

[...]

La priorización de los proyectos en el Portafolio y por ende en el Plan de Inversiones, que se han denominado estratégicos y que están financiados mediante cooperaciones reembolsables, se ha realizado de acuerdo con los diagnósticos efectuados por la Subgerencia Ambiental, Investigación y Desarrollo a través del departamento de Desarrollo Físico.

Para efectos de la incorporación en el Plan Operativo Institucional, anualmente, se le da prioridad a los proyectos que cuentan con financiamiento, emergencias, obras menores de las Regiones, equipamiento. Para lo cual se sujeta a la capacidad financiera Institucional y capacidad de las Áreas encargadas.

En el caso de los proyectos de Obra Menor, para el mantenimiento de los sistemas y que son desarrollados por las Subgerencias de gestión de los Sistemas de GAM, Periféricos y la priorización la realiza cada dependencia, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos financieros y avance los proyectos En el caso de los proyectos rurales, la priorización la realiza la Subgerencia de Gestión de Sistemas Delegados, en el caso de los proyectos financiados con fondos de FODESAF, se toma como base lo de cantones prioritarios según FODESAF.

Esto es primeramente aprobado por la Gerencia General, como parte de los presupuestos presentados.”

2- Asimismo, con el memorando de Auditoría Interna AU-2022-0271, se requirió más información, la cual fue remitida por la DPE mediante el PRE-PLA-2022-00172 de 6 de abril de 2022, cita:

[...]

“Punto No 2 “Mediante el memorando GG-2021-03277, se nos remitió el Plan de Inversiones 2021, así como las matrices del Plan de Inversión de acueducto y alcantarillado, por favor indicarnos el procedimiento y los parámetros utilizados para determinar el dato numérico para la priorización de esos proyectos y remitirnos el documento de referencia de esos parámetros (no el procedimiento) de aplicación de dichos parámetros”.

3- A lo que respondieron:

“Se adjunta documento de cómo se realiza la priorización en los planes de inversión, que son base para las solicitudes de ajustes tarifarios, así como de los archivos donde se realizaron los cálculos.

[...]

“En el caso de los costos de las dependencias de las Subgerencias Ambiente, investigación y Desarrollo (SAID) que forman parte del Plan de Inversiones, por ser parte de la preinversión, se les da prioridad N° 1.”

4- Además, mediante correo electrónico en consulta con fecha 07 de abril de 2022, al señor Ronald Wachsmann Azofeifa, Encargado del Portafolio, nos indicó, que en el siguiente cuadro se podría observar la priorización de proyectos, sin embargo, al solicitarle la información aplicada a los 21 proyectos de muestra del estudio, nos

adjuntaron unas tablas dinámicas y la metodología usada para determinar la prioridad de algunos de los proyectos, es el cuadro adjunto:

Figura N.º 7

Prioridad de algunos proyectos

10%	20%			20%	30.00%			20.00%		
	Población				Fase Proyecto			Avance		
Emergencia	hasta 20 mil	hasta 50 mil	más de 50 mil	Financiamiento Externo	Estudio	diseño	Ejecución	hasta 20%	Hasta 40%	Mas 40%
10.00%	25.00%	50.00%	100.00%	20.00%	30.00%	50.00%	100.00%	30.00%	60.00%	100.00%

También es importante señalar que en las tablas dinámicas del Plan de Inversiones 2021-2025, se evidencia que en la columna denominada prioridad, se señalan los datos con numeración, sin embargo, no hay un orden lógico entre el número de prioridad y las fechas de inicio y finalización de los proyectos. Además, y de acuerdo por lo señalado por dicha Dirección acerca de que la información de FOPRI, según memorando PRE-PLA-2022-00135 de 15 de marzo de 2022, se indica:

[...]

El Portafolio de Proyectos, internamente se gestiona mediante lo siguiente:

[...]

Sistema Informático “Formulario de Proyectos de Inversión” FOPRI.”

Por lo cual, realizamos una verificación en el repositorio FOPRI, con respecto a la prioridad de los 21 proyectos seleccionados, se evidenció que 20 de estos tenían “prioridad alta” y 1 “prioridad media”, solo se localizaron matrices de análisis para determinar el criterio utilizado para dar la prioridad

No se localizó la información precisa sobre la priorización de cada proyecto en ninguno de los dos repositorios, para poder definir un dato real de la prioridad de cada uno de estos, por lo cual se evidencia falta de claridad para identificar de manera uniforme cada proyecto de acuerdo con los costos, los beneficios y los riesgos. Además, por el carácter estratégico, definido a nivel institucional, que permita la optimización de los recursos y las prioridades de la gestión, con el fin de dar valor público y responder a la ciudadanía.

Figura N.º 8

Imagen del Plan de Inversiones 2021-2025 con columna de prioridad.

Programa / Proyecto	BPIP	Proyecto					
			Etapas Actual	Fecha Inicio	Fecha Finalización	Avance al 31-12-2020	Prioridad
001- Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón	000373	Ampliación y mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua potable para la ciudad de Nicoya	Ejecución	01/02/2008	08/12/2020	99.73%	4
018- Programa de Emergencia la GAM	002477	Construcción de 3 pozos en la GAM (La Carreta, La Quintana y Villa Adobe)	Ejecución	10/03/2018	17/04/2021	35.00%	5
002- Programa de Agua Potable y Saneamiento (PAPS)	001944	Agua potable en zonas periurbanas del AMSJ - El Llano de Alajuelita, San José	Ejecución	01/07/2009	29/09/2021	50.20%	6
003- Programa Rehabilitación de Infraestructura o/y equipo del Sistema Acueducto	002521	Reposición del abastecimiento del acueducto de Cañas - Bebedero, Guanacaste	Ejecución	01/09/2015	31/08/2021	N.T.	7
005- Programa "Acueducto y Alcantarillado en Ciudades Costeras (PAACC)	000476	Construcción del edificio Laboratorio Nacional de Aguas	Licitación / Adjudicación	25/05/2007	31/08/2021	23.13%	8
003- Programa Rehabilitación de Infraestructura o/y equipo del Sistema Acueducto	002841	Ampliación y mejoramiento del acueducto costero de Santa Cruz, II Etapa	0	02/09/2019	03/03/2023	100.00%	9
003- Programa Rehabilitación de Infraestructura o/y equipo del Sistema Acueducto	2471	Mejoramiento al Acueducto Integrado Las Trancas II, en Carrillo Guanacaste	0	01/08/2017	18/08/2023	100.00%	10
001- Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado	367	Construcción del sistema integrado del Acueducto de Ciudad Neilly, Canoas, Laurel y Veréb	Ejecución	01/02/2008	09/06/2022	26.14%	11
004- Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado	001561	Mejoras al sistema de abastecimiento de agua potable para la zona oeste de San José, etapa II	0	01/06/2010	01/12/2023	13.50%	12
004- Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado	001617	Ampliación y mejoramiento del acueducto de Bagaces, Guanacaste	0	27/04/2017	06/02/2023	23.46%	13
018- Programa de Emergencia la GAM	002453	Mejoras al acueducto de Puriscal, San José	Ejecución	16/07/2018	14/03/2021	70.00%	14
018- Programa de Emergencia la GAM	2929	Mejoras al sistema ME-A-04 Los Sitios del Acueducto Metropolitano a través del aprovechamiento nuevos pozos y la	0	06/05/2020	30/11/2022	0.00%	15
001- Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado	002230	Construcción puente para paso elevado en río Agua Caliente Acueducto Oroqui	Licitación / Adjudicación	01/01/2013	28/04/2023	17.48%	16
002- Programa de Agua Potable y Saneamiento (PAPS)	001942	Agua potable en zonas periurbanas del AMSJ - Los Guido en Desamparados, San José	Diseño Final	01/07/2009	20/10/2022	15.80%	17
018- Programa de Emergencia la GAM	002680	Ampliación de la producción del Acueducto Metropolitano a través de la implementación de nuevos pozos en	PreInversión -Perfil	01/02/2019	24/11/2023	75.00%	18

Fuente: Información tomada del Plan de Inversiones 2021-2025, remitido a la Auditoría Interna por la Gerencia General, el resaltado es nuestro.

En cuanto a la priorización del portafolio se indica:

[...]

La priorización de los proyectos del portafolio, requiere establecer los criterios bajo los cuales se analizarán; como mínimo deben contemplarse variables relacionadas con la contribución al cumplimiento de las prioridades país y/o los objetivos estratégicos presentes en los instrumentos de planificación respectivos, los costos, los beneficios y los riesgos. Las entidades para dicha priorización podrán hacer uso del análisis multicriterio, definiendo el tipo de variables que mejor se ajusten para tal fin”.

También Mideplan señala:

[...]

Prioridad institucional: compromisos de carácter estratégico que se definen a nivel institucional y permiten centrar los recursos y las prioridades de la gestión, sobre los cuales debe responder a la ciudadanía; tomando como referencia el PND y las políticas institucionales (Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional, MIDEPLAN, 2009).”

A su vez, tanto en la ejecución como en el seguimiento de portafolio, se establece que debe existir la gestión de riesgos, sin embargo, en las diferentes metodologías presentadas en AyA, para la priorización de proyectos no se evidenció el análisis del riesgo de cada proyecto, factor esencial para una sana gestión, esto fue evidenciado en el informe parcial⁹ de la Auditoría Interna.

De acuerdo con lo señalado en el Lineamiento Metodológico para la Definición y Gestión del Portafolio de las Entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública se indica:

[...]

1.3.4. Priorizar los componentes del portafolio

*“La priorización de los proyectos del portafolio, requiere establecer los criterios bajo los cuales se analizarán; como mínimo deben contemplarse variables relacionadas con la contribución al cumplimiento de las prioridades país y/o los objetivos estratégicos presentes en **los instrumentos de planificación respectivos, los costos, los beneficios y los riesgos**. Las entidades para dicha priorización podrán hacer uso del análisis multicriterio, definiendo el tipo de variables que mejor se ajusten para tal fin. Se subraya que el componente “Programa”, no se prioriza, sino que se priorizan los proyectos que lo conforman, al igual que el resto de los proyectos que son parte del portafolio, es decir, los programas deben desagregarse en proyectos para realizar una sola priorización a nivel de proyectos para el portafolio.”*

⁹ Auditoría de carácter especial para evaluar la efectividad de los procesos institucionales de dirección, control y valoración del riesgo en los procesos de Dirección de portafolio, Dirección de Programas y Dirección de Proyectos, para asegurar la eficacia en los proyectos, Nro.ICI-2021-11.

Una vez que el equipo encargado de la definición del portafolio (sección 1.1) haya determinado el tipo de análisis multicriterio a emplear, los criterios y su escala de valoración; deberán aplicarlo a cada proyecto del portafolio con la finalidad de obtener el orden de prioridad. En caso de que se identifiquen proyectos del portafolio con la misma prioridad, se deberán establecer variables adicionales para su análisis y que permitan la mejor distribución de los recursos.

Lo señalado en el “Procedimiento: Gestión de portafolio de inversiones, código: EST-02-02-P”, del 12/02/2021 que cita:

“[...]”

7.2 Analiza según PEI, prioriza, actualiza portafolio.

La Dirección de Planificación Estratégica (DPE), mediante el Área Planeamiento Físico y Cartera de Proyectos (PFyCP), analiza las necesidades de inversión de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional, prioriza las necesidades de acuerdo con la metodología al respecto, actualiza el portafolio de proyectos a nivel de necesidades y somete al Comité Dirección de Proyectos (CDP).

7.3 Analiza propuesta de inversión.

En el Comité Dirección de Proyectos, se analizan las necesidades de inversión, de acuerdo con las capacidades en recursos institucionales (humanos y financieras) y priorización, procede a aprobar, posponer o rechazar la necesidad.”

El exceso de normativa interna y la falta de estandarización no permiten determinar una metodología estandarizada y con los parámetros correspondientes para poder determinar de forma clara los criterios bajo los cuales se analizarán los proyectos y así poder dar de forma objetiva y conforme a la normativa de Mideplan la priorización a cada uno de los proyectos. Por otra parte, se refleja inadvertencia al no tener claridad de revisar y analizar desde la necesidad para definir la prioridad de cada proyecto, además de la falta de gobernanza para tener los proyectos claramente definidos de acuerdo con la prioridad institucional y prioridad país.

El no tener claridad en la metodología para realizar una sola priorización a nivel de proyectos para el portafolio, genera prácticas carentes de eficiencia pudiendo originar riesgos en los procesos de priorización de proyectos al ser estos datos manipulables y no darse la prioridad de cada proyecto que integra el plan de inversiones o portafolio de proyectos conforme a criterios estandarizados y basado en datos reales, en donde todos los que participan en el ciclo de vida del portafolio, tenga un único dato y que este sea aprobado y formalizado, debilitando la gestión de los proyectos, la gobernanza y a su vez el sistema de control interno propiamente en las actividades de control necesarias para la sana priorización de proyectos.

2.5 Debilidades en alguna de la normativa interna relacionada con los controles para la gestión de proyectos de inversión pública institucional.

El seguimiento y evaluación del portafolio comprende la generación de informes de cumplimiento del Plan de gestión del portafolio ante la Junta Directiva, según la periodicidad establecida, con base en informes consolidados de avance y/o de cierre de los componentes programados y presupuestados durante el período. Dichos informes deben contemplar cambios estratégicos, la asignación de recursos totales, el rendimiento global de los componentes e indicadores de valor para la entidad, los cuales pueden estar relacionados con los beneficios y la gestión de riesgos del portafolio¹⁰.

Es fundamental que AyA formalice el plan de gestión del portafolio, el plan de gestión de cada programa y el plan de gestión de cada proyecto.

La auditoría interna evaluó 13 documentos de normativa interna, los cuales fueron elaborados por la DPE, así como por la PMO, además de la revisión de directrices y oficios emitidos por la Gerencia General. Para lo anterior, se debe considerar el control en cada fase y etapa del ciclo de vida de cada proyecto y, por ende, de los programas y del portafolio.

Se logró evidenciar que, en alguna de la normativa interna en cuanto a los controles para gestionar proyectos de inversión en AyA, presenta inconsistencias, desactualizaciones, vacíos, falta de claridad en los roles, algunas acciones de control sin coordinación con otras áreas requeridas, faltante de minutas para las comisiones y comités; y alguna de esta normativa, no está acorde al bloque de legalidad de Mideplan y otras debilidades señaladas más adelante, a continuación, se detalla:

2.5.1 En el Manual de Gestión de Proyectos de Inversión en AyA, elaborado por la DPE y aprobado por la Junta Directiva en mayo 2011, se indica que *“se debe contar con herramientas tecnológicas, que facilitarán la toma de decisiones”*, sin embargo, solo se cuenta con el FOPRI y con InfoPMO, ambos son repositorios, los cuales no son vinculantes entre sí, y tampoco la información que contienen está actualizada, tal y como se señaló en el informe parcial ICI-2021-011 de esta Auditoría Interna, por lo cual considera este Órgano Fiscalizador, que no son herramientas de control que ofrezcan la seguridad razonable requerida.

2.5.2 En el documento de Metodología para la Administración de las Fases de los Proyectos en AyA (mayo, 2011), se indica en el punto 3.2 Entregables, 3.3 Roles y 4.5 Control y seguimiento, entre otras cosas lo siguiente:

¹⁰ Incluye la descripción del alineamiento estratégico, el esquema de gestión de sus componentes y el alcance, de acuerdo con sus componentes; así como considerar los riesgos, la gestión de comunicaciones y cualquier otro aspecto a criterio de los responsables.

- Documentación de Control: Está conformada por documentos o formatos que se utilizan a lo largo del proyecto o que indican el término de una fase, dichos documentos no fueron localizados en los expedientes desagregados de algunos de los proyectos que se revisaron como muestra, es necesario señalar que estos documentos en algunos casos no fueron implementados, sin embargo, continúan vigentes.
- Control de Gestión: (ver F-03 – Agenda Trabajo y F-04 Minuta de Reunión) adoptado para establecer el orden y la eficacia durante las Reuniones de Gestión (control de avance), en el repositorio FOPRI, no se observó las minutas de las reuniones que se realizaron para el control de avance de los proyectos, según lo que indican estos formularios F-03 y F-04, de la metodología mencionada.
- Se señala el documento denominado “Control de Cambios (ver F-20 Control de Cambios) utilizado cuando surgen requerimientos nuevos o necesidades de cambios en el alcance, así como en el cronograma de las actividades y la planificación en comunicaciones, calidad, adquisiciones y riesgos”,. Actualmente el formulario que utilizan los líderes de proyecto es el elaborado por la PMO, en los espacios de autorización que este tiene, se indica la aprobación del líder del proyecto, el patrocinador, y pese a que se menciona en el documento “Control de Cambios” los cuales deben ser aprobados y verificados por la Comisión de Dirección de Proyectos, no se visualizaron estas aprobaciones y verificaciones.. Importante señalar, que no hay un espacio para autorización del área de presupuesto, en caso de que se requiera variar el costo del proyecto. Se adjunta imagen de los espacios que señala este control de cambios.

Figura N.º 9

Formato del formulario de control de Cambios

Solicitante del cambio		Solicitud y aprobaciones	
Nombre del líder de proyecto	Karina Picado Calvo	Nombre de Subgerente Técnico o Gerente UE	John Murillo Chan
Cargo	Líder del proyecto	Cargo	Subgerente UE PI AyA/BCIE
Dependencia	UE PI AyA/BCIE	Dependencia	UE PI AyA/BCIE
Firma			
Visto Bueno		Visto Bueno	
Nombre		Nombre	
Cargo		Cargo	Otro V'B*
Dependencia		Dependencia	
Firma		Firma	

Fuente: Repositorio de la PMO, ubicado actualmente en el repositorio de DPE.

Además, en ese documento se indican roles de funcionarios en la gestión de proyectos, los cuales no están ni estuvieron definidos acorde con la realidad institucional ni la normativa de Mideplan, tal es el caso del Rol Director de Fase de Proyecto, Rol Apoyo y Evaluación Gestión de los Proyectos, Rol Equipo Usuario, Rol Equipo Consultivo y otros, también en la verificación de datos de los proyectos, tampoco se evidencian estos roles. Lo anterior, es propio de una sana rendición de cuentas y evidencia debilidades en el proceso de control, en la fase de inversión.

- En el punto 4.4 “Cierre”, se cita *“Consiste en finalizar formalmente el proyecto o fase, considerando los productos entregables, aceptación del cliente, almacenamiento de la documentación, finiquito legal de los contratos, entre otros”*, dicho documento no fue localizado en el FOPRI, solo se indica “Cierre”, sin un documento con formalidad.
- También, se indicó en el punto 4.5.1 del documento Procesos de Control y Seguimiento de las Fases del Proyecto, que los controles y seguimientos no se pueden realizar, ya que algunos de esos roles, carecen de claridad, tal es el caso del rol del puesto Director de Proyecto, quien tramita la aprobación del control de cambios (a las líneas base del proyecto) pero no se señala la responsabilidad que le corresponde al Patrocinador, tampoco se indica si las líneas base pueden verse afectadas en el presupuesto.

2.5.3 De la revisión de los documentos emitidos por la PMO, se logró determinar que estos están basados en la Guía PMBOK (sexta edición), es decir en las sanas prácticas internacionales, sin embargo, no están acorde al bloque de legalidad de Mideplan, además, en algunos de estos documentos solo se indica la responsabilidad de PMO, no señalando así la responsabilidad que tiene la DPE como la UPI, según lo normado por Mideplan.

Existen deficiencias y duplicidad en la normativa aprobada y vigente que regula el control de cambios, así como los formularios para realizar el control de cambios de los proyectos de inversión pública además, en la Instrucción de trabajo: Control de Cambios al Proyecto CEG-10-01-I1, se indica que se requiere la aprobación de la DPE y en la leyenda *“cuando corresponda”* se debe hacer la remisión de solicitud al Comité Dirección de Proyectos (CDP) sin embargo, esto no se está realizando tal y como lo indica la instrucción, ya de parte de dicho Comité, según ya se indicó, no existen minutas en el FOPRI, desde octubre de 2020.

- Se logró evidenciar que, pese a que la normativa señala formularios para completar la información, existe falta de claridad en la forma en que se pueden ubicar algunos de estos, tal es el caso de la Instrucción de trabajo: Control de Cambios al Proyecto CEG-10-01-I1, en la cual se detalla en el punto 4.1 de esta instrucción que la misma se basa en la Guía PMBOK, sexta edición, sin embargo, también señalan los siguientes formularios y procedimientos para gestionar el control de cambios:

“[...]”

4.1. Esta Instrucción de trabajo se basa en los Fundamentos para la Dirección de Proyectos, Sexta Edición de la Guía PMBOK del Project Management Institute (PMI).

4.2. Formulario CEG-10-01-F15 Solicitud de Cambio.

4.3. Formulario CEG-10-01-F16 Registro de Cambio.

4.4. Procedimiento EST-02-02-P Gestión de Portafolio de inversiones.

4.5. Procedimiento EST-01-04-P Formulación, control, seguimiento y evaluación de Planes y Presupuesto.”

Los formularios 4.4 y 4.5 no se localizan en el sitio oficial, señalado en este documento.

- En varios de los documentos, se indica que deben existir controles para los expedientes de los proyectos de inversión pública, además, se le da la responsabilidad al líder del proyecto, sin embargo, no se indica que área es la responsable de revisar y verificar que los expedientes cumplan con la normativa, y con lo señalado en las Directrices emitidas por la Gerencia General.

Con respecto al documento denominado “Auditoría de proyectos CEG-10-04-P”, se verificó que la PMO era la encargada y responsable de realizar dichas auditorías a los proyectos, y que, además, deben entre otras realizar lo siguiente: *“punto 7.1. Realizar el programa anual de auditoría, 7.2. Recibe y revisa el programa anual de auditoría, 7.3. Realiza y envía sugerencia al PAD, 7.4. Integrar sugerencias al programa anual de auditoría, 7.5. Planifica y coordina las actividades a realizar para realizar la auditoría, 7.8. Aprueba el plan de auditoría”*, sin embargo, tal y como lo señalaron los funcionarios de la PMO, esto no se ha realizado.

2.5.4 En cuanto al análisis de algunas directrices emitidas por GG para el control de gestión de proyectos, se pudo evidenciar que no está claro quién o quiénes son los responsables de verificar que los controles establecidos en las directrices, se cumplan a cabalidad, un caso es la Directriz GG-2019-00398 de 18 de febrero del 2019 acerca del “Control sobre actualización de normativa”, sobre la que se ha evidenciado su incumplimiento ya que tal y como se señaló en el informe parcial ICI-2021-011, existe normativa institucional en gestión de proyectos la cual no ha sido revisada y actualizada conforme la normativa legal y técnica, por parte de las áreas responsables, según las responsabilidades que norma el bloque de legalidad en materia de inversión pública, por lo cual encontramos normativa duplicada, con vacíos y en contraposición a los establecido. Además, otras directrices las cuales se realizaron, sin embargo, no están acorde con la realidad institucional, por la cual no se verifica su cumplimiento, tal es el caso del expediente de los proyectos, el cual, según revisión de la muestra de los proyectos analizados por este Órgano Fiscalizador, se pudo evidenciar que faltan documentos y firmas para garantizar su formalidad.

2.5.5 En la normativa interna, directrices y acuerdos de Junta Directiva, se le han designado a diferentes comités y comisiones tales como: Comité de Dirección de Proyectos Comité Ejecutivo de Proyectos y Comisión Institucional Gestión de Proyectos Institucionales, funciones acerca del control en la gestión de proyectos institucionales, sin embargo, en algunos casos, no sé logró ubicar en los repositorios institucionales de proyectos, minutas actualizadas y con el debido criterio de formalidad, que evidencien que efectivamente están ejerciendo los controles correspondientes para lo cual fueron creadas, además se crean comisiones mediante acuerdos de Junta Directiva por un plazo determinado, pero no hay claridad ni un documento formal, para indicar si se cumplió con lo encomendado y

su debida disolución, ya que se les asignan actividades de control sustantivas que luego no se tiene claridad de quien la asume.

Lo anterior contraviene lo señalado en la Ley General de Control Interno Nro. 8292, que cita:

“Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

[...]

b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”. El resaltado no pertenece al original

Igualmente se evidencian debilidades en el cumplimiento de las Normas de Control Interno del Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), específicamente:

“4.1 Actividades de control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben 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 contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante” (el subrayado no es del original)

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.”

“4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad

razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma.

4.2. Las subnormas que se incluyen a continuación no constituyen un conjunto completo de las actividades de control que deba ser observado por la totalidad de las instituciones del sector público con ese propósito; por consiguiente, corresponde a los jerarcas y titulares subordinados determinar su pertinencia en cada caso y establecer las demás actividades que sean requeridas.”

También las Normas de control Interno para el Sector Público, en 4.5.2 Gestión de proyectos, señala lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda (...)”

La Guía PMBOK (sexta edición) respecto a controles, señala:

“[...]

Grupo de Procesos de Monitoreo y Control. *Procesos requeridos para hacer seguimiento, analizar y regular el progreso y el desempeño del proyecto, para identificar áreas en las que el plan requiera cambios y para iniciar los cambios correspondientes.”*

Las debilidades señaladas con respecto a la normativa institucional que está relacionada con la aplicación y verificación de los controles para la gestión de proyectos obedecen a la desagregación y dispersión que existe en la normativa, la cual no está estandarizada, así también como la falta de seguimiento. Monitoreo y designación de responsables, que evalúen el cumplimiento de la normativa, así como las directrices que han sido emitidas por la Gerencia General.

Las debilidades presentadas en los controles para gestionar proyectos, así como la normativa que los regula, pueden generar incertidumbre y confusión para los funcionarios que gestionan proyectos y para los entes fiscalizadores. La falta de estandarización y uniformidad también puede materializar el riesgo de encarecimiento de los procedimientos, y afectar la no ejecución, al no poder mitigarlos por no contar con la seguridad necesaria de una normativa clara y precisa, además, el incumplimiento de cada etapa del ciclo de vida del proyecto, en tiempo, costo y alcance. A su vez, la falta de responsabilidades y roles claros no permite la sana rendición de cuentas de los responsables de ejercer el control del portafolio de proyectos del AyA, que en los últimos años ha tendido una baja ejecución, sin que

se establezcan responsables a la fecha. No debe olvidarse que un hecho generador de responsabilidad administrativa normado en la Ley de Administración Financiera y Presupuesto Públicos es el *“incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos”*.

2.6 Incongruencias en los datos referentes a la gestión de proyectos que se remite a los entes externos a una misma fecha de corte.

