

Con el acuerdo de la Junta Directiva AN-2022-60 que fuera comunicado el 18.02.2022, el jerarca toma el acto en firme en cumplimiento a lo normado en la Ley General de Control Interno Nro. 8292 en su artículo 36°; en cuanto a la objeción de la recomendación 4.7 de parte del Director de la Dirección de Planificación Estratégica. La Auditoría Interna, acepta que la certificación sea emitida por la Gerencia General a partir de las propuestas de la Dirección de Planificación Estratégica.

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 PARCIAL Nro.ICI-2021-11

2021

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1 Origen de la auditoria.....	7
1.2 Objetivo general.....	8
1.3 Objetivos específicos.....	8
1.4 Alcance de la Auditoría.....	9
1.5 Criterio de auditoría.....	9
1.6 Metodología Aplicada.....	9
1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.....	9
1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.°8292.....	10
1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría.....	11
1.10 Acrónimos.....	12
1.11 Antecedentes.....	12
2. RESULTADOS.....	16
2.1 Normativa interna con vacíos, sin actualizarse y duplicada.....	16
2.2 Duplicidad de funciones en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica y la Oficina de PMO, la cual no está autorizada por MIDEPLAN.	23
2.3 Falta de claridad y uniformidad en los roles y responsabilidades de Encargado de Portafolio, Encargado de Proyecto y Patrocinador.....	26
2.4 Falta de formalización de las actas de constitución de los proyectos de inversión pública.....	37
2.5 Falta de cumplimiento en un objetivo de inversión pública del Plan Estratégico 2016-2020.....	41
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.....	43
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.....	50
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.....	56
3. CONCLUSIONES.....	59
4. RECOMENDACIONES.....	61



Contenido de Tablas:

Tabla 1	14
Tabla 2	18
Tabla 3	19
Tabla 4	41

Contenido de Figuras:

Figura 1	15
Figura 2	28
Figura 3	52
Figura 4	53

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Esta auditoría de carácter especial en un informe parcial, comprendió la revisión de la normativa en gestión de proyectos en AyA, según la normativa de MIDEPLAN, los roles y responsabilidades de los involucrados en cuanto a dirección, además, el marco legal que regula la gestión de riesgos para los proyectos en las fases de preinversión e inversión. La auditoría tuvo como propósito determinar oportunidades de mejora en la gestión de inversión pública institucional, para el período comprendido entre el 2020 a junio de 2021, ampliándose en los casos en que se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

Los proyectos de inversión pública son un factor determinante en el desarrollo del AyA, por lo que deben generar valor público a la sociedad costarricense y maximizar el impacto en la calidad de vida de la población. Es por ello por lo que requieren una gestión eficiente y eficaz del portafolio de programas y proyectos, mediante el uso adecuado de los recursos públicos, a través de su racionalización, con proyectos de inversión pública, bien planificados, de acuerdo con la prioridad y conveniencia institucional, generando una infraestructura productiva, que posibilite dinamizar los sectores que requieren mejorar su inversión y generar empleo. Por lo que es necesario, que los servicios de agua potable brinden servicios de calidad, cantidad y continuidad. En cuanto, a los sistemas de alcantarillado sanitario, cumplir con la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales (PNSAR) para asegurar el desarrollo pleno y la calidad de vida de los habitantes del país, procurando resolver problemas públicos relevantes, como es el saneamiento de las aguas residuales, por medio de la toma de decisiones con visión de corto, mediano y largo plazo. Con todo lo anterior el AyA contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹.

Por lo anterior, es que se deben establecer los controles, identificar posibles riesgos que pueden impactar la gestión de proyectos de inversión en todo el ciclo de vida de los proyectos.

Igualmente, es necesario contar con un procedimientos y normativa interna a partir de la normativa emitida por el rector, que permita ordenar, estandarizar, coordinar y evaluar de manera óptima la gestión de inversión institucional, asimismo, generar una orquestación y articulación, entre las Áreas involucradas en gestionar proyectos, mediante un enfoque de gobernanza y liderazgo de los responsables, así como una adecuada orientación estratégica, para alcanzar un desarrollo económico y social sostenible.

¹ El sexto objetivo se refiere a "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos"

¿Qué encontramos?

En el presente informe parcial, damos a conocer una serie de oportunidades de mejora en los procesos de dirección, control y riesgos, en la gestión del portafolio, programa y proyectos de inversión pública, a continuación, se detallan:

La normativa interna de AyA para regular el proceso de inversión pública tiene importantes vacíos, duplicidad y desactualización, en sus manuales, metodologías, procedimientos instructivos y formularios, lo cual no favorece el mantener ordenado y estandarizado el proceso, dichas debilidades no ayudan a que las áreas puedan articular en mejorar la administración de sus proyectos, además, de que muchas de estas no están conforme con lo señalado por MIDEPLAN.

Las debilidades señaladas en la normativa están relacionadas con duplicidad de funciones en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica (UPI, según MIDEPLAN) la cual está adjunta a la Presidencia Ejecutiva con respecto a la Oficina de PMO, pero no está autorizada por MIDEPLAN, sin embargo, ha tomado un rol en la gestión de proyectos, por lo que se ha generado duplicidad en las funciones que le corresponden a la UPI. Empero, muchas de las funciones de la DPE, no se cumplen a cabalidad, debido a que no cuenta con el recurso humano necesario para cumplir con lo designado por MIDEPLAN.

También, se pudo evidenciar que hay falta de claridad en los roles y responsabilidades, señalados para la dirección del portafolio, programa y proyectos de inversión pública, de los involucrados en gestionar proyectos en el AyA, además, en cuanto a la estructura para la gestión de proyectos en las diferentes fases del ciclo de vida, se evidencia que los criterios señalados en el bloque de legalidad no son uniformes. Otra situación, es que el Manual de la Organización Funcional, no es claro en los roles, por el contrario, genera hasta duplicidad en algunas funciones y responsabilidades, y otras no corresponden a la realidad del quehacer de las áreas.

A pesar de que existe normativa interna vigente desde 2011, se determinó que para los proyectos en fase de inversión no se cuenta con las actas de constitución de los proyectos de inversión pública en AyA,

A pesar de que en el Plan Estratégico 2016-2020 existe un objetivo y una meta estratégica, la misma no permite asegurar la eficacia de los proyectos en sus fases. Se evidencia un incumplimiento de la meta.

La normativa interna relacionada con el SEVRI y la gestión de los riesgos en las fases de preinversión e inversión la cual presenta debilidades.

Algunos proyectos de inversión pública en etapa de ejecución no cuentan con identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales.

A la fecha el AyA no cuenta con un sistema de información para los proyectos de inversión pública que incluya todas las fases y etapas del ciclo de vida, pese a que la DPE y la Oficina de PMO, están trabajando en una iniciativa, a la fecha no está en producción ningún sistema integral que recopile la información de todo el ciclo de vida del proyecto.

¿Qué sigue?

En el presente informe se giran recomendaciones a la Gerencia General, con el fin de 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, con un enfoque basado en riesgos y mediante las medidas de control, conforme lo establece la Ley General de Control Interno Nro. 8292, también, se debe determinar las oportunidades de mejora en el marco legal con el fin de estandarizarlo, eliminando duplicidad, contraposición, vacíos e inconsistencias en las metodologías, lineamientos y procedimientos para todo el ciclo de vida del proyectos, conforme a lo establecido por MIDEPLAN. Además, reforzar los roles y competencias de los involucrados mediante la capacitación. Asimismo, robustecer el rol de la DPE como la UPI y en el enlace con MIDEPLAN, con los recursos para que pueda cumplir a cabalidad con lo designado en la normativa. Además, de consolidar la estrategia institucional, con el fin de que se alcancen las metas propuestas en los objetivos.

Con las recomendaciones dadas la Auditoría Interna, aporta valor agregado a la gestión de proyectos institucional y coadyuva 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, específicamente en el componente de sistemas de información. A su vez, se dan recomendaciones para que se estandaricen los roles y responsabilidades de los involucrados en la gestión de proyectos, conforme al bloque de legalidad. Además, trabajar en el fortalecimiento de una UPI robusta, que cuente con los recursos necesarios para cumplir a cabalidad con lo designado por MIDEPLAN, con la adecuada coordinación, entre las Áreas responsables de la formulación y ejecución de los proyectos.

26 de noviembre del 2018

ES-02-2021

INFORME PARCIAL Nro.ICI-2021-11

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.

AUDITORÍA INTERNA

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 considera una auditoría del sistema de información en desarrollo.

1.5 Criterio de auditoría

Los criterios de Auditoría relativos al análisis y fundamento legal para la asignación de perfiles de usuario y su administración fueron presentados en fecha 21 de junio del 2021. Posteriormente se presentaron los criterios al Gerente General, Presidente Ejecutivo, Director de Planificación Estratégica y Oficina de la PMO, en una sesión virtual, el 15 de julio 2021, a las 10:30 am, no se recibieron observaciones.

1.6 Metodología Aplicada.

a 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, encuestas, análisis de la información y consultas al ente rector.

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 interna. Además, los sistemas de información se encuentran incompletos.

A la fecha de emisión del presente informe parcial, la Gerencia General no ha dado respuesta al oficio AU-2021-0936 ni la Secretaría de la Junta Directiva al AU-2021-0933, que fuera emitidos desde el 8 de noviembre del 2021, y con recordatorios de lo normado en el artículo 38 de la Ley General de Control Interno.

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 CGR 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 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 2 de diciembre de 2021, a Eric Bogantes Cabezas Gerente General, Ana Cristina Pereira de la Gerencia General, Angela León Alvarez de la Dirección Socioambiental y Comunicación, Beatriz Bolaños Zeledón de la DPE, Enor González Arroyo de la Gerencia General, Federico González Chacón de la Dirección de Construcción, Gabriel Naranjo Blanco de la UE-PAPS, Georgina Garro Mora de la Subgerencia Ambiental, James Phillips Ávila de la DPE, Jessica Brizuela Corrales Gerencia General, John Murillo Chan Dirección Programas y Proyectos, Jorge Villalobos Madrigal de la UEN Programación y Control, Karla López Achío de la Gerencia de Programas, Manuel Muñoz Pacheco, María Teresa Castillo Navarro de la Gerencia General, Olman Vargas Zamora de la Gerencia de Programas, Ronald Wachsmann Azofeifa de la DPE, Roy Castro Araya de la UEN Administración de Proyectos, Sandra Molina Mena de la DPE y Viviana Ramos Sánchez de la UEN Gestión Ambiental.

Con el oficio AU-2021-1025 del 2 de noviembre de 2021, se le remitió a Gerencia General el informe borrador.

Con el oficio GG-2021-04739 del 16 de diciembre del 2021, la Gerencia General remitió las observaciones al informe borrador. La DPE remitió sus observaciones con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre. En el caso de Control Interno remitió aceptó el informe en forma íntegra con el oficio PRE-UCI-2021-00072 del 15 de diciembre del 2021.

En el Anexo Nro. 3 se documenta el análisis realizado a las observaciones de la Administración Activa.

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
CGR	Contraloría General de la República
DPE	Dirección de Planificación Estratégica
FROPI	Formulario para Proyectos de Inversión
Guía de PMBOK®	Guía de los Fundamentos de Dirección de Proyectos
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOF	Manual de la Organización Funcional
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
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UEN	Unidad Estratégica de Negocio
UPI	Unidades de Planificación Estratégica

1.11 Antecedentes

Según lo que norma la Ley de Planificación Nacional (Ley Nro. 5525)² le corresponde al MIDEPLAN velar porque, los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el PND. Por su parte la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento (Ley Nro. 8131)³ establecen como principio básico el uso racional de los recursos públicos y señalan entre sus fines propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos (dentro de estos se contemplan los destinados a inversión pública) se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.

² Publicado en La Gaceta 93 del 18 de mayo de 1974

³ Publicado en La Gaceta 198 del 16 de octubre de 2001.

La Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado norma entre sus competencias:

- Dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;
- 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;
- Controlar la adecuada inversión de todos los recursos que el Estado asigne para obras de acueductos y alcantarillado sanitario.

El artículo Nro.19 de esa misma Ley, norma:

“La política financiera del Instituto será la de capitalizar los ingresos netos, que obtenga de la venta de servicios y de cualquier otra fuente, para realizar planes nacionales de abastecimiento de agua potable y disposición de aguas residuales y pluviales.

a) Para ese efecto, se calcularán las tasas de venta de agua potable y disposiciones de aguas residuales de manera que en todo tiempo se provean fondos suficientes para lo siguiente:

b) Pagar el costo de conservar, reparar y explotar los sistemas de acueductos y alcantarillados; y

c) Pagar intereses sobre las deudas que contraiga y un porcentaje para capitalización y desarrollo.

El Gerente General con el oficio GG-2021-01415 del 9 de mayo del 2021, remitió el Plan de Inversión de acueductos y saneamiento para el quinquenio 2021-2025. Para los efectos del presente informe parcial, se considera dicho Plan de Inversión como el Portafolio de Inversión Pública⁴ de AyA.

Anualmente la Junta Directiva aprueba el Plan de Inversión Pública (programa 03) del Presupuesto Institucional.

Para los últimos cinco años, el presupuesto para el Programa 03, ha sido el siguiente:

⁴ **Portafolio de inversión pública:** Es la agrupación de proyectos y programas para facilitar la gestión en aras del cumplimiento de las prioridades país y/o los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación.

Tabla 1

Presupuesto del Plan de Inversión Pública

Año	Plan de inversión Pública (en miles)	Fuente de recursos (%)		
		Endeudamiento	Tarifas (recursos propios)	Cooperaciones no reembolsables ⁵
2018	¢135,598,031.48	44.51%	42.44%	13.06%
2019	¢111,358,531.02	25.46%	63.37%	11.17%
2020	¢134.786.491,26	34.74%	59.90%	5.36%
2021	¢133 089 564.53	54.07%	33%	12.93%

Fuente: Autoría propia a partir de los Presupuesto Ordinarios, DPE (intranet)

MIDEPLAN como órgano rector, ha emitido una serie de normativa para inversión pública, la cual ha sufrido modificaciones o mejoras con el tiempo.