Mediante la verificación de datos, solicitud de información a la Administración, recopilación y análisis de directrices, acuerdos de Junta Directiva e informes remitidos a los entes externos (Aresep, Mideplan) se pudo evidenciar que pese a que existe un bloque de legalidad muy amplio en cuanto a los plazos e información que se requiere para rendir cuentas a los entes externos y para la toma de decisiones de los jerarcas, no se cuenta con una metodología eficiente para la verificación y consistencia de datos de la información que se tiene.

Es importante señalar que, sobre el incumplimiento interno a las directrices en cuanto a la gestión y resguardo de la información, situación que genera el riesgo de que, la información que se le remite a los entes externos, presente inconsistencias en los datos referidos.

Además, es importante mencionar el incumplimiento en el plazo de entrega de la información, tal como se evidenció con el acuerdo de Junta Directiva, Nro.2021-224 de 26 de mayo de 2021, en donde se evidenció la falta al acuerdo de Junta Directiva N° Nro.2021-45 del 4 de febrero de 2021 por parte de la Unidad Ejecutora RANC-EE, al no entregar la información requerida por la DPE como insumo al Plan de Inversiones I Trimestre 2021.

De la muestra de proyectos de 21 proyectos que se encuentra en la fase de inversión, se logró determinar que no se formaliza el Plan de gestión de los interesados ni el plan de gestión de las comunicaciones.

Se realizan diferentes informes institucionales, sin embargo, se deberían tener informes de desempeño para cada involucrado.

Aunque las áreas entreguen la información en el tiempo establecido, se debe verificar la calidad de la información, así como las desviaciones en tiempo, costo y alcance de los proyectos que presentan a la Junta Directiva con la respectiva justificación. Por otra parte, es importante señalar, que la DPE, como ente responsable de solicitar la información correspondiente y de suministrar los instrumentos enviados a los entes externos, no es solo asesor, también puede y debe señalar a la Presidencia, como su Jefatura inmediata, acerca del atraso o incumplimiento de las áreas responsables.

En cuanto, a los responsables de remitir la información requerida a cada uno de los entes externos para la evaluación y control de la gestión de proyectos en AyA, se observó, estos carecen de claridad, en cuanto a quién debe dirigir y supervisar la gestión y la emisión de los informes, ya que ya la DPE, según estructura orgánica, depende jerárquicamente de la PE de la Junta Directiva, que tiene la responsabilidad de su supervisión; sin embargo, las directrices provienen de la GG.

Mediante el memorando AU-2022-00271, se le solicitó a la GG información acerca de los informes remitidos a los entes externos ya sea mensual, trimestral, cuatrimestral o semestral al 30 de junio de 2021, junto con los datos que le fueron presentados a estos entes, acerca del avance físico y financiero de los programas y proyectos institucionales, determinándose lo siguiente:

- En cuanto a lo remitido a la Dirección de Crédito Público, la DPE, señaló en el oficio PRE-PLA-2022-00172, en lo que respecta a la información para esa dirección, que ésta la realizan las Unidades Ejecutoras y según el memorando PRE-2021-00905, dicha información es remitida por la Presidencia Ejecutiva. No se le indica a la Auditoría Interna quien es el responsable de revisar la información y dar seguridad de que la información sea fidedigna.
- Sobre la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA, según nos indicó la Gerencia General en el oficio GG-2022-01342 de 08 de abril de 2022 y mediante la adenda de información solicitada por la Auditoría Interna, el Gerente de la Unidad Ejecutora hizo la remisión de lo requerido al Director General de Crédito Público del Ministerio Hacienda, mediante los oficios GG-UEPIAYA-BCIE-2021-0611, GG-UEPIAYA-BCIE-2021-0612, GG-UEPIAYA-BCIE-2021-0613, GG-UEPIAYA-BCIE-2021-0614 y GG-UEPIAYA-BCIE-2021-0615, todos de fecha 27 de julio de 2021, para los Programas 1725, 2129, 2164, 2188 y 2188, de los cuales el Programa 2129 y 2188, presentando un desembolso real al II trimestre 2021 de "0", esta información no fue remitida por el enlace con MIDEPLAN, es decir la Presidencia Ejecutiva.

A diferencia de la UE-BCIE/AyA, de parte de la UE PAPS, fue la PE quién mediante el PRE-2021-00905 de 24 de julio del 2021, hizo la remisión de la información al Director General de Crédito Público del Ministerio Hacienda.

En el caso de los entes externos, tal es el caso de la Aresep, quien le señala claramente al AyA lo que necesitan, e inclusive en algunos casos adjuntan formatos de cómo es que requieren la información.

Es necesario señalar que mediante la Directriz No.GG-2021-01409 de 07 de mayo de 2021, se indicó:

[...]

2) Los memorandos con la remisión de los temas a conocer en la Junta Directiva, deben ser remitidos a la Gerencia General con el visto bueno del Sub-Gerente respectivo.

3) Los memorandos y demás documentos deben ser enviados a la Gerencia General con al menos dos semanas de antelación a la Gerencia, para su respectiva revisión y visto bueno.”

También, se señaló que: “El área de Planeamiento Estratégico, Planeamiento Físico y Gestión Cartera de Proyectos, y Planeamiento Operativo” recopila la información, revisa que los datos estén completos, si falta información o se requiere más información, se la solicitan nuevamente al área. Asimismo, mediante el acuerdo Nro. 2021-45, la Junta Directiva acordó que cuando un área no presente la información requerida, la DPE, debe presentar una lista detallada de aquellas dependencias que no cumplieron con la entrega en el plazo estipulado, según nos indicó la GG en el oficio GG-2021-04662, que a la fecha no se habían aplicado sanciones según lo señalado en el acuerdo de Junta Directiva No. 2021-45, por no entregar la información requerida para los informes de los entes externos y para los internos, en el plazo establecido.

Del análisis y verificación de la información solicitada a: la secretaria de la Junta Directiva, GG y DPE, se determinó que, de las funciones y responsabilidades señaladas en el bloque de legalidad para la rendición de cuentas, en cuanto a control, existen: acuerdos de Junta Directiva, directrices, formatos (AN-2020-398) y cronogramas para atender los requerimientos de información que serán remitida a los entes externos.

Por otra parte, se hizo un análisis de la normativa interna para el control acerca de la gestión de informes institucionales, evidenciándose lo siguiente:

- Con el acuerdo de Junta Directiva No. 2021-45 de 04/05/2021, la Junta Directiva indica que la información que se remite en los informes de los proyectos de inversión debe presentarse con la periodicidad requerida y asegurar que toda la información sea la misma y que la no entrega, tendrá repercusiones, sin embargo, la misma DPE señala atrasos en la entrega de información, no acatando el acuerdo en cuanto al incumplimiento por parte de las áreas que gestión proyectos.
- La GG emitió las directrices: GG-2019-03629 de 17/10/2019 (Cumplimiento en la entrega de información), GG-2020-01121 de 16/03/2020 (informes mensuales de avance) GG-2021-00428 de 05/02/2021 (Cronograma entrega de informes presupuestarios), GG-2021-01409 de 07/05/2021 (disposiciones sobre los temas que se conocerán la Junta Directiva), pese a estas directrices, faltan controles para verificar el cumplimiento de estas.

AUDITORÍA INTERNA

- Además, el acuerdo de Junta Directiva, No. 2021-489 de 26/10/2021, contradice lo señalado en GG-2021-01409, ya que esta Directriz de GG señaló: [...] *Todo tema que se elevará a conocimiento de la Junta Directiva debe ser conocido previamente por el despacho de la Gerencia General y enviado mediante memorando, por lo que no se debe elevar ningún documento a la Secretaría de la Junta Directiva que no cuente con el visto bueno del Gerente o Sub-Gerente General según corresponda.*
- En la Directriz anterior, se señaló en la lista al señor James Phillips Ávila de la DPE, sin embargo, para el 26 octubre de 2021, la Junta Directiva mediante el Acuerdo de Junta Directiva No. 2021-489, indica que toda información de esa dirección requiere análisis previo, de esa Junta Directiva y debe ser remitida con 2 semanas de anticipación, no indica que, por la Gerencia General, contradiciendo la Directriz.

También, quien recopila la información a nivel institucional en cuanto a inversión pública y ejecución presupuestaria, plan nacional de desarrollo, cumplimiento del plan estratégico, es la DPE, y es remitida a la GG, según la Directriz No.GG-2021-01409, para su aprobación y luego para ser elevada a la Junta Directiva, asimismo, con el acuerdo Nro. 2021-489, se indica: *“De conformidad con el ámbito de responsabilidad que conlleva la toma de decisiones sin el respectivo análisis previo”.*

Por otra parte, se señala en la Guía metodológica para la Evaluación de la Gestión Institucional al 30 de junio de 2021, elaborada por la DPE, que la PMO, es la encargada de control y seguimiento de los proyectos, sin embargo, esta información no es remitida a la DPE aun cuando esta es la UPI, y la PMO, tal como se ha indicado, no está aprobada oficialmente, dicha información se incluye en el INFOPMO, el cual no está vinculado con el FOPRI, por lo que no se logra identificar una debida estandarización de la información.

Otro aspecto que se determinó, fue el incumplimiento al acuerdo de Junta Directiva Nro.2021-224 de 26 de mayo de 2021, ya que mediante el memorando Nro. PRE-PLA-2021-00172 la DPE, había presentado a la Junta Directiva, el informe de “Evaluación del Plan de Inversiones correspondiente al I trimestre 2021”, por lo cual, en el acuerdo señalado anteriormente se designa como asunto: “Solicitud de acciones conjuntas”, para lo cual se le designó a la GG para que en coordinación con la DPE realizara lo siguiente: *“a partir de los próximos seguimientos trimestrales de la ejecución del plan de inversiones se tenga como referencia el comportamiento estacional del mismo periodo de los últimos tres años comparando los porcentajes de cada año con el actual.”*

Por lo anterior, en la revisión de los informes de “Evaluación del Plan de Inversiones correspondiente al 30 de junio de 2021 y el VI Trimestre al 30 de setiembre 2021”, emitido por la DPE con el memorando Nro. PRE-PLA-2021-00172 a la Junta Directiva, esta acuerda solicitar a la Gerencia General que, en coordinación con la

DPE y que a partir de la II Evaluación Trimestral seguimiento al Plan de inversiones 2021, se presente dicha información, sin embargo, no se localizaron los datos solicitados en el acuerdo.

Además, en el punto Nro. 3 del mismo acuerdo, se determinó también, identificar los principales riesgos y las acciones de mejora requeridas para administrarlos, e incluso se señaló que era, especialmente, para aquellos proyectos que superen los 4000 millones de colones, pero no se localizó tampoco esa información, ni la clasificación de estos proyectos.

De la revisión del informe remitido a la CGR mediante el PRE-2021-00914 de 29 de julio de 2021, dicha información fue brindada a este Órgano Fiscalizador por la GG, sobre la Evaluación del Plan de Inversiones 2021 al 30 de junio de 2021, se observó:

[...]

9. Información de proyectos de inversión pública (Informe y cuadro)”

Se logró extraer la siguiente información de la Tabla 4 de esta evaluación:

Cuadro N°1
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Dirección de Planificación Estratégica
Evaluación del Plan de Inversiones 2021
Nivel de Dependencia
Al 30 de junio, 2021
Cifras en Miles de colones

Dependencia	Plan de Inversiones 2021 - Reprogramado				Plan de Inversiones 2021 - Ejecutado				Porcentaje de Avance Financiero
	Recursos Propios (AyA)	Recursos Prestamos (Cooperaciones Reembolsables)	Recursos Transferencias (Cooperaciones No Reembolsables)	Total	Recursos Propios (AyA)	Recursos Prestamos (Cooperaciones Reembolsables)	Recursos Transferencias (Cooperaciones No Reembolsables)	Total	
Unidad Ejecutora BCIE	12,193,072.36	21,422,056.00	4,263,670.00	37,878,798.36	1,595,951.10	3,873,949.28	84,051.33	5,553,951.71	14.66%
Unidad Ejecutora PAPS	7,543,464.56	26,853,274.90	2,725,428.90	37,122,168.36	2,627,985.22	7,935,802.36	570,593.47	11,134,381.05	29.99%
Subgerencia Ambiental	13,928,758.41	0.00	3,499,788.53	17,428,546.94	3,888,082.18	0.00	0.00	3,888,082.18	22.31%
Subgerencia Investigación y Desarrollo (GAIID)	12,320,050.14	0.00	0.00	12,320,050.14	1,853,657.35	0.00	0.00	1,853,657.35	15.05%
Subgerencia Gestión Sistemas GAM (SGSGAM)	6,465,980.99	0.00	0.00	6,465,980.99	728,372.83	0.00	0.00	728,372.83	11.26%
Subgerencia Gestión Sistemas Periféricos (SGSP)	8,199,004.78	0.00	6,718,865.67	14,917,870.45	1,765,136.28	0.00	170,187.70	1,935,323.98	12.97%
Subgerencia Gestión Sistemas Delegados (SGSD)	11,147,182.66	0.00	0.00	11,147,182.66	2,795,283.10	0.00	0.00	2,795,283.10	25.08%

Página N° 5

Evaluación del Plan de Inversiones 2021, al 30 de junio, 2021



Dependencia	Plan de Inversiones 2021 - Reprogramado				Plan de Inversiones 2021 - Ejecutado				Porcentaje de Avance Financiero
	Recursos Propios (AyA)	Recursos Prestamos (Cooperaciones Reembolsables)	Recursos Transferencias (Cooperaciones No Reembolsables)	Total	Recursos Propios (AyA)	Recursos Prestamos (Cooperaciones Reembolsables)	Recursos Transferencias (Cooperaciones No Reembolsables)	Total	
Totales Inversiones	71,797,514.10	48,275,330.90	17,207,753.10	137,280,598.10	15,254,468.06	11,809,751.64	824,832.50	27,889,052.20	20.32%
Deuda de Proyectos en Ejecución	5,182,893.00	0.00	0.00	5,182,893.00	1,914,765.94	0.00	0.00	1,914,765.94	36.94%
Deuda de Proyectos Ejecutados	14,611,845.00	0.00	0.00	14,611,845.00	5,437,714.87	0.00	0.00	5,437,714.87	37.21%
Servicio de la Deuda	19,794,738.00	0.00	0.00	19,794,738.00	7,352,500.81	0.00	0.00	7,352,500.81	37.14%
Programa de Hidrantes	3,311,808.52	0.00	0.00	3,311,808.52	1,757,121.60	0.00	0.00	1,757,121.60	53.06%
Total, General Plan de Inversiones	94,904,060.62	48,275,330.90	17,207,753.10	160,387,144.62	24,364,050.47	11,809,751.64	824,832.50	36,998,634.61	23.07%

Según lo remitido a la CGR, para el segundo trimestre del 2021, estaba planeado en el programa 03 de inversiones la suma de ₡137,280,598.10 miles, de los cuales se ha ejecutado al 30 de junio un 20.32%, para un monto total de ₡27,889,052.20 miles, señalan también que en términos generales al **30 de junio 2021 se habían ejecutado ₡36,998,674.61** (miles de colones), de lo programado que era ₡160,387,144.62 miles, lo que representa un 23.07%.

Asimismo, con el oficio GG-2021-03675 de 30 de setiembre de 2021 la Gerencia General, le remitió a la Aresep la información referente a benchmarking y matriz FDA-002-003, del primer semestre del año 2021, en este se puede observar que la ejecución al **30 de junio 2021 era de ₡25,953,782.22** (miles de colones), se adjunta en el Anexo N.º2.

Se realizó también la verificación del Plan de Inversiones 2021, el cual fue remitido a esta Auditoría Interna mediante el oficio GG-2021-03272 de 06 de setiembre de 2021, se logró evidenciar en el cuadro 4, ubicado en dicho plan y comparado con el que fue remitido a la Aresep, que la información ubicada en la columna denominada “fuente”, en AyA y Específicos, no coincide con los datos brindados a esta Auditoría Interna y a la Aresep.

Tabla N.º 5

Datos del Plan de inversiones 2021

Cuadro No.4
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Dirección de Planificación Estratégica
Plan de Inversiones 2021
Según Fuente Financiamiento y Variación (%)
 En Miles de Colones

Fuente	Plan de Inversiones 2019	Plan de Inversiones 2020 (01 setiembre)	Plan de Inversiones 2021	Variación (%) Plan de Inversiones 2020 - 2019	Variación (%) Plan de Inversiones 2021 - 2020
AyA	39,552,037.18	69,007,988.19	71,815,772.54	74.47%	4.07%
Específicos	11,581,898.20	36,190,008.88	43,915,330.90	212.47%	21.35%
Transferencias	10,701,186.35	12,146,373.50	17,207,753.12	13.50%	41.67%
Totales	61,835,121.73	117,344,370.57	132,938,856.56	89.77%	13.29%

Según la evaluación del Plan de inversiones a junio de 2021, que fue remitido a la CGR, se indicó que para el 30 junio de 2021 se habían ejecutado ₡36,998,674.61 miles, en contraposición con la información que se le remitió a la ARESEP.

La DPE señaló también en lo que respecta a la información remitida a la ARESEP, que quien lo realiza es la Gerencia General; aun cuando existe una Unidad Tarifaria aprobada por la Junta Directiva y Mideplan, sin embargo, en la información remitida al ente regulador, no se evidencia la participación de esta Área con la ARESEP y con la DPE.

Mediante el siguiente cuadro 4, comparativo de datos remitidos a la ARESEP y a la CGR al 30 de junio de 2021, acerca de la ejecución del Plan de Inversiones 2021 se evidencia lo indicado en los puntos a y b:

Tabla N.º 6

Comparativo de datos al 30 de junio 2021 remitidos a CGR y ARESEP

ENTE EXTERNO	Plan de Inversiones 2021 - Ejecutado				Total Disponible	Porcentaje de Avance Financiero	Observaciones del Auditor
	Recursos Propios (AyA)	Recursos Préstamos (Cooperaciones Reembolsables)	Recursos Transferencias (Cooperaciones No Reembolsables)	Total			
Indicado a la Contraloría General de la República PRE-2021-00914 29 de julio de 2021	24,364,090.47	11,809,751.64	824,832.50	36,998,674.61	120,933,991.04	23.07%	Se evidencian diferencias en la información remitida a la ARESEP y a la Contraloría General de la República, pese a que los datos y el período es el mismo 30 de junio 2021 o I semestre de 2021, esta información fue remitida por la Gerencia General a la Auditoría Interna. Es importante señalar que la información remitida a la Contraloría General de la República, fue remitida por la Presidencia Ejecutiva y la de ARESEP, por la Gerencia General.
ARESEP GG-2021-03675 30 de setiembre de 2021	17,203,217.38	11,809,751.64	824,832.50	29,837,801.52	112,661,689.58	20.94%	

Fuente: Elaboración propia con datos remitidos a ARESEP y CGR.

Las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública¹¹, norman:

Artículo 18. Planificación y seguimiento de la etapa de ejecución de los proyectos de inversión pública registrados en el BPIP Las entidades con proyectos que se encuentren en etapa de ejecución registrados en el BPIP deben acatar los siguientes lineamientos relativos al seguimiento:

- *Elaborar el Plan de Gestión de la Ejecución, conforme a la guía vigente de Mideplan, la cual aporta insumos para la ejecución, control y seguimiento de los proyectos. Las instituciones tienen la potestad de proponer sus propias herramientas siempre que cumplan con los requisitos mínimos de la guía según la variable tipo.*
- *El registro en el BPIP del avance físico y financiero de los proyectos de inversión es responsabilidad de los funcionarios designados para tal fin con los roles de registrador y autorizador en el BPIP.*
- *La información que se incorpora en el BPIP debe ser consistente con la reportada al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República, caso contrario se debe certificar a qué corresponden las diferencias.*
- *Cuando se realicen cambios en la información registrada en el BPIP deben estar respaldados con la actualización respectiva de los instrumentos que componen el Plan de Gestión de la Ejecución aprobado para el proyecto.*

Según la Guía para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de Inversión Pública en las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública, Capítulo VI. Gestión de comunicaciones del proyecto, que señala:

¹¹ Vigentes a la fecha de la auditoría interna

[...]

“Acorde a Mondelo y Siles (2015), la gestión de las comunicaciones tiene por objetivo garantizar la calidad y cantidad de la información generada, así como que sea remitida de forma oportuna (p.57).

[...]

“La matriz de interesados es el principal insumo para elaborar la matriz de comunicaciones, así como la asignación de responsabilidades. También el cronograma y demás instrumentos de seguimiento del proyecto son muy importantes, ya que estos marcan la pauta de cuando es necesario comunicar el avance del proyecto o algún acontecimiento en relación con el mismo. Además, lo establecido en esta, servirá para concretar el procedimiento de comunicaciones del proyecto”.

Lo señalado en la Ley General de Control Interno Nro. 8292, cita:

[...]

“Artículo 16. —Sistemas de información. Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.”

De acuerdo con lo señalado en la Guía PMBOK, 4.7 Gestionar las Comunicaciones del proyecto, cita:

*“**Gestionar las Comunicaciones** es el proceso de garantizar que la recopilación, creación, distribución, almacenamiento, recuperación, gestión, monitoreo y disposición final de la información del proyecto sean oportunos y adecuados. El beneficio clave de este proceso es que permite un flujo de información eficaz y eficiente entre el equipo del proyecto y los interesados.*

[...]

***Monitorear las Comunicaciones**—Es el proceso de asegurar que se satisfagan las necesidades de información del proyecto y de sus interesados.*

La negligencia evidenciada a través de la falta de controles y el no contar con un sistema integrado de información en tiempo real, que estandarice los datos de todo el proceso de gestión de proyectos institucional para que este sea consistente, confiable y fidedigno, además de la desagregación de la información que deben entregar constantemente los líderes de proyectos, y la falta de revisión de dicha información, es causa de las diferencias presentadas en la remisión de los datos enviados a los entes externos, tal es el caso del Plan de Inversiones.

Las debilidades en cuanto a la consistencia de la información, genera el riesgo de tomar decisiones sobre una base errónea o poco confiable, afectando así, que está ya sea interna o remitida a los entes externos, genere incertidumbre y evidentes errores, esto por la falta de controles y por la desagregación de repositorios. Además, estas debilidades, originan mayor trabajo a los líderes de proyectos y a los responsables de gestionar los proyectos de inversión institucional, los cuales deben estar emitiendo informes constantemente a las diferentes áreas para la rendición de cuentas con los entes externos.

Además de la desconfianza y poca credibilidad de la información de parte de los entes externos, afectando inclusive los estudios tarifarios y por ende la imagen institucional, riesgo que ya vemos materializado, además de la trazabilidad de la información de los proyectos de inversión pública, riesgo que también ya se materializó.

2.7 Debilidades encontradas en la gestión y administración de algunos proyectos de inversión pública institucionales.

Se realizó una verificación, análisis y entrevistas a los líderes de proyectos para la confirmación de los datos solicitados a las áreas (SAID, UE PAPS y UEP BCIE/AYA) acerca de la evaluación y cumplimiento de una muestra de 21 proyectos seleccionados del Plan de Inversión 2021-2025 con corte al 30 de junio 2021, que fuera remitido por la GG a esta Auditoría Interna.

La auditoría interna validó el cumplimiento de algunos atributos de la Guía Metodológica de identificación, formulación y evaluación de Proyectos de Alcantarillado Sanitario en Costa Rica, abril 2012 (para la fase de preinversión) y de la normativa de la PMO basada en Guía de PMBOK (para la fase de inversión); así como el anexo I de las Normas técnicas, sobre el registro fotográfico.

Los 21 proyectos seleccionados en la muestra se clasificaron en acueducto, alcantarillado/saneamiento y otro, según el número en del Banco de proyectos de Inversión Pública (BPIP):

Tabla N.º 7

Categorización de proyectos

	Proyectos	Total
Acueducto	000392-000393-000459-002658-001303-001304-000396-002679-001560-001563-001565-001621-001944.	13
Alcantarillado/Saneamiento	001233-001960-002203-001983-002500-000415.	6
Otro	002474-002673.	2
Total, de proyectos		21

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Inversiones de Inversión.

Además, se señalaron en el Anexo N.º3, los datos del programa, nombre y número del proyecto, de acuerdo con BPIP, nombre del líder del proyecto, del patrocinador y otros datos.

De acuerdo con lo anterior, se entiende que tanto las fases y las etapas de los proyectos están definidas por Mideplan, en su normativa, sin embargo, se logró observar que, en los repositorios institucionales sobre gestión de proyectos, falta la estandarización en acatamiento a lo dispuesto según lo presentado.

Seguidamente se presenta un gráfico con los datos de los proyectos muestreados acerca del porcentaje según la fase en se ubican.

Gráfico N.º 1

Proyectos clasificados por fase del ciclo de vida



Fuente: Autoría propia con datos de la muestra de los proyectos.

2.7.1 Falta claridad en la metodología utilizada para determinar la prioridad.

Con respecto a la metodología utilizada para determinar la prioridad de los 21 proyectos, se evidencia la falta de claridad en cuanto a la forma en que determinan esa priorización, ya que según tablas dinámicas del plan de inversiones 2021-2025, 14 proyectos están numerados de entre 2 a 94, 4 proyectos están con 0 de prioridad en la columna "prioridad". Es importante señalar también, que tres de los proyectos no aplican dentro de esa numeración, ya que están concluidos.

Por otra parte, es importante señalar que, mediante correo electrónico del 07 de abril de 2022, a solicitud de la Auditoría Interna se le solicitó a la DPE, lo siguiente:

"Además, en las tablas dinámicas presentadas en el Plan de Inversiones se indica una columna con la "prioridad" en la cual se señalaron unos números para determinar la prioridad (se adjunta imagen). Por lo cual, le solicitamos nos remitan las matrices con los parámetros utilizadas para determinar la prioridad de los siguientes proyectos (BPIP 000392, 000393,

000459, 002658, 000396, 001560, 001563, 001565, 001233, 001621, 001303, 001304, 001944, 002474, 002673, 002679, 001960, 002203, 001983, 002500, 000415).

En respuesta a lo solicitado nos enviaron las tablas dinámicas que contienen archivos de priorización de los proyectos señalados en el “Plan de Inversión 2021-2025”, sin embargo, en estas, se señala lo referente a la columna denominada “priorización general”, como un dato numérico que no se indica de donde se tomó ni la métrica utilizada para determinar la prioridad, por lo cual fue necesario consultar a la DPE, seguidamente se indicó lo señalado por el Encargado del portafolio de Proyectos, mediante correo electrónico, acerca de la “Metodología Priorización de Proyectos Plan de Inversión”, se cita:

[...]

“En atención a las solicitudes de la ARESEP en diferentes reuniones, como parte para mejor resolver en el año 2018, donde para la priorización de los proyectos, debe privar los proyectos financiados, en la etapa de ejecución, el avance de estos y los beneficiados, para priorizar el Plan de Inversiones, a nivel de la Institución, con la participación de la administración superior, Subgerencias Técnicas y Unidades Ejecutoras se definieron las siguientes variables:

[...]

Seguidamente de desglosa la distribución

10%	20%			20%	30.00%			20.00%		
	Población				Fase Proyecto			Avance		
Emergencia	hasta 20 mil	hasta 50 mil	más de 50 mil	Financiamiento Externo	Estudio	diseño	Ejecución	hasta 20%	Hasta 40%	Mas 40%
10.00%	25.00%	50.00%	100.00%	20.00%	30.00%	50.00%	100.00%	30.00%	60.00%	100.00%

Fuente: Información brindada

Pese a lo anterior, falta claridad en esta metodología, también indicó que: “En el caso de los costos de las dependencias de las Subgerencias Ambiente, investigación y Desarrollo (SAID) que forman parte del Plan de Inversiones, por ser parte de la preinversión, se les da prioridad N° 1”, lo cual no es así ya que los proyectos de muestra de la SAID, tienen prioridades diferentes tales como 0, 15, 94, 53 y otros.

Es importante señalar que dicha metodología corresponde principalmente a la priorización de recursos financieros para los proyectos, sin embargo, lo anterior es contradictorio, ya que podemos notar el señalamiento sobre la “priorización de los proyectos, privando el financiamiento de estos en la etapa de ejecución,” pero luego esa misma DPE nos indicó que la prioridad 1 es la preinversión.

2.7.2 Existen debilidades en cuanto a la identificación de las fases y las etapas de acuerdo con del ciclo de vida, según lo indica Mideplan.

Se realizó un análisis de la información suministrada y se determinó que tanto las fases como las etapas del ciclo de vida de los proyectos no son claras ni están estandarizados en los repositorios, también se recopiló información de los repositorios FOPRI e InfoPMO, y se evidenció en los 21 proyectos analizados, las siguientes inconsistencias:

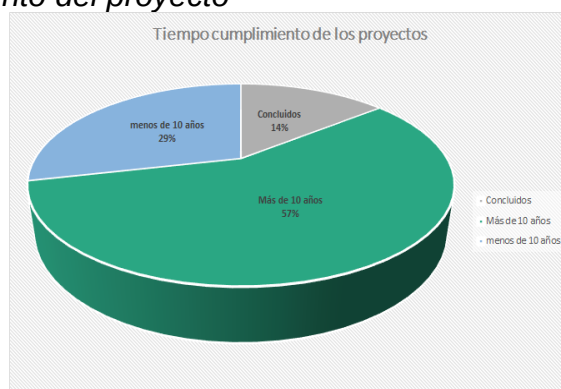
- Los tres proyectos que se encuentran concluidos, solo se registran en el FOPRI, ya que InfoPMO, solo registra lo que se encuentra en preinversión e inversión.
- No se observó estandarización, en el señalamiento de, si se usa la fase o la etapa, por ejemplo: Licitación adjudicación (según FOPRI) y contratación (InfoPMO).
- De los 18 proyectos restantes, por estar en fase de inversión, y mediante comparativo con la información de los repositorios al 19 de abril de 2021, solo dos de los proyectos de muestra coinciden: BPIP 001563 en diseño final y BPIP 1565 en factibilidad, mientras que, en los 16 restantes, no coinciden la fase o la etapa, o ambos.

2.7.3 Proyectos con una planificación de más de 10 años.

Además, en la verificación de datos a la muestra se pudo determinar que, de los 21 proyectos analizados, 3 estaban concluidos, 6 de estos, tenían una programación de menos de 10 años y 12 proyectos, **programados para más de 10 años**, encontrándose en diferentes fases y etapas. En algunos casos la etapa o la fase, no era consistentes, tal y como lo indicamos anteriormente, en algunos casos no se vio claridad de la fase y la etapa en la que se encuentran los proyectos.

Gráfico N.º 2

Tiempo de cumplimiento del proyecto



Fuente: Autoría propia con datos de la Dirección de Planificación Estratégica.

2.7.4 Inconsistencias en algunos datos de los proyectos seleccionados con respecto al Plan de Inversión 2021-2025, (tablas dinámicas adjuntas al 30 de junio 2021).

En cuanto a los datos de los proyectos, verificando en las tablas dinámicas, se evidenció que, con respecto al dato del costo estimado, algunos no lo indicaban, también, faltaban datos de la fecha de inicio y finalización por lo cual los datos faltantes se tomaron del repositorio FOPRI del cual se extrae la información para el plan de inversiones. Sobre la evaluación del Plan de inversiones, trimestral y semestral, se les solicitó a los líderes de proyectos, completar unas matrices o tablas dinámicas en hojas electrónicas.

De acuerdo con la información señalada en el correo electrónico del 20 de setiembre de 2021, emitido por la DPE, confirma que el FOPRI, obedece a la normativa de Mideplan, además señala que la información actualizada de los proyectos le corresponde a los líderes o administradores de los proyectos, se cita textual:

[...]

El sistema FOPRI-PIIP, obedece a la normativa existente, específicamente "NORMAS TÉCNICAS, LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA COSTA RICA"

Y la actualización de la información y programación de los proyectos, está a cargo de los administradores de los proyectos. Esta Dirección, como parte de sus funciones realiza evaluaciones de la información, con respecto a lo incorporado en el Plan Operativo y Presupuesto."

Sin embargo, en el oficio GG-2021-01415 de 09 de mayo de 2021, en respuesta el memorando AU-2021-00298 se nos indicó:

[...]

h) Sistema de información en producción

Para este punto Sistema de Información de Proyectos no existe, se está trabajando en una iniciativa llamada SIP (Sistema Integrado de Proyectos) donde se ha trabajado en automatizar todo el proceso Planificación-PMO en una sola herramienta, pero está en desarrollo y según el cronograma tendríamos el producto completo para noviembre 2021.

La Dirección de Planificación Estratégica (DPE) tiene el Sistema FOPRI (Formulario para Proyectos de Inversión) este es de captura de campos de texto, por lo que no considero que sea un sistema. En la PMO tenemos un sitio de Proyectos que es un repositorio de información donde las personas publican los informes y otros que se solicitan, por lo que también no es un sistema de información propiamente.

En la PMO trabajamos en una aplicación interna que se llama InfoPMO que se ha trabajado desde enero de este año y ya tenemos un producto final entregado el 30 de abril 2021, se tiene listo el ambiente de producción y el ambiente de capacitación, se capacitó al personal el 7 de mayo y se está en una etapa de traslado de información de los archivos Excel, al sistema para una entrada en operación esperada el 17 de mayo 2021."

Además, según nos señaló la DPE, la información del FOPRI y la brindada por las áreas ejecutoras de proyectos y la del Sistema Integrado Financiero, es la que da el insumo para los planes de inversión y sus evaluaciones.

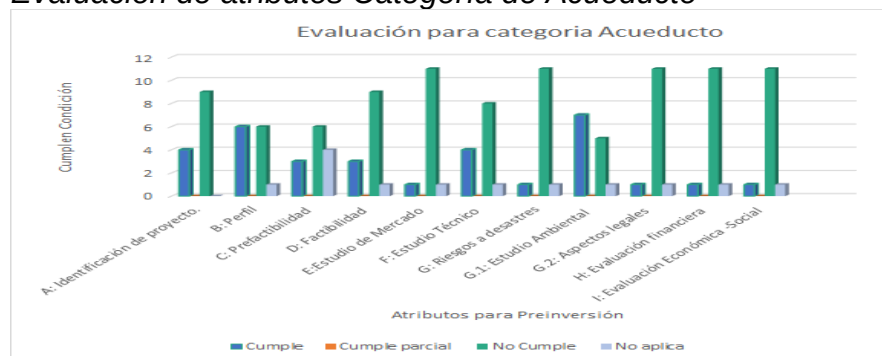
2.7.5 Debilidades en cuanto la formulación de los proyectos y la fase de pre-inversión.

Mediante la revisión, de los datos recopilados y que fueron enviados en respuesta a los memorandos AU-2021-0918, AU-2021-919 y AU-2021-0920, con los oficios PRE-PAPS-2021-04126 de UE PAPS, SB-AID-2021-00475 de SAID y GG-UEPIAYA-BCIE-2021-01777 de UEP BCIE/AyA, además de los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas a los funcionarios, que gestionan los proyectos de la muestra, se pudo determinar debilidades importantes en la formulación de los proyectos y en la fase de pre-inversión, que a continuación, se detalla:

- Dentro de los atributos analizados, se debía encontrar la ficha técnica del proyecto. Se les consultó a los funcionarios, en la mayoría de los casos no se contaba con ella. En la mayoría de los casos, la información de la fase de preinversión no era localizable, por lo cual el resultado obtenido con respecto a contar con la “ficha técnica” fue deficiente ya que el 76%, no la tenían y solo el 24% contaban con esta. También, es necesario que AyA estandarice y uniforme el formulario De los otros atributos señalados en la Guía Metodológica de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario (GMIFEP AyA) en Costa Rica 2012, se indicaron: identificación de proyecto, perfil, prefactibilidad, factibilidad, estudios de mercado, técnicos, de riesgos a desastres, ambiental, aspectos legales, además, las evaluaciones financieras y económica -social, para lo cual se determinaron los siguientes resultados para las categorías de acueducto, alcantarillado/saneamiento:

Gráfico N.º 3

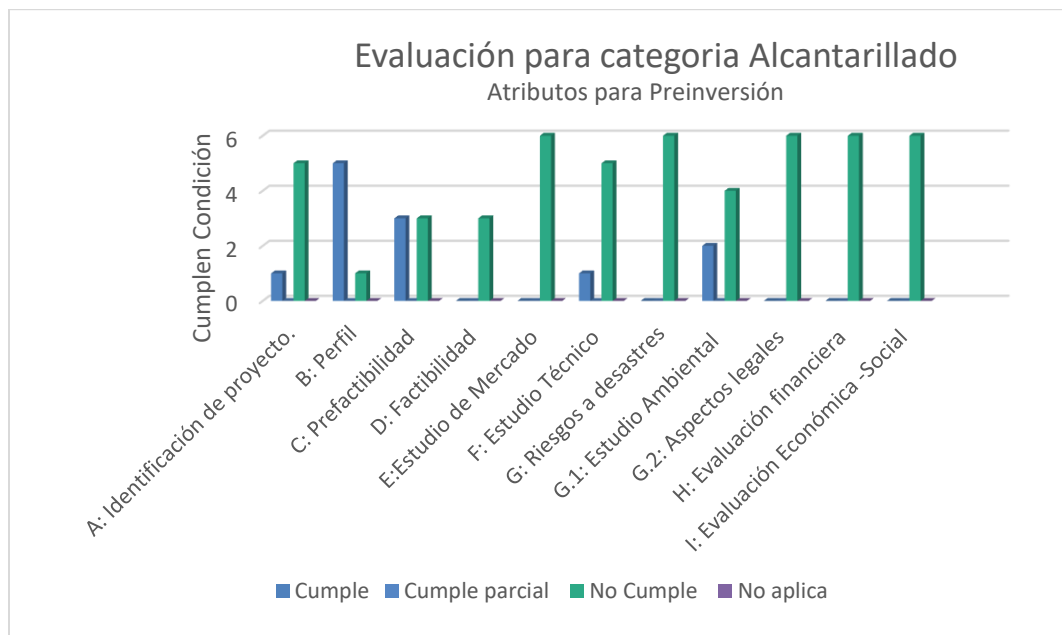
Evaluación de atributos Categoría de Acueducto



Fuente: Autoría propia con datos de AyA.

Gráfico N.º 4

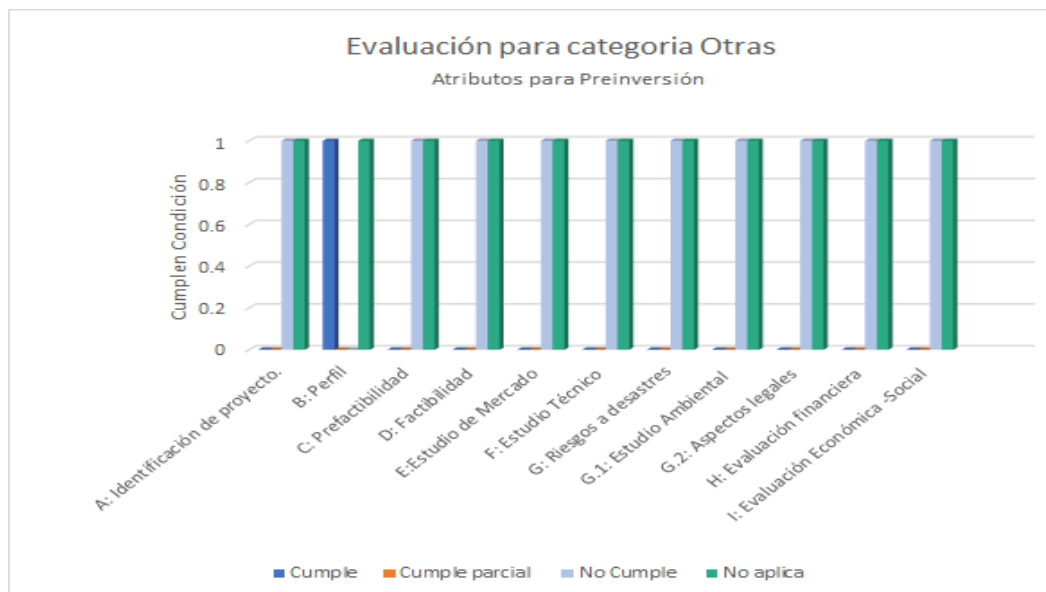
Evaluación de atributos Categoría de Alcantarillado



Fuente: Autoría propia con datos brindados por AyA.

Gráfico N.º 5

Evaluación de atributos Categoría Otras



Fuente: Autoría propia con datos brindados por AyA.

De acuerdo con los gráficos se obtienen los siguientes resultados:

.....

AUDITORÍA INTERNA

- Sobre la identificación del proyecto, debe de existir claridad, la cual se obtiene al analizar varias propuestas que van orientadas a la satisfacción de una necesidad, por lo que se debe establecer el perfil del proyecto con la información existente y las estimaciones globales, ya que la calidad de la información se plantea en el estudio de prefactibilidad, en el cual se debe invertir tiempo y recursos. De este se debe obtener un informe de evaluación y el insumo para la decisión de continuar y, además, decidir si se requiere profundizar más en los resultados de la prefactibilidad, para posterior estudio de factibilidad e incluir más aspectos técnicos, No se logró evidenciar con respecto a este atributo una eficiente identificación de los proyectos.
- Con respecto a los estudios de mercado, solo el 5% contaba con un estudio, señalan que estos son contratados, por otra parte, el 86% de los proyectos indicaron que “no cumple”, algunos de los proyectos seleccionados no contaban con estos. Estos estudios en donde se analizan variables sociales y económicas, tales como la tasa de crecimiento de la población, precio del bien, hábitos de consumo y técnicos, los cuales tienen como propósito, el análisis de diferentes opciones tecnológicas para la prestación del servicio, son fundamentales.
- Sobre los riesgos a desastres, también se observó que el 86% de la muestra no lo tenían y que solo un 5% habían realizado un estudio de estos, también como parte de una contratación con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Es importante señalar que la ausencia de estos estudios ha sido señalada a la administración de manera reiterativa, como parte de la necesidad de fortalecer la gestión de riesgos. También es conveniente señalar, que Mideplan elaboró una guía desde el 2019.
- Un atributo muy importante, en el estudio ambiental, ya que según nos indicaron los líderes de proyecto entrevistados, mediante el estudio de la Secretaria Técnica Nacional Ambiental (Setena), deben entregar y validar los formularios correspondientes para cada proyecto a esto corresponde el 43% que señalaron que cumplen, quedando un 48% de incumpliendo y un 5% de no aplica, debido a la etapa del proyecto, sin embargo, la administración, basado en la normativa de Mideplan, debe determinar si dicho estudio cumple a cabalidad. Es preocupante para esta Auditoría que, que algunos proyectos no cuenten con este atributo, por la importancia que conlleva.
- Se nos indicó que, en cuanto a los aspectos legales para el proyecto, tenían documentos de compra de terrenos y algunos criterios legales, sin embargo, según el punto 2.6.1 de la guía se debe realizar lo siguiente:

“[...]

debe de realizar un análisis a la legislación vigente, relacionada con el proyecto, la cual depende del tipo de proyecto, localidad, tamaño, como, por ejemplo, lo referente a la explotación de una

fuentes o disposición de las aguas de alcantarillado en un cuerpo de agua, así como, expropiaciones.”

Por lo anterior, se logra evidenciar que el 86% de los proyectos “no cumplen”, el 9% no aplica y el 5% cumple, es necesario definir de manera estandarizada los aspectos legales, que se deben tener en la gestión de proyectos.

- Otro de los atributos evaluados para esta muestra de proyectos, es la evaluación financiera, la cual es necesaria para estimar la conveniencia para AyA de ejecutar el proyecto y si, mediante la tarifa, se pueden cubrir los costos que asume la institución, de la evaluación de la muestra, se determinó que el 86% de los proyectos no tienen evaluación financiera, un 9% por la etapa no aplica, y solo un 5% cumple con este atributo.
- Con respecto a las evaluaciones económica social los datos coindicen con la evaluación financiera, ya que el 86% de los proyectos no la tienen un 9% por la etapa no aplica, y solo un 5% cumple, según lo que señala Mideplan en la GMIFEPayA, mediante la evaluación económica-social, se puede establecer si la ejecución del proyecto a realizar estaría mejorando la gestión país. Se determinó falta de claridad y desconocimiento sobre quién es el responsable de elaborar estos estudios.

Según el Manual de la Organización Funcional, el Área de Planeamiento Económico Financiero de la DPE es el encargado de realizar las evaluaciones financieras y económicas-social:

[...]

“2. Realizar las evaluaciones financieras y económica-social de los proyectos de inversión de la institución, de acuerdo con la información de los estudios de formulación (estudios de mercado, técnico, administrativo-legal y riesgos) y evaluación ambiental.”

Aunado a lo anterior, mediante la verificación de los atributos en cuanto a estudios técnicos (mercadeo, legal, ambiental entre otros) y las evaluaciones (financiera, social) solicitadas por Mideplan en su normativa, a la muestra de los 21 proyectos, se evidencian oportunidades de mejora, ya que, aunque algunos líderes nos indicaron que contaban con estos documentos, algunos no cumplen con los datos solicitados por Mideplan en la GMIFEPayA.

Por lo anterior, pese al esfuerzo por contar con esa información, se logró evidenciar una débil gestión institucional en cuanto a la normativa de Mideplan y confusión en cuanto a la normativa interna para gestionar proyectos, pese a que algunos, han tenido capacitación, se presentan debilidades en la formulación de proyectos, existiendo la necesidad de fortalecer el conocimiento de manera permanente y presentándose la falta de estandarización y la aplicación de la normativa, con mayor razón si existen cambios constantes, Mideplan como rector ha actualizado los reglamento y formulado lineamientos y metodologías, por lo que es fundamental la

capacitación del personal de las UPI (DPE), el Encargado del Portafolio, los directores de programa y de proyectos.

También es necesario señalar, se nos indicó que, mediante convenios con el ICE, se han realizado diferentes estudios para la fase de preinversión, tercerizando una parte de esta fase.

Por otro lado, el MOF en el punto 5 de funciones y responsabilidades, señala que, a la Subgerencia Ambiente Investigación y Desarrollo, le corresponde: *“velar porque se realicen los estudios técnicos de: mercado, administrativo, legal, ambiental, social y de riesgos de proyectos de inversión de agua y saneamiento.”*

Con el oficio MIDEPLAN-AME-URI-OF-0024-2021 de 28 de octubre del 2021, Mideplan responde al AU-2021-00793 de esta Auditoría Interna, indicando:

“[...]

En cuanto al caso específico del AyA, hay que decir que mediante el oficio DM-1810-2019 del 4 de diciembre del 2019, se procedió con la resolución de una propuesta de reorganización administrativa parcial, en la cual se resolvió la creación de la Unidad Ejecutora del Portafolio de Programas y Proyectos de Inversión AyA/ BCIE (Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones AyA/ BCIE); cuyo propósito es integrar y reunir “todos los recursos asignados a los programas actuales, y los adicionales que se requieran de acuerdo a las necesidades identificadas para la ejecución de los otros programas y proyectos.”, con la característica que el “...propósito de garantizar la ejecución de los programas y proyectos que tiene la institución suscritos con el BCIE en cuanto a su alcance, tiempo y costo; procurando el desarrollo oportuno y eficaz de los procesos y actividades de gestión, administrativas y técnicas, acorde a las disposiciones indicadas en cada uno de los contratos de préstamo y en la normativa nacional e institucional vigente.”, de manera que, esta dependencia organizacional guarda gran similitud a la referencia a una PMO (Project Management Office), que indica la consulta planteada por la Auditoría Interna, pero su alcance es más limitado, ya que involucra solo los proyectos con el BCIE.

Ambas unidades ejecutoras, cuentan con diferentes áreas para elaborar los estudios y evaluaciones requeridas según Mideplan, sin embargo, algunos estudios principalmente de carácter técnico son realizados por las Unidades Estratégicas de Negocios de la SAID.

Por otra parte, es importante mencionar, que algunos de los proyectos presentan diferencias significativas en cuanto a su ciclo de vida, debido a que la falta de estudios, generan el riesgo de no poder ver algunos factores que obstaculizan el cumplimiento del proyecto, por lo cual afectan el tiempo, costo y alcance debido a una planificación errónea por la falta de datos.

Es importante mencionar que, con respecto a la prefactibilidad y factibilidad, en la institución, en algunos casos consideran que estas etapas corresponden a estudios de ingeniería, terrenos, y otros técnicos, siendo necesarios los estudios y evaluaciones ya que la prefactibilidad y factibilidad es integral y va más allá de lo técnico, para poder determinar la viabilidad observándose falta claridad en AyA en cuanto los responsables de gestionar proyectos.

2.7.6 Debilidades de algunos proyectos en cuanto a la fase de inversión.

En cuanto a la fase de inversión, se realizó un análisis a la muestra de los 21 proyectos, tomando los atributos de la Guía PMBOK, que, de acuerdo con los señalado en el acuerdo de Junta Directiva, Nro.2018-0263 de 23 de agosto de 2018, fue aprobada e implementada para la gestión de proyectos, además, mediante el Manual de Gestión de Proyectos AyA, Código: CEG-10-01-M1 se indica que rige a partir de: 12/05/2021, se emitieron otros documentos de normativa para la PMO.

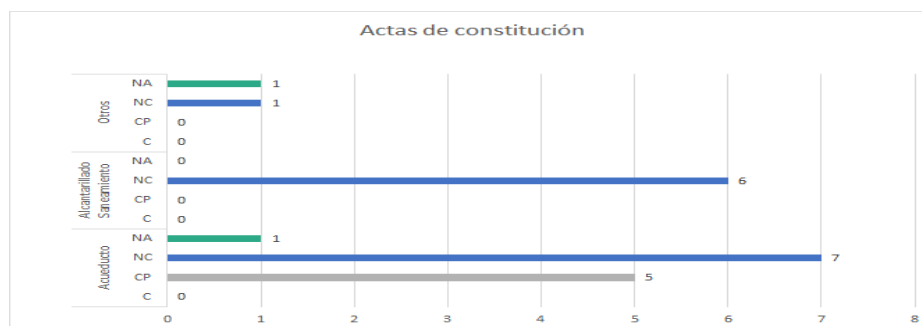
En los puntos siguientes se mencionará las debilidades encontradas junto con los gráficos los cuales representan los resultados obtenidos del análisis de los atributos:

2.7.7 Faltan actas de constitución en los expedientes y otras no tienen firmas.

Con respecto a las actas de constitución, ya había sido señalado en el informe parcial ICI-011-2021 elaborado por esta Auditoría Interna sobre la “Falta de formalización de las actas de constitución de los proyectos de inversión pública”. Además, a noviembre de 2021, de acuerdo con la información remitida por la SAID, la UE-PAPS y UE Portafolio BCIE/AYA, solo cinco proyectos contaban con acta de constitución, pero estas no estaban formalizadas. Para el 10 de marzo de 2021, la Gerencia General remite la Directriz GG-2022-00852, como adenda a la GG-2021-01098, señalando que, para el 02 de mayo de 2022, debía estar en el expediente, el formulario “CEG-10-01-F1: Acta de Constitución”, para los proyectos de la fase de ejecución, algunas actas, no se encuentran actualmente y algunas de las que están, faltan firmas, además, fueron realizadas ya iniciada la Fase de ejecución.

Gráfico N.º 6

Cumplimiento actas de constitución de proyectos



Fuente: Autoría propia de la Auditoría con datos institucionales.

2.7.8. Resultados obtenidos en la verificación de los planes de gestión de algunos proyectos.

Como sana práctica para la fase de ejecución, la GG presentó a la Junta Directiva como metodología, la Guía PMBOK la cual se aprobó. Los planes de gestión señalados en la Guía PMBOK son: *Plan de Gestión del alcance, Plan de Gestión de los requisitos, Plan de Gestión del cronograma, Plan de Gestión de la calidad, Plan de Gestión de recursos, Plan de Gestión de las comunicaciones, Plan de Gestión de riesgos, Plan de Gestión de las adquisiciones, Plan de Gestión de cambios y Plan de Gestión de la configuración.*”

El 08 de abril 2021, la Gerencia General había emitido la Directriz GG-2021-01098 acerca de la aplicabilidad de los Planes de Gestión de proyectos, pese a que la metodología había sido aprobada desde el 2016, en esta se indica lo siguiente:

“[...] Según lo establecido en el proceso CEG-10 Gestión de programas y proyectos y del Sistema de la Calidad es necesario que todos los proyectos de inversión declarados en el Plan de Trabajo cuenten con los planes de gestión actualizados de forma que se asegure la implementación de las buenas prácticas que rigen la gestión de proyectos”. El resaltado no pertenece al original

En la siguiente imagen, se puede observar los formularios con que cuentan los gestores de proyectos de inversión pública, ubicados el repositorio de la PMO, responsable de la implementación, seguimiento y control de los planes de gestión.