Durante la presente auditoría MIDEPLAN emitió una modificación al Reglamento para el funcionamiento del SNIP (Decreto Ejecutivo Nro. 43251-PLAN), una Guía metodológica para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de inversión pública en las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública y una metodología para el Análisis de Riesgos con Enfoque Multiamenaza. Para el presente informe parcial, la Auditoría Interna consideró la normativa vigente, durante el período de la auditoría, sin embargo, para las recomendaciones debía considerar la nueva normativa emitida.

Se presenta el porcentaje de ejecución financiera, de acuerdo con los informes de evaluación de las inversiones, emitidos para la DPE de los últimos cuatro años, se detalla:

Tabla 2

Ejecución financiera

AÑO	Porcentaje de Ejecución financiera			
	2018	2019	2020	2021
Total, de inversiones	57,89%	59,49%	51,36%	20,32%

Fuente: Informes de inversiones de la DPE, FOPRI.

⁵ La información de Cooperaciones no reembolsables está determinada por los fondos de transferencia, que incluye tantas donaciones, recursos de FODESAF, CNE, Municipalidades, entre otros; por lo que se debe aclarar el concepto.

En cuanto al ciclo de vida de un proyecto, el Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, establece tres fases, cada una con etapas secuenciales:

Figura 1

Fases y etapas del ciclo de vida de proyecto

FASE Preinversión	Fase Inversión	Fase Post Inversión
<ul style="list-style-type: none"> • Idea • Perfil • Prefactibilidad • Factibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño • Financiamiento • Licitación y contratación • Pre ejecución • Ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> • Pre operación • Operación

Fuente: Autoría propia a partir del artículo 4º, inciso f) del Decreto Ejecutivo Nro. 43251-PLA.

Mediante el informe DFOE-ED-7-2009, el cual fue emitido por la CGR con el FOE-ED-0241 de 24 de abril de 2009, se informa sobre la evaluación de la etapa de planificación de las adquisiciones del AyA, en el ítem 2. Resultados, 2.1 Sobre el portafolio de proyectos. Con el DFOE-SD-0410 del 23 de abril de 2010, el Órgano Contralor, da seguimiento a este informe, específicamente en la disposición 4.1 c), que indicaba:

“Girar las instrucciones pertinentes para que, a más tardar al 29 de mayo de 2009, se presente para aprobación de esa Junta Directiva, un cronograma que contenga al menos las actividades, los plazos y los responsables, a fin de que la institución cuente con una política institucional de gestión de proyectos y un marco regulatorio expresado en normas, reglamentos y/o procedimientos internos que permitan planificar, organizar y ejecutar la gestión del portafolio de proyectos; asimismo, que se promueva y divulgue una cultura de gestión de proyectos en el nivel institucional. Todo lo anterior, con el propósito de que el AyA cuente con un portafolio de proyectos, de conformidad con las técnicas y buenas prácticas reconocidas internacionalmente y que el Instituto decida aplicar, conforme a una metodología estandarizada prevista por esa institución, de tal forma que le facilite el cumplimiento de las estrategias y objetivos”. (...)

En cumplimiento con lo anterior, es que la DPE, presentó en el 2010 una propuesta de normativa, sin embargo, con el DFOE-SD-0410, se hicieron observaciones de mejora, por lo cual la DPE hace la propuesta, la cual es aprobada por la Junta Directiva mediante el Acuerdo Nro. 2010-033 de 25 de enero de 2010, y se instruye a la Gerencia General, de ese entonces a: asignar los recursos que requiera la DPE para

cumplir con las competencias asignadas en el manual, dar prioridad al desarrollo de una herramienta que facilite la gestión de proyectos. En ese mismo acuerdo, se indicó realizar lo solicitado por la CGR en “formalizar el liderazgo por parte de una unidad e instancia institucional”. Para el 2011, se aprueba la versión 2 de esta normativa, la cual está vigente, sin embargo, a la fecha de este estudio, se considera existen debilidades importantes de normativa, para gestión de proyectos y para fortalecer el proceso a lo interno.

La Junta Directiva del AyA aprobó en la sesión ordinaria Nro.2018-263, una metodología, basada en la sexta edición de la Guía del PMBOK⁶, la cual actualmente es utilizada en la Gerencia General, como parte de las mejoras en la ejecución de las inversiones. Esta Guía define cinco grupos de procesos de la dirección de proyectos y diez Áreas de Conocimiento, los cuales se plasman en un Manual de Gestión de Proyectos, que empezó a regir el 12 de mayo del 2021.

2. RESULTADOS

2.1 Normativa interna con vacíos, sin actualizarse y duplicada.

De acuerdo con el análisis realizado a los manuales, guías y metodologías del AyA, en materia de inversión pública; para validar que se cumple con la normativa emitida por el rector (MIDEPLAN), vigente a la fecha de revisión, se pudo determinar que existen diferencias entre el bloque de legalidad, con respecto a la normativa interna vigente que regula la gestión de proyectos de inversión en AyA, como a continuación se detalla.

- a) Al comparar la regulación del SNIP, demuestra que la normativa aprobada para la DPE no está actualizada con la actual normativa emitida por MIDEPLAN. Por lo tanto, está alineada de forma parcial, en el tanto la normativa interna incluye una “fase de promoción, negociación y financiamiento”, cuando corresponde a una etapa de la fase de inversión, además, no se hace referencia a la Gestión metodológica de identificación, formulación, evaluación de proyectos de Acueductos y Alcantarillado en Costa Rica, la cual está vigente y fue diseñada específicamente para la preinversión de los proyectos en AyA.

Por lo que mediante el oficio AU-2021-00793 de 23 de setiembre de 2021, la Auditoria Interna, realizó una consulta acerca de la vigencia de la Guía Metodológica de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario en Costa Rica” de abril 2012, al Área de Inversiones Públicas de MIDEPLAN, el cual nos respondió con el oficio MIDEPLAN-AINV-OF-198-2021 el 01 de noviembre de 2021, en el cual nos indicó lo siguiente:

⁶ Del Project Management Institute, Inc (2017)

AUDITORÍA INTERNA

“A la fecha, tanto la Guía Metodológica General como las ocho (8) Guías Específicas, publicadas y a disposición de las instituciones del SNIP en la página web del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) se encuentran vigentes.

[...]

La guía específica puede verse como un elemento complementario a la guía general, donde se detallan los principales aspectos de los proyectos de alcantarillado y acueductos. Ambas guías tienen la misma estructura, que corresponde al contenido mínimo que debe ser desarrollado, esto no implica que el AyA solo pueda usar esos instrumentos, pueden complementarlos y mejorar los análisis, métodos o técnicas según las buenas prácticas, pero siendo consistente con la estructura, tipo de información y análisis según la etapa de la preinversión en la que se encuentre el proyecto.”

- b) Mediante el acuerdo de Junta Directiva AN-2011-152 de 18 de mayo de 2011, se aprobó el Manual para la Gestión de Inversión Pública en AyA, la Metodología para la Administración de las Fases de los Proyectos de AyA, la Guía General de Documentación en la Administración de Proyectos de Inversión en AyA y el Procedimiento: Gestión de portafolio de inversiones, el cual se encuentra en apego a la Guía Metodológica de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario en Costa Rica (abril 2012)).

En el 2018, la Junta Directiva aprueba la Metodología de gestión de proyectos aprobada con el acuerdo Nro.2018-263, presentado por la Gerencia General, basada en la sexta edición de la Guía Fundamentos de Gestión de Proyecto (PMBOK)⁷, la cual actualmente es utilizada en la Gerencia General, como parte de las mejoras en la ejecución de las inversiones, al ser una normativa basada en las sanas prácticas para la Dirección de Proyectos. Sin embargo, el acuerdo Nro.2018-263, no derogó el acuerdo AN-2011-152 de 18 de mayo de 2011, por lo tanto, siguen vigentes.

La Auditoría Interna, mediante el memorando AU-2021-00763 de 07 de setiembre de 2021 le solicitó al Director de Planificación Estratégica y con los memorandos AU-2021-00298 de 29 de abril de 2021, AU-2021-0762 de 06 de setiembre de 2021 y AU-2021-0864 de 01 de octubre de 2021, a la Gerencia General, que nos indicaran la normativa vigente del Área, en gestión de proyectos de inversión. De la tabla 2, se puede evidenciar que existe normativa emitida por la DPE y la PMO, que está duplicada y puede confundir a los involucrados en la gestión de proyectos de inversión pública.

⁷ Del Project Management Institute

Tabla 2

Normativa interna vigente con duplicaciones

DPE PRE-PLA-2021-00394 del 21 de septiembre de 2021	Oficina de PMO GG-201-03991 de 21 de octubre de 2021
Manual para la Gestión de Inversión Pública en AyA (2011) (incluye normativa interna para todo el ciclo de vida del proyecto)	Manual de Gestión de Proyectos AyA (CEG-10-01-M1) ⁸ (para la etapa de ejecución en la fase de inversión)
Guía General de Documentación en la Administración de Proyectos de Inversión en AyA (2011) (incluye una serie de formularios para todo el ciclo de vida)	Ver tabla 3 con los formularios emitidos por la PMO, para la etapa de ejecución en la fase de inversión.
Metodología de Gestión de Proyectos ⁹ , pero para todas las fases y etapas del ciclo de vida	Manual de Gestión de Proyectos AyA (CEG-10-01-M1) (para la etapa de ejecución en la fase de inversión)

Fuente: Autoría propia a partir de los oficios GG-201-03991 y PRE-PLA-2021-00394

Esta normativa interna aparece publicada en la Intranet institucional, en la DPE y en el Sistema de Gestión de Proyectos de la Oficina PMO. Lo anterior puede provocar confusión a los responsables de cumplir las normativas (involucrados en la gestión de proyectos).

- c) A su vez, se determinó que existe una cantidad de formularios en la Intranet, en el sistema de información FOPRI y el repositorio de la Oficina PMO. La duplicidad de los formularios emitidos por ambas, para las mismas fases del ciclo de vida de los proyectos de inversión en AyA, y según el cuadro anterior, esa información se encuentra vigente. Además, la Oficina de PMO, continúa aprobando más normativa, sin verificar la existencia de lo que ha emitido la DPE o asegurar la derogatoria de la normativa anterior para que no sea publicada. Tampoco la Oficina PMO analiza conforme la normativa del SNIP, quien tiene la competencia de emitir la normativa interna.

⁸ Se base en la Guía de Fundamentos de Dirección de Proyectos del Project Management Institute (PMI), en su sexta edición

⁹ Se base en la Guía de Fundamentos de Dirección de Proyectos del Project Management Institute (PMI), en su quinta edición

Tabla 3

Formularios duplicados en la Fase de Inversión

<p>DPE Guía General de Documentos en la Administración de proyectos de AyA (mayo, 2011)</p>	<p>Oficina de PMO</p>
Acta Constitutiva (F-02)	Acta Constitutiva (CEG-10-01-F-1)
Agenda de Trabajo (F-03)	
Minuta de reunión (F-04)	
Análisis de propuesta de proyecto (F-06)	
Formulario Identificación de actores (F-09)	Registro de Stakeholders (CEG-10-01-F-2) y Matriz de análisis de Stakeholders (CEG-10-01-F-3)
Definición de roles (F-10)	
Definición de actividades (F-11)	EDT (CEG-10-01-F-6)
Asignación de responsabilidades y tiempos (F-12)	
Estimación de costos (F-13)	Estimación de costos del proyecto (CEG-10-01-F-11)
Plan de Comunicación (F-15)	Plan de Gestión de comunicaciones (CEG-10-01-F-4)
Plan de Calidad (F-16)	
Plan de Adquisiciones (F-17)	Plan de Adquisiciones (CEG-10-01-F-13)
Matriz de riesgos del proyecto (F-18)	Matriz de riesgos (CEG-10-01-F-8)
Control de cambios (F-20)	Solicitud de cambio (CEG-10-01-F-15) Registro de cambio (CEG-10-01-F-16)
Avance del proyecto (F-21)	
Informe final de la fase de diseño e inversión (F-24)	
Lecciones aprendidas (F-28)	Registro de lecciones aprendidas (CEG-10-01-F-17)
Cierre de proyecto (F-29)	

Fuente: Autoría propia a partir del oficio PRE-PLA-2021-00394, repositorio FOPRI, oficio GG-2021-04074 y repositorio de la Oficina PMO.

- d) En el análisis comparativo del Manual para la Gestión de Proyectos de Inversión en AyA, Metodología para la Administración de las Fases de los

AUDITORÍA INTERNA

Proyectos de AyA y Guía General de Documentación en la Administración de Proyectos de Inversión en AyA, emitido por la DPE con la normativa de MIDEPLAN con respecto al Decreto Ejecutivo Nro. 37735, Decreto Ejecutivo Nro.34694 y Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, diciembre 2019, se pudo evidenciar que el manual cumple de forma parcial, mostrando oportunidades de mejora en cuanto a: un sistema de archivo para los proyectos en preinversión, metodologías de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, responsabilidad social de los proyectos de inversión pública, entre otros. En cuanto a la metodología y la guía, se requiere mayor revisión e indicar: la responsabilidad de la UPI y de las instituciones con el Subsistema de Inversiones Públicas, las fases del ciclo de vida, según MIDEPLAN, el sistema de archivo y aspectos ambientales. En cuanto a la valoración de riesgo para la fase de preinversión, se cumple de manera parcial.