Figura N.º 10

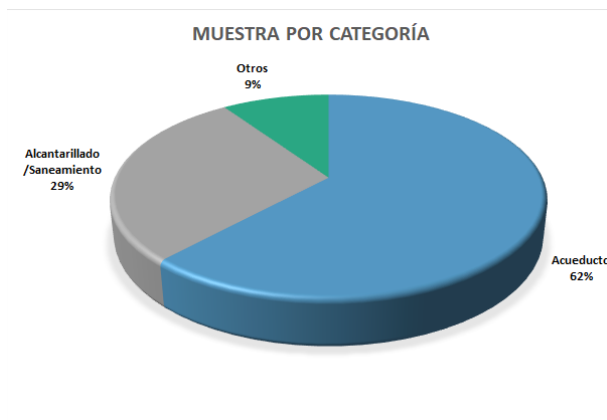
Imagen tomada del SharePoint de formularios a completar por los líderes de proyecto.

-  CEG-10-01-F1 Acta Constitutiva
-  CEG-10-01-F10 Plan de RRHH
-  CEG-10-01-F11 Estimaciones de Costo del Proyecto
-  CEG-10-01-F12 Curva S
-  CEG-10-01-F13 Plan de adquisiciones
-  CEG-10-01-F14 Registro de incidentes
-  CEG-10-01-F15 Solicitud de cambio
-  CEG-10-01-F16 Registro de cambios
-  CEG-10-01-F17 Registro de Lecciones Aprendidas
-  CEG-10-01-F2 y F3 Stakeholders
-  CEG-10-01-F4 Plan de gestión de comunicaciones y STAKEHOLDERS
-  CEG-10-01-F5 Enunciado del alcance del proyecto
-  CEG-10-01-F6 Estructura de desglose de trabajos
-  CEG-10-01-F7 Plan de Gestión de Calidad
-  CEG-10-01-F8 Matriz de Riesgos
-  CEG-10-01-F9 Cronograma

Para verificar si los 21 proyectos seleccionados cuentan con estos formularios, estos fueron clasificados en las tres categorías, acueducto, alcantarillado/saneamiento y otros.

Gráfico N.º 7

Cantidad de proyectos de la muestra, según categoría.



Fuente: Autoría propia con datos institucionales.

Además, se analizaron la fases y etapas, en la cual se encuentran los proyectos, sin embargo, ya se había mencionado que falta claridad en cuanto a la información de la DPE y la PMO, por lo cual se requirió hacer verificación de datos con los líderes de proyecto con respecto a la fase, para lo cual se presenta el siguiente gráfico.

Gráfico N.º 8

Proyectos según fase en que se encuentran



Fuente: Autoría propia con datos institucionales.

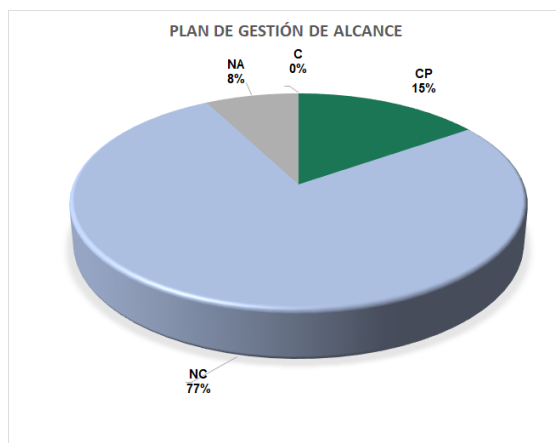
Se indica que, de la muestra, el 81% corresponde a proyectos en la fase de ejecución, 14% en post inversión y 5% en preinversión.

a. Plan de Gestión de Alcance

En cuanto al plan de gestión de alcance, o según indicaron los líderes de proyecto “Enunciado del alcance”, de los 21 proyectos se evidencia que el 77% no cumple, el 15% cumple de forma parcial y en el caso de “no aplica”, corresponde al porcentaje de preinversión.

Gráfico N.º 9

Plan de Gestión del Alcance



Fuente: Autoría propia con datos institucionales

b. Plan de Gestión de Requisitos y plan de gestión costos

Con respecto al planes de gestión de requisitos, gestión de costos, no se cuenta con el formulario, en el repositorio.

Gráfico N.º 10

Plan de gestión de requisitos

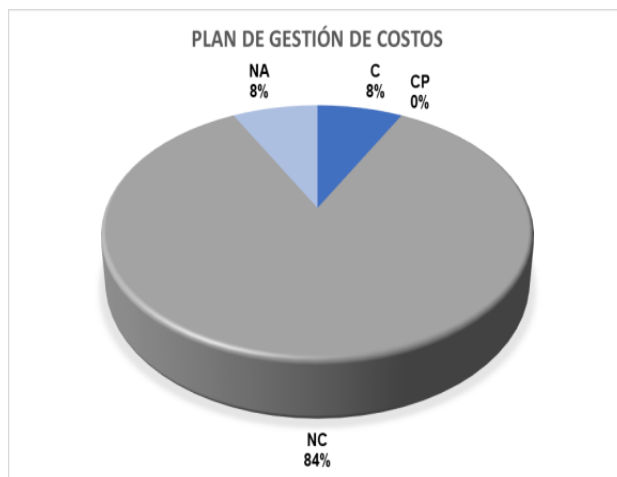


Fuente: Autoría propia con datos institucionales

Se cuenta con el formulario CEG-10-01-F11, publicado en el repositorio, sin embargo, el 84% de la muestra evidencia que “No cumple”.

Gráfico N.º 11

Plan de gestión de costos



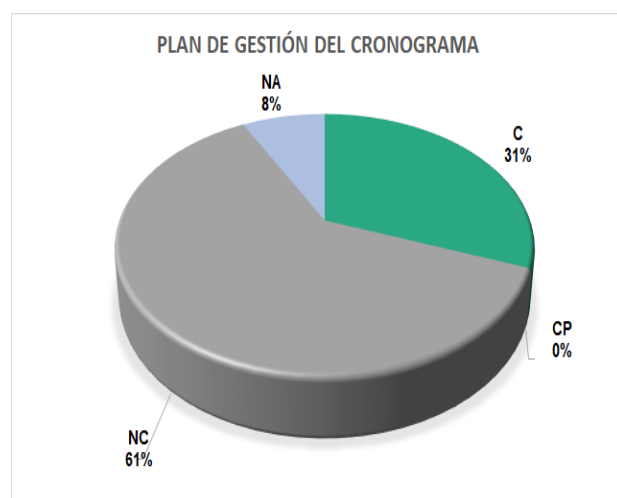
Fuente: Autoría propia con datos institucionales

c. Plan de gestión de Cronograma

En cuanto al plan de gestión de cronograma, cuyo código de formulario es CG-10-01-F9, de acuerdo con los resultados obtenidos se evidencia que hay un 31% que cumple y un 61% que no cumple con este.

Gráfico N.º 12

Plan de gestión de cronograma



Fuente: Autoría propia con datos institucionales

d. Plan de Gestión de calidad

En cuanto al plan de gestión de calidad, solo un 15% de la muestra cumple.

Gráfico N.º 13

Plan de gestión de calidad



Fuente: Autoría propia con datos institucionales

e. Plan de Gestión de recursos

Acerca del porcentaje de no cumple para el plan de gestión de recursos es de un 69% y solo el 23% cumple.

Gráfico N.º 14

Plan de Gestión de recursos



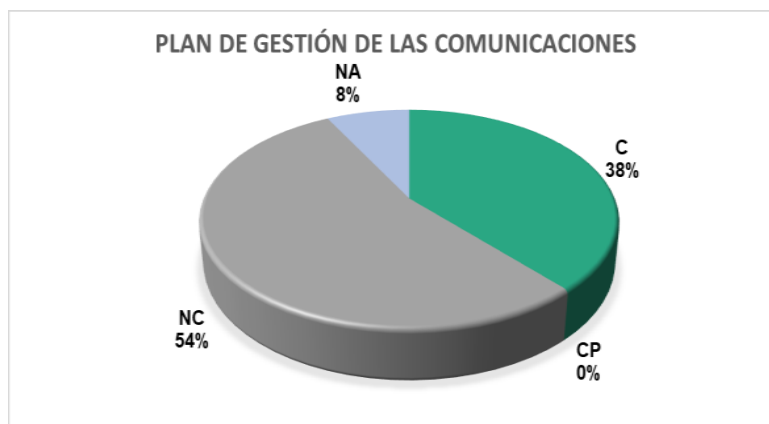
Fuente: Autoría propia con datos institucionales

f. Plan de gestión de comunicaciones y riesgo

En cuanto al plan de gestión de comunicaciones y el plan de gestión de riesgo, ambos tienen un porcentaje de “Cumplimiento” superior al 30%, sin embargo, para ambos planes el “No cumple” es del 54%.

Gráfico N.º 15

Plan de gestión de comunicaciones



Fuente: Autoría propia con datos institucionales

Es preciso mencionar también que, con respecto a la gestión de riesgos, un 7% “Cumple parcial”, pero, además, en el informe parcial ICI-011-2021, se analizó la gestión de riesgos para los proyectos de inversión pública, por lo cual, aunque la Guía PMBOK cuente con planes de gestión de riesgos, y pese a que es una buena práctica, se debe cumplir con el bloque de legalidad aprobado institucionalmente.

Gráfico N.º 16

Plan de gestión de riesgos



Fuente: Autoría propia con datos institucionales

g. Plan de gestión de adquisiciones

El cumplimiento en cuanto al plan de gestión de adquisiciones es del 54% y el “No cumple” es del 23%.

Gráfico N.º 17

Plan de gestión de adquisiciones



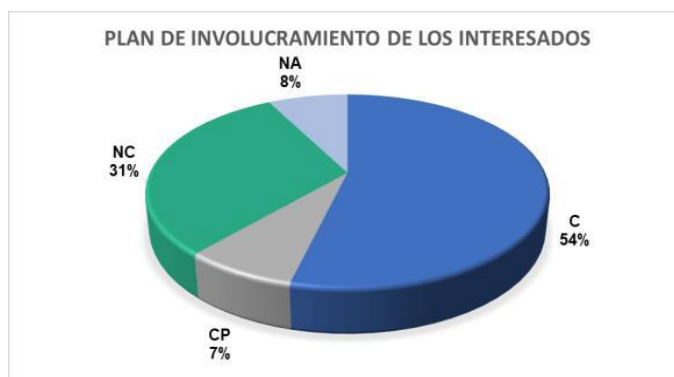
Fuente: Autoría propia con datos institucionales

h. Plan de gestión de involucramiento de los interesados.

En cuanto al plan de gestión de involucrados de los interesados o los Stakeholders, según los formularios CEG-10-01-F2 y F3, y los datos de la muestra de proyectos, se evidencia que un 54% “Cumple” con estos planes, un 31% de No cumple y un 7% “Cumple parcial” pero, aunque el porcentaje que cumple es más de la mitad, es necesario fortalecer este plan de gestión.

Gráfico N.º 18

Plan de gestión a los Stakeholders



Fuente: Autoría propia con datos institucionales

En general, en cuanto a los resultados obtenidos en la verificación del cumplimiento acerca de los planes de gestión requeridos para los proyectos de inversión en AyA, es necesario indicar que la fecha de inicio de algunos de los proyectos de la muestra

(que representa el 8%), fueron antes o durante el proceso de implementación de la metodología para aplicar la Guía PMBOK¹² (cuando se aprueba la “Metodología gestión de proyectos”, por lo cual los líderes de los proyectos, señalaron que al ser posterior a este proceso, no cuentan con planes de gestión en el expediente del repositorio de la PMO. Además, es importante señalar, que la implementación de estos planes se fue dando de forma paulatina, pese a existir una directriz desde el 2020, de contar con toda la información del expediente, a la fecha, de acuerdo con los resultados obtenidos, esto no se ha cumplido, debilitando el sistema de control interno.

También, se pudo observar que algunos de los formularios ubicados en los repositorios de la PMO, no cuentan con firmas de autorización, validación y aprobación, indispensables para cumplir con el objetivo de darle la formalidad correspondiente a los planes, por lo que así tal cual están, son solo tablas dinámicas sin validación por parte de los responsables, del control en la gestión de proyectos. El 8% de “No aplica” corresponde específicamente a la muestra de los proyectos seleccionados que están en la fase de preinversión, por lo cual para el futuro estos proyectos deben contar con todo lo requerido.

Con respecto a la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA, en la solicitud de los planes de gestión, nos indicaron que la información requerida para cada proyecto se encontraba en el SharePoint de la PMO, sin embargo, no fueron localizados todos los planes, por lo que fue necesario realizar las entrevistas con los líderes de los proyectos, pese a la entrevista, los faltantes de información y firmas, se ven resultados, se ven reflejados en los gráficos.

2.7.9 Inconsistencia en la información acerca de la línea base.

En relación con la línea base (alcance, cronograma y costos), además de los resultados obtenidos en la muestra, la cual evidencia según los gráficos, que prevalece el “No cumple”, que no hay claridad en la línea base de los proyectos de inversión pública, lo cual dificulta la evaluación y seguimiento del cumplimiento del plazo real de estos, pese a que existen cronogramas y el Plan de Inversiones, no se puede decir que la línea base de los proyectos es la real, además, en la revisión de los atributos prevalece el “no cumple”. Por lo anterior, se evidencia una debilidad en el control del proyecto, porque no queda evidencia los cambios (en alcance, tiempo y costo), a partir de la línea base; y cuanto le está costando al AyA y al país, esos cambios. Dicha debilidad se empeora con el siguiente hallazgo.

2.7.10 Faltan firmas de autorización en los controles de cambios y poca claridad en los responsables de autorizarlos.

De los datos obtenidos por esta Auditoría Interna, se puede determinar que, pese a que un 39% señala que “Cumple”, mediante la revisión se evidenció que, los

¹² acuerdo de Junta Directiva AN-2018-263 de 18 de agosto de 2018

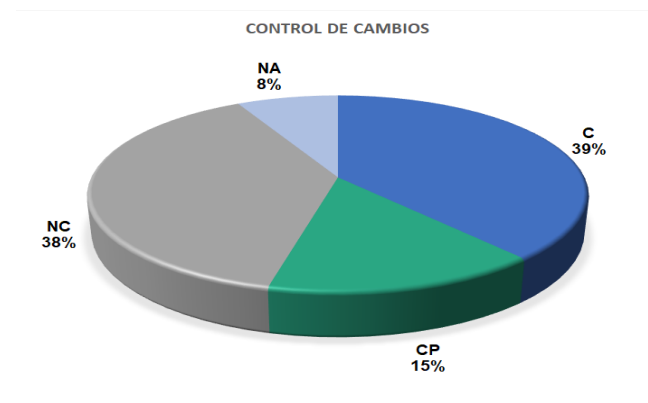
controles de cambio de algunos proyectos localizados en el SharePoint de la PMO no cuentan con las firmas, esto refleja una debilidad de control interno con respecto a la formalidad del documento. También, los líderes de proyecto señalaron en las entrevistas la falta de claridad en el procedimiento sobre quién aprueba el cambio, en los casos de que el control de cambios afecte el proyecto en costo y tiempo, cuando estos son por montos mayores a 100 millones de colones, y se realiza una modificación presupuestaria, proyectos con aprobación de los cambios 6 meses después, inconsistencia en las fechas de las firmas de solicitud del cambio y su aprobación. Sin embargo, para octubre de 2021 tanto la PMO como la DPE, aprueban la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto CEG-10-01-I1, en la cual están definidos los roles, anterior a eso faltaba claridad en los roles y jerarquía de firma para autorización de cambios, según costo, tiempo y alcance.

En la Instrucción de trabajo se indica el “Paso 5.3: Aprueba o rechaza por del Comité de Dirección de Proyectos”, tal y como se ha indicado, no hay minutas desde el 2020, además en el formulario no hay un espacio para que este comité apruebe o rechace. Queda la duda razonable para la auditoría porque el Comité y no los patrocinadores de los proyectos, como dictan las sanas prácticas. Debe recordarse que no se localizaron las actas de constitución de los proyectos ni fueron entregadas las líneas base.

Además, como inconsistencias en la revisión se puede evidenciar falta de controles de los cambios de tiempo, costo y alcance de los proyectos de la muestra.

Gráfico N.º 19

Controles de cambio



Fuente: Autoría propia con datos institucionales

2.7.11 Incumplimiento con lo señalado en la Normas técnicas, lineamientos y Procedimientos de Inversiones Pública.

De acuerdo con la Normas técnicas, lineamientos y Procedimientos de Inversiones Pública (diciembre 2019) en el Anexo I denominado: Indicadores de avance físico y financiero y Registro de fotografías, se señala que: “Las entidades deben ingresar

al menos nueve fotografías para la fase de ejecución, considerando tres antes de inicio de los trabajos, tres durante el proceso constructivo y tres al finalizar las obras”, según nos indicaron los líderes de proyectos y los resultados de la muestra, no han recibido ninguna directriz de esto lo cual se refleja en el 76% de incumplimiento, sin embargo, algunos de estos líderes de proyecto, un 19%, nos indicaron que por su cuenta, llevan un registro fotográfico de la fase de ejecución de los proyectos a su cargo, pero no se les ha instruido a ubicar dichas fotografías en ningún sistema interno o externo, tampoco en los repositorios existentes en AyA para gestionar proyectos tanto de la DPE o la PMO, el 5% restante corresponde a “no aplica”, por ser la muestra parte de la etapa de preinversión.

Esto fue corroborado por este Órgano Fiscalizador, mediante consulta con los memorandos AU-2022-00249 de 01 de marzo de 2022 dirigido a la DPE y el AU-2022-00250 de 01 de marzo de 2022 para la Gerencia General, a ambos se les consultó lo siguiente:

“¿Han instruido a los funcionarios que gestionan proyectos de inversión pública en AyA, para que ingresen fotografías durante las fases del proyecto?”

La DPE nos indicó lo siguiente:

“[...]

Como se ha indicado en otras ocasiones, el subproceso de seguimiento de los proyectos es llevado por los líderes de los proyectos y control por la Gerencia General a través de la oficina denominada PMO, quienes han instruido, para que se faciliten fotos de las obras y sean puestas en el respectivo depositario de información de los proyectos.

Mediante certificación GG-2022-00960, la Gerencia General señala lo siguiente:

“[...]

No se ha realizado la solicitud de ingreso de fotografías.”

Por lo anteriormente señalado, se hace evidente que no se está cumpliendo con lo señalado en el anexo 1 de Normas técnicas, lineamientos y Procedimientos de Inversiones Pública.

2.7.12 Oportunidades de mejora señalada por los líderes de proyecto.

De acuerdo con las entrevistas realizadas para la verificación y cumplimiento a la normativa de Mideplan y al acuerdo de Junta Directiva, así como, para validar y completar la información remitida a solicitud de la Auditoría Interna y mediante la muestra de 21 proyectos de inversión pública, se obtuvieron algunas oportunidades de mejora señaladas por los líderes que gestionan proyectos, es necesario aclarar que no se realizaron entrevistas en la Unidad Ejecutora PAPS, ya que la información la remitieron completa.

Entre las oportunidades de mejora, indicaron lo siguiente:

- Falta un sistema robusto, único y estandarizado, en donde se cuente con toda la información institucional en gestión de proyectos y que contemple todo el ciclo de vida del proyecto, ya que ellos deben incluir constantemente información. Al haber ahora tres repositorios, se les genera una sobrecarga de trabajo, además, se les pide adicionalmente que completen planes de trabajo, matrices para el plan de inversión y otros, todos con información diferente, por lo que se vuelve complejo por el exceso de información que les solicita la DPE y la PMO, los bancos, presupuesto, PAO, POI y modificaciones presupuestarias, en esta última específicamente la información para presupuesto. Además, la DPE no siempre comunica los cambios en las plantillas, lo cual dificulta el trabajo, no hay estandarización de informes.
- En cuanto al exceso de información, les genera entre un 30% y un 70%, según indican ellos mismos, en la elaboración de información para lo interno y externo, (este dato no fue proporcionado mediante ninguna métrica de medición, si no una percepción de los líderes).
- Faltan controles sobre la información que tienen los repositorios, tanto es así, que dicha información nos parece no es confiable ni consistente, por lo cual, los Órganos Fiscalizadores no la utilizan sin haberlos validados con otros datos.
- Con respecto a la información requerida para el control de la gestión del proyecto y conocer el avance del proyecto, esta no siempre está actualizada.
- En cuanto al cronograma, los manejan de forma distinta, cuando pasan de una etapa a otra, ya van con desfases y errores, señalan que tienen que asumir esos plazos, por lo que presentan diferencias considerables en cada etapa, es necesario definir de manera estandarizada como llevar los cronogramas ordenados por etapa, pudiendo dar trazabilidad al proyecto.
- No se cuenta con controles de la información necesaria para poder transferir los datos, en algunos casos la información del proyecto se pierde en el camino, para pasar de una etapa a otra, y no se sabe quién aprueba el traslado de una fase a otra.
- Los atrasos muchas veces se dan, porque los procesos de contratación son muy lentos, ya sea por apelaciones, firmas del contrato y otros, esto afecta el cronograma por las variaciones.
- La transferencia de la información (terrenos, planos, diseños) de una fase y de una etapa a otra, es enorme, los que ejecutan, en la mayoría de los casos no saben dónde se localizar la información de la fase de preinversión,

AUDITORÍA INTERNA

señalan que inclusive, se reciben proyectos sin contar con los documentos de la formulación, estudios técnicos y otros necesarios para la trazabilidad del proyecto.

- La etapa de diseño es muy compleja, y se presentan problemas muy serios, algunos inclusive reciben diseños de terceros los cuales tienen errores, diseños muy antiguos, sin tener un diagnóstico de los cambios y aun así deben ver que hacer para poder desarrollar el proyecto, generándose mayores atrasos.
- Pese a que las Unidades Ejecutoras cuentan con sus equipos y recursos, la SAID en muchos casos, es la que diseña, prepara estudios técnicos y otros, al no haber claridad en la priorización, todos los proyectos son prioridad, generándose atrasos considerables.
- También señalaron, que tenían oportunidades de mejora en cuanto a su trabajo, pero consideran que les falta capacitación en cuanto a la normativa interna y de Mideplan, la cual es necesario fortalecer a nivel institucional, además, es necesario estandarizar los procesos y los procedimientos, ya que les ha faltado acompañamiento, y con mayor razón a los funcionarios de nuevo ingreso, los cuales en muchos casos no tienen una inducción de la gestión de proyectos, señalan que muchas veces las jefaturas consideran que por ser ingenieros, ya son líderes de proyectos, sin embargo, el perfil no es claro, y en algunas ocasiones se confunde el líder de proyecto con administrador de contrato. Por otra parte, para algunos el conocimiento en gestión de riesgos es muy básico e incluso nulo. En general señalaron que han aprendido de “prueba y error”.
- Otro aspecto determinante en los resultados del avance físico y financiero de los proyectos es que algunos de estos líderes tienen hasta más de 5 proyectos a su cargo, y gestionan algunos de gran magnitud y complejidad, lo cual les genera desfase e incumplimiento a los plazos.
- Se presenta falta de claridad en quienes son los designados como líderes de proyectos. Esto fue también determinado por la Auditoría Interna en el informe parcial presentado el año pasado, en algunos casos les designan un proyecto, sin embargo, no existe un proceso con los debidos controles para hacer la transferencia de este, además, no se analiza si el funcionario cumple con el perfil requerido para ese proyecto, encontramos, hasta dos líderes para un mismo proyecto.
- Solicitan a la administración, mejorar los procesos y establecer los controles para facilitarles la gestión de los proyectos institucionales.

AUDITORÍA INTERNA

- La falta de claridad en la priorización de los proyectos les ha generado confusión, debido a que les remiten necesidades constantemente y en ocasiones, deben detener lo iniciado para volver a empezar con otro proyecto, el cual se lo señalan como prioritario.

Por lo anterior, aunado a las pruebas de Auditoría Interna, se indicaron oportunidades de mejora y se evidenciaron debilidades en la gestión de los proyectos, las cuales ha debilitado el sistema de control interno.

Lo anterior contraviene lo señalado en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), 4.5.2 Gestión de proyectos, que se ha citado en el presente informe.

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben

A su vez, se incumple con lo normado en Ley de Planificación Nacional Nro.5575, que cita:

“[...]

Artículo 13.- Las unidades u oficinas de planificación dependientes de los ministerios y entidades autónomas y semiautónomas tendrán a su cargo las tareas de programación de actividades de sus respectivas instituciones, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2º de esta ley y según los reglamentos que al efecto emitan dichas instituciones con la aprobación, en lo que se refiere a unidad de organización y orientación del Sistema Nacional de Planificación, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

(Así modificada su nomenclatura, por el artículo 2, de la Ley Nº 6812, de 14 de setiembre de 1982.)

Artículo 14.- Las unidades u oficinas de planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo a que se alude en el artículo 4º de esta ley y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Establecerán entre ellas y con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo.”

Y consecuentemente, también se incumplen con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública (diciembre 2019), las cuales establecen:

“[...]

1.2 Fomentar la formulación y evaluación de proyectos en las instituciones

[...]

La Unidad de Inversiones Públicas (UIP) del MIDEPLAN, como responsable de la coordinación del SNIP fomentará y mantendrá acciones de capacitación, preparación de instrumentos, guías y procedimientos

dirigidos al fortalecimiento institucional del país en la formulación y evaluación de proyectos de inversión.

1.3 Metodologías de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública

Los estudios de preinversión a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad del proyecto deben adecuarse según lo establecido en la Guía Metodológica vigente del SNIP, antes de ser sometidos por la entidad proponente a la consideración del BPIP. Las instituciones para llevar a cabo el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública contarán con la "Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en Costa Rica".