Del mismo análisis de la normativa de MIDEPLAN y el Manual de Gestión de Proyectos emitido por la Oficina de PMO, se logró determinar que, algunos de los atributos necesarios para cumplir con esta normativa la cual rige para la gestión proyectos de inversión de MIDEPLAN, no se encuentran dentro de ésta o no la indican, por lo cual, de haberse derogado en el 2018 la normativa emitida en el 2011 por la DPE, quedando solo la normativa de la Oficina de PMO, se estaría incumpliendo con lo establecido por MIDEPLAN, ya que la Guía de PMBOK, no contempla la preinversión ni la gestión del portafolio.

e) También se pudo evidenciar debilidades, en la información que remiten a la Junta Directiva para la aprobación de manuales, metodologías, y lineamientos, ya que tal y como ocurrió con la normativa aprobada para la DPE (UPI), y para la Gerencia General específicamente la Oficina de la PMO, la Junta Directiva carece de un criterio técnico y/o legal, que esté respaldado en el bloque de legalidad emitido por MIDEPLAN, además, al desconocer que existe normativa vigente y aprobada por la Junta Directiva, los interesados en la aprobación de la normativa hacen incurrir en error a dicho Órgano Colegiado. Sobre lo mencionado la misma Secretaría de la Junta Directiva el 24 de setiembre de 2021, mediante correo electrónico, le indicó a esta Auditoría Interna que “la normativa de la DPE y de la Gerencia General, ambos están vigentes”.

La Ley de Planificación Nacional Nro.5575, que indica.

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 N° 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.

El Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 34694-PLAN-H¹⁰, cita:

“Artículo 9º—De las funciones del órgano rector. MIDEPLAN tendrá las siguientes funciones en materia de inversión pública:

a) Orientar la inversión pública de todos los órganos y entes sometidos al SNIP.

Además, lo señalado en Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública¹¹, diciembre 2019, se indica:

“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".

1.5 Elaboración del Programa Institucional de Inversión Pública (PIIP) El PIIP será formulado por la institución estableciendo sus prioridades de inversión de mediano plazo (5 años), considerando los lineamientos

¹⁰ Vigente a la fecha de la auditoría interna

¹¹ Vigente según el alcance de la auditoría interna

AUDITORÍA INTERNA

establecidos en el SNIP y el Artículo 8 del Reglamento de la Ley 8131 Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Decreto Ejecutivo 32988 H-MP-PLAN). Los proyectos que se incorporen en el PIIP deben registrarse en el BPIP al menos un año antes de su incorporación en la Programación Presupuestaria y Plan Operativo Institucional (POI). El MIDEPLAN emitirá el dictamen de vinculación con el PND tres meses después de su presentación.

1.9 Respaldo del proyecto con las políticas públicas, PND y Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) El proyecto que se someta a consideración del BPIP para su registro debe responder a soluciones específicas derivadas de políticas públicas, leyes y reglamentos vigentes, al PND, al PNIP u otros instrumentos de planificación. Los proyectos que no cumplan con estos requerimientos no serán inscritos en el BPIP y no podrán incorporarse en el PIIP, el cual es un instrumento de enfoque institucional plurianual¹, donde cada proyecto del programa debe ser formulado y evaluado de forma individual e independiente, considerando el ciclo de vida del proyecto.

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

[...]

1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI

[...]

c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta”.

“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

AUDITORÍA INTERNA

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 jefes y titulares subordinados determinar su pertinencia en cada caso y establecer las demás actividades que sean requeridas.

Existe desagregación en la normativa institucional, que obedece a la falta de controles y determinación de riesgos importantes, a los cuales pueden verse expuesta al no contar con un marco normativo y técnico, actualizado y estandarizado, para gestionar proyectos, así como su vinculación con lo emitido por MIDEPLAN.

La duplicidad de información genera incertidumbre y confusión para los funcionarios que gestionan proyectos y para los entes fiscalizadores, el no contar con un marco de gobernabilidad estandarizado y uniforme que este en apego al bloque de legalidad emitido por MIDEPLAN puede afectar el ordenamiento del proceso de inversión pública en cada fase y etapa del ciclo de vida del proyecto. Lo anterior, afectar el sistema de control interno en cuanto al componentes de actividades de control.

2.2 Duplicidad de funciones en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica y la Oficina de PMO, la cual no está autorizada por MIDEPLAN.

Se logra evidenciar duplicidad de algunas funciones en cuanto al rol de DPE y la Oficina de PMO de la Gerencia General, de acuerdo con la Ley de Planificación Nacional Nro. 5525, artículos 3, inciso b) y 13, en donde se nos señala la función de la Unidad de Planificación Institucional. Además, el Decreto Nro. 37735, en su artículo 27, norma que las UPI, no podrán subdividirse salvo casos de excepción e integrarán las acciones de planificación las oficinas que se subdividan, esto fue confirmado por la Unidad de Reforma Institucional de MIDEPLAN, con el oficio MIDEPLAN-AME-URI-OF-0024-2021.

AUDITORÍA INTERNA

Asimismo, la DPE, tiene a su cargo el Área de Planeamiento Físico y Gestión Cartera de Proyectos, cuyas funciones se encuentran señaladas en el Manual de la Organización Funcional vigente y aprobado, en punto 6 de sus funciones y responsabilidades *“desarrollar y actualizar las metodologías a seguir en las diferentes etapas del proceso de Gestión de Proyectos en AyA”*. Por lo tanto, es dicha Dirección a la que le corresponde la normativa interna en gestión de proyectos de inversión, y bajo la supervisión de la Presidencia Ejecutiva, según la estructura Orgánica.

Por otra parte, se determinó que la Oficina de PMO, adjunta a la Gerencia General no está aprobada como una unidad por parte de MIDEPLAN, pese a que mediante acuerdo de Junta Directiva No. 2018-263 de 23 de agosto de 2018, se aprueba la Metodología gestión de proyecto, que utiliza la PMO.

Según consulta realizada por la Auditoría Interna a MIDEPLAN, la Unidad de Reforma Institucional respondió con el oficio MIDEPLAN-ME-URI-OF-0024-2021 de 28 de octubre de 2021, que *“Las UPI integrarán las acciones de planificación de las oficinas que se subdividan”*.

También señaló:

[...]

“Finalmente, es importante decir que, pese a que no se ha brindado orientaciones generales respecto a lo consultado, lo ideal es que la gestión de proyectos se organice, oriente y administre desde una única dependencia para mantener ciertos lineamientos y orientaciones a nivel organizacional que faciliten y permitan la adecuada ejecución de los proyectos, enfocándolos con visión integral.”

Además, se le consultó a la DPE, si la Oficina de PMO estaba en Manual de la Organización Funcional y si existían gestiones para su creación, con el memorando PRE-PLA-2021-0480 de 19/11/2021, nos indican:

[...]

“(...) le informo que esta Dirección u Oficina no se encuentra incorporada en el Manual de Organización Funcional vigente, dado que nunca fue aprobada por Junta Directiva ni tramitada ante los entes externos correspondientes.”

Con el oficio PRE-PLA-2021-363 del 14 de agosto del 2021, la DPE, responde al Gerente General, por las competencias que le da MIDEPLAN a las UPI's, lo siguiente respecto a la creación de la PMO:

“Asimismo, el alcance de las funciones que va a realizar la nueva dirección y su vinculación con el resto de las funciones que realizan las distintas áreas de la institución relacionadas directamente con este tema, implica una revisión y/o reestructuración de las dependencias que participan en la gestión de proyectos, a fin de evitar posibles

AUDITORÍA INTERNA

duplicidades. La propuesta no indica, cuáles serán los principales cambios en la estructura actual y en los servicios, cómo se vinculan las nuevas funciones con lo establecido en la normativa institucional y en la gestión integral del AyA, teniendo en cuenta la eficiencia en los servicios al usuario. Por todo lo indicado en los puntos anteriores, es criterio de esta Dirección que no se encuentran fundamentaciones concretas que justifiquen la creación de la Dirección Gestión de Proyectos”.

Lo anterior, le fue señalado mediante un criterio de la DPE, como unidad responsable, en el cual le indicó a la Gerencia General de ese entonces, entre otras cosas sobre la duplicidad con las funciones que la DPE estaba realizando, la falta de claridad en el alcance, su vinculación con las funciones de las otras áreas que gestionan proyectos y el impacto económico. Además, se indicaban relaciones externas con MIDEPLAN, CGR, Asamblea Legislativa, entre otros, aclarándoles que los roles están definidos para la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y en el caso de MIDEPLAN y el SNIP, el enlace es la DPE.

Es por esto, y otros puntos, que no se encontraron fundamentaciones concretas para su creación.

El Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, N° 37735-PLAN norma:

“Artículo 28.—Funciones de las UPI. Las UPI tendrán las siguientes funciones:”, entre otras se cita:

[...]

1) Proponer los diseños de los procesos de organización institucional y dar seguimiento a las reorganizaciones aprobadas por MIDEPLAN, informando oportunamente a la o el jerarca institucional y a MIDEPLAN”.

Lo anterior contraviene lo establecido en las Normas de control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), que cita:

[...]

“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.”

Asimismo, cabe destacar, el concepto de “Unidades de Staff”, señalado en el documento emitido por MIDEPLAN “Guía de nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas”, la cual se crea con el fin de orientar, justificar y validar el correcto uso de la terminología en lo que a estructuras institucionales se refiere:

[...]

1.2. *Unidades de Staff*

Estas unidades u órganos tienen la función de apoyar, complementar, guiar o asesorar a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales. Entiéndase entonces, que los órganos de staff tendrán bajo su responsabilidad las funciones de consultoría o asesoría interna en una organización.

Dentro de los servicios y actividades especializadas de consultoría y asesoría que las unidades de staff desarrollan para los niveles de dirección de la organización se encuentran: investigaciones o evaluaciones de los procesos (sin participar de ellos ni influenciarlos), planeamiento, asesoría legal, seguimiento y control, entre otros.

Lo indicado en los Lineamientos Generales de Reorganizaciones Administrativas de MIDEPLAN:

[...]

“ Toda organización debe reflejar una adecuada distribución de los recursos humanos (...)

5. La necesidad de recurso humano deberá ser sustentada en la clara definición de sus funciones, procesos y procedimientos.”

Tanto la DPE como la PMO, presentan limitación de personal, en forma individual para realizar las evaluaciones (ex ante, el monitoreo y control y evaluación ex post). Y de parte de los Directores de Proyectos¹², consideran que se les piden información de parte de ambas unidades.

Queda la duda para la Auditoría Interna, cuando se creó por parte de la Gerencia General la Oficina PMO, si se realizaron las consultas jurídicas y técnicas pertinentes y si se consideró a la DPE

La falta de claridad que tienen en los roles y responsabilidades, tanto la DPE, como la Oficina de PMO, dificulta la estandarización y aplicación de procedimientos, ha generado duplicidad de información, incertidumbre para gestionar proyectos e incumplimiento al bloque de legalidad. Por otra parte, esto genera ineficiencia e ineficacia, en los procesos y procedimientos.

2.3 Falta de claridad y uniformidad en los roles y responsabilidades de Encargado de Portafolio, Encargado de Proyecto y Patrocinador

Una de las competencias que tiene la Auditoría Interna es evaluar y promover mejoras a los procesos de dirección, para lo cual, al menos, debe contemplar el diseño, la implantación y la eficacia de los objetivos, programas y actividades de la organización relacionados con la ética, y el apoyo de las tecnologías de información a los objetivos

¹² Encargados o Líderes de Proyectos

organizacionales.

Para evaluar los procesos de dirección en gestión de proyectos de inversión pública, la auditoría interna debe considerar lo siguiente:

- a. Lo normado en la Ley Constitutiva de Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- b. El bloque de legalidad en materia de inversión pública, emitido por MIDEPLAN.
- c. Las funciones señaladas en el Manual de la Organización Funcional, vigente.
- d. La normativa interna que señala roles y responsabilidades, para los involucrados en gestionar proyectos.
- e. Los contratos de préstamos y reglamentos operativos de los programas de inversión pública financiados con recursos externos (BCIE- BID)

Ahora bien, cualquier actividad de control no puede ir en contra del bloque de legalidad. AyA debe asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa, bajo el criterio de discrecionalidad administrativa, pueda constituirse contraria al ordenamiento jurídico. En el Anexo Nro.1 se muestra para los diferentes cargos y roles, las responsabilidades en cuanto a la dirección de proyectos, conforme el bloque de legalidad aplicable a la inversión pública desarrollada en el AyA.

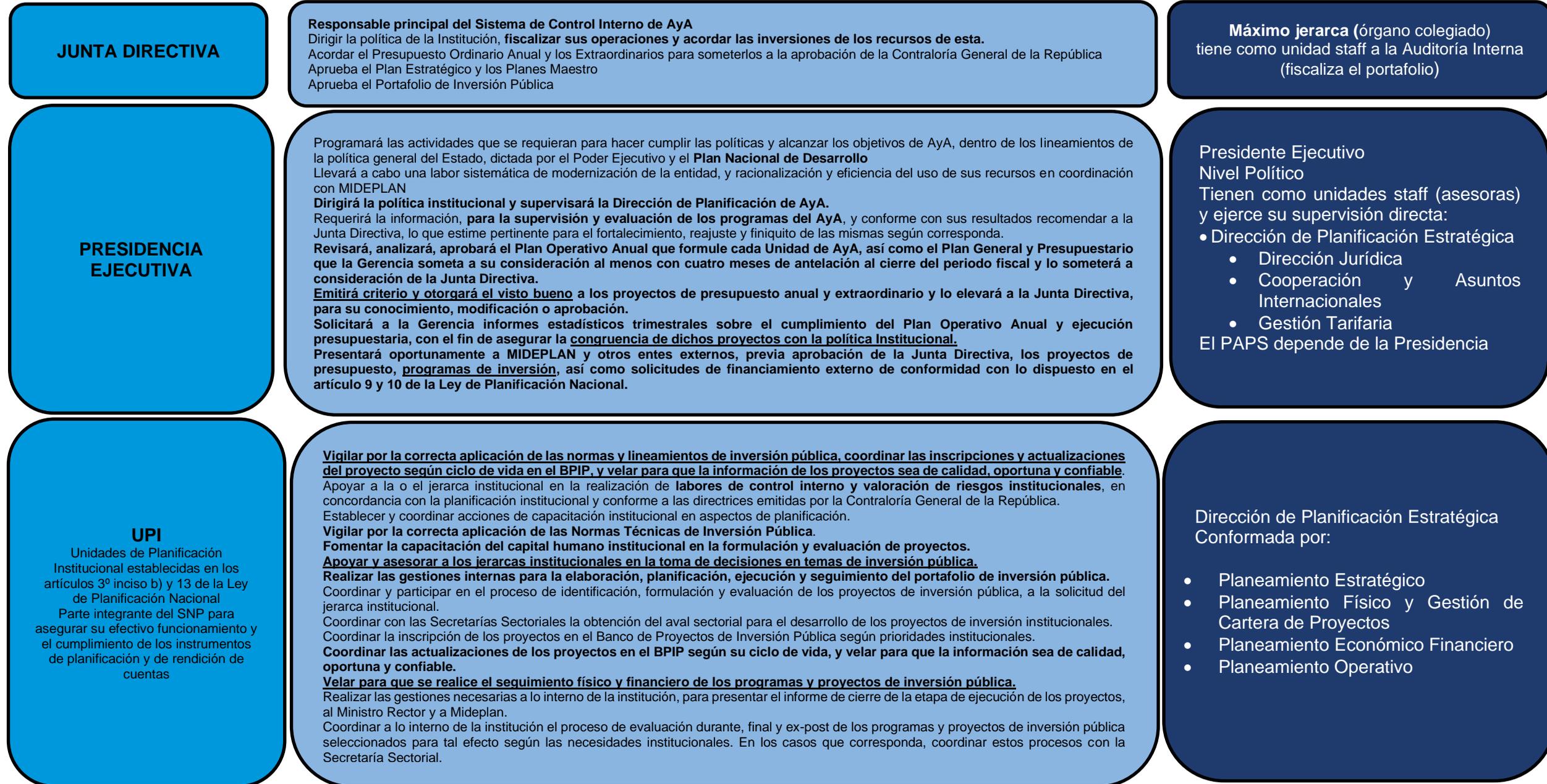
En la Figura Nro. 2 se muestra los roles más importantes en cuanto a inversión pública en el AyA

Con el oficio MIDEPLAN-AME-URI-OF-0024-2021 del 28 de octubre el 2021, la Jefatura de la Unidad de Reforma Institucional de MIDEPLAN responde a la Gerente de Área de Inversión de MIDEPLAN, ante la consulta de la Auditoría Interna:

*“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”.*

Figura 2

Roles y responsabilidades principales en inversión pública en el AyA



Encargado de Portafolio	Coordinar y realizar el seguimiento de los componentes del portafolio, además de informar al Jerarca el rendimiento y avances de cada componente.	El director del portafolio institucional de proyectos es un funcionario de la Dirección de Planificación Estratégica
Gerencia General	<p>Aprobar las iniciaciones de las fases de proyecto (Idea, financiamiento y Acta Constitutiva) Definir la unidad ejecutora y aprobar sus recursos Nombrar el Director del Proyecto Definir la ampliación de los estudios de preinversión a prefactibilidad o factibilidad Aprobar los informes finales de las fases del proyecto</p>	Supervisa a las Subgerencias Técnicas (GAM, Delegados, Periféricos y SAID) según el MOF Patrocinador de proyectos del BCIE
Encargado de Programa	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.	En este caso no existe línea de autoridad del actual encargado de portafolio con los Encargados de programas (PAPS y BICIE)
Patrocinador/Sponsor	Persona o grupo de personas que provee recursos y apoyo al proyecto	Presidente (PAPS) Gerencia General, PMO o Subgerencias
Encargado de Proyecto	<p>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. Persona nombrada por el AyA para liderar al equipo que es responsable de alcanzar los objetivos del proyecto</p>	Funcionario público (diferentes cargos de AyA subgerencias o unidades ejecutoras)
Equipo de Proyecto	Conjunto de funcionario públicos que respalda al Director del Proyecto (Encargado o Líder) en la realización del trabajo del proyecto para alcanzar sus objetivos	Funcionario público diferentes cargos de AyA subgerencias o unidades ejecutoras)

Si bien, ni la Ley Constitutiva, ni el Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, y Órgano Gerencial de AyA¹³ establecen funciones a la Gerencia General específica en gestión de proyectos de inversión pública, el MOF¹⁴, si lo realiza.

De las funciones mencionadas en el MOF, se evidencia la responsabilidad que tiene la Gerencia General con el portafolio y los programas de inversión pública, debiendo definirse, quien o quienes son los responsables para los proyectos que se ejecutan en las otras Subgerencias Técnicas que no sean los proyectos del BCIE.

- a. Si bien es cierto el Manual para la Gestión de Proyectos de Inversión Pública elaborado por la DPE en mayo del 2011, detalla en el acápite 3 de la Gestión de Proyectos de AyA las funciones y responsabilidades, conforme la reestructuración que se dio en esa fecha se encuentra desactualizado conforme los cambios que se han dado a la nueva estructura y los cambios en el bloque de legalidad en materia de inversión pública. Ese Manual junto con la Metodología para la Administración de las Fases de los Proyecto, también establecen para las fases de preinversión e inversión ciertas responsabilidades.

Pero en el caso de control de cambios, si la DPE emite una objeción debería informar a las autoridades superiores, es decir, en este sentido no queda claro el rol del patrocinador con el control de cambios y mucho menos del Gerente

¹³ Y sus reformas, la última con el acuerdo 2015-208, comunicado el 01 de julio del 2015

¹⁴ "Nombrar o remover a los Subgerentes de áreas y directores del Instituto, según la organización que se apruebe. El Gerente General y Subgerente General someterán sus actuaciones a la consideración de la Junta Directiva

- ◆ 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.

- ◆ Coordinar el establecimiento de los programas para asesorar a los demás organismos del Estado y coordinar las actividades públicas y privadas en todos los asuntos relativos al establecimiento de acueductos y alcantarillados y control de la contaminación de los recursos de agua, siendo obligatoria, en todo caso, su consulta, e inexcusable el cumplimiento de sus recomendaciones.

- ◆ Ordenar la elaboración y/o aprobación de todos los planos de las obras públicas relacionadas con los fines de la Ley,

- ◆ Establecer un sistema unificado de información, conocimiento, documentación, control y seguimiento de todos los asuntos institucionales, para la toma de decisiones

- ◆ Velar por la correcta administración y operación de los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, directamente administrados por AyA

- ◆ Velar porque las unidades responsables analicen, recomienden, formulen las modificaciones que correspondan a efectos de que todo proyecto de construcción, ampliación o modificación de sistemas de abastecimiento de agua potable y disposición de aguas servidas y pluviales, público o privado, sea aprobado previamente por AyA, y realizar la inspección que estime conveniente para comprobar que las obras se realizan de acuerdo con los planes aprobados

- ◆ 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.

- ◆ Proponer, aprobar o participar en el establecimiento, mantenimiento, mejoramiento y evaluación del sistema de control interno de la dependencia y realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, en concordancia con la Ley General de Control Interno.

- ◆ 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".

AUDITORÍA INTERNA

General, como responsable director de *“administrar todas aquellas actividades relacionadas con la organización, funcionamiento y coordinación de las dependencias de la Institución, procurando el desarrollo oportuno y eficaz de los procesos y labores y dentro del marco jurídico vigente, con la finalidad de apoyar la consecución de los objetivos institucionales emitidos por la Junta Directiva”*

- b. Por su parte, el Manual de Gestión de Proyectos del 2021 presenta los roles, pero no deja una identificación clara, con los cargos del AyA. Por ejemplo, en el caso del Patrocinador se indica *“persona o grupo que provee recursos y apoyo al proyecto, programa o portafolio y que es responsable de facilitar su éxito. En proyectos de inversión este rol (SIC) lo asume la Subgerencia Técnica”*. No quedando claro el rol de patrocinador cuando es la Gerencia General¹⁵.

Tampoco queda claro quién es patrocinador de las unidades ejecutoras y no se norma la responsabilidad en cuanto al control de cambios.

- c. A pesar de que, en el Manual para la Gestión de Proyectos de Inversión de mayo del 2011, se indica que la DPE realiza las evaluaciones financieras y socio-económicas, según la clasificación del proyecto se le indicó a la Auditoría Interna, que no cuenta con los profesionales para formular y actualizar en forma periódica dichas evaluaciones financieras y socio-económicas, ya que según el MOF, le corresponde al Área de Desarrollo Físico y Cartera de Proyectos, hacer estas evaluaciones, sin embargo, solo cuentan con tres funcionarios (actualmente una plaza vacante por jubilación) y los perfiles no corresponden a profesionales en el tema requerido, por lo que no es posible con ese recurso realizarlas.
- d. Con respecto al punto anterior, también se evidenció en el MOF que dentro de las funciones de las Áreas de Planeamiento Físico y Gestión Cartera de Proyectos y el Área de Planeamiento Económico Financiero, ambas de la DPE, existe duplicidad en cuanto a la función de: *“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.”*, ya que para ambas se indica lo mismo, evidenciando una debilidad de las funciones y responsabilidades señaladas en el MOF.
- e. Se observan deficiencias en el MOF, en cuanto a las funciones asignadas a algunas áreas involucradas en la gestión proyectos de inversión, se detallan:
- En las áreas funcionales de la Unidad Estratégica de Negocios de Programación y Control de la Subgerencia Ambiente Investigación y

¹⁵ Por ejemplo, en el caso del proyecto RANCEE o la Unidad Ejecutora del BCIE

Desarrollo, no se indican funciones y responsabilidades, en cuanto a la implementación de SEVRI.

- Por otra parte, se indica que tanto la Subgerencia Gestión de Sistemas Periféricos y la Subgerencia Gestión de Sistemas GAM, pueden Coordinar con la Subgerencia Ambiental, Investigación y Desarrollo, sin embargo, no se indica en ninguna de las funciones del Manual la Coordinación con Unidades Ejecutoras, pese a ser estas las que ejecutan los proyectos de dichas regiones, es decir las UE, están desagregadas de la institución.
 - En cuanto a la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados, no se indica en el MOF, la coordinación con ningún área de la institución.
 - Ninguna de las tres Subgerencias, Periféricos, GAM o Delegados de acuerdo con en el MOF, en sus funciones y responsabilidades no se les señala, la coordinación con la DPE, aun cuando esta es el enlace con MIDEPLAN y quién gestiona las iniciativas de los proyectos de acuerdo con la necesidad de cada Región.
 - Falta claridad de las funciones que le corresponden a la Oficina de Cooperación y Asuntos Internacionales, ya que uno de sus roles, según el MOF es definir, promover e implementar la gestión de cooperación técnica y financiera con recursos internacionales no reembolsables, además, de establecer y dar seguimiento a las iniciativas, propuestas y proyectos, entre otros, que se generen con recursos de cooperación nacional e internacional no reembolsables, con el fin de verificar que los recursos que se asignen corresponden a las políticas y prioridades institucionales y nacionales. Sin embargo, mediante el memorando PRE-CAI-2021-00078 del 31 de agosto de 2021, de dicha Oficina, nos indican que eso no le corresponde.
- f. No queda clara la prioridad de entrega de los informes de desempeño del proyecto para su revisión y aprobación (DPE o PMO o Patrocinadores) y las medidas tomadas ante cualquier desviación.

La Ley de Planificación Nacional (Ley Nro. 5525) norma:

“Artículo 16.- Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación”.

Por su parte, el reglamento de esta ley (Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación) norma:

AUDITORÍA INTERNA

“Artículo 26.-Las UPI. Las instituciones sujetas a este Reglamento deberán incluir dentro de su estructura organizacional una UPI, de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 3.b) de la Ley de Planificación Nacional.

Las UPI dependerán de las o los jefes institucionales y actuarán como órganos asesores.

Las o los jefes institucionales deberán dotar a las UPI de los recursos humanos competentes y de los demás servicios y bienes que sean necesarios para garantizar su óptimo funcionamiento.

Las oficinas de planificación que existan en órganos adscritos a ministerios, entes o empresas públicas funcionarán bajo la dirección y coordinación de la respectiva UPI. MIDEPLAN no otorgará aprobaciones conforme con sus competencias, si las instituciones solicitantes no cuentan con su respectiva UPI”

El Reglamento para el funcionamiento del SNIP define:

*“q) **Portafolio de inversión pública:** Es la agrupación de proyectos y programas para facilitar la gestión en aras del cumplimiento de las prioridades país y/o los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación.*

*r) **Programa:** Es el conjunto de proyectos interrelacionados y otros entregables relacionados, dirigidos al logro de objetivos específicos y beneficios comunes.*

*s) **Proyecto:** Es el conjunto de actividades integradas, para lograr objetivos específicos, con un presupuesto establecido y en tiempo definido.*

*t) **Proyecto de inversión pública:** Es el conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí que permiten ejecutar una inversión pública y cuyos componentes están vinculados, lo cual permite dar una solución integral a una necesidad o exigencia social, promover el desarrollo o mejorar la prestación de un servicio o actividad pública”.*

A su vez norma como funciones de las entidades dentro del ámbito de cobertura de la SNIP, en su artículo 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.***

AUDITORÍA INTERNA

- 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.
- g) Solicitar el aval sectorial cuando la entidad forma parte de los sectores definidos en los Decretos Ejecutivos de Organización del Poder Ejecutivo, luego de obtener el aval técnico.
- h) Elaborar el portafolio institucional.**
- i) Realizar la priorización de los proyectos.**
- j) Inscribir y actualizar los proyectos en el BPIP antes de incluirlos en el Plan Operativo Institucional (POI).
- k) Solicitar a Mideplan la declaratoria de viabilidad del proyecto antes de iniciar la fase de inversión.
- l) Identificar y definir las gestiones de financiamiento de los proyectos de inversión pública según la modalidad.
- m) Garantizar los recursos necesarios para el desarrollo de cada una de las fases del proyecto.**
- 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.**
- p) Realizar y supervisar la gestión de los trámites de licitación y del proceso de contratación para la ejecución del proyecto de acuerdo a la normativa vigente.
- 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)

Según el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica uno de los cinco pilares que se base dicha gestión es la:

“Gestión de programas y proyectos: el Estado genera bienes y servicios para lograr alcanzar los objetivos propuestos por medio de los programas y proyectos, mejorando el nivel de vida de la población y creando valor público. Los programas y proyectos deben estar alineados con las prioridades de desarrollo y establecer indicadores y metas con los resultados previstos de producto, efecto e impacto, así como las distintas actividades necesarias para su ejecución con plazos establecidos y las organizaciones y personas responsables de cumplir con las tareas respectivas”.