A su vez, norma cómo funcionan las entidades dentro del ámbito de cobertura de la SNIP, en su artículo Nro.14:

"Artículo 14.-Funciones de las entidades dentro del ámbito de cobertura del SNIP. Las entidades tendrán las siguientes funciones:

- a) Identificar, formular y evaluar los proyectos de inversión pública bajo su competencia.*
- b) Promover la capacitación institucional en la gestión de proyectos de inversión pública en su ciclo completo.*
- c) Garantizar la correcta aplicación de las Normas Técnicas de Inversión Pública vigentes.*
- d) Elaborar las guías metodológicas específicas que requiera la entidad, según su portafolio de proyectos, en conjunto con la Secretaría Sectorial y según los lineamientos de Mideplan.*
- e) Establecer el responsable de otorgar el aval técnico a cada uno de los proyectos durante las diferentes etapas de la fase de preinversión del proyecto.*
- f) Emitir el aval técnico de cada etapa de la fase de preinversión del proyecto de inversión pública.*
- [...]*
- n) Contar con un inventario de activos generados por la inversión pública y elaborar planes de gestión de activos basados en riesgos.*
- o) Implementar la guía de planificación de la ejecución de cada uno de los proyectos antes de iniciar la etapa de ejecución.*
- [...]*
- q) Realizar el seguimiento físico y financiero de los proyectos, así como la evaluación durante y la evaluación final de los proyectos seleccionados para tal fin, de acuerdo a su tipología.*
- r) Realizar la evaluación ex-post de los proyectos seleccionados y enviar la evaluación ex post de los proyectos al Ministro Rector y al Mideplan.*
- s) Generar los instrumentos necesarios para la operación y el mantenimiento de los diferentes proyectos bajo su responsabilidad.*
- t) Mejorar la gestión de proyectos de inversión pública mediante la información de la evaluación final y de la evaluación ex post." (las negritas no son del original)*

Por otra parte, mediante acuerdo de Junta Directiva Nro.2018-263 de agosto de 2018, la Gerencia General eleva a Junta Directiva para su aprobación, una Metodología de Gestión de Proyectos, en la cual se cita:

“4.12.3 Acta Constitutiva del Proyecto

Documento emitido por el iniciador del proyecto o patrocinador, que autoriza formalmente la existencia de un proyecto y confiere al líder de proyecto la autoridad para aplicar los recursos de la organización a las actividades del proyecto.”

2.8 Ausencia de un expediente que integre todas las fases y etapas del ciclo de vida.

Con respecto al expediente de cada proyecto esta Auditoría Interna pudo determinar debilidades con respecto a la información de los proyectos, existe desagregación de esta a nivel institucional, no se encuentra concentrada en un expediente único que evidencie cada una de sus fases: preinversión, inversión y post inversión, con sus respectivas etapas, esto con el fin de prever cualquier tipo de desvío en el cumplimiento de los objetivos planteados, por lo que esa desarticulación de datos no permite controlar la información y genera incertidumbre para la toma de decisiones.

Con respecto a lo anterior, se localizó la Directriz GG-2020-02151 de 26 de mayo de 2020, emitida por la Gerencia General que cita:

[...]

“Por esta razón, se brinda el archivo adjunto, con el fin de que se proceda a actualizar la información con la que cuenta el proyecto en la fase actual. La necesidad de contar con información actualizada del expediente del proyecto resulta de alta importancia para la toma de decisiones, por lo que su almacenamiento, distribución y divulgación hacia las partes interesadas permite la ágil toma de decisiones en los proyectos institucionales.

El archivo adjunto cuenta con un primer nivel de desglose que es consistente con el existente en el sitio SharePoint, de forma que las incorporaciones deberán realizarse respetando la estructura propuesta de: Gestión de proyecto, Formulación, Diseño, Financiamiento, Construcción y Cierre. De esta manera, en el archivo adjunto en Excel se brinda una estructura que sirve de base para la estructuración interna de esas carpetas, de forma tal que la estructura del expediente es variable según las características de cada proyecto.” El resaltado es nuestro.

A continuación, se señala lo encontrado con respecto al expediente que se encuentra en el repositorio de la PMO, en cumplimiento con la Directriz (figura 8). Al mismo tiempo, nos encontramos el InfoPMO (figura 9), el cual se encuentra dentro de este mismo repositorio, y en el que también, los líderes de proyecto deben almacenada la información de los proyectos a su cargo, de forma oportuna.

Figura N.º 11

Información repositorio PMO

UNIDAD EJECUTORA PAPS			
Ejecutor	Responsable	Enlace de proyectos	Teléfono
	Gabriel Naranjo Blanco	Olman Vargas Zamora	2242-5089
			ovargasz@aya.go.cr
Pública			
Vista actual			
Buscar un archivo			
✓	Nombre	Modificado	Modificado por
	1. Gestión	19/04/2021	Olman Vargas Zamora
	2. Formulación	19/04/2021	Olman Vargas Zamora
	3. Diseño Final	19/04/2021	Olman Vargas Zamora
	4. Financiamiento	19/04/2021	Olman Vargas Zamora
	5. Construcción	19/04/2021	Olman Vargas Zamora
	6. Cierre	19/04/2021	Olman Vargas Zamora

Fuente: Imagen tomada del repositorio de la PMO.

Figura N.º 12

Información repositorio PMO

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

INFORME

Mis Proyectos • Reportes • Ayuda

EXPEDIENTE DE PROYECTO - VER DETALLE

BRP/PROYECTO 002732 - Sustitución y ampliación de tuberías en sistemas de la Región Huetar Atlántica

TIPO DE PROYECTO Acueducto

ENLACE / LIDER DE PROYECTO RAFAEL BARBOZA TOPPING / JOSE MATARRITA CORTES

ESTADO DEL PROYECTO Activo

Hitos, riesgos e indicadores Viabilidad, terrenos y costos Avance Ubicaciones

HITOS PRINCIPALES DEL PROYECTO

Buscar

Año Mes Acciones

2021 Abril

Mostrando registros del 1 al 1 de un total de 1 registros

Anterior 1 Siguiente

Fuente: Imagen tomada del repositorio de la PMO.

Por otra parte, existe el repositorio de la DPE, denominado “FOPRI” el cual tiene los datos del proyecto, y estos son utilizados para la información del “Portafolio Institucional” tal y como se puede apreciar en la figura 10, en donde incluso se puede identificar un “cejilla” con el nombre de “Ciclo de vida” y otra, señala “Documentos”:

Figura N.º 13
Información FOPRI

Proyecto			
Mejoras en el acueducto de Pérez Zeledón			
Numero Proyecto BPIP	Estado	Código AyA	
000092	Activo	PROY-AP-2008-0001	
Aspectos Generales Ciclo Vida Financiamiento Distribución Partidas Endeudamiento Recurso Humano Evaluación Información Complementaria Información General Cierre Documentos			
Unidad Responsable	UE Portafolio de Inversiones AyA - BCE	Prioridad	Alta
Encargado	John Murillo Chan	Complejidad	Rehabilitación, mejora y ampliación de la infraestructura
Patrocinador	Director Regional	Programa	001- Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos
Líder	Pilar Dalbén-Arce	Costo Total Estimado	5,738,306,458
Sector	Salud - Nutrición - Deporte	Descripción	Pérez Zeledón 1: Sustitución redes de 3 sectores: Universidad/Aeropuerto, Planta San Luis/Universidad Nacional, La Trocha/Palmarejos concluida.
Área Temática	Agua Potable	Beneficiarios Directos	125,000 habitantes
Área Influencia	Cantonal	Beneficiarios Indirectos	El cantón de Pérez Zeledón
Relación con el PND		Categoría	Infraestructura de Sistemas de Acueductos
Número Acción Estratégica	0	Objetivo General	Aumentar la producción de agua potable del sistema para solventar el déficit actual y demanda futura del Sistema de Abastecimiento para San Isidro de Pérez Zeledón.
Meta Acción Estratégica	0		
Meta Institucional	0		

Fuente: Imagen tomada del repositorio de la PMO.

Conviene señalar que, en las entrevistas realizadas a los líderes de proyectos, nos indicaron que algunos tenían información de los proyectos a su cargo, en un expediente en sus equipos y que solo contaban con la información de la etapa o etapas que les correspondía.

Por consiguiente, se puede evidenciar la desagregación de la información de los proyectos, al no tener un expediente único para cada uno de estos, aprobado por Mideplan y cuyo número de BPIP sea su sello de identificación, además, que esté integrado en cumplimiento con las fases y etapas del ciclo de vida en que este se encuentre además con información aprobada, en acatamiento a las sanas prácticas establecidas según el bloque de legalidad.

Esto fue señalado, en el informe RE-0001-IA-2022 del 20 de enero de 2022, en el informe “Archivo del estudio de ajuste tarifario de oficio para el servicio de acueducto que suministra el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA), ET-080-2021”, en cuanto a las conclusiones emitidas por el señor Superintendente de Aguas que citan:

“[...]

Conclusiones

[...]

8. La ausencia total o parcial de la información solicitada al AyA, específicamente en materia de inversiones, atenta contra la prestación óptima y continuidad del servicio de acueducto que está llamada la Autoridad Reguladora a velar, de acuerdo con los objetivos que por Ley le son asignados.”

[...]

10. Adicionalmente, es preciso que la administración superior del AyA intervenga con carácter de urgencia en el manejo de la

información y gestión de las inversiones y todo el tratamiento interno, que va desde la propuesta, aprobación, ejecución y capitalización de dichas obras, así como, la información que las valida. El resaltado no pertenece al original.

[...]

1.2 Objetivos del SCI

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

[...]

“b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comuniquen con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.”

Según las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) con respecto a los requisitos de las actividades de control:

“[...]

4.2 Requisitos de las actividades de control, Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

[...]

“e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”

[...]

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

[...]

d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.”

Existe inadvertencia en cuanto a la estandarización del expediente de los proyectos, al no contar con una base única que recopile todo lo relacionado con el ciclo del proyecto (fases y etapas), con sus respectivos controles y el seguimiento de la información. Además, de la desarticulación institucional de roles y

responsabilidades. Esta ausencia de un expediente único y estandarizado genera inconsistencias y deficiencias en la información de los proyectos en datos sensibles referentes a los tiempo, costo y alcance, afectando la confiabilidad de los datos y debilitando el sistema de control interno.

2.9 No existe una metodología institucional válida y aprobada para la Fase de Post Inversión en los proyectos.

Como parte del análisis y verificación del cumplimiento de las fases y etapas del ciclo de vida de los proyectos, se le consultó a la DPE, mediante el memorando AU-2022-00249 de 01 de marzo de 2022, lo siguiente:

[...]

11. ¿Quién realiza la evaluación post inversión de los proyectos de inversión pública en AyA?

En respuesta con el oficio PRE-PLA-2022-00135 de 15 de marzo de 2022 nos responden:

“En la actualidad, esta fase se ha realizado en algunos proyectos estratégicos, financiados como parte de las solicitudes de las entidades financieras. Esto está definido para realizar en algunos proyectos, sin embargo, no se ha desarrollado una metodología y aplicado, dado que se ha estado implementando las fases de formulación y evaluaciones ante y durante, las cuales son las bases para realizar la evaluación ex-post. Además, como se ha expuesto en diversas instancias, y que ha sido constatado por esa auditoría, esta dirección no dispone de los recursos necesarios para implementarla.”

También es importante señalar que en respuesta al AU-2022-00249 de 01 de marzo de 2022, la DPE con el oficio PRE-PLA-2022-00042 de 24 de enero del 2022, nos indica:

[...]

RECOMENDACIONES

• Las conclusiones y/o recomendaciones emitidas en los informes de evaluación trimestral son para la Administración Superior para que tomen las acciones Para lo que corresponde a las evaluaciones de la gestión del proyecto (ex ante, durante, final y ex post) esta Dirección solo ha tenido capacidad para atender y asesorar la evaluación ex ante para aquellos proyectos que requieren de financiamiento externo. Lo anterior debido a que, como lo ha indicado esa auditoría en diferentes informes, la capacidad instalada de la dirección resulta insuficiente para cumplir a cabalidad con estas evaluaciones.”

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo Nro. 43251-PLA, inciso f, a partir del 15 de setiembre de 2021 y que fue sustituido por el Decreto 43.251-PLAN, acerca de las fases y etapas del ciclo de vida de los proyectos, se debe contemplar la Fase de Post Inversión.

La situación mencionada anteriormente sobre las debilidades presentadas con respecto a la fase Post Inversión, contraviene lo señalado en el Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del Portafolio de Inversión Pública de las Entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de octubre 2020 que cita:

[...]

2.4.2. Gestión de Proyectos de Inversión Pública

La gestión de proyectos se centra en la entrega a satisfacción de los productos, bienes o servicios que dieron su origen, los cuales contribuyen al cumplimiento de las prioridades país y/o los objetivos estratégicos, por tanto, cada decisión que se toma a nivel de proyectos incide en el estado de situación del portafolio y es un insumo para el quehacer del Encargado de portafolio.

Su ciclo de vida está conformado por las fases de: preinversión, inversión y post-inversión (sección 1.3.3)

2.4.2.3. Post inversión del Proyecto

La fase de post inversión responde al funcionamiento del proyecto, por tanto, debe realizarse un seguimiento y control de los resultados generados en coordinación con la instancia encargada de la operación y se desarrolla la evaluación ex-post.

En caso de que a nivel del portafolio se defina realizar esta fase, debe hacerse conforme los instrumentos metodológicos elaborados por Mideplan para tal fin, así como otras herramientas o técnicas de buenas prácticas reconocidas internacionalmente, independientemente de que la evaluación sea contratada o realizada por la entidad responsable.

Según señala la DPE, no cuentan con recursos necesarios, (la falta de recursos en dicha dirección ya había sido señalado en el informe parcial) para elaborar e implementar una metodología para la evaluación post inversión, por otra parte, nos indican los líderes de proyectos, que esta práctica no es parte de la cultura institucional.

Debido a que no se cuenta con metodología para la fase post inversión (según lo establece Mideplan), no se permite la identificación de fortalezas y debilidades del proceso y el cumplimiento de los objetivos. Además, pese a que se registran lecciones aprendidas por parte de los líderes de proyectos institucionales, las cuales son una fuente relevante de información acerca de la ejecución y operación de los proyectos, dicha información no es utilizada en este proceso. También las debilidades presentadas con esta fase tan importante hacen que no pueda contrastar los alcances y las limitaciones de los proyectos, dar seguimiento a los indicadores y de manera crucial y esencial, poder determinar si el cumplimiento de la normativa interna y externa ha sido a cabalidad, asimismo, de poder hacer evaluaciones de efecto e impacto.

2.10 Inconsistencias en los nombres de los líderes de proyectos y

patrocinadores institucionales.

Mediante el análisis de los oficios recibidos con la información referente a los patrocinadores y líderes de los 21 proyectos, se pudo determinar que en algunos casos estos no coinciden. La información que tienen en la PMO y la DPE es diferente a la información remitida a esta Auditoría Interna mediante los memorandos GG-UEPIAYA-BCIE-2021-01765 de 19 de noviembre del 2021 en respuesta al oficio AU-2021-00962, el SB-AID-2021-00473 de 18 de noviembre de 2021 en respuesta al oficio AU-2021-00963 y a través de correo electrónico de respuesta de la Unidad Ejecutora PAPS.

Lo evidenciado anteriormente contraviene lo señalado en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), que cita:

[...]

"5.6 Calidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

5.6.1 Confiabilidad La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores.

5.6.2 Oportunidad Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales."

Falta de atención y carencia de controles que monitoreen la información que se encuentra en los repositorios tanto de la PMO como de la DPE, para verificar que los datos con respecto a los líderes de proyecto no solo muestren los responsables de los proyectos sino también la necesaria actualización sobre la situación de quienes están a cargo.

Las discrepancias encontradas en la información sobre los líderes de proyectos generan incertidumbre y desconfianza sobre quienes son realmente los responsables, además de debilitar el control interno en su componente sobre la tenencia de un buen sistema que genere información confiable, relevante, pertinente y oportuna.

2.11 Falta de claridad en la identificación y necesidad del proyecto "Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA", así como debilidades en la planificación y alcance.

AUDITORÍA INTERNA

Con respecto al proyecto denominado “Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA (PDOINFAM)” cuyo número del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) corresponde al número 002658, y pertenece al Programa de “Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón”, dicho proyecto estaba dentro de la muestra para la evaluación de los atributos en las fases de preinversión e inversión, sin embargo, no se nos remitió la información, tampoco se pudo localizar en el repositorio de la PMO, al mismo tiempo, el líder del proyecto, no indicó era un funcionario que se encontraba jubilado, por lo cual, realizamos una entrevista a la Directora encargada la cual se detallará más adelante.

En cuanto a la fase del ciclo de vida de este proyecto, tampoco existe claridad ya que en el repositorio FOPRI, se indicaba que estaba en la etapa de Preinversión-perfil y financiamiento en proceso. En el InfoPMO se localiza el proyecto “cargado” sin embargo, no existen datos de avance. Por otra parte, los datos contenidos en las tablas dinámicas adjuntas al informe, Plan de inversiones 2021-2025 al 31 junio 2021, indica que dicho proyecto tiene como fecha de inicio 15 de enero de 2018 y está programado para finalizar el 31 de mayo de 2023.

El 04 de abril de 2022 se efectuó una entrevista a la Directora Experta de Programas y Proyectos BCIE y al Director de Planes Maestros y Diseños BCIE. En esta entrevista nos indicaron que el proyecto pertenece al Programa BCIE.1725, el cual tiene 15 años de existir. Para el 2018, nos comentaron que iban a tener un remanente de aproximadamente entre 10 o 12 millones de dólares, por lo cual lo comunicaron al Gerente General de ese entonces y al Director de Planificación Estratégica, y se incluyeron 4 proyectos junto con este proyecto, el cual fue planificado inicialmente como un plan maestro. Se hicieron las gestiones correspondientes para la inscripción en el BPIP de Mideplan, gestionaron un cambio al Plan Global de Inversiones (PGI) con el BCIE quedando legalmente aprobado. El líder original del proyecto se fue a otra área de la institución, quedando el proyecto sin líder, lo cual evidencia una debilidad importante ya que el proyecto debió ser asumido por otro funcionario.

También nos indicaron, de manera textual lo siguiente:

[...]

Este proyecto se atrasó porque nunca tuvo un “papá definido”, cuando empezamos a conformar la Unidad Ejecutora se dijo, no es solo construir el proyecto PAAM, es cómo vamos a distribuir el agua en el GAM, ahora también era un plan de optimización del agua de Orosi, (Problemas de distribución). Ya no era un plan maestro, ahora también había que incluir optimización, más proyectos de emergencia, más el desarrollo y proyectos de infraestructura que iba a traer la GAM, al final este proyecto iba a unir todo.

Fue un proyecto muy bien pensado, pero por las circunstancias que se estaban dando el estudio de factibilidad del PAAM, el diagnostico de RANC,

AUDITORÍA INTERNA

desarrollo de los proyectos de emergencia, el proyecto se fue dejando y dejando, porque había que definir muchas cosas, o sea redefinir el proyecto.” (El resaltado es nuestro)

Lo anterior evidencia, las debilidades y falta de claridad en la planificación del proyecto, porque además, para el 30 de junio de 2021, que era la fecha para el último desembolso por parte del BCIE para el Programa 1725 en el cual estaba este proyecto, nos indicaron *“que como regla el banco”* definió que si los proyectos, a esa fecha no tenían una contratación adjudicada o términos de referencia, no se daban los recursos, al no tener este lo solicitado por el BCIE quedó fuera del financiamiento.

Siguiendo con lo señalado en la entrevista, nos indicaron también que, mediante la conformación de la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA, se planteó tener la Dirección de Acueducto Metropolitano, la cual está a cargo del ingeniero Óscar Cabezas Herrera, Director de Planes Maestros y Diseños BCIE, para que se encargara de todos los diseños del Proyecto Abastecimiento para el Acueducto Metropolitano, Quinta Etapa (PAAM) y definir esa optimización necesaria para todo el sistema de la GAM, es decir este proyecto.

Llama la atención de esta Auditoría Interna, que teniendo los funcionarios conocimiento de la situación de este proyecto, indiquen “no se ha conceptualizado nada del proyecto” sin tomar en cuenta los efectos que esto provoca en detrimento de la institución y los objetivos planteados con respecto a una sana gestión de proyectos. Asimismo, la Directora señaló:

Y para finalizar la entrevista, nos señalaron de manera textual.

“Quisiera ratificar que el proyecto de integración está contemplado dentro de nuestra Dirección, en este momento no tiene recursos para desarrollar el proyecto, la necesidad esta identificada y se mantiene, tal vez se ha variado un poco ya no es un plan maestro, es uno de integración de PAAM al acueducto Metropolitano, lo visualice desde mi llegada a enero 2021, nunca lo trabajamos, se viene arrastrando desde hace 3 años.”

Se visualizó que de los productos e insumos del consultor de RANC podían ser aprovechados como insumos para este plan de integración y ahí fue cuando don Saúl Trejos y don Paulino Picado, valoraron como alternativa que realmente el plan de integración se podía desarrollar, mediante una orden de cambio posterior y no como una licitación independiente desde cero que de una u otra manera para un consultor, sobre todo al inicio se necesita recopilar información y curva de aprendizaje de los sistemas que tiene el acueducto Metropolitano, por lo que eso se vio como un valor ganado para poder visualizar como orden de cambio, no es un proyecto que este en una fase activa, está en fase de redefinición y ajustes a la realidad del proyecto PAAM, que es lo que estamos trabajo, está dentro de nuestra estructura, pero formalmente como el proyecto que se tiene visualizado en el programa 2258, no se ha desarrollado y tampoco hay financiamiento, hay que buscar los fondos.” [El resaltado es nuestro].

De lo anterior, se evidencia que efectivamente se planteó un proyecto como parte del portafolio del BCIE/AyA ya que existía un remanente, y no por prioridad institucional, se llevó a Mideplan para la asignación respectiva del código BPIP, sin tener un perfil ni un estudio de prefactibilidad, y es conceptualizado por el anterior Director, ya jubilado, como una idea y no como un proyecto, el cual surja de una necesidad insatisfecha y con una prioridad basada en datos reales y mediante métrica. La identificación del proyecto requiere plantear alternativas básicas de solución a un problema, por lo cual nos llama la atención cómo este proyecto con prioridad “alta” según la DPE y el cual está en la InfoPMO, tiene más de tres años en preinversión, y así como se indicó textualmente: *“tienen que verlo con la Dirección de Planificación Estratégica”*. Este proyecto está dentro del Programa 1725, el cual ya está cerrado, por consiguiente, no tiene financiamiento.

Además, llama la atención a esta Auditoría Interna, lo indicado anteriormente por los funcionarios de la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA, es contradictorio con lo señalado en las certificaciones de Mideplan, sustentadas en los oficios PRE-PLA-2020-00425 del 22 de setiembre y el PRE-PLA-2021-00399 del 28 de setiembre de 2021 emitidos por la DPE, en las cuales se indica que para el 2021 y 2022 este proyecto está activo y además, para ambos años tiene un monto programado, lo cual se evidencia:

Tabla N.º 8

Certificaciones de MIDEPLAN

Certificaciones	Monto Programado 2021 (millones de colones)	Monto Programado 2022 (Millones de colones)
MIDEPLAN-AINV-UIP-OF-046-2020	1.270,47	
MIDEPLAN-AINV-UIP-OF-033-2021		825,24

Fuente: Autoría propia con datos de MIDEPLAN.

Lo anterior contraviene, las Normas técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública, Diciembre, 2019, que cita:

“[...]

1.13 El rol de las Unidades de Planificación Institucional (UPI's)

Las UPI's actuarán como enlace técnico en los procesos de fortalecimiento de la inversión en cada institución, para lo cual entre sus funciones destacan:

- *Formular, actualizar, evaluar y dar seguimiento al PIIP, al PNIP y a los proyectos del BPIP que corresponden a la institución.*

[...]

“1.15 Criterio técnico del MIDEPLAN para la inclusión de los proyectos en el BPIP

Corresponde a la UIP del MIDEPLAN realizar la revisión y análisis del contenido de los documentos de preinversión de los proyectos presentados por las instituciones al BPIP, de acuerdo con lo establecido en la Guía

AUDITORÍA INTERNA

metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública y las presentes Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública. A partir de la notificación digital sobre el registro de la información en el sistema, el Evaluador de la UIP contará con 30 (treinta) días hábiles para aprobar o rechazar el nuevo proyecto.

Si el proyecto cumple con los requisitos, el Evaluador aprueba el proyecto, asigna el código respectivo y comunica el registro del proyecto en el Módulo de Gestión al Autorizador y a la Secretaría de Planificación Sectorial mediante correo electrónico.

Si no cumple con los requisitos, el Evaluador rechaza el proyecto y comunica las observaciones o comentarios al Autorizador y a la Secretaría de Planificación Sectorial mediante correo electrónico; para que la institución responsable del proyecto proceda a realizar los ajustes pertinentes para ser considerado nuevamente ante el BPIP.

1.16 Establecimiento de prioridades de los proyectos de inversión

Antes de iniciar el proceso presupuestario para el año siguiente establecido por el Ministerio de Hacienda y con el propósito de ligar la programación y la presupuestación, los jerarcas institucionales con el apoyo de las UPI's, deben establecer y señalar las prioridades institucionales de los proyectos de inversión que programarán para el período siguiente, considerando únicamente los proyectos registrados en el BPIP al 30 de abril de cada año para los Ministerios y al 30 de setiembre para el resto de las instituciones públicas.

Las instituciones pueden consultar el estado de sus proyectos a través de la página web del MIDEPLAN y realizar los ajustes necesarios según las prioridades y los recursos disponibles para el siguiente ejercicio presupuestario.

1.18 Requisitos que deben presentar los proyectos de arrastre para actualización del BPIP

Las modificaciones de los proyectos de arrastre deben realizarse en línea en los próximos 10 (diez) días hábiles posteriores a la modificación y presentar los siguientes requisitos:

Punto g

g) El MIDEPLAN asignará el estado Cancelado a los proyectos que no se actualicen durante dos años; esto implica que las instituciones no deben programar recursos para estos proyectos en los ejercicios presupuestarios, ni utilizar el código del BPIP hasta que se actualice la información y se presenten los documentos de respaldo según las categorías anteriores. El MIDEPLAN emitirá un oficio donde informará al Jeroarca Institucional de los proyectos que están en dicha condición.”

Dada la condición anterior, la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, que cita:

“[...]

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO 1.1.1. Nombre del proyecto El nombre del proyecto debe identificar su naturaleza, ser simple, claro y conciso, de tal forma que se pueda enunciar en uno o dos renglones;

incorporando el proceso, objeto, institución responsable del proyecto y localización geográfica (Anexo I). Es conveniente establecerlo después de haber redactado los objetivos, definido los componentes y su viabilidad.”

A partir del 05 de mayo 2022, rigen las “Normas Técnicas de Inversión Pública (abril 2022)” emitidas por MIDEPLAN, que señala lo siguiente:

[...]