Los Lineamientos metodológicos para la definición y gestión del portafolio de inversión pública de las entidades del SNIP 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 Jerarca 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”.

La Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario en Costa Rica norma en su acápite 2.6.2 Aspectos organizativos que para cada proyecto debe describirse desde la etapa de preinversión la estructura para llevar a cabo la etapa de ejecución del proyecto, así como la de operación.

Según los modelos de sanas prácticas desarrollados por el PMI, debe diferenciarse entre:

“La dirección de portafolios alinea los portafolios con las estrategias organizacionales seleccionado los programas o programas o proyectos adecuados, priorizando el trabajo y proveyendo los recursos necesarios.

La dirección de programas armoniza sus componentes de programas y controla las independencias a fin de lograr los beneficios especificados”

Por su parte el PMBOK, establece que el patrocinador es la persona que provee los recursos y apoyo para el proyecto, programa o portafolio, siendo el responsable de facilitar su éxito. En el caso del monitoreo y control, establece que las solicitudes de cambio documentadas deben ser aprobadas, aplazadas o rechazadas por un responsable, generalmente el patrocinador o director del proyecto. Lo más saludable es que, el responsable debe quedar definido en el plan para la dirección de proyectos o en los procedimientos de la organización.

La Junta Directiva aprobó un proceso de reestructuración con el acuerdo Nro. 2019-062 de 25 de marzo de 2019¹⁶, y el organigrama institucional ha sufrido una serie de cambios en la estructura (no aprobado por MIDEPLAN), desde la última actualización del organigrama por MIDEPLAN en el año 2020.¹⁷ A su vez, ha existido una serie de actualización de leyes, reglamentos, manuales y guías del Sistema Nacional de Inversión Pública, por lo tanto se evidencia que tanto el MOF, los manuales y guías deberá ser actualizados para que queden en forma clara, los roles y responsabilidades en cuanto a inversión pública. A su vez, se evidencia un desconocimiento de los roles que define la normativa del rector.

El no actualizar los roles y responsabilidades en materia de inversión pública conforme 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 existir líneas de dirección y supervisión claras, que permita en forma oportuna tomar las acciones correctivas y sentar las responsabilidades. Es fundamental que el AyA fortalezca su estructura organizacional en los proyectos, considerando que gestiona un portafolio de proyectos de inversión pública y la importancia de fortalecer el rol de la UPI (para cumplir el bloque de legalidad), el rol del encargado del portafolio, el rol del encargado del programa, el patrocinador y el rol del Director del Proyecto, cuya autoridad depende de la estructura organizacional en los proyectos.

¹⁶ Considerando los informes de Auditoría Interna (AU-2017-395) Gerencia General (GG-201-478) y el informe *Evaluación y fortalecimiento de la estructura organizacional y el proceso de inversión del AyA.*

¹⁷ Ver al respecto el informe de la Auditoría Interna AU-2017-0395 de 18 de octubre de 2017.

2.4 Falta de formalización de las actas de constitución de los proyectos de inversión pública.

Esta Auditoría Interna, de acuerdo con el análisis y verificación de la información solicitada y recibida de la Gerencia General y de la DPE, le solicitó al Gerente General mediante el memorando AU-2021-00572 de 30 de julio de 2021 de la señora Auditora Interna, remitirnos Actas Constitutiva de cada proyecto (en formato digital) por lo que mediante el memorando de respuesta GG-2021-02737 de 18/08/2021, nos indican lo siguiente:

“Con respecto a la primera solicitud, las actas constitutivas de los proyectos actualmente se están documentando con los planes de gestión, los cuales serán entregados esta semana por parte de las Subgerencias, dichas actas serán remitidas a la Auditoría Interna en cuanto se cuente con estas.”

Nuevamente, con el memorando AU-2021-0631 de 23/08/2021, la Auditora Interna pide lo siguiente:

*“Respecto a su respuesta con el **GG-2021-02737**, en cuanto a las Actas Constitutivas de los proyectos, agradezco que en el plazo de cinco días:*
a. Agradezco se nos aclare si las actas constitutivas estaban o no formalizada a la fecha solicitada por la Auditoría Interna
b. Agradezco nos remitan las actas que están formalizadas con los planes de gestión, para lo cual agradezco que se considere al menos los proyectos indicados en el Informe de Evaluación del Plan de Inversión 2021 al 30 de junio del 2021.”

Con el memorando GG-2021-03199 31/08/2021 la señora Subgerente General, Vanessa Castro López le remite la siguiente respuesta:

[...]

“Por otro lado, con respecto a los siguientes puntos, se indica que:

- a. Las actas no están formalizadas al momento de que la auditoría las solicitó.*
- b. Los planes de gestión se solicitaron con el memorando GG-2021-01098 en abril de este año, y con respecto a las actas constitutivas sólo para proyectos que estén en formulación en 2021, por lo que el plan de inversión contempla todos los proyectos activos, incluso de varios años de gestión atrás.”*

Por lo anterior, es evidente que, de acuerdo con la información brindada por la Gerencia General, se pudo determinar que la institución no cuenta con las actas de constitución respectivas para los proyectos de inversión pública los cuales se encuentran en preinversión e inversión. Además, se le solicitó al señor James Phillips Ávila de la DPE, que nos facilitará el procedimiento utilizado para la aprobación y validación de las actas de constitución, para lo cual nos indicó con el PRE-PLA-00386 de 14/09/2021, lo siguiente:

“Gerencia General elaboro el Procedimiento: Gestión de Proyectos Código CEG-10-01-P, el cual fue aprobado e incorporado en el Sistema de Gestión de Calidad, con rige desde 01-03-2021, delimita como se desarrolla el Acta Constitutiva de los proyectos de AyA.”

En lo señalado anteriormente se puede evidenciar el incumplimiento al bloque de legalidad interno, ya que no se cuenta con las actas de constitución de los proyectos de inversión, antes del 2021. Además, se evidencia falta de claridad por parte de la DPE y la oficina de PMO de la Gerencia General, ya que indican a esta Auditoría que, con el procedimiento Gestión de Proyectos Código CEG-10-01-P, el cual fue aprobado por la Gerencia General y que rige a partir del 01 de marzo de 2021, las actas de constitución serían desarrolladas a partir de 2021.

Todo lo anterior, contradice lo aprobado mediante acuerdo de Junta Directiva Nro. 2011-152, acerca del Manual de Gestión de Proyectos de inversión en AyA, con el cual se aprobó una “Guía General de Documentación en la Administración de los Proyectos de Inversión en AyA”, la cual se encuentra vigente, ya que no existe un acuerdo de derogación. En este manual, se señaló desde el 2011 en el punto 3.1.2 un formato de acta constitutiva para la fase de inversión del proyecto, por lo cual no es de recibo por parte de este Órgano Fiscalizador, primero que no existan actas de constitución, segundo que la DPE, como la UPI ante MIDEPLAN, señale que estarán usando una metodología emitida por la Oficina de PMO, aun cuando se encuentra vigente un marco legal, aprobado por la Junta Directiva.

Es por ello, que lo anterior, no es de recibo de esta Auditoría Interna, el indicarnos que, las actas de constitución de los proyectos de inversión serán obligatorias según Directriz de Gerencia General GG-2021-01098 de 08 de abril de 2021, para los proyectos a ejecutarse a partir del 2021, aun cuando desde al 2011 la Junta Directiva había aprobado un Manual de Gestión de Proyectos en cumplimiento con el informe DFOE-ED-7/2009, en disposición 4.1 c), acerca del “Manual de Procedimientos para la Gestión de Proyectos” en el que se le indicó al Presidente Ejecutivo, de ese entonces, que los procedimientos relacionados con la gestión de proyectos de la institución, debían tener un descripción más detallada y precisa de las actividades a realizar, para orientar a los involucrados en el proceso, por lo cual se crea el manual con sus anexos y matrices, en el 2011.

Lo anterior contraviene lo señalado en Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), se 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

AUDITORÍA INTERNA

- deben contemplar al menos los siguientes asuntos:
- La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.
 - La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.
 - 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.
 - El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.
 - La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.”

Según el acuerdo de Junta Directiva Nro. 2011-152 de 17 de mayo de 2011, mediante el cual se aprobó el Manual de Gestión de Proyectos de Inversión en AyA, en el cual se también se aprobó la Guía General de Documentación en la Administración de los Proyectos de Inversión en AyA, e instruyó a la Gerencia General (de ese entonces) para que procediera con su implementación, dicha guía contenía:

“3.1.2 ACTA CONSTITUTIVA FASE DE INVERSIÓN DEL PROYECTO

El Acta Constitutiva del Proyecto, es el documento que formaliza la constitución del proyecto en la Fase de Inversión, la misma debe ser elaborada en coordinación por el funcionario responsable o coordinador de la fase de inversión (ejecución). Esta acta es lo que garantiza la aprobación por parte de la Administración Superior para continuar con la preparación del proyecto dentro del plan de inversiones.

Por tanto, el Acta Constitutiva del Proyecto es el documento que autoriza formalmente la elaboración de la fase de inversión (ejecución) de un proyecto. El acta constitutiva del proyecto confiere al director del proyecto (Director de Dirección Nacional o Subgerente) la autoridad para aplicar recursos de la organización a las actividades del proyecto.

El proceso de desarrollar el Acta Constitutiva del Proyecto (Preliminar) aborda y documenta las características generales de la necesidad por la que se debe generar la fase de inversión.

A continuación, se detallan cada uno de los campos que conforman la matriz o formulario “Acta Constitutiva Fase Inversión del Proyecto” los cuales deben ser llenados.

- **Nombre del proyecto:** Indicar el nombre oficial del proyecto.
- **Código Proyecto AyA:** Es el código asignado por la Dirección de Planificación Estratégica.
- **Código de Proyecto BPIP:** Es el código asignado por MIDEPLAN en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)
- **Unidad Organizacional al que pertenece el proyecto:** Anotar dentro de las que se mencionan en la matriz la Unidad Organizacional.
- **Nombre del coordinador:** Encargado del proyecto.
- **Información General:**
- **Necesidad del Proyecto:** Describir en forma breve cuál es el problema o

AUDITORÍA INTERNA

la necesidad que se desea resolver o contribuir a resolver, con la ejecución del proyecto.

· **Alcance:** *En esta fase se indica, cual es el producto que se va a entregar (entregables).*

· **Objetivos del Proyecto:** *Indicar los objetivos generales y específicos. El Objetivo General, debe estar relacionado con la solución del problema, y establecer en forma comprensiva y coherente los productos a obtener con la ejecución del proyecto. Los objetivos se refieren a los logros que se pretende alcanzar, en el largo plazo.*

· **Objetivos Estratégicos:** *Se toma en cuenta los objetivos estratégicos del Instituto para delimitar el vínculo y la relación que tiene el alcance del proyecto con los lineamientos institucionales del Plan Estratégico, que, a su vez, cuenta con la vinculación con las políticas, planes y estrategias de desarrollo del ámbito nacional.*

· **Áreas relacionadas:** *Las áreas relacionadas están delimitadas por todas aquellas unidades o dependencias que tienen un nivel de involucramiento para el desarrollo del proyecto.”*

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 el 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.”

Existe inadvertencia por parte de la Gerencia General y la DPE respecto a la constitución de las actas, ya que, pese a contarse con la normativa correspondiente desde el año 2011, al 2021, los proyectos no cuentan con estas, situación que denota debilidad con respecto a las actividades de revisión y supervisión de las áreas encargadas de la gestión de proyectos. Es necesario señalar el desconocimiento de la importancia del acta de constitución, desde su creación y después de terminada la preinversión del proyecto, la cual debe ser actualizada conforme el proyecto avance en etapas de la fase de inversión, observándose incluso incumplimiento de lo normado.

El no tener las actas de constitución de los proyectos, las cuales contienen los requisitos iniciales de estos, siendo el documento que debe autorizar formalmente el inicio del proyecto, con la firma de autorización del Gerente General y el Patrocinador, generan prácticas carentes de eficiencia pudiendo originar riesgos en los procesos de ejecución de proyectos, además, de debilitar el sistema de control interno propiamente en las actividades de control necesarias para la sana gestión de proyectos.

2.5 Falta de cumplimiento en un objetivo de inversión pública del Plan Estratégico 2016-2020

En cuanto a la Evaluación del Plan Estratégico, con el oficio PRE-PLA-2021-00468 de 12 de noviembre de 2021, nos remitieron la Evaluación del Plan Estratégico 2016-2020 del 2020, se analizaron 4 objetivos estratégicos, de los cuales, según la evaluación, los tres siguientes se cumplieron:

- Facilitar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable de la población en condiciones de vulnerabilidad
- Facilitar el acceso a los servicios de saneamiento de la población en condiciones de vulnerabilidad
- Cumplir con las metas establecidas por el Gobierno de Costa Rica, para el desarrollo económico y social del país.