1.13. Requisitos para la actualización de un proyecto de inversión pública en el BPIP

Las entidades deberán actualizar la información de los proyectos de inversión al menos cada tres meses durante el año. Las fechas de corte de la información corresponden al 31 marzo, 30 junio, 30 setiembre y 31 diciembre y dispondrán de los siguientes 15 días hábiles después de la fecha de corte para actualizar la información, por eso el BPIP generará mensajes de alerta automáticos informando las fechas para cada trimestre.

[...]

1.14. Modificación al alcance de un proyecto de inversión pública

Se entenderá como una modificación al alcance de un proyecto, a aquellos casos en los que se cumple con alguna de las siguientes condiciones:

- *El objetivo general del proyecto se modifique.*
- *Se incluyan nuevos componentes³ o se elimine alguno de los componentes del proyecto.*
- *La cantidad de beneficiarios del proyecto se modifique en más de 5%.*
- *La zona de influencia del proyecto se modifique en más de 5%.*
- *Las estimaciones de demanda se modifiquen en más de 5%.*
- *Las estimaciones de la oferta se modifiquen en más de 5%.”*

Lo señalado en el Lineamiento Metodológico para la Definición y Gestión del Portafolio de Inversión Pública de las entidades del SNIP, que cita:

[...]

2.2. Ejecución del Portafolio de Inversión Pública

La ejecución del portafolio comprende la verificación de las etapas actuales según el ciclo de vida de cada uno de los componentes; así como la programación y presupuestación de las siguientes etapas. Para ello, podrán utilizar informes de avance, información registrada y actualizada en el BPIP y de ser necesario visitas de campo para valorar el rendimiento real de lo planificado y programado, así como determinar si hay componentes alcanzados o si deben ser eliminados o suspendidos. También, incluye la actualización de tales componentes en el Plan de gestión del portafolio, la gestión de riesgos y su comunicación, según corresponda.” El resaltado es no pertenece al original.

Existe negligencia de parte de las unidades responsables en cuanto a la falta de controles y a la falta de seguimiento del proyecto “Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA (PDOINFAM)” no teniendo no solo la claridad de la importancia de las bases fundamentales para la priorización

de los proyectos sino también sobre los riesgos existentes alrededor de la NO ejecución de este proyecto.

Al presentarse situaciones como las indicadas con el proyecto “Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA (PDOINFAM)”, se ocasiona incumplimiento de los compromisos adquiridos con el BCIE para la ejecución de los proyectos. Al no tenerse una clara conceptualización del alcance de este, no se ha podido ejecutar, afectando la estrategia institucional y la eficiencia y eficacia con la que se debe llevar la gestión de proyectos, además, de presentarse desperdicio de recursos en la Fase de preinversión y en todas las gestiones correspondientes para la inscripción de este en el Banco de Proyectos de Mideplan.

2.12 No se cuenta con una metodología estandarizada para la distribución de los costos generales ni para las normas de liquidación en los costos de los proyectos de inversión pública.

De acuerdo con lo señalado por la Dirección de Financiera, cada Unidad Ejecutante y las otras dependencias que realizan proyectos de inversión pública deben elaborar durante la fase de inversión, la contabilización de los diferentes costos que se generan de cada uno de los diferentes proyectos en ejecución, es decir, cada unidad debe crear su metodología para realizar la distribución de costos y a su vez; establecer las normas de liquidación, para poder contabilizar la capitalización de los costos generales.

Con respecto a lo anterior, según memorando AU-2022-00248 de 01 de marzo de 2022, se realizaron varias consultas a la Dirección Financiera, cuya respuesta fue emitida con el oficio No.GG-DF-2022-00415 de 15 de marzo de 2022, que cita:

[...]

“2- Para la distribución de los costos a cada proyecto, el procedimiento citado señala lo siguiente:

“La unidad ejecutante es la responsable de presentar mediante oficio a la Dirección de Contabilidad la propuesta de asignación de costos generales (Administrativos, pago de intereses, pago de comisiones de compromiso, valoración de moneda) cada seis (6) meses, o cuando se realicen capitalizaciones, la información debe contemplar los proyectos que se encuentran en ejecución y los pendientes. Ver Instructivo GFI-132-01-I2.”

Mediante la revisión del “Procedimiento: Capitalización de obras, código; GFI-132-01-P” de la DF, en el punto 7.2 se cita:

[...]

La Unidad Ejecutante es la responsable de llevar a cabo la ejecución física como financiera del proyecto, para ello realiza la contabilización de los diferentes gastos con cargo a la o las órdenes de costos de pre-inversión o Inversión creadas para tal efecto.

✓ *Realiza contabilización de gastos*

[...]

✓ *Propuesta de distribución de costos generales*

La unidad ejecutante es la responsable de presentar mediante oficio a la Dirección de Contabilidad la propuesta de asignación de costos generales (Administrativos, pago de intereses, pago de comisiones de compromiso, valoración de moneda) cada seis (6) meses, o cuando se realicen capitalizaciones, la información debe contemplar los proyectos que se encuentran en ejecución y los pendientes. Ver Instructivo GFI-132-01-I2.

El resaltado es nuestro.

Como parte de la información suministrada por la UE PAPS, nos facilitaron el oficio PRE-PAPS-2020-00683, dirigido a la Dirección Financiera, en el cual le plantean una metodología para la distribución de costos indirectos a las obras en diseño y construcción, por lo que mediante el memorando AU-2022-00512 de 18 de mayo de 2022, se le realizaron varias consultas a la Dirección Financiera, dentro de las cuales, se solicitó la respuesta y acciones tomadas a las consultas realizadas por esa UE PAPS en el memorando señalado con anterioridad, con respecto a lo anterior la Dirección Financiera nos indicó lo siguiente:

[...]

... la unidad es responsable de los datos de costos, en cuanto a la metodología de utilizar la distribución de hora hombre, o cargas de trabajo, dentro de una contabilidad de costos adecuada es aceptable. Y pueden remitir las actualizaciones de las órdenes de costos como siempre se han realizado."

Y con respecto a las acciones tomadas por esa Dirección Financiera, nos indicaron que coordinaron con la UE PAPS para así concretar una propuesta de actualización de las normas de liquidación y se crearon órdenes específicas para el control de costos de planillas, sin embargo, esto no fue a nivel institucional.

Por lo anterior, se le consultó mediante correo electrónico del 18 de mayo 2022 a la UE PAPS acerca de los costos que se cargan, de la explicación brindada por dicha unidad, se evidenció que ellos tienen su propia metodología para establecer las normas de liquidación y la distribución de gastos generales.

También se le hizo la consulta vía correo electrónico el 18 de mayo 2022, a la, UE Portafolio BCIE/AYA, la cual contestó con memorando GG-UEPIAYA-BCIE-2022-01524 indicando "que realiza los registros contables conforme a los procedimientos establecidos por la institución" sin embargo, no se nos indica la "propuesta de distribución de costos generales" y las respectivas normas de liquidación.

Lo mismo se le consultó, a la Subgerencia Ambiente Investigación y Desarrollo, sin embargo, no se obtuvo respuesta, por lo cual se revisó con los datos de órdenes de costos de algunos proyectos.

Además, en ese mismo oficio (AU-2022-00512) se solicitó indicarnos cuáles son los controles establecidos por la Dirección Financiera para asegurar que la distribución de los costos (directos e indirectos) de los proyectos de inversión pública, se están realizando de manera razonable y conforme a la normativa, para lo cual señalan lo siguiente:

“Con el fin de cumplir con lo estipulado en el procedimiento GFI-132-01-P, la Dirección de Contabilidad remite oficios recordando la oportuna actualización de las normas de liquidación (se adjunta oficios GG-DF-2020-00154, GG-DF-2021-00398 y GG-DF-2022-00511 en formato .ZIP), puesto que son las Unidades Ejecutoras que tienen los elementos financieros y contables para establecer estimaciones razonables. Las propuestas de normas de liquidación se revisan y de ser requerido se solicitan aclaraciones o correcciones.”

Asimismo, en cuanto a las normas de liquidación, nos indicaron lo siguiente:

“Cuando las normas de liquidación no son actualizadas oportunamente por las Unidades Ejecutoras se corre el riesgo de perder la razonabilidad en la asignación de costos indirectos, la Dirección de Contabilidad no puede ni debe actualizar las normas de liquidación de oficio, puesto que no tiene elementos técnicos, financieros o de juicio valor para aplicar una actualización; como si lo tienen las Unidades Ejecutoras; esto se evidencia en los hallazgos de auditoría interna según informe ICI-2021-010.”

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que cada área realiza su propia metodología y que, de acuerdo con la Dirección Financiera, la “responsabilidad” es de la Unidades Ejecutantes de Proyectos.

Por lo anterior, se señala lo que indica el Manual Organizacional Funcional, de AyA, del 2020, acerca de algunas de las funciones y responsabilidades de la Dirección Financiera:

“DIRECCIÓN DE FINANZAS

Funciones y Responsabilidades:

1. Establecer, actualizar, difundir, implementar y evaluar políticas, lineamientos, normas y procedimientos que orienten una adecuada gestión financiera.

[...]

10. Proveer información financiera correcta y a tiempo requerida para la administración y el gerenciamiento Institucional.

11. Asesorar a las instancias jerárquicas superiores, entes externos y otros clientes tanto internos como externos en las materias bajo su competencia, así como atender, elaborar y presentar todos los requerimientos de información (consultas, informes y otros) que estos le hagan.

Además, en ese mismo Manual indica con respecto a las responsabilidades del Área de Contabilidad de la Dirección Financiera, lo siguiente:

“Contabilidad**Funciones y Responsabilidades:**

1. Definir políticas institucionales en materia contable, de activos, y de costos.
2. *Asesorar sobre materia contable, administración de activos y contabilidad de costos, a todas las dependencias de la Institución.*
3. *Implementar las acciones necesarias para lograr el desarrollo integral de la Institución, por medio del modelo de costos definido acorde con los requerimientos de entorno.*
4. *Promover a nivel institucional actividades que fortalezcan el uso de la información contable, como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.*
5. *Dirigir y controlar la adecuada y oportuna aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera y Normas Internacionales de Contabilidad, en todos los registros contables de AyA.*
6. Homogenizar los registros contables a nivel nacional, mediante la elaboración de procedimientos de registro para las diferentes operaciones financiero-contables, y la capacitación adecuada de los usuarios finales.” [El resaltado no pertenece al original].

De acuerdo con lo señalado por la Aresep, RE-0001-IA-2022 del 20 de enero de 2022, acerca del informe ET-080-2021 “*Archivo del Estudio de Ajuste Tarifario de Oficio para el Servicio de Acueducto que Suministra El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA)*” cita:

[...]

“ii. Capitalización, retiro y traslado de activos.

Con respecto a la capitalización, retiro y traslado de activos para los periodos comprendidos entre el 2019-2020 la IA solicitó mediante el oficio OF-0619-IA-2021 y OF-0624-IA-2021 lo siguiente:

Detalle de los activos capitalizados y su respectiva justificación por año para el periodo 2019-2020 que incluya:

- *Estudio de preinversión y todos los documentos que se generaron en esta etapa.”*

[...]

- *No se aportó la información correspondiente a los activos capitalizados, AyA señaló que “En cuanto a la separación de estos costos en administrativos, imprevistos, otros gastos, mano de obra directa e indirecta, no es posible hacer esta separación, en vista de que la herramienta tecnológica con la que dispone AyA que es SAP, no permite llevar costos a este nivel de detalle”.*

En cuanto al registro de costos de las unidades que ejecutan proyectos de inversión pública, pese a que existe un Manual de Políticas contables 2020, aprobado con el

acuerdo de Junta Directiva Nro.2012-0486 y actualizado a febrero del 2020, en el cual se indica de forma general la distribución de capitalización de intereses, costos directos e indirectos imputables a un proyecto, esto no se está realizando, incumpliendo lo señalado en dicha normativa. Además, no se ha visualizado la necesidad de una comisión donde se involucren tanto la Dirección Financiera, como las unidades ejecutoras de proyectos para realizar una estandarización sobre el registro de estos costos.

El realizar cada unidad ejecutora la distribución de los costos de manera particular, genera riesgos importantes propios de las actividades de control, ya que estos registros pueden ocasionar incertidumbre sobre la veracidad de estos y la forma en que están siendo aplicados, ofreciendo inseguridad y minimizando la transparencia y transversalidad que debe existir desde la fase de preinversión hasta la respectiva capitalización de obras. Además, la falta de estandarización en los registros contables a nivel nacional afecta el no poder dar la trazabilidad a los costos reales de cada proyecto y no contar con mayor detalle de lo que se capitaliza; y consecuentemente la afectación al rédito de desarrollo.

2.13 Debilidades en el procedimiento de capitalización de obras.

De la solicitud realizada a la Dirección Financiera con el memorando AU-2022-00248 del 01 de marzo de 2022 cuya respuesta nos fue remitida con el oficio GG-DF-2022-00415 de 15 de marzo de 2022, acerca del procedimiento utilizado para la contabilización de las obras para los proyectos de inversión de la institución, y mediante la revisión de documentos, correos, normativa y otros, por parte de la Auditoría Interna a las Normas Internacionales de la Información Financiera (NIIF), políticas contables de AYA, procedimientos y reglamentos, se evidencia el esfuerzo realizado por la Dirección Financiera y el Departamento Contable, en la capitalización de las obras en construcción. Sin embargo, es importante señalar, sobre el Procedimiento, denominado “Capitalización de Obras (código GFI-132-01-P)” y aprobado por la Oficina de Calidad de la GG, así como establecido por la Dirección Financiera, el cual rige a partir del 03 de setiembre de 2020.

- a. El procedimiento GFI-132-01-P carece de claridad en algunos de los tiempos indicados ya que faltan los plazos para cumplir con las actividades referentes al proceso de capitalización de obras. Por lo cual se detallan algunas de estas:
 - El procedimiento estipula que se debe de realizar el finiquito, en el cual se llega a un acuerdo donde se establece la finalización de contratación de la obra y las partes se dan por satisfechas, es decir que los activos ya son aptos para su uso, después se debe de elaborar una conciliación con la Unidad Operadora, donde se revisa la lista de activos propiedad, planta y equipo, entre el lapso de finiquito y la conciliación de la lista de activos, en esta actividad, no

se establece tiempo para realizarlo, tampoco se indica el plazo requerido para realizar la conciliación de estos activos.

- Se debe de llenar y enviar el formulario GFI-132-01-F5 y para esto se dispone de cuarenta y cinco (**45**) días naturales, a partir de la fecha de inicio de operación del proyecto para presentar a la “Dirección de Contabilidad”, periodo que se debería tomar desde que el activo es apto para su uso o sea desde el finiquito, el cual según procedimiento no se envía a financiero, lo que provoca que no se pueda evaluar por parte de la Dirección Contable el tiempo real de cuándo realmente un activo se encuentra listo para su uso ya que no tienen el finiquito.
- La Dirección de Contabilidad cuenta con (**45**) días para la revisión de la documentación y formularios recibidos, en la cual, si es requerido, se envían fotos de los activos terminados (en el entendido que por las características del activo lo permita). Sobre este particular considera este órgano Fiscalizador es importante que las fotos siempre sean enviadas a dicha Dirección, esto con el fin de dar certeza de que lo que se está indicando en dichos formularios sea cierto, se realice un cotejo y se demuestre la veracidad de la información con respecto a los proyectos.

Una vez revisada y analizada la información de capitalización, la Unidad Ejecutante cuenta con (**5**) días, para realizar las correcciones del caso, en total, serían 95 días establecidos para este procedimiento.

- Según el procedimiento, todavía no se ha capitalizado los activos y ya transcurre un periodo de 95 días, además se indica que si se requiere se realiza una revisión de campo por parte del Departamento de Contabilidad o el Encargado de Activos, pero tampoco se incluye un tiempo prudencial para esto,

Siguiendo con lo anterior, a continuación, se cita:

“7.8 Cierra órdenes de costos: (...) se verifica que las órdenes de costos estén debidamente liquidadas y sin saldos pendientes de trasladar, si existe un saldo se procede a bloquear la orden de costo para ser liquidada en la siguiente ejecución (...)

7.9 Actualiza normas de liquidación

La Dirección de Contabilidad es la responsable de revisar y actualizar la propuesta de asignación de costos generales (Administrativos, pago de intereses, pago de comisiones de compromiso, valoración de moneda) cada seis (6) meses (...)

7.10 Crea dato maestro

Una vez que se cuente con la información correcta y definitiva, la Dirección de Contabilidad crea el código de activo PPE con los datos maestros de cada uno de ellos en el módulo de activos del sistema contable SAP.

7.11 Realiza registro contable

La Dirección de Contabilidad es la unidad responsable de aplicar los registros contables en el sistema SAP correspondientes a la capitalización en trámite, utilizando para ello los códigos de activos PPE creados para este fin en el punto anterior.”

De acuerdo con lo anterior, el tiempo es aproximadamente 95 días máximo, para que la información esté completa para la capitalización, pero no se tiene un periodo claro para que se elabore el registro contable, además se evidencia como algunas actividades del procedimiento no establecen los tiempos requeridos para realizarlas.

b. En el procedimiento de capitalización de obras, no se detallan algunas de las actividades a realizar, a continuación, se explica:

- Es importante señalar que, aunque en el Manual de políticas contables de AyA actualizado al 2020 y en el reglamento de activos, norme lo relacionado con la suspensión de la capitalización y sobre la capitalización de un activo apto por partes; en el Manual de procedimientos, con respecto a la capitalización de obras de AYA, no se indica el tratamiento a realizar en estos casos. Estos temas pueden ser amplios y con un procedimiento contable distinto según sea el caso, de aquí la importancia de que se detallen en el manual de procedimientos. Además, en el caso de la distribución de costos generales, se indica que se debe establecer una “Propuesta de distribución de costos generales” por parte de la unidad ejecutora, situación que debería de ser una metodología establecida por la Dirección Financiera o un marco general-

De acuerdo con las NIIF, en la NIC Nro. 16 Propiedad, Planta y Equipo, actualizada en el 2014, se indica lo siguiente:

“Reconocimiento: costos posteriores

La entidad evaluará, según el principio general de reconocimiento, todos los costos de propiedades, planta y equipo en el momento de incurrir en ellos. Esos costos comprenden tanto los costos en los que se ha incurrido inicialmente para adquirir o construir un elemento de propiedades, planta y equipo, como los costos incurridos posteriormente para añadir a, sustituir parte de o mantener dicho elemento.

20. El reconocimiento de los costos en el importe en libros de un elemento de propiedades, planta y equipo terminará cuando el elemento se encuentre en el lugar y condiciones necesarias para operar de la

forma prevista por la gerencia. *Por ello, los costos incurridos por la utilización o por la reprogramación del uso de un elemento no se incluirán en el importe en libros del elemento correspondiente.*

Medición del costo

[...]

23 El costo de un elemento de propiedades, planta y equipo será el precio equivalente en efectivo en la fecha de reconocimiento (...) El subrayado y negrita no es del texto original.

Según lo anterior, se deja claro que el reconocimiento en libros se realiza cuando la propiedad, planta y equipo (PPE), se encuentra en el lugar y condiciones necesarias para operar. Además, las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC Nro. 23), actualizada en el 2014, indica sobre este tema lo siguiente:

[...]

Fin de la capitalización

22 Una entidad cesará la capitalización de los costos por préstamos cuando se hayan completado todas o prácticamente todas las actividades necesarias para preparar al activo apto para el uso al que va destinado o para su venta (...)

(...)26 Una entidad revelará:

(a) el importe de los costos por préstamos capitalizados durante el periodo; y (...)

De acuerdo con lo anterior, se debe de revelar en el periodo el importe de los costos por préstamos capitalizados y esta cesará cuando hayan terminado o cuando el activo este apto para su uso. Además, en el marco conceptual de las NIIF se indica lo siguiente:

[...]

“Los estados financieros se preparan sobre la base de la acumulación (devengo contable). Las transacciones y otros sucesos y circunstancias se reconocen en los periodos en que sus efectos tienen lugar, incluso si los cobros y pagos resultantes se producen en un periodo diferente.”

En cuanto a la suspensión de capitalización y construcción de un activo apto por partes, la NIC Nro. 23 en el apartado 20 y 24, indica lo siguiente:

“Suspensión de la capitalización

20 Una entidad suspenderá la capitalización de los costos por préstamos durante los periodos en los que se haya suspendido el desarrollo de actividades de un activo apto, si estos periodos se extienden en el tiempo. (...)

24 Cuando una entidad complete la construcción de un activo apto por partes, y cada parte se pueda utilizar por separado mientras continúa la construcción de las restantes, dicha entidad cesará la capitalización de los costos por préstamos cuando estén terminadas, sustancialmente, todas las actividades necesarias para preparar esa parte para su el uso al que está destinada o para su venta.”

Como se cita en la NIC Nro.23, la suspensión de la capitalización y la capitalización de un activo apto por partes, son temas que forman parte de la inversión en proyectos, los cuales deben de incluirse en este procedimiento.

El Manual de la Organización Funcional de AyA del 2020, norma las funciones y responsabilidades de la Dirección Financiera y del Área de Contabilidad, las cuales fueron indicadas en el hallazgo 12.

De la revisión de la información, se evidencia que, pese a que se cuenta con políticas contables y reglamentos, en el “*Procedimiento: Capitalización de obras, código; GFI-132-01-P*” falta claridad en los tiempos y existen vacíos, en las actividades antes detalladas situación que se genera a causa de la inadvertencia sobre lo normativo para el correcto trato contable de los proyectos de inversión. Además, es importante que la Dirección Financiera a través del Área de Contabilidad establezca las directrices y los procedimientos para fortalecer la información contable de los proyectos de inversión y que regulen sobre materia contable propiamente sobre la contabilidad de costos de los proyectos de inversión.

Según lo anterior esto puede generar un riesgo importante de que el saldo de la cuenta no presente la razonabilidad requerida, ya que se pueden dar obras en construcción terminadas, que no han sido capitalizadas, afectando los estados financieros al no evidenciar la realidad de esos activos. Es importante señalar que, aunque no es un tema de control de la Dirección Financiera, sigue generando un riesgo que repercuta a nivel del cálculo de las tarifas.

2.14 Desactualización de las normas de liquidación en la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA y rezago en la capitalización de proyectos.

En la verificación realizada por esta Auditoría Interna a la capitalización realizada por los proyectos de inversión, se evidencia que la UE portafolio BCIE/AYA presenta un rezago en la actualización de las normas de liquidación desde el año 2019.

De acuerdo con lo anterior, en el oficio GG-DF-2022-00741 de 26 de abril de 2022, la Dirección Financiera le recuerda a la Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones AyA BCIE, que de manera reiterativa y con los oficios GG-DF-2022-00383, GG-DF-2022-00511, GG-DF-2022-00500, les han solicitado como medida de control al costeo de los proyectos de esa unidad, que actualicen las normas de liquidación.

Se muestra la siguiente imagen tomada del Sistema Financiero SAP sobre las normas de liquidación:

Figura N.º 14

Normas de liquidación desactualizadas.

Orden 70A000000A00 30 BCIE1725 GASTOS ADMINISTRAT PREST

Liquidación real

Normas de reparto

NºC	Tp.	Receptor	%	Cfa.equiv.	CIL	dsd	hst
92	INM	102502-0	0.01	0	PER	5	2018 10 2018
93	INM	84947-0	57.52	0	PER	11	2018 7 2019
94	INM	85571-0	5.30	0	PER	11	2018 7 2019
95	INM	85889-0	5.00	0	PER	11	2018 7 2019
96	INM	99995-0	8.45	0	PER	11	2018 7 2019
97	INM	102070-0	5.96	0	PER	11	2018 7 2019
98	INM	102315-0	12.75	0	PER	11	2018 7 2019
99	INM	102500-0	5.00	0	PER	11	2018 7 2019
100	INM	102502-0	0.02	0	PER	11	2018 7 2019
101	INM	85571-0	4.34	0	PER	8	2019 0
102	INM	85889-0	4.40	0	PER	8	2019 0
103	INM	99368-0	10.89	0	PER	8	2019 0
104	INM	99995-0	8.89	0	PER	8	2019 0
105	INM	102072-0	10.15	0	PER	8	2019 0
106	INM	102315-0	7.83	0	PER	8	2019 0
107	INM	102500-0	3.93	0	PER	8	2019 0
108	INM	102501-0	47.02	0	PER	8	2019 0
109	INM	102502-0	0.31	0	PER	8	2019 0
110	INM	113534-0	0.01	0	PER	8	2019 0
111	INM	114901-0	2.23	0	PER	8	2019 0

Norma reparto 92 de 111

Fuente. Imagen tomada de SAP.

Se realizó una consulta al BCIE sobre la situación de los proyectos Nro. 000393 Acueducto de Quepos y Manuel Antonio y Nro.000459 Construcción del acueducto integral para Santa Teresa y Mal País de Cóbano, y se nos indica los siguiente:

“Proyectos Acueducto de Quepos y Manuel Antonio y Construcción del acueducto integral para Santa Teresa y Mal País de Cóbano

Proceso de capitalización: La Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones Aya BCIE específicamente la Dirección Administrativa, solicitó a la Dirección de Finanzas, mediante oficio GG-UEPIAYA-BCIE-2022-01210, con fecha 26 de abril, apoyo para capacitar a los funcionarios en el proceso de capitalizaciones de obras, ya que los funcionarios que se encuentran actualmente laborando para la Unidad no cuentan con la capacitación de realizar capitalizaciones, esto sucede porque los funcionarios que anteriormente formaban parte del proceso, ya no se encuentran laborando para la Unidad. Adjunto memorando GG-UEPIAYA-BCIE-2022-01402, donde se explica el cronograma para capitalizar las obras pendientes. Se estimado realizar la capitalización de los proyectos al 30 de junio del 2022.

Proyecto Acueducto de Quepos y Manuel Antonio: Se remite certificado de recepción definitiva y constancia de Obra Realizada, según me indica el compañero Ing. Miguel Araya Vargas, el proyecto está en operación desde diciembre 2020.”

Además, se anexaron los memorandos y minutas, que evidencian que el BCIE está realizando las acciones necesarias en conjunto con la Dirección de Finanzas para solventar esta situación.

El procedimiento de Capitalización de Obras, Código: GFI-132-01-P, establecido por la Dirección de Finanzas, indica lo siguiente:

[...]

4.5 Norma de liquidación: Indicaciones que se incorporan al dato maestro de una orden de costos que establecen la forma en que los costos cargados se liquidarán mediante el proceso de cierre de la Contabilidad de Costos. (...)