Con respecto al cuarto objetivo analizado, el cual pertenece a procesos internos, se detalla a continuación:

Tabla 4

Evaluación del objetivo, período 2020

Objetivo Estratégico	Meta	Resultado	% de avance	Iniciativas	Meta	Resultado	% de avance
10. Ejecutar los proyectos de inversión en tiempo, alcance y costo.	85%	52%	61% No se cumplió	1. Ejecución presupuestaria de proyectos de inversión (obras menores, rehabilitación mejora y ampliación de infraestructura, mejoramiento de la gestión y equipamiento, crecimiento de infraestructura)	85%	52%	61%
				2. Avance de proyectos de inversión en tiempo y alcance	85%	Sin resultado.	No indica

Fuente: Autoría propia con datos de la DPE, PRE-PLA-2021-00468.

También, en el informe de Evaluación del Plan Estratégico, se indicó que la meta, no se cumplió, la responsabilidad del objetivo era del Subgerente de la SAID y el responsable del cumplimiento de las iniciativas, era el Gerente General, ambos de ese entonces.

Además, se determinó que desde el 2016, este objetivo, presentó deficiencias para

poder ser evaluado, principalmente en la iniciativa Nro. 2, por lo cual tuvo modificaciones en sus indicadores y metas. Para el 2019, no se obtuvo resultado, ya que el responsable de la meta indicó lo siguiente:

“Se recomienda eliminar este indicador ya que no existe forma matemáticamente consistente ni conceptualmente adecuada de agregar avances físicos con pesos específicos y con metas no asociadas a ninguna línea base para distintos proyectos, por lo que este número no es interpretable.

Según indicaciones de la DPE, la causa del incumplimiento de este objetivo es que, la iniciativa 2. “Avance de proyectos de inversión en tiempo y alcance”, no se podía evaluar por lo cual, en la casilla de resultado de la evaluación del plan estratégico, se indica como “Sin respuesta”. Por lo que para el 2021, el responsable solicitó que esta fuera eliminada, sin embargo, dado que el Plan para las metas del 2020, no tenía autorización de modificarse se deja como “Sin resultado”.

Por otra parte, en la iniciativa Nro. 1 sobre “Ejecución presupuestaria de proyectos de inversión (obras menores, rehabilitación mejora y ampliación de infraestructura, mejoramiento de la gestión y equipamiento, crecimiento de infraestructura)”, llama la atención que la meta era un 85%, sin embargo su resultado fue de 52% y un 61% de cumplimiento, y debido a que el indicador de esta iniciativa es “la ejecución presupuestaria”, en las justificaciones del informe se indicó que la Presidencia Ejecutiva, emitió el oficio PRE-2021-00122 del 29 de enero de 2021, en el cual da a conocer el “Informe de Evaluación de Inversiones al 31 de diciembre 2020”, en este se señalaban las justificaciones de la no ejecución por proyecto, además, fue aprobado por Junta Directiva con el acuerdo Nro.2021-046 del 28 de enero de 2021 y remitido por la Gerencia General mediante el memorando GG-2021-00250, según indica el acuerdo.

En la recomendación Nro.1 de la Evaluación del Plan estratégico 2016-2020 al 2020, ya indicado, se insiste en el cumplimiento de los objetivos estratégicos, se indica de forma textual; “que fueron elaborados con la participación de cada unidad responsable”, por lo que llama la atención a esta Auditoría Interna, que en la evaluación de las iniciativas el responsable señala que la iniciativa Nro. 2 del objetivo en cuestión, no es medible.

La Ley 8131 ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), del 18 de setiembre de 2001, busca propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos, se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia, desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión y definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas regulados en esa normativa.

De acuerdo con el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, en el

Artículo 28. —Funciones de las UPI. Las UPI tendrán las siguientes funciones:

- “e) Formular el PEI con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por MIDEPLAN.*
- j) Proponer iniciativas de evaluación que sirvan para analizar los efectos de las estrategias y de las políticas que han sido implementadas e impulsar medidas de mejoramiento continuo de la planificación institucional.*
- o) Mantener actualizados registros sobre información y estadísticas de la gestión estratégica institucional, incluyendo la generación de estándares y parámetros que sirvan de insumos para la formulación y ejecución de la gestión institucional y para la evaluación de sus resultados e impactos.”*

Como se puede evidenciar en la normativa de MIDEPLAN, la UPI participa en la elaboración del Plan Estratégico Institucional, sin embargo, el cumplimiento de las metas de cada objetivo y sus respectivas iniciativas, son de los funcionarios que se designaron como responsables en el PEI, y no de una Dirección.

Tal y como se indicó, el incumplimiento de este objetivo es en primer lugar, el incumplimiento en la ejecución presupuestaria, y la elaboración de una iniciativa, para el mismo objetivo, la cual no fue posible medir por parte de los responsables.

El incumplimiento a este objetivo estratégico, el cual tiene un impacto sobre la gestión de proyectos y en los resultados de la inversión pública, genera el debilitando al proceso de planeación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación, de la gestión de proyectos en AyA, siendo este un objetivo clave, ya que mide la ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión, la meta debe estar basada en eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, el incumplimiento es justificado por la Presidencia Ejecutiva y remitido a Junta Directiva por la Gerencia General.

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

La Auditoría Interna realizó una revisión de 14 documentos emitidos por la DPE, la PMO y las Unidades Ejecutoras (BCIE y PAPS). Se identificó que se encuentran desactualizaciones conforme la normativa emitida por MIDEPLAN, que existen vacíos y se evidencia una falta de coordinación en su elaboración, conforme las competencias legales de cada unidad respecto a la gestión de riesgos. A su vez, el Marco Orientador del SEVRI (aprobado por el Jerarca en octubre del 2021), presenta oportunidades de mejora en materia de inversión pública.

En el caso de la fase de preinversión no se está cumpliendo con la norma Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, en cuanto a:

- *“Identificación y valoración de los principales procesos del proyecto.*

AUDITORÍA INTERNA

- *Establecer los procedimientos para cada uno de los procesos identificados.*
- *Evaluar los procedimientos conforme al portafolio de riesgos.*
- *Definir la magnitud de riesgos y el orden de prioridad de atención de las actividades críticas del proyecto.*
- *Incorporar las alternativas de solución y el cálculo de los costos que conlleva la implementación de las actividades relacionadas con el SEVRI, lo cual debe considerarse en los costos, ingresos y beneficios.”*

Lo anterior, genera una duda razonable a la Auditoría Interna de que, las evaluaciones financieras de los proyectos en la fase de preinversión (para prefactibilidad y factibilidad) no estén incluyendo todo lo requerido con respecto a la incorporación de alternativas de solución y el cálculo de los costos, así como se indica con respecto a la implementación de las actividades relacionadas con el SEVRI y la administración de los riesgos.

En la fase de preinversión por medio del SAID se realiza un análisis de los riesgos por desastres¹⁸, conforme lo que norma la Guía Metodológica de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueductos y Alcantarillado Sanitario en Costa Rica. Según la DPE ellos validan que dicho análisis se realice en dicha fase, pero no pueden evaluarlo, al ser aspectos técnicos.

En el caso de fase de inversión, preocupa a esta Auditoría Interna que la gestión de riesgos se vea simplemente como cumplimiento, solo el llenado de una matriz de riesgos, y no como un área de conocimiento, que debe incluir un plan de gestión de riesgos, con relación a los procesos de dirección, ejecución, control y monitoreo de la dirección de proyectos, en la fase de inversión, específicamente en la etapa de ejecución

Según la certificación emitida por Control Interno del 10 de noviembre del 2021 (PRE-UCI-2021-00061 Certificación)

“FORMULARIO MATRIZ DE RIESGOS” para la valoración y gestión de los riesgos en los proyectos de inversión pública (Código: CEG-10-01-F8) no cumple con lo normado en Marco Orientador en sus diferentes versiones.

Se denota que inclusive en los Reglamentos de las Unidades Ejecutora no existe participación de la DPE, ni de la Unidad de Control Interno.

La Gerencia General en respuesta al oficio AU-2021-00934, con respecto al Marco Orientador, indica:

“El marco orientador de SEVRI no debe actualizarse conforme a lo que norma el Manual de Gestión de Proyectos, ya que el primero establece que el mecanismo de valoración de riesgos que se realizará por dependencias conforme lo establece el alcance.

¹⁸ Según punto 2.4.1

AUDITORÍA INTERNA

El Manual de Gestión de Proyectos está elaborado siguiendo las mejoras prácticas que recomiendan la guía de los fundamentos para la dirección de Proyectos (PMBOK); sin restricción de la herramienta de valoración de riesgos que se seleccione para los Proyectos.

El Manual define el proceso de cómo se realizan las actividades para la gestión de riesgos de un proyecto, y no recomienda una metodología en específico

No se ha desarrollado Plan de Gestión de Riesgos, lo que se implementó fue el documento llamado “Matriz de Riesgos CEG-10-01-F8”, las instrucciones emitidas se realizaron mediante los siguientes memorandos GG-2021-00899, GG-2021-01098, GG-2021-01670 y GG-2021-2878.

Los riesgos individuales y generales de cada Proyecto no son remitidos a ninguna instancia de las mencionadas, ya que son de acceso público en la Intranet institucional.

e) Los riesgos individuales y generales de cada Proyecto no son remitidos a ninguna instancia de las mencionadas, ya que son de acceso público en la Intranet institucional.

f) No se ha emitido ninguna instrucción para realizar una gestión integrada de riesgos, únicamente la identificación por medio de la “Matriz de Riesgos CEG-10-01-F8”.

g) Si se tiene identificado. Se revisa el repositorio de información de manera bimensual.”.

Lo indicado por el Gerente General no está de acuerdo con el PMBOK, toda vez, que el Plan de Gestión de Riesgos debe considerar los “Factores Ambientales de la Empresa”¹⁹. A su vez, deben considerarse los “activos de los procesos de la organización”²⁰, para lo cual debe el AyA cumplir con la Ley General de Control Interno en cuanto a la importancia de contar con el SEVRI, el cual tiene como sus componentes el Marco Orientador y el Ambiente de apoyo.

El actual Director de la Unidad Ejecutora PAPS, en su oficio PRE-PAPS-2021-04040 del 15 de noviembre del 2021, indica respecto a los reglamentos, lo siguiente:

“En la primera versión del Reglamento Operativo (RO) del año 2014, no se hace referencia a matriz de riesgos y en la segunda versión del año 2019, lo referente a los riesgos se basa a los riesgos indicados en el SEVRI y desde la Gerencia como una gestión del Programa, no como una matriz de riesgos para los proyectos en fase de pre-inversión e inversión...”

La Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones AyA BCIE, con el oficio GG-UEPIAYA-BCIE-2021-01743, del 15 de noviembre del 2021, responde:

“La valoración de los riesgos se realiza para cada proyecto del Portafolio de Inversiones AyA-BCIE indiferentemente de la etapa en que se encuentre

¹⁹ Definida por el PMBOK como: “Condiciones que no están bajo el control del director del equipo y que influyen, restringen o dirigen el proyecto, programa o portafolio”

²⁰ Planes, procesos, políticas, procedimientos y bases de conocimiento que son específicos de la organización ejecutante y que son utilizadas por la misma.

AUDITORÍA INTERNA

*(preinversión e inversión). Cada matriz de riesgos es realizada y actualizada por el Líder de Proyecto (siendo que mediante documento GG-UEPIAYA-BCIE-2021-01698 se remite el Plan de Trabajo actualizado con la asignación de los Líderes de Proyecto), acorde a los establecido en el Procedimiento: Gestión de proyectos Código: CEG-10-01-P, en su numeral: 7.2.5. **Elabora Matriz de Riesgos***

No obstante, no fueron suministrados los Planes de Gestión de Riesgos de los proyectos a la Auditoría Interna.

Con respecto a lo mencionado, se logra observar cómo, las Unidades Ejecutoras enfatizan en la matriz y no en el desarrollo de Plan de Gestión de Riesgos en la fase de inversión. En cuanto a la fase de preinversión, se indica que se usa la matriz, pero no se indica como la misma es considerada en la evaluación financiera del proyecto.

En el anexo Nro.2 adjunto se presentan las oportunidades de mejora para cada documento.

Las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE, cita:

“Establecimiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional.

3.1. Descripción general. *Se deberán establecer, previo al funcionamiento del SEVRI, los siguientes componentes:*

- a) *Marco orientador.*
- b) *Ambiente de apoyo.*
- c) *Recursos.*
- d) *Sujetos interesados.*
- e) *Herramienta para la administración de información.*

Se deberá iniciar con el componente de marco orientador del SEVRI, específicamente con la política del riesgo institucional y la estrategia del SEVRI. El componente de herramienta para la administración de información deberá instituirse sólo cuando el resto de los componentes se hayan establecido.

3.2. Marco orientador. *El marco orientador del SEVRI debe comprender la política de valoración del riesgo institucional, la estrategia del SEVRI y la normativa interna que regule el SEVRI.*

La política de valoración del riesgo institucional deberá contener, al menos:

- a) *el enunciado de los objetivos de valoración del riesgo el compromiso del jerarca para su cumplimiento,*
- b) *lineamientos institucionales para el establecimiento de niveles de riesgo aceptables, y*
- c) *la definición de las prioridades de la institución en relación con la valoración del riesgo.*

La estrategia del SEVRI deberá especificar las acciones necesarias para establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el SEVRI y los responsables de su ejecución. También deberá contener los indicadores que permitan la evaluación del SEVRI tanto de su funcionamiento como de sus resultados.

AUDITORÍA INTERNA

La normativa interna que regule el SEVRI deberá contener en el ámbito institucional, al menos: los procedimientos del Sistema, los criterios que se requieran para el funcionamiento del SEVRI, la estructura de riesgos institucional y los parámetros de aceptabilidad de riesgo.