7.2 Ejecuta construcción de proyecto

(...) *Propuesta de distribución de costos generales*

La unidad ejecutante es la responsable de presentar mediante oficio a la Dirección de Contabilidad la propuesta de asignación de costos generales (Administrativos, pago de intereses, pago de comisiones de compromiso, valoración de moneda) cada seis (6) meses, o cuando se realicen capitalizaciones, la información debe contemplar los proyectos que se encuentran en ejecución y los pendientes. Ver Instructivo GFI-132-01-12.

[...]

7.9 Actualiza normas de liquidación

La Dirección de Contabilidad es la responsable de revisar y actualizar la propuesta de asignación de costos generales (Administrativos, pago de intereses, pago de comisiones de compromiso, valoración de moneda)

cada seis (6) meses, o cuando se realicen capitalizaciones. Ver Instructivo GFI-132-01-12.”

De acuerdo con lo anterior, la Unidad Ejecutante BCIE es la encargada de realizar la propuesta de la distribución de costos y la Dirección de Contabilidad, de revisar y actualizar, cada 6 meses o cada vez que se capitalice, esta propuesta.

Es importante señalar que las Normas Internacionales Contables (NIC), en la NIC Nro. 16 Propiedad, Planta y Equipo, actualizada en el 2014, indica lo siguiente:

[...]

Reconocimiento: costos posteriores

La entidad evaluará, según el principio general de reconocimiento, todos los costos de propiedades, planta y equipo en el momento de incurrir en ellos. Esos costos comprenden tanto los costos en los que se ha incurrido inicialmente para adquirir o construir un elemento de propiedades, planta y equipo, como los costos incurridos posteriormente para añadir a, sustituir parte de o mantener dicho elemento.

*20. El reconocimiento de los costos en el importe en libros de un elemento de propiedades, **planta y equipo terminará cuando el elemento se encuentre en el lugar y condiciones necesarias para operar de la forma prevista por la gerencia.** Por ello, los costos incurridos por la utilización o por la reprogramación del uso de un elemento no se incluirán en el importe en libros del elemento correspondiente.*

Medición del costo

[...]

23 El costo de un elemento de propiedades, planta y equipo será el precio equivalente en efectivo en la fecha de reconocimiento (...). El subrayado y

negrita no es del texto original.

De acuerdo con el Manual de la Organización Funcional, se indica en funciones y responsabilidades en el punto 7, para la Dirección Administrativa Financiera, de esa Unidad Ejecutora, lo siguiente:

[...]

7. Coordinar y supervisar el proceso de capitalizaciones de obras finalizadas, en conjunto con los responsables asignados a los proyectos de la Unidad Ejecutora, los operadores de los sistemas y con la Dirección Financiera de la Institución (Unidad de Costos)."

Según lo anterior, se deja claro que el reconocimiento en libros se realiza cuando la propiedad, planta y equipo, se encuentra en el lugar y condiciones necesarias para operar.

Lo anterior, de acuerdo con lo indicado por la UE-BCIE, se da ya que, en dicha Unidad Ejecutora, se presenta una alta rotación del personal, lo cual afecta en cuanto al conocimiento de los procesos ya que los funcionarios de nuevo ingreso, además, de que requieren un tiempo para conocer el área, también requieren de inducción, por lo que esa situación afecta la gestión y provoca que se atrasen en cuanto al cumplimiento de las funciones que deben ejecutar. Además, de la inadvertencia de los responsables de la UE al no cumplir con la actualización de las normas.

El no tener actualizadas las normas de liquidación en el sistema SAP y el no tener una metodología estándar para la aplicación de estas, provoca que no se pueda continuar y completar con el procedimiento para la capitalización debida de las obras, además de no tener certeza si estos proyectos están subvaluados o sobrevaluados, dependiendo de la UE que las aplique, situación que repercute en los saldos de estos activos a nivel de estados financieros y por ende en el cálculo de las tarifas.

3. CONCLUSIONES

3.1 AyA presenta problemas en la gobernanza del portafolio, programas y proyectos de inversión pública que ha repercutido en su baja ejecución

3.2 AyA no ha formalizado el plan de gestión del portafolio, el plan de gestión de los programas y aunque se aprobó utilizar el PMBOK, no existe una práctica sistemática y debidamente supervisada para que se formules los planes de gestión de las áreas de conocimiento para los proyectos en la fase de inversión

3.3 La gestión del portafolio requiere del establecimiento de al menos los siguientes tres roles: Encargado del portafolio, Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s), estos a su vez tendrán un equipo del portafolio y/o

portafolios subordinados, un equipo de programa o un equipo de proyecto, a designar según corresponda. Estos la asignación de esos roles implica para el AyA la actualización de la estructura organizacional, la necesidad de definir los cargos o puestos con los requerimientos específicos y competencias para gestionar el portafolio y sus componentes, así como el desarrollo de procesos, procedimientos, instrumentos, técnicas, herramientas o metodologías que la entidad aplica para el ciclo de vida del portafolio, los programas y proyectos, incluyendo los planes de gestión respectivos, para lo cual deberá asegurar que se las actividades de control consideren la normativa de Mideplan en materia de inversión pública.

3.4 Las hojas electrónicas formalizadas para la planificación y la rendición de cuentas (desempeño) del portafolio de inversión pública de AyA, presentan debilidades en cuanto a los atributos que debe tener la información confiabilidad, oportunidad y utilidad. La falta de claridad presentada en los Planes de Inversiones, quinquenal y anual y sus evaluaciones, no permiten poder llevar un control y trazabilidad de la gestión de cada uno de los programas y sus proyectos, por lo cual tampoco facilita la toma de decisiones, además de no contar con las métricas para los datos y la información, generando confusión a los interesados del control en la gestión de proyectos. También los informes, así como las tablas dinámicas analizadas, evidenciaron datos con inconsistentes, lo que puede generar falta de confiabilidad, y seguridad razonable. además del debilitamiento del control interno con respecto a los sistemas de información y ambiente de control. A su vez, el FROPI igualmente presenta debilidades en cuanto a los atributos de la información.

3.5 El plan de inversión pública para el quinquenio 2021-2025 no contó con la aprobación del máximo jerarca, Junta Directiva.

3.6 Para la planificación, ejecución y seguimiento y control de los proyectos de inversión pública en AyA, existen varios cargos de la estructura organizacional con responsabilidades en decretos ejecutivos, reglamentos, procedimientos, manuales, instructivos, etc. No obstante, existen duplicidades, falta de uniformidad, creación de comisiones que asumen las responsabilidades de los patrocinados de los proyecto o la toma de decisiones y líneas claras de autoridad, subordinación y supervisión, que permitan el seguimiento y control de la ejecución de la fases y etapas de los proyectos; conforme su ciclo de vida, y en estricto cumplimiento de la normativa de Mideplan, para cumplir con eficacia, eficiencia y economía los objetivos de AyA y del país en materia de inversión pública.

3.7 La PMO, como una unidad de la GG ha asumido funciones que le corresponden, conforme la normativa de Mideplan a la DPE, esta unidad fue creada sin autorización de Mideplan.

3.8 A partir de la actualización y la normativa emitida por Mideplan, se norma como una responsabilidad de la DPE, que en la actualidad es una unidad asesora, bajo la supervisión de la Presidencia Ejecutiva la responsabilidad de vigilar por la correcta aplicación de las normas y lineamientos de inversión pública, coordinar las

inscripciones y actualizaciones del proyecto según ciclo de vida en el BPIP, y velar por que la información de los proyectos sea de calidad, oportuna y confiable

3.9 Es evidente que, en la normativa interna para determinar la priorización de los proyectos en AyA, existen diferentes metodologías y falta de claridad en los criterios y parámetros para determinar de acuerdo con esos criterios, cuál proyecto es prioridad y el porqué, además, es necesario definir quién aprueba y determina esa prioridad. También fue notorio como, para el portafolio usan un criterio y para el plan de trabajo de la PMO otro, señalando ser un extracto del plan de inversiones, y aun cuando esa prioridad deba ser definida desde la fase de preinversión.

3.10 Se concluye que, es necesario revisar los controles que actualmente se señalan en la normativa interna que regula la gestión de proyectos institucional y alinearla con la de Mideplan, para determinar y eliminar la duplicidad y contraposición, además, es necesario estandarizar los controles y hacer el debido seguimiento y monitoreo de estos, y determinar los responsables. Por otra parte, se deben revisar las directrices emitidas por la GG y verificar su cumplimiento, por lo cual, lo señalado en la normativa acerca de realizar auditorías de calidad se considera es de gran necesidad.

3.11 Tal y como se indicó, se cuenta con normativa que regula la gestión de la información y de proyectos de inversión institucional, sin embargo, existen debilidades en la calidad de la información que se tiene en AyA para la toma de decisiones, y que a la vez es remitida a los entes externos. La falta de controles y de revisión que permita que la información se pueda describir como confiable, relevante, pertinente y oportuna es evidente. Además, es necesario analizar y determinar los roles y la responsabilidad de cada uno en el proceso en cuanto a la emisión, recopilación, revisión y remisión de informes a lo interno y externo de la institución.

El remitirle a la ARESEP y Contraloría General de la República, la información requerida sin seguridad razonable le genera riesgos a la institución, además, incertidumbre debido a que, mediante el análisis comparativo de los datos, se logra evidenciar que para un mismo período se presentaron porcentajes en la información que eran diferentes, y fueron remitidos esos datos al Órgano Fiscalizador por la Presidencia Ejecutiva y al ente regulador, por la GG.

3.12 Tras el análisis de los 21 proyectos seleccionados, tanto de acueductos, alcantarillado /saneamiento, así como de otras categorías, en los que se tomaron en cuenta algunos atributos para la fase de preinversión, basados en normativa de Mideplan, así como otros propios de la fase de inversión como son la ficha técnica y registro fotográfico, de acuerdo con la Guía de PMBOK, para los planes de gestión y otros, se logró determinar debilidades de la evaluación y cumplimiento de estos atributos señalados, así también como oportunidades de mejora para la gestión de los proyectos de inversión pública, señaladas por los mismos líderes de esos proyectos. También se evidenció, que la estandarización de conceptos para gestión

de proyectos es imperante en la función de los gestores, tales como las fases y etapas, para poder trabajar en una misma línea y llevar los controles y la gestión de la información, principalmente en cuanto al expediente de cada proyecto. Otro aspecto para señalar es la falta de firmas en los documentos oficiales de gestión de proyectos, situación que evidencia la falta de criterios de formalidad. Todas esas debilidades encontradas para las fases de preinversión e inversión, deben revisarse para así fortalecer con proceso claros, capacitación para los líderes de proyectos y controles eficientes en cada fase y cada etapa.

3.13 Tal y como se pudo evidenciar, pese a que la Fase Ex Post de un proyecto no solo está en la normativa de Mideplan, si no también, es una fase sustantiva en la gestión de proyectos, en donde se permite la identificación de fortalezas y debilidades de la ejecución y operación del proyecto, además de la determinación y elaboración de la documentación de lecciones aprendidas durante los procesos de preparación, termina siendo una fuente relevante para poder mejorar y asegurar eficiencia y eficacia a la administración y el sistema de control interno, no se está realizando, pese a que el AyA cuenta con una UPI, la cual es la responsable de implementar esta fase. También llama la atención de esta Auditoría Interna, la desatención de parte de la Administración Superior, Directores de áreas y patrocinadores entre otros, de esta fase tan importante, ya que además no se están realizando evaluaciones de efecto e impacto, de los proyectos.

3.14 Es reiterativo para esta Auditoría Interna tener que volver a pedir a la Administración la información referente a la gestión de proyectos de inversión de la institución, después de que la han enviado en respuesta a solicitudes hechas a través de oficios, correos y otros, ya que esta llega incompleta, o no muestra seguridad razonable. Esto ocurre con todas las áreas, reflejando la falta de controles y organización de esta.

3.15 Son notorias las debilidades existentes en la planificación de los proyectos, existe falta de claridad en el alcance de estos, y se puede evidenciar cuando se realizan todas las gestiones correspondientes para ser incluidos en el BPIP, además del Plan de Inversiones, para luego no ser ejecutados, situación ocurrida con el proyecto “Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA (PDOINFAM)” el cual estuvo por más de 4 años sin ejecutar, esto evidencia debilidades importantes en el control, seguimiento y monitoreo de la gestión de cada proyecto.

3.16 De la revisión al procedimiento de distribución de los costos generales en las obras, se evidencia que no se cuenta con una metodología estandarizada institucional, para la distribución de estos y que cada unidad realiza ese procedimiento con una propuesta de aplicación diferente para la capitalización de las obras, por lo que esta debería estar en un procedimiento establecido para todas las Unidades Ejecutoras, que esté aprobado y validado por la DPE.

AUDITORÍA INTERNA

3.17 De la verificación realizada se evidencia que el procedimiento para la capitalización de obras presenta debilidades en los tiempos, algunas de las actividades de la capitalización no están incluidas y existe falta de claridad en la descripción de las actividades.

De acuerdo con esto considera esta Auditoría Interna se debe de ajustar el procedimiento para la capitalización de obras en los tiempos, incluyendo actividades y en la descripción de estas.

3.18 En evidente que la UE AyA/BCIE no ha actualizado la propuesta de distribución de los costos generales, situación que ha retrasado el proceso necesario para ingresar las normas de liquidación al sistema SAP, esto ocasiona un significativo atraso en la capitalización de obras, ocasionando que los saldos propiamente en la partida de activos en los estados financieros no estén mostrando la realidad con respecto a estas obras.

3.19 Con el presente informe la Auditoría Interna del AyA agrega valor a los procesos y subprocesos para la administración de proyectos, los controles y la dirección y con ello; coadyuva con el fortalecimiento del sistema de control interno, en el tanto revela a la Administración Activa los hallazgos y da recomendaciones concretas al respecto.

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, No. 8292, se emiten las siguientes recomendaciones a cumplir dentro del plazo conferido para ello. El incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las recomendaciones, y valorar si pudiera existir responsabilidad, en caso de incumplimiento injustificado de estas, según lo normado en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno, No. 8292.

Para el cumplimiento de las recomendaciones se deberá cumplir con la remisión de la certificación de cierre o de avance, según lo que fuera solicitado con el oficio AU-2021-083 del 15 de febrero del 2021

A LA JUNTA DIRECTIVA

4.1 Instruir a la Gerencia General para que presente en un mes un plan de acción para fortalecer la gobernanza de la gestión portafolio de inversión pública en el AyA, con prioridad institucional. Al menos dicho plan de acción deberá indicar las siguientes acciones: la actualización de la estructura organizacional con los roles debidamente formalizados (encargado del portafolio, encargados de programas y encargados de proyecto), el plan de gestión del portafolio, el plan de gestión de los

programas, la actualización de los procesos organizacionales, mecanismos de coordinación y rendición de cuentas oportunos, puntos de control políticas, normas, procedimientos, sistemas de información (herramientas para la implementación del portafolio y sus componentes durante todo su ciclo de vida), instructivos, criterios de priorización, entre otros en apego estricto al bloque de legalidad en materia de inversión pública. A su vez, el plan de acción deberá indicar responsables de cada acción y la fecha de inicio y finalización. Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo con el que el máximo Jerarca aprueba el Plan de acción para fortalecer la gobernanza en materia de inversión pública. (hallazgo 2.1)

4.2 Instruir a la Gerencia General y a la Dirección de Planificación Estratégica para que presenten para aprobación del máximo Jerarca el portafolio de proyectos del AyA y que cumpla la normativa emitida por Mideplan (incluyendo la priorización), el plan de gestión del portafolio, el plan de gestión de los programas y la formalización de los nombramientos de los roles para gestionar el portafolio. Remitir a la Auditoría Interna los acuerdos de aprobación de la Junta Directiva (hallazgos 2.1 y 2.2).

4.3 Instruir a la Comisión encargada de la reestructuración Institucional y a la Dirección de Planificación Estratégica (como contraparte institucional en materia de análisis administrativo y estructura organizativa) para que realicen un análisis de todas las unidades que tienen roles y responsabilidades en la planificación, ejecución y el seguimiento y control del portafolio, programas y proyectos (estos últimos en cualquiera de sus fases y etapas) y establecer al menos: la cantidad de persona por unidad, las responsabilidades, si existen duplicidades, las responsabilidades conforme el bloque de legalidad, faltantes de capacitación o requisitos académicos y los más importantes los cargos que asumirán la responsabilidad en el control y seguimiento oportuno de los proyectos (incluyen la aprobación de los controles de cambios en la fase de inversión); y presentar al máximo Jerarca una propuesta para mejorar la gobernanza del portafolio, los programas y proyectos como parte del proceso de reestructuración, las modificaciones a la estructura organizacional y al Manual de Cargos. Remitir copia del acuerdo con el que la Junta Directiva conoce el diagnóstico y aprueba la propuesta. También remitir copia del diagnóstico y la propuesta en el plazo máximo de tres meses, así como una certificación por parte de la DPE y la Comisión que se realizó un análisis del bloque de legalidad en materia de inversión pública, para efectuar el diagnóstico (Hallazgos 2.1, 2.2, 2.3 y 2.7).

4.4 Instruir a la Gerencia General y a la Dirección de Planificación Estratégica (UPI), para que elaboren una metodología la cual sea estandarizada, validada y divulgada para la priorización de cada proyecto institucional (portafolio de proyectos, según la nueva normativa de Mideplan), con el fin de obtener el orden de prioridad conforme a los componentes del portafolio y con los criterios mínimos que establece la normativa de Mideplan, en caso de identificar proyectos de inversión pública con la misma prioridad, deberán existir otras variables que permitan determinar la mejor distribución de los recursos. Estas matrices deben ser evidencias en el expediente de cada proyecto y ser validadas y firmadas por los responsables de la

administración, según los roles que designe. Remitir a la Auditoría Interna el acuerdo de Junta Directiva aprobando la metodología de priorización de proyectos institucionales. (hallazgo 2.4).

4.5 Instruir a la Gerencia General y la Dirección de Planificación Estratégica, para que le presente a la Junta Directiva, un diagnóstico de las debilidades y oportunidades de mejora en cuanto a la gestión de la información institucional, referente a los informes de rendición de cuentas(desempeño) para la gestión del portafolio, los programas y los proyectos de inversión pública; y una propuesta con el formato de los informes de desempeño, la periodicidad; y los canales y medios de comunicación autorizados para trasladar información (de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna) internamente y a los entes externos (reguladores, entidades financieras o fiscalizadores). Para lo anterior, la propuesta deberá asegurar que la información cumple con los atributos de calidad de la información (confiabilidad, oportunidad y utilidad), tenga un nivel de seguridad adecuado, confiable, oportuno en la gestión de información, para facilitar la toma de decisiones del Jerarca. A su vez, que se presente la Junta Directiva el formato de los informes de desempeño, incluyendo los indicadores básicos para evaluar el desempeño del portafolio, los programas y cada proyecto, con indicación de los datos de la línea base y el nivel de riesgos; y asegurando el cumplimiento de la normativa de Mideplan. Remitir a la Auditoría Interna el acuerdo de Junta Directiva con el que conoce el diagnóstico y aprueba la propuesta, una certificación indicando que, se cumplió con la recomendación. (hallazgo 2.6)

Al Máster. Roberto Guzmán Gutiérrez, Presidente Ejecutivo o quien ocupe el cargo:

4.6 Girar instrucciones a la Dirección de Planificación Estratégica para que cumpla con el artículo Nro.28, inciso g del del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo Nro. 37775), que a la letra cita: "*g) Vigilar por la correcta aplicación de las normas y lineamientos de inversión pública, coordinar las inscripciones y actualizaciones del proyecto según ciclo de vida en el BPIP, y velar para que la información de los proyectos sea de calidad, oportuna y confiable*" y presentar a la Dirección de Capital Humano la reforma inmediata del Manual de Cargos Institucional con dicha responsabilidad a su vez, establecer las medidas de control que establecerá la Presidencia como responsable de la supervisión de la Dirección de Planificación Estratégica, para que se cumpla con dicha responsabilidad. Remitir a esta Auditoría Interna, el acuerdo de Junta Directiva con el cambio del Manual de Cargos y una certificación con las acciones implementadas por la Presidencia para la supervisión de la DPE (Hallazgo 2.7).

4.7 Instruir a la Gerencia General y la Dirección de Planificación Estratégica para que se atiendan las debilidades y oportunidades de mejoras señaladas en el hallazgo 2.7, con respecto a los proyectos analizados, con el fin de prevenir y evitar que se vuelva a presentar situaciones como las mencionas, en los proyectos futuros, por lo que se debe contar para todos estos, con un expediente institucional único,

estandarizado y actualizado (hallazgo 2.8), en el cual se recopile la información de cada uno de estos, incluyendo todas las fases del ciclo de vida del proyecto, así como sus respectivas etapas, además, del registro fotográfico. Remitir copia de las acciones tomadas y de la propuesta para eliminar las debilidades señaladas en el hallazgo 2.7 y sus causas (Hallazgo 2.7 y 2.8).

Al Máster. Eric Bogantes Cabezas, Gerente General o quien ocupe el cargo:

4.8 En coordinación con la Unidad de Control Interno y la Dirección de Planificación Estratégica, se debe revisar, actualizar y estandarizar, conforme a la normativa de Mideplan, aun cuando se cuente con sanas prácticas internacionales, la normativa interna referente a los controles existentes para la gestión de proyectos institucionales, la cual debe tener características de completitud, razonabilidad e integridad del Sistema de Control Institucional. Además, debe asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa, bajo el criterio de discrecionalidad administrativa, pueda constituirse, contraria al ordenamiento jurídico en materia de inversión pública, también, es necesario definir una clara asignación de responsabilidades y la evaluación respectiva de los controles. Remitir a la Auditoría Interna la versión formalizada de la propuesta para la probación respectiva, además, remitir las certificaciones con que se acredita el cumplimiento de esta recomendación y la eliminación de las causas. (hallazgo 2.5).

4.9 En coordinación con la Unidad de Control Interno y la Dirección de Planificación Estratégica, elaborar, validar y divulgar los procedimientos correspondientes a la gestión de comunicaciones de los proyectos de inversión pública, para cada fase e involucrados externos e internos (Junta Directiva, Encargado de Portafolio, Patrocinadores, Encargado de Programa, otros) de acuerdo con las relaciones de jerarquía, autoridad y responsabilidad de los funcionarios, con el fin de asegurar que la información que se recopile, procese, mantenga, custodie y se remita a las instancias internas y externas, garantice que los datos sean consistentes y estandarizados. Remitir a la Auditoría Interna copia del procedimiento por la Administración Activa, para asegurar el cumplimiento de las funciones normadas en el bloque de legalidad, con los recursos suficientes. (hallazgo 2.6)

4.10 En coordinación con la Dirección de Planificación Estratégica, realicen lo correspondiente para que se establezca una metodología, lineamiento y procedimiento estandarizado a nivel institucional y conforme a la nueva normativa de Mideplan, y que se elaboren las evaluaciones ex-post a los proyectos de inversión pública realizados en la Institución, además, se deben utilizar las herramientas, según la normativa establecida por Mideplan, dichas herramientas deben ser estandarizadas y divulgadas, a nivel institucional. Asimismo, los resultados de dichas evaluaciones deben estar en el expediente de cada proyecto. Remitir a la Auditoría Interna una certificación validando el cumplimiento de esta recomendación (Hallazgo 2.9).

4.11 Coordinar con la Dirección de Planificación Estratégica la designación sobre quiénes son los responsables de revisar, actualizar y controlar de manera permanente la información de los líderes de proyecto, además, las áreas deben indicar de manera oportuna cualquier modificación, dicha información debe ser única. También es necesario incorporar indicadores de desempeño específicamente para los funcionarios de gestión proyectos institucionales. Remitir a la Auditoría Interna una certificación validando el cumplimiento de esta recomendación (Hallazgo 2.10).

4.12 Instruir a la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA, y a la Dirección de Planificación Estratégica, para que elaboren un informe detallado de las razones y las causas del porqué no se han realizado las gestiones correspondientes para determinar si el proyecto “Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA (PDOINFAM), debe ser eliminado, suspendido o modificado, las razones del porqué no ha sido comunicado ante Mideplan Además, se debe indicar en el informe, si la situación de este proyecto fue comunicada al BCIE. Este informe debe ser presentado en un plazo de 30 días hábiles y tomar las decisiones correspondientes para la pronta solución. Además, se debe hacer un diagnóstico de los proyectos que actualmente podrían encontrarse en una situación igual o similar, y tomar las medidas necesarias para que esto no se vuelva a presentar. Remitir a la Auditoría Interna una certificación validando el cumplimiento de esta recomendación. (Hallazgo 2.11)

4.13 Instruir a la Dirección Financiera como responsable de establecer e implementar los procedimientos, para que elaboren una metodología institucional de distribución de costos generales y para las normas de liquidación, de acuerdo con el procedimiento para la capitalización de obras y acorde con la normativa vigente. Remitir a la Auditoría Interna una certificación validando del cumplimiento de esta recomendación y copia de la metodología la cual deberá cumplir con las NIIF (Hallazgo 2.12).

4.14 Instruir a la Dirección Financiera para que gestione lo pertinente al procedimiento de capitalización de obras Código: GFI-132-01-P, se establezcan plazos en las actividades que no tienen, además de ajustar los tiempos establecidos con la finalidad de que los activos sean registrados en el momento que son aptos para su uso (o en el periodo más cercano), además de incluir las actividades que no están previstas en este procedimiento y están mencionadas dentro del Manual de Políticas Contables de AyA y en el Reglamento de Activos mencionadas en este informe. Es importante que para la capitalización la Dirección Financiera cuente con toda la información necesaria para esta, como el documento de finiquito de las obras, además de establecer controles para medir los tiempos entre su finiquito y hasta el momento que se realiza la capitalización de la obra. También se debe establecer las directrices o marco general para la distribución de costos generales. Remitir a la Auditoría interna el procedimiento de capitalización con los ajustes y modificaciones pertinentes, además de la directriz o marco general para la

distribución de costos generales, para lo cual se deberá cumplir con las NIIF. (Hallazgo 2.13)

4.15 Instruir a la Dirección Financiera para establecer un procedimiento de inducción claro y conciso que ayude a los funcionarios encargados para que puedan realizar estas actividades que son claves en el proceso de capitalización, con la prontitud necesaria. Remitir a la Auditoría Interna una certificación validando del cumplimiento de esta recomendación (Hallazgo 2.13).

A Ing. John Murillo Chan, Subgerente de la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA, o quien ocupe el cargo:

4.16 Se debe en un plazo de 3 meses, priorizar y realizar la actualización de las normas de liquidación, además de capitalizar las obras en construcción que están rezagadas por esta razón. Remitir a la Auditoría Interna una certificación de la Directora Financiera validando las normas y que las mismas están conforme las NIIF (Hallazgo 2.14).

Máster. Dilana Alpizar Cubero

Encargado

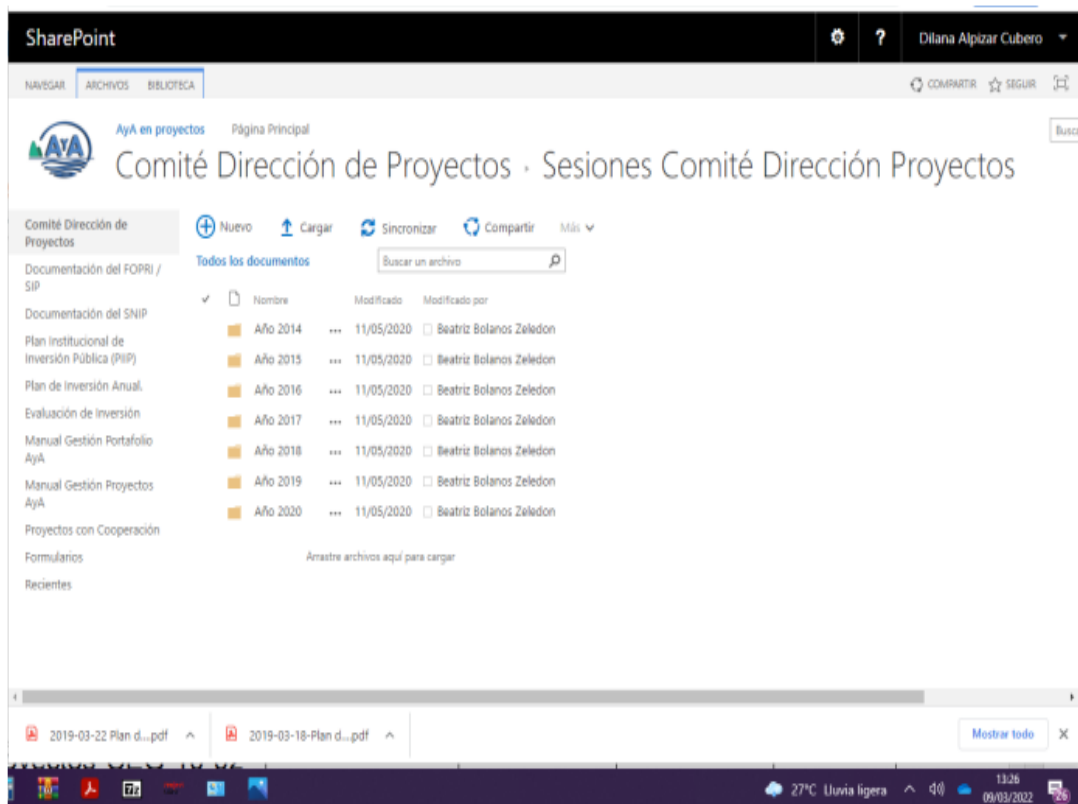
Lic. Francisco Navarro Martén

Encargado

Máster. Karen Espinoza Vindas
Auditora Interna

Máster. Laura Monge Fonseca
**Director Área de Auditoría
Financiera**

ANEXO N.º 1



Fuente: Imagen tomada del FOPRI Share Point

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO
AUDITORÍA INTERNA

ANEXO N.º 2

Tipo de inversión	Región	Presupuesto programado 2021 (Miles de colones)		Ejecución al 30/06/21 (Miles de colones)	
		Actual	Total	Ejecución	Total
Acueducto	Metropolitana	33,846,219.78	33,846,219.78	5,625,223.55	5,625,223.55
	Central Oeste	6,130,457.80	6,130,457.80	1,468,104.83	1,468,104.83
	Brunca	7,266,805.71	7,266,805.71	1,147,642.89	1,147,642.89
	Huetar Atlántica	4,463,831.29	4,463,831.29	365,708.29	365,708.29
	Chorotega	7,080,216.85	7,080,216.85	1,946,259.13	1,946,259.13
	Pacífico Central	5,315,173.04	5,315,173.04	497,096.08	497,096.08
Total Acueducto		64,102,704.47	64,102,704.47	11,050,034.78	11,050,034.78
Alcantarillado	Metropolitana	32,370,475.89	32,370,475.89	11,317,475.50	11,317,475.50
	Central Oeste	549,824.12	549,824.12	146,559.58	146,559.58
	Brunca	477,667.71	477,667.71	141,155.62	141,155.62
	Huetar Atlántica	5,595,537.47	5,595,537.47	170,671.65	170,671.65
	Chorotega	744,065.90	744,065.90	150,748.07	150,748.07
	Pacífico Central	3,423,366.92	3,423,366.92	181,799.93	181,799.93
Total Alcantarillado		43,160,938.01	43,160,938.01	12,108,410.34	12,108,410.34
Sede	Metropolitana	10,197,201.47	10,197,201.47	1,566,055.42	1,566,055.42
	Central Oeste	995,705.14	995,705.14	249,684.41	249,684.41
	Brunca	958,991.38	958,991.38	240,478.02	240,478.02
	Huetar Atlántica	1,149,891.20	1,149,891.20	288,348.32	288,348.32
	Chorotega	1,024,034.29	1,024,034.29	256,788.26	256,788.26
	Pacífico Central	773,359.38	773,359.38	193,928.68	193,928.68
Total Sede		15,099,182.86	15,099,182.86	2,795,283.10	2,795,283.10
Gran Total		122,362,825.34	122,362,825.34	25,953,728.22	25,953,728.22

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

AUDITORÍA INTERNA

ANEXO N.º 3

Nro.	Programa	Proyecto	Código del BPIP (Banco de Proyectos Institucional)	Patrocinador (Información brindada por las áreas responsables)	Líder del proyecto (Información brindada por las áreas responsables)	Total Costo Estimado (Información del Plan de inversiones 2021-2025 tablas dinámicas adjuntas al informe al 31 junio 2021)	Duración del proyecto (según Plan de inversiones 2021-2025)	% de avance financiero al 30 de junio 2021 Plan Inversiones 2020-2021
UNIDAD EJECUTORA PORTAFOLIO BCIE/AYA								
1	"Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón"	Mejoras al acueducto de Pérez Zeledón	000392	John Murillo Chan	Pilar DallAnese Alvarez	5,589,286.90	13 años	37.35%
2	"Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón"	Mejoras al Acueducto de Quepos y Manuel Antonio	000393	espacio en blanco	Finalizado (2020)	Proyecto concluido	10 años	95.39%
3	"Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón"	Construcción del acueducto integral para Ario, Sta. Teresa y Mal País de Cóbano	000459	espacio en blanco	Finalizado (2020)	Proyecto concluido	12 años	83.85%
4	"Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón"	Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA (PDOINFAM)	002658	espacio en blanco	Mónica Brenes	1,820,957.50	5 años	0.05%
5	"Abastecimiento Agua Potable Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón"	Construcción del Alcantarillado Sanitario en Puerto Viejo y Cocles	000396	John Murillo Chan	Mónica Brenes Madrigal	8,360,003.63	15 años	14.06%
6	Programa Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario Juanito Mora, Puntarenas.	Mejoras al sistema de acueducto de Cóbano de Puntarenas, etapa II	001560	John Murillo Chan	Jorge Burgos Vásquez	2,641,993.30	12 años	29.45%
7	Programa Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario Juanito Mora, Puntarenas.	Mejoras al sistema de acueducto de Pasito de Alajuela, etapa II	001563	John Murillo Chan	Wilson Carrión Hidalgo	3,631,654.92	13 años	12.25%
8	Programa de Acueducto y Alcantarillados en Ciudades Costeras	Mejoras al acueducto de Quepos y Manuel Antonio, etapa II	001565	John Murillo Chan	Karina Picado Calvo	4,590,961.85	15 años	8.96%
9	Proyecto " Ampliación y mejoramiento del alcantarillado sanitario De la ciudad de Limón	Ampliación y mejoramiento del sistema de alcantarillado sanitario de la Ciudad de Limón	001233	John Murillo Chan	Francisco Brenes Maltes	0	5 años	13.70%
10	Proyecto Abastecimiento para el Acueducto Metropolitano, Quinta Etapa	Abastecimiento para el Acueducto Metropolitano-Quinta etapa	001621	John Murillo Chan	Oscar Cabezas Herrera	293,641,541.24	14 años	12.45%

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

AUDITORÍA INTERNA

Nro.	Programa	Proyecto	Código del BPIP (Banco de Proyectos Institucional)	Patrocinador (Información brindada por las áreas responsables)	Líder del proyecto (Información brindada por las áreas responsables)	Total Costo Estimado (Información del Plan de inversiones 2021-2025 tablas dinámicas adjuntas al informe al 31 junio 2021)	Duración del proyecto (según Plan de Inversiones 2021-2025)	% de avance financiero al 30 de junio 2021 Plan Inversiones 2020-2021
UNIDAD EJECUTORA PAPS								
11	Programa Agua Potable y Saneamiento Agua Potable Componente II Acueductos Rurales.	Abastecimiento de agua del sistema de San José de Upala	001303	Cecilia Martínez	Siany Segura Gutiérrez	1,785,482.59	3 años	49,49%
12	Programa Agua Potable y Saneamiento Agua Potable Componente II Acueductos Rurales.	Abastecimiento de agua de La Virgen y Puerto Viejo de Sarapiquí	001304	Cecilia Martínez	Shirlenny Barrantes	5,412,921.23	11 años	90,14 %
13	Programa Agua Potable y Saneamiento Agua Potable Componente III Acueductos Periurbanos.	Agua potable en zonas periurbanas del AMSJ - El Llano de Alajuelita, San José	001944	Alejandro Calderón	Eduardo González Ramírez	3,314,259.67	1 año	70.71%

Nro.	Programa	Proyecto	Código del BPIP (Banco de Proyectos Institucional)	Patrocinador (Información brindada por las áreas responsables)	Líder del proyecto (Información brindada por las áreas responsables)	Total Costo Estimado (Información del Plan de inversiones 2021-2025 tablas dinámicas adjuntas al informe al 31 junio 2021)	Duración del proyecto (según Plan de Inversiones 2021-2025)	% de avance financiero al 30 de junio 2021 Plan Inversiones 2020-2021
SUBGERENCIA AMBIENTE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO UEN-AP-2021-02018								
14	Programa Agua Potable y Saneamiento Agua Potable Componente III Acueductos Periurbanos	Construcción de 26 pozos en las provincias de San José, Alajuela, Guanacaste, Puntarenas y Limón	002474	Natalie Montiel Ulloa y Fernando Vilchez	Jeisson Chaves	1,220,000.00	4 años	82,00%
15	Programa de Rehabilitación de Infraestructura o/y equipo del Sistema – Acueducto y Alcantarillado UEN Administración de Proyectos SAID	Construcción de obra geotécnica para reforzar el talud en el tanque de La Guaria, Pandora, Limón.	002673	Natalie Montiel Ulloa	Sergio Rodríguez	100,000.00	2 años	No se aportaron datos
16	Programa de Rehabilitación de Infraestructura o/y equipo del Sistema – Acueducto y Alcantarillado UEN Administración de Proyectos SAID	Rehabilitación del sistema de agua potable de Colorado de Abangares.	002679	Natalie Montiel Ulloa	Sebastián Jiménez	2,453,951.20	3 años	52,00%
17	Programa de Rehabilitación de Infraestructura o/y equipo del Sistema – Acueducto y Alcantarillado UEN Administración de Proyectos SAID	Construcción de Estación de bombeo, Urbanización Casa de Campo San Miguel de Desamparados	001960	Alejandro Calderón	Sergio Rodríguez	176,025.00	7 años	28,00%
18	Programa Acueductos Costeros de Guanacaste	Ampliación y Mejoramiento del Acueducto Sardinal-El Coco-Ocotol (Fase 2)	002203	Natalie Montiel Ulloa	José Luis Gamboa y Alexander Pacheco	Proyecto concluido	3 años	0,00%
19	Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias.	Construcción Alcantarillado Sanitario de la Ciudad del Coco-Sardinal, Guanacaste	001983	Natalie Montiel Ulloa	Helga Ruiz Álvarez	9,600,000.00	espacio vacío	0%
20	Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias.	Construcción del sistema de saneamiento para la comunidad de Tamarindo Guanacastel".	002500	Natalie Montiel Ulloa	Helga Ruiz Álvarez	espacio vacío	6 años	espacio vacío
21	Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias.	Construcción del alcantarillado sanitario en Puntarenas	00415	Natalie Montiel Ulloa	Railey Solano Ramírez	21,000,000.00	6 años	0%

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

AUDITORÍA INTERNA

ANEXO N.º 4

Se muestran los cuadros con las diferencias encontradas los nombres de los líderes de proyectos y patrocinadores institucionales:

E-4,5,6 Y 13.2 Cédula verificación de líderes y patrocinadores de la muestra de 21 proyectos

Proyectos Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AYA	Código del BPIP	Líderes de proyecto			Patrocinador		
		FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PORTAFOLIO BCIE GG-UEPIAYA-BCIE-2021-01765 19/11/2021	FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PORTAFOLIO BCIE GG-UEPIAYA-BCIE-2021-01765 19/11/2021
Mejoras al acueducto de Pérez Zaldón	000392	Mauricio Fernández Zaldón	Mauricio Salazar Blanco	Pilar Dall'Anese Alvarez	Región Brunca	Irving Zelaya	John Murillo Chan
Mejoras al Acueducto de Guepos y Manuel Antonio	000393	Sergio Vargas Chacón	no activo (concluido)	Finalizado (2020)	Región Pacifico Central	no activo (concluido)	espacio en blanco
Construcción del acueducto integral para Ario, Sta. Teresa y Mal Pais de Cobano	000459	Sergio Vargas Chacón	no activo (concluido)	Finalizado (2020)	Región Pacifico Central	no activo (concluido)	espacio en blanco
Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AYA (PDONFAM)	002658	Mario Solís Castro	Saúl Trejos Bastos	espacio en blanco	Región Central	Alejandro Calderón	espacio en blanco
Construcción del Alcantarillado Sanitario en Puerto Viejo y Cocles	000396	Mónica Brenes Madrigal	Mónica Brenes Madrigal	Mónica Brenes Madrigal	Región Huetar	Jorge Madrigal	John Murillo Chan
Mejoras al sistema de acueducto de Cobano de Puntarenas, etapa II	001560	Pilar Dall'Anese Alvarez	Pilar Dall'Anese Alvarez	Jorge Burgos Vásquez	Eric Bogantes Cabezas	Fernando Araya Araya	John Murillo Chan
Mejoras al sistema de acueducto de Pasito de Alajuela, etapa II	001563	Wilson Carrión Hidalgo	Doris Molina	Wilson Carrión Hidalgo	Eric Bogantes Cabezas	Región Central Oeste	John Murillo Chan
Mejoras al acueducto de Guepos y Manuel Antonio, etapa II	001565	Karina Picado Calvo	Karina Picado Calvo	Karina Picado Calvo	Fernando Araya Araya	Fernando Araya Araya	John Murillo Chan
Ampliación y mejoramiento del sistema de alcantarillado sanitario de la Ciudad de Limón	001233	Francisco Brenes Maltes	Álvaro Arias Ramírez	Francisco Brenes Maltes	Jorge Madrigal	Jorge Madrigal	John Murillo Chan
Abastecimiento para el Acueducto Metropolitano-Quinta etapa	001621	Pendiente de definición	Saúl Trejos Bastos	Oscar Cabezas Herrera	Eric Bogantes Cabezas	Alejandro Calderón	John Murillo Chan
Proyectos Unidad Ejecutora PAPS	Código del BPI	Líderes de proyecto correo electrónico			Patrocinador correo electrónico		
		FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PAPS	FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PAPS
Abastecimiento de agua del sistema de San José de Upala	001303	Siany Segura Gutiérrez	Siany Segura Gutiérrez	Siany Segura Gutiérrez	Daniela Cordero Rosales	Cecilia Martínez	Cecilia Martínez
Abastecimiento de agua de La Virgen y Puerto Viejo de Sarapiquí	001304	Shirlenny Barrantes	Shirlenny Barrantes	Shirlenny Barrantes	Daniela Cordero Rosales	Cecilia Martínez	Cecilia Martínez
Agua potable en zonas periurbanas del AMSJ - El Llano de Alajuelita, San José	001944	Eduardo González Ramírez	Mauricio Acuña Cordero	Eduardo González Ramírez	Alejandro Calderón	Alejandro Calderón	Alejandro Calderón
Proyectos Subgerencia Ambiente Investigación y Desarrollo	Codigo del BPI	Líderes de proyecto SB-AID-2021-00473 18/11/2021			Patrocinador SB-AID-2021-00473 18/11/2021		
		FOPRI	PMO	DATO SUBGERENCIA AMBIENTE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	FOPRI	PMO	DATO SUBGERENCIA AMBIENTE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
Construcción de 26 pozos en las provincias de San José, Alajuela, Guanacaste, Puntarenas y Limón	002474	Carlos González Chacón	no activo (concluido)	Jeisson Chaves	Manuel Salas	no activo (concluido)	Natalie Montiel Ulloa y Fernando Vilchez
Construcción de obra geotécnica para reforzar el talud en el tanque de La Guerra, Pandora, Limón.	002673	Ana Patricia Bolaños Vásquez	Sergio Rodríguez	Sergio Rodríguez	Jorge Madrigal	Fondos Propios AyA	Natalie Montiel Ulloa
Rehabilitación del sistema de agua potable de Colorado de Abangares.	002679	Paola Gómez Arias	Sebastian Jimenez	Sebastián Jiménez	Región Chorotega	Fondos Propios AyA	Natalie Montiel Ulloa
Construcción de Estación de bombeo, Urbanización Casa de Campo San Miguel de Desamparados	001960	no indica líder	Luis Carlos Fernández	Sergio Rodríguez	Manuel Salas	Gerencia General	Alejandro Calderón
Ampliación y Mejoramiento del Acueducto Sardinai El Coco-Ocotai (Fase 2)	002203	no indica líder	no activo (concluido)	José Luis Camba y Alexander Pacheco	Manuel Salas	no activo (concluido)	Natalie Montiel Ulloa
Construcción Alcantarillado Sanitario de la Ciudad del Coco, Sardinai, Guanacaste	001983	Helga Ruiz Álvarez	Carlos Andres Esquivel Vindas	Helga Ruiz Álvarez	Natalie Montiel Ulloa	SAID	Natalie Montiel Ulloa
Construcción del sistema de saneamiento para la comunidad de Tamarindo Guanacaste	002500	Randall Hernández Mora	Randall Hernández Mora	Helga Ruiz Álvarez	Manuel Salas	SAID	Natalie Montiel Ulloa
Construcción del alcantarillado sanitario en Puntarenas	000415	Railly Solano Ramírez	Railly Solano Ramírez	Railly Solano Ramírez	Natalie Montiel Ulloa	SAID	Natalie Montiel Ulloa

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

AUDITORÍA INTERNA

Proyectos Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AYA	Código del BPIP	Líderes de proyecto			Patrocinador		
		FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PORTAFOLIO BCIE GG-UEPIAYA-BCIE-2021- 01765 19/11/2021	FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PORTAFOLIO BCIE GG-UEPIAYA-BCIE- 2021-01765 19/11/2021
Mejoras al acueducto de Pérez Zeledón	000392	Mauricio Fernández Woodbridge	Mauricio Salazar Blanco	Pilar DallAnese Alvarez	Región Brunca	Irving Zelaya	John Murillo Chan
Mejoras al Acueducto de Quepos y Manuel Antonio	000393	Sergio Vargas Chacón	no activo (concluido)	Finalizado (2020)	Región Pacifico Central	no activo (concluido)	espacio en blanco
Construcción del acueducto integral para Ario, Sta. Teresa y Mal País de Cóbano	000459	Sergio Vargas Chacón	no activo (concluido)	Finalizado (2020)	Región Pacifico Central	no activo (concluido)	espacio en blanco
Plan de Desarrollo y Optimización de Infraestructura del Acueducto Metropolitano AyA (PDOINFAM)	002658	Mario Solís Castro	Saúl Trejos Bastos	espacio en blanco	Región Central	Alejandro Calderón	espacio en blanco
Construcción del Alcantarillado Sanitario en Puerto Viejo y Cocles	000396	Mónica Brenes Madrigal	Mónica Brenes Madrigal	Mónica Brenes Madrigal	Región Huetar	Jorge Madrigal	John Murillo Chan
Mejoras al sistema de acueducto de Cóbano de Puntarenas, etapa II	001560	Pilar Dall'Anese Álvarez	Pilar Dall'Anese Álvarez	Jorge Burgos Vásquez	Eric Bogantes Cabezas	Fernando Araya Araya	John Murillo Chan
Mejoras al sistema de acueducto de Pasito de Alajuela, etapa II	001563	Wilson Carrión Hidalgo	Doris Molina	Wilson Carrión Hidalgo	Eric Bogantes Cabezas	Región Central Oeste	John Murillo Chan
Mejoras al acueducto de Quepos y Manuel Antonio, etapa II	001565	Karina Picado Calvo	Karina Picado Calvo	Karina Picado Calvo	Fernando Araya Araya	Fernando Araya Araya	John Murillo Chan
Ampliación y mejoramiento del sistema de alcantarillado sanitario de la Ciudad de Limón	001233	Francisco Brenes Maltes	Álvaro Arias Ramirez	Francisco Brenes Maltes	Jorge Madrigal	Jorge Madrigal	John Murillo Chan
Abastecimiento para el Acueducto Metropolitano-Quinta etapa	001621	Pendiente de definición	Saúl Trejos Bastos	Oscar Cabezas Herrera	Eric Bogantes Cabezas	Alejandro Calderón	John Murillo Chan

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO
AUDITORÍA INTERNA

Proyectos Unidad Ejecutora PAPS	Código del BPI	Líderes de proyecto correo electrónico			Patrocinador correo electrónico		
		FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PAPS	FOPRI	PMO	DATO UNIDAD EJECUTORA PAPS
Abastecimiento de agua del sistema de San José de Upala	001303	Siany Segura Gutiérrez	Siany Segura Gutiérrez	Siany Segura Gutiérrez	Daniela Cordero Rosales	Cecilia Martínez	Cecilia Martínez
Abastecimiento de agua de La Virgen y Puerto Viejo de Sarapiquí	001304	Shirlenny Barrantes	Shirlenny Barrantes	Shirlenny Barrantes	Daniela Cordero Rosales	Cecilia Martínez	Cecilia Martínez
Agua potable en zonas periurbanas del AMSJ - El Llano de Alajuelita, San José	001944	Eduardo González Ramírez	Mauricio Acuña Cordero	Eduardo González Ramírez	Alejandro Calderón	Alejandro Calderón	Alejandro Calderón

ANEXO N.º 5

ANÁLISIS DE OBSERVACIONES AL INFORME BORADOR DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DE LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE DIRECCIÓN, CONTROL Y VALORACIÓN DEL RIESGO EN LOS PROCESOS DE DIRECCIÓN DE PORTAFOLIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMAS Y DIRECCIÓN DE PROYECTOS, PARA ASEGURAR LA EFICACIA EN LOS PROYECTOS

Párrafo	2.13		
Resultados 2.13 Página: 110 a 111 Párrafo N.º 4	Debilidades en el procedimiento de capitalización de obras. <i>"Fin de la capitalización</i> <i>22 Una entidad cesará la capitalización de los costos por préstamos cuando se hayan completado todas o prácticamente todas las actividades necesarias para preparar al activo apto para el uso al que va destinado o para su venta (...)</i> <i>(...)26 Una entidad revelará:</i> <i>(a) el importe de los costos por préstamos capitalizados durante el periodo; y (...)"</i> De acuerdo con lo anterior, se debe de revelar en el periodo el importe de los costos por préstamos capitalizados y esta cesará cuando hayan terminado o cuando el activo este apto para su uso. Además, en el marco conceptual de las NIIF se indica lo siguiente: [...] <i>"Los estados financieros se preparan sobre la base de la acumulación (devengo contable). Las transacciones y otros sucesos y circunstancias se reconocen en los periodos en que sus efectos tienen lugar, incluso si los cobros y pagos resultantes se producen en un periodo diferente."</i> Comentario Dirección Financiera: <i>"la NIC 23 solo se refiere a los costos por préstamos, no a la generalidad de costos de un proyecto". ¿Qué tipo de revelación sugiere la auditoría?</i>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumento AI	Efectivamente la NIC 23 esta referida a la capitalización de los costos por préstamos, como bien lo menciona la Dirección Financiera (DF), sin embargo, esta Auditoría Interna considera que este criterio debe ser contemplado para el procedimiento de capitalización por lo tanto se mantiene. La revelación se da en cuanto se pueda identificar claramente qué porcentaje de los intereses han sido distribuidos a cada proyecto dependiendo de sus características (costo, tiempo y alcance) mediante una fórmula estandarizada por la DF para todas las unidades que ejecutan proyectos.		

Párrafo	2.13		
Resultados 2.13 Página: 112 Párrafo N.º 2	Debilidades en el procedimiento de capitalización de obras. Según lo anterior esto puede generar un riesgo importante de que el saldo de la cuenta no presente la razonabilidad requerida, ya que se pueden dar obras en construcción terminadas, que no han sido capitalizadas, afectando los estados financieros al no evidenciar la realidad de esos activos. Es importante señalar que esta situación también puede dar una repercusión significativa en el cálculo de las tarifas.		
¿Se acoge?	Si (X)	No ()	Parcial ()
Argumento AI	Se ajusta la redacción del párrafo a solicitud de la Dirección Financiera.		

Párrafo	2.14		
Resultados 2.14 Página: 115 Párrafo 2	Desactualización de las normas de liquidación en la Unidad Ejecutora Portafolio BCIE/AyA y rezago en la capitalización de proyectos. El no tener actualizadas las normas de liquidación en el sistema SAP y el no tener una metodología estándar para la aplicación de estas, provoca que no se pueda continuar y completar con el procedimiento para la capitalización debida de las obras, además de no tener certeza si estos proyectos están subvaluados o sobrevaluados, dependiendo de la UE que las aplique, situación que repercute en los saldos de estos activos a nivel de estados financieros y por ende en el cálculo de las tarifas.		
¿Se acoge?	Si (X)	No ()	Parcial ()
Argumento AI	Esta Auditoría Interna, coincide con la Dirección Financiera y es mencionado como un efecto, según párrafo 2 de la página 115 y consideramos que al no tener actualizadas las normas de liquidación, se genera el riesgo ya mencionado.		