3.3. **Ambiente de apoyo.** En cada institución deberá existir una estructura organizacional que apoye la operación del SEVRI, así como promoverse una cultura favorable al efecto. Para lo anterior, se deberá promover al menos:

- a) Conciencia en los funcionarios de la importancia de la valoración del riesgo para el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- b) Uniformidad en el concepto de riesgo en los funcionarios de la institución.
- c) Actitud proactiva que permita establecer y tomar acciones anticipando las consecuencias que eventualmente puedan afectar el cumplimiento de los objetivos.
- d) Responsabilidades definidas claramente en relación con el SEVRI para los funcionarios de los diferentes niveles de la estructura organizacional.
- e) Mecanismos de coordinación y comunicación entre los funcionarios y las unidades internas para la debida operación del SEVRI". (el destacado no es del original)

El Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo 3775) norma:

“Artículo 28.-Funciones de las UPI. Las UPI tendrán las siguientes funciones:

- a) *Dirigir los procesos de planificación institucional dentro de los lineamientos, metodologías y procedimientos establecidos por la o el jerarca institucional y por el SNP.*
- 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*
- r) *Apoyar a la o el jerarca institucional en la realización de labores de control interno y valoración de riesgos institucionales, en concordancia con la planificación institucional y conforme a las directrices emitidas por la Contraloría General de la República* (el destacado no es del original)

También el Reglamento para el funcionamiento del SNIP y sus reformas norma²¹:

“Artículo 15.-Funciones de las Unidades de Planificación Institucional. Las Unidades de Planificación Institucional tendrán las siguientes funciones:

- a) *Vigilar por la correcta aplicación de las Normas Técnicas de Inversión Pública.*
- b) *Fomentar la capacitación del capital humano institucional en la formulación y evaluación de proyectos.*
- c) *Apoyar y asesorar a los jercarcas institucionales en la toma de decisiones en temas de inversión pública...*”

²¹ La última reforma fue emitida con el Decreto Ejecutivo Nro.43251, que fuese publicado en el Diario Oficial La Gaceta Nro. 213 del 4 de noviembre del 2021

Según los Lineamientos metodológicos para la definición y gestión del portafolio de inversión pública de las entidades del SNIP / MIDEPLAN, emitidos en el año 2020 se norma respecto a la definición y gestión del portafolio de inversión pública, que los programas deben contener: 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.

En cuanto al priorización del portafolio se norma:

“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”.

A su vez, tanto en la ejecución como en el seguimiento de portafolio, se norma que debe existir la gestión de riesgos.

Las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública²², norman:

“1.28 Valoración del riesgo institucional en los proyectos de inversión pública

*El proyecto debe considerar **en la fase de preinversión** lo relacionado con el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), considerando los siguientes aspectos:*

- Identificación y valoración de los principales procesos del proyecto.*
- Establecer los procedimientos para cada uno de los procesos identificados.*
- Evaluar los procedimientos conforme al portafolio de riesgos.*
- Definir la magnitud de riesgos y el orden de prioridad de atención de las actividades críticas del proyecto”* (el destacado no es del original)

La Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, norma respecto al SEVRI:

“El proyecto debe considerar lo relacionado con el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), según las Directrices Generales de la Contraloría General de la República para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI, publicado en la Gaceta 134 del 12 de julio de 2005. Se deben contemplar los siguientes aspectos:

- Identificación y valoración de los principales procesos del proyecto.*
- Establecer los procedimientos para cada uno de los procesos identificados.*

²² Vigentes a la fecha de la auditoría interna

AUDITORÍA INTERNA

- *Evaluar los procedimientos conforme al portafolio de riesgos.*
- *Definir la magnitud de riesgos y el orden de prioridad de atención de las actividades críticas del proyecto.*
- *Incorporar las alternativas de solución y el cálculo de los costos que conlleva la implementación de las actividades relacionadas con el SEVRI, lo cual debe considerarse en los costos, ingresos y beneficios.”*

Ahora bien, la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública norma respecto a la evaluación financiera de proyecto que incluye el análisis financiero, tiene por objetivo estudiar la rentabilidad de un proyecto, desde el punto de vista de sus resultados financieros y evaluar la conveniencia de ejecutarlo, deben incluirse los costos del proyecto, los cuales incluyen los costos de inversión:

“Corresponde a los recursos que se requieren o que incurren en el proyecto en la fase de ejecución, es decir, todos los costos necesarios incluyendo los costos ambientales, de reducción de riesgo a desastres, SEVRI, entre otros”.

La Guía PMBOK (sexta edición) respecto al Planificación de la gestión de riesgos, es muy clara en que una de las entradas del proceso son los “Factores ambientales de la empresa” y “Activos de los procesos de organización”, se explica:

“Los factores ambientales de la empresa que pueden influir en el proceso de Planificar la Gestión de los Riesgos incluyen, entre otros, los umbrales generales de riesgos establecidos por la organización o lo interesados clave”
Los activos de los procesos de la organización que pueden influir en el proceso de Planificar la Gestión de los Riesgos incluyen, entre otros:

- ◆ *Política de riesgos de la organización;*
- ◆ *Categorías de riesgos, posiblemente organizadas en una estructura de desglose de riesgos;*
- ◆ *Las definiciones comunes de conceptos y términos del riesgo;*
- ◆ *Los formatos de declaración de riesgos;*
- ◆ *Las plantillas para el plan de gestión de los riesgos, registro de los riesgos e informes de riesgos;*
- ◆ *Roles y responsabilidades;*
- ◆ *Niveles de autoridad para la toma de decisiones; y*
- ◆ *Repositorio de lecciones aprendidas procedentes de proyectos anteriores y similares”*

Es claro que lo anterior, está aprobado por la Junta Directiva del AyA en el Marco Orientador.

En cuanto al Plan de Gestión de Riesgos el PMBOK, indica que puede incluir algunos o todos de los siguientes elementos: estrategia de riesgos, metodología, roles y responsabilidades, financiamiento, calendario, categoría de riesgos, apetito del riesgo del interesado, definiciones de probabilidad e impacto, matriz de probabilidad e impacto, formato de informes y seguimiento.

Se evidencia que existe una falta de coordinación entre la DPE, con la PMO, Control Interno y las Unidades Ejecutora, cuando se emite la normativa interna. E inclusive un desconocimiento de lo definido en el PMBOK como Plan de Gestión de Riesgos, y dos de las entradas del proceso de planificación como lo son: “Factores ambientales de la empresa” y “Activos de los procesos de organización”

Si la Auditoría Interna destaca que, la unidad de Control Interno ha emitido evaluaciones respecto al avance de las Unidades Ejecutoras en cuanto a la gestión de riesgos.

Se muestra un posible debilitamiento del sistema de control interno, al tener normativa que no está conforme el bloque de legalidad. Una adecuada definición de manuales, reglamentos, procedimientos e instructivos permitirá que éstos se constituyan en una guía de trabajo, para que las actividades se ejecuten de una forma más eficiente; asimismo proporcionan uniformidad en la interpretación y aplicación de políticas, también permiten la coordinación y revisión constante sobre lo que se hace y facilitan la labor de supervisión y capacitación de las tareas. Por lo tanto, es importante, que el AyA, formule actividades de control uniformes para toda la institución a partir de un análisis del proceso, del bloque de legalidad y de las particularidades que puedan tenerse. A su vez, debe asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa, bajo el criterio de discrecionalidad administrativa, pueda constituirse contraria al ordenamiento jurídico. El no contar con este tipo de procedimientos, refleja una debilidad del sistema de control interno, específicamente en el componente de actividades de control.

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.

La Gerencia General remitió con el oficio GG-2021-01415 del 9 de mayo del 2021, el Plan de inversión de acueducto y saneamiento 2021-2025, con la indicación que corresponde al portafolio de ese quinquenio.

Respecto a la metodología que utiliza el AyA para la gestión de los riesgos de inversión pública, se indica:

“Manual de Gestión de Proyectos (CEG-10-01-M1) está el área de conocimiento Gestión del Riesgo. Que incluye el formulario CEG-10-01-F8 Matriz de Riesgos adjunto en el anexo”

Posteriormente, el actual Gerente General con el oficio GG-2021-01804 del 10 de junio del 2021, nos suministró las matrices de riesgo vigentes.

El 18 de agosto la Gerencia General aclara a la Auditoría Interna con el oficio GG-2021-02737 del 18 de agosto del 2021, lo siguiente:

AUDITORÍA INTERNA

*“a- La Matriz de Riesgos corresponde a riesgos generales de cada proyecto.
b- No existe una estrategia de riesgos para cada proyecto, sólo el formulario de matriz de riesgos, en el cual se indican las medidas de control para abordar los riesgos.*

c- No se ha determinado el apetito de riesgo a nivel de cada proyecto, este requerimiento no se encuentra procedimentado a la fecha.

d- Al no estar definido el punto c, no existe esta información.

e- Se adjunta matriz de responsables de seguimiento de los riesgos de cada proyecto.

No existe participación de la Unidad de Control Interno ni del Comité Ejecutivo de Proyectos.

f- No se cuenta con un informe de riesgos para proyectos. Para AyA, actualmente sólo existe el registro de la matriz de riesgos, la cual les fue remitida mediante el memorando GG-2021-01804.

g- No existe un informe de desempeño de riesgo individual del proyecto y el riesgo general del proyecto, sólo el formulario de matriz de riesgos ya mencionada”.

Por su parte el Presidente Ejecutivo, respondió a la Auditoría Interna con el oficio PRE-2021-01334 del 11 de noviembre del 2021, lo siguiente:

“En el presente año, la Presidencia Ejecutiva no ha recibido información referente a los riesgos individuales de cada proyecto ni el riesgo general del cada proyecto. Se considera importante la recepción de este tipo de información en caso de que, como resultado de alguna medida de respuesta a algún riesgo en particular, fuera necesaria su participación dentro de sus competencias establecidas en el Manual Organizacional Funcional.

Si bien es cierto, la Presidencia Ejecutiva recibe información referente a riesgos institucionales como parte de las actividades ordinarias que realiza la Unidad de Control Interno, está dentro de las competencias establecidas en el marco normativo que rige la institución como lo es la Ley de Control Interno y la Directriz del SEVRI, no así la gestión de los riesgos individuales y generales de cada proyecto (...)

(...)las únicas acciones en las cuales intervendría la Presidencia Ejecutiva, serían aquellas que como resultado de alguna medida de respuesta a un riesgo de un proyecto, se requiriera apoyo de la Presidencia Ejecutiva, ya que la gestión integral de los riesgos de los proyectos son una responsabilidad de las áreas funcionales a cargo de los proyectos, mediante la aplicación de las metodologías y procedimientos establecidas por la Gerencia General, por ser un tema de seguimiento y que debería informar oportunamente a este despacho”.

También la Secretaría de la Junta Directiva respondió el 15 de noviembre con el memorándum 2021-00017 M:

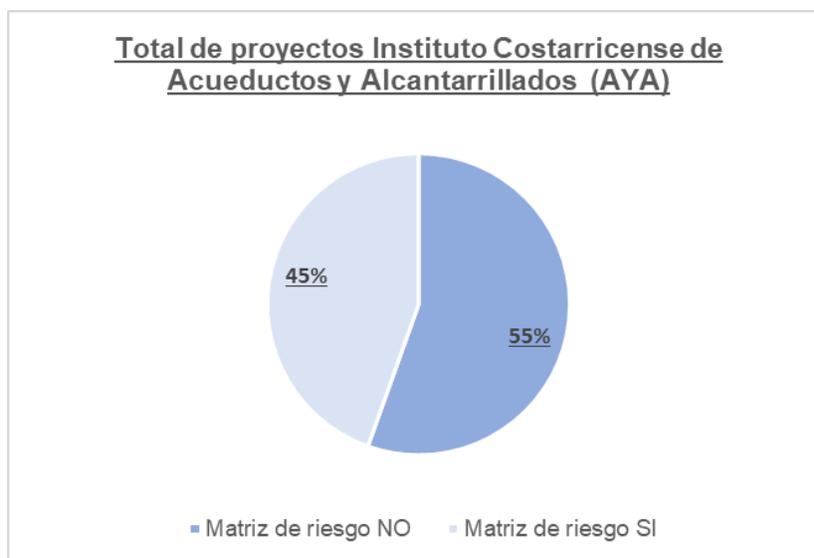
“De conformidad con lo solicitado en el memorando de referencia, se informa que ni Presidencia Ejecutiva ni Gerencia General remiten a conocimiento de Junta Directiva los riesgos individuales ni generales de cada proyecto; lo que se reciben son los informes trimestrales de inversiones orientados a la utilización de los recursos programados y avance de los

mismos”.

La auditoría interna realizó un comparativo del Plan de Inversión del AyA al 30 de setiembre de 2021 y las matrices de riesgos remitidas por la Gerencia General. De la verificación realizada al proceso de administración del riesgo elaboradas por las dependencias: unidades ejecutoras BCIE y PAPS, Subgerencia Ambiental Investigación y Desarrollo (SAID), Subgerencia Gestión Sistemas GAM, Periféricos y Delegados. A continuación, se muestran los resultados:

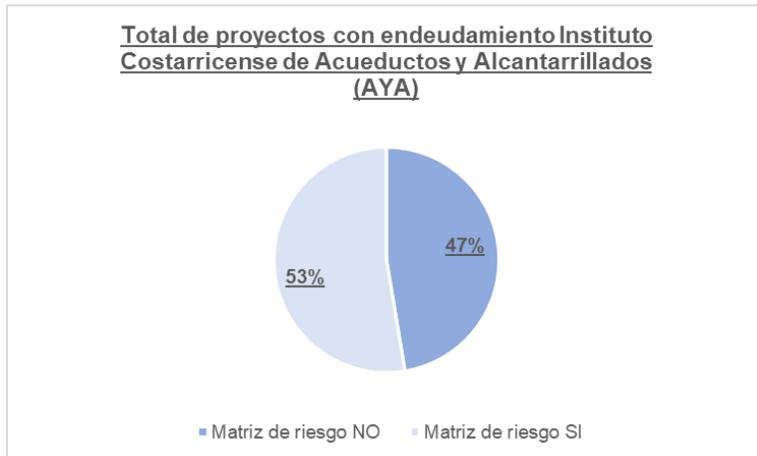
-De un total de 238 proyectos de inversión pública (que conforma el programa 03 en el presupuesto 2021) un 55% no cuentan con la matriz de riesgo (132 proyectos):

Figura 3



Además, es importante señalar que de 57 proyectos que se financia por medio de endeudamiento el 47% o sea 27 no cuentan con la matriz de riesgo, a continuación, se presentan:

Figura 4



De acuerdo con lo anterior, se detalla los programas y proyectos, que no cuenta con una administración del riesgo:

a. Unidad Ejecutora AyA-BCIE-1725:

-Del Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón, se evidencia un 95% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo

- Del Programa Reducción de Agua No Contabilizada, se evidencia que el proyecto “Reducción Índice Agua no Contabilizada”, no cuentan con matriz de riesgo.

- Del Programa de Abastecimiento de Agua Potable, Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario de Juanito Mora, Puntarenas, se evidencia que un 29% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 14 proyectos 4 no cuenta con matriz de riesgo

- Del Programa “Acueducto y Alcantarillado en Ciudades Costeras (PAACC), se evidencia que el proyecto “Construcción del edificio Laboratorio Nacional de Aguas”, no cuentan con matriz de riesgo.

b. Unidad Ejecutora Programa Agua Potable y Saneamiento (PAPS)

- Del Componente II Acueductos Rurales, se evidencia que los proyectos Construcción del sistema de abastecimiento de agua potable para la comunidad de Santa Rosa de Pocosol y Abastecimiento de agua en la comunidad Maleku, no cuentan con matriz de riesgo.

- Del Componente III Acueductos Periurbanos, se evidencia que el “Proyecto Ampliación de la producción del Acueducto Metropolitano a través de la implementación de nuevos pozos en San Rafael, Alajuela”, no cuentan con matriz de

riesgo

c. Subgerencia Ambiental, Investigación de Desarrollo

- Del Programa Saneamiento en Zonas Prioritarias (Fondos LAIF), se evidencia que el “Proyectos del programa de saneamiento en zonas prioritarias del Gran Puntarenas, Tamarindo y El Coco-Sardinal”. (Fondos LAIF)”, no cuentan con matriz de riesgo.

- De Emergencia de la GAM, se evidencia que la “Construcción de 3 pozos en la GAM (La Carreta, La Quintana y Villa Adobe)”, no cuentan con matriz de riesgo.

d. Inversión en Mantenimiento y Equipamiento Sistemas

- De lo correspondiente a **“Acueducto”**, se evidencia que un 45% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 11 proyectos 5 no cuenta con matriz de riesgo

- De lo correspondiente a **“Alcantarillado”**, se evidencia que un 60% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 5 proyectos 3 no cuenta con matriz de riesgo.

- Del **Programa Costero Guanacaste**, se evidencia que los proyectos “Ampliación y mejoramiento del acueducto de Bagaces, Guanacaste”, “Ampliación y Mejoramiento del Acueducto Sardinal-El Coco-Ocotol (Fase 2)” y “Construcción del acueducto costero de Santa Cruz, Guanacaste”, no cuentan con matriz de riesgo.

e. Subgerencia Gestión Sistemas GAM

- Del “Acueducto”, se evidencia que un 33% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 25 proyectos 8 no cuenta con matriz de riesgo

- Del “Alcantarillado”, se evidencia que un 25% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 12 proyectos 9 no cuenta con matriz de riesgo, a continuación

- De las **“Mejoras de Gestión: Edificaciones”**, se evidencia que los proyectos “Sustitución de estructura de techo, cubiertas y obras complementarias en bodega de reactivos químicos y edificio de operación de la Planta Potabilizadora de Los Sitios, Moravia, San José.” y “Construcción de una caseta de mantenimiento en portal de salida de Túnel de Tránsito en Bajo de los Ledezma para labores de Mantenimiento Civil y Electromecánico”, no cuentan con matriz de riesgo

f. Sistemas Periféricos

- Del **“Acueducto”**, se evidencia que un 100% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 32 proyectos 32 no cuenta con matriz de riesgo.

- Del “**Alcantarillado**”, se evidencia que un 100% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 8 proyectos 8 no cuenta con matriz de riesgo.
- De las “**Mejoras de Gestión- Edificaciones**”, se evidencia que los proyectos Remodelación del Edificio Cantonal de Puntarenas y Construcción de estación operativa en campo de pozos de Arío, Cóbano, Puntarenas, no cuentan con matriz de riesgo.
- De las “**Mejoras de Gestión: Sistemas de Información**”, se evidencia que los proyectos “Control automatizado de los parámetros de calidad operativa del servicio de agua potable” y “Desarrollo de un sistema para control y registro centralizado de parámetros operativos (SCADA) en las PTAR de la Región Brunca”, no cuentan con matriz de riesgo.
- Del “**Mejoras de Gestión: Equipamiento Acueducto**”, se evidencia que un 100% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 9 proyectos 9 no cuenta con matriz de riesgo.

g. Subgerencia Gestión Sistemas Delegados

- Del “**Acueducto**”, se evidencia que un 55% de los proyectos no cuenta con la matriz de riesgo, o sea de 29 proyectos 16 no cuenta con matriz de riesgo
- De las “**Alcantarillado**”, se evidencia que los “Construcción de un sistema de saneamiento para Tortuguero, Pococí de Limón”, no cuentan con matriz de riesgo.

h. Sede – Administración

- El proyecto para la “**Modernización de la plataforma tecnológica**”, no cuenta con matriz de riesgo.

Según la Ley de Control Interno 8292, publicada el 31 de julio del 2002, indica en su artículo N°2, que se debe identificar y analizar el riesgo, además en su artículo N° 14, 18 y 19, se cita que para valorar el riesgo se tiene que examinar los efectos, adoptar medidas y mecanismos para minimizar este, además se establece que se tiene que contar con un sistema específico de valoración del riesgo el cual es responsabilidad del jerarca y los respectivos titulares subordinados.

Es importante señalar que las normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establecen en el punto 3.1 y 3.2 la definición de valoración de riesgo e indica la obligación de aplicar el SEVRI. A su vez, la CGR emitió las directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE.

Además, MIDEPLAN establece la “Metodología para el análisis de riesgo con enfoque multiamenaza y criterios probabilísticos en los proyectos de inversión pública”.

Es importante señalar lo indicado en el “Marco Orientador del SEVRI para el AyA”, donde se indica los criterios para la valoración de riesgos y el Manual de Gestión de Proyectos AyA, CÓDIGO: CEG-10-01-M1, en el punto “7.11.8. Gestión de los riesgos, 7.11.8.1. Planificar la gestión de los riesgos, 7.11.8.2. Identificar los riesgos, 7.11.8.3. Realizar el análisis cualitativo de riesgos y 7.11.8.4. Realizar el análisis cuantitativo de riesgos”.

De acuerdo con respuesta GG-2021-02737 del 18 de agosto del 2021, se evidencia que no hay un procedimiento para la administración del riesgo, además no se monitorea ni se da seguimiento a esto.

Es importante mencionar también que la valoración de riesgo que se presenta para los proyectos en etapa de inversión depende del director responsable del proyecto.

Se evidencia que el desconocimiento de la normativa del SEVRI y de la gestión de riesgos en los proyectos; y de la importancia de la misma.

En este caso el AYA al no contar con una sana administración del riesgo en la gestión de proyectos, ni realizar la debida valoración de riesgos, se expone a una incertidumbre en el desarrollo de estos, para la etapa de inversión, además en los casos que se materialice el riesgo no se cuenta con medidas para su mitigación, lo que puede ocasionar al AYA que incurra en atrasos y pérdidas económicas. Además de que el proyecto no se desarrolle con eficiencia, eficacia y economicidad Es importante señalar que el AYA tiene proyectos financiados a través de endeudamiento, lo cual aumenta el riesgo de una mayor afectación económica.

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.

Se determinaron debilidades y deficiencias en cuanto a la gestión documental y ausencia de un Sistema de información para gestionar proyectos de inversión de manera integral. Mediante el análisis y recopilación de la información solicitada y recibida, además, de la publicada en los repositorios institucionales de la PMO y el FORPRI, así como la verificación del bloque de legalidad interno. Lo cual se pudo corroborar en el memorando de la Gerencia General GG-2021-01415 de 09/05/2021, que indica entre otras lo siguiente:

[...]

“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 (...)”

Estás debilidades y deficiencias fueron señaladas en el oficio OF-0458-IA-2021 de 10 de agosto de 2021 a la Gerencia General, como respuesta a el oficio GG-2021-02292 de 12 de julio de 2021 del Intendente de la ARESEP:

[...]

“En el oficio de referencia, el AyA indica que a la fecha no cuenta con un Sistema de Información de Gestión de Proyectos, lo cual no permite a la organización adquirir, producir y transmitir, datos e información mediante reportes, dicha situación se traduce en una limitante importante para este Ente Regulador en el cumplimiento de sus labores de fiscalización y fijaciones tarifarias debido a los problemas que se han venido presentando del acceso a la información en los plazos solicitados y calidad de la información aportada.”

De acuerdo con lo señalado por la Gerencia General en el memorando GG-2021-01415 de 09 de mayo de 2021 como respuesta al memorando de Auditoría Interna AU-2021-00298 acerca de la cartera de proyectos PMO y en cuanto al Sistema de información en producción, se indicó lo siguiente:

[...]

“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.”

Para el Sistema Integrado de Proyectos, en el cual se está trabajando, se tiene para este el número de proyecto BPIP 001593. La Dirección de TI, tiene la contratación y el pago de este, y se está realizando en Coordinación con la DPE (el patrocinador) y la Oficina de PMO. No obstante, no nos suministraron el Plan de Gestión del Proyecto, que al ser un proyecto de inversión pública debería tenerlo.

Las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos De Inversión Pública²³, señalan:

²³ Diciembre 2019, vigente conforme el alcance de la auditoría

“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:

Contar con un inventario institucional actualizado de los proyectos de inversión pública, en coordinación con la UIP del MIDEPLAN.”

El Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública en el N° 34694-PLAN-H, indica:

“Artículo 24. -Del principio de revisión única. La función de revisión y verificación a cargo de MIDEPLAN será ejercida una única vez por cada período y comprenderá el análisis de los requisitos vigentes, a fin de implementar un sistema integral de análisis y evaluación de la inversión pública siguiendo el ciclo de vida de los proyectos.

Todo proyecto de inversión de las instituciones sujetas a las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Contar con el visto bueno de la Rectoría;*
- b) Presentar el Perfil del proyecto cumpliendo las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos vigentes;*
- c) Adjuntar la documentación complementaria requerida en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos; y*
- d) Presentar la programación de inversiones por cada una de las etapas que integran el ciclo de vida del proyecto.”*

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 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”*

[...]

“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*

AUDITORÍA INTERNA

la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

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.

5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”

No existe un único sistema de información integrado que automatice todo el proceso de gestión de proyectos institucional, a lo largo de todas las fases del ciclo de vida del proyecto, por el contrario, se cuenta con dos repositorios, nuevamente la desagregación de la DPE con la Oficina de PMO de la Gerencia, generan incertidumbre y desconfianza sobre la veracidad de los datos en la gestión de la información

La deficiente gestión documental y de sistemas de información integral, estándar y actualizado en AyA, para gestionar proyectos de inversión, genera ineficiencia en el manejo documental y digital, además de incertidumbre al no tener claridad en la vigencia de la información, afectando el riesgo de tomar decisiones sobre la base de la información errónea o poco confiable. Es importante señalar que esto le genera mayor trabajo a los líderes de proyectos, los cuales deben estar emitiendo informes constantemente a las diferentes áreas y para entes externos, disminuyendo su tiempo de dirección en entrega de información, la cual, mediante un sistema automatizado y actualizado, se podría generar mediante la retroalimentación constante, permitiendo un mayor control en cada fase del proyecto. Además, de haber un control inadecuado de la información para los entes externos, tal y como ocurrió con la ARESEP.

3. CONCLUSIONES

3.1 Al existir múltiple normativa para la gestión de proyectos (divulgada) le puede generar incertidumbre y confusión a los usuarios, en especial a los líderes de proyecto ya que, dentro de sus funciones están aplicar correctamente las metodologías, lineamientos y herramientas validadas y aprobadas institucionales. El tener duplicidad de formularios vigentes, evidencia que, no existe una revisión y actualización periódica de la normativa institucional la cual se encuentra publicada en el Share Point de la DPE y la Oficina de PMO. Además, cuando se aprueba normativa por parte de la Junta Directiva, se presentan debilidades como duplicidad o contraposición, las cuales pueden estar debilitando el sistema de control interno, tal y como sucedió con las planteadas en cuanto al manual de gestión de la Dirección de Planificación Estratégica y la metodología propuesta por la Gerencia General

3.2 A pesar de que el marco legal está claro en cuanto al rol y responsabilidades de la DPE, esta separación de la Oficina de PMO de la Dirección responsable ante MIDEPLAN y ante el Sistema Nacional de Inversión Pública, no favorece el

funcionamiento de la gestión de proyectos de inversión institucional, y más porque ambas unidades tienen limitación en recurso humano.

3.3 De la verificación realizada a la normativa, se evidencia que existen roles y responsabilidades, no actualizados ni claros en los manuales y guías. A su vez, algunos no están acordes con lo normado en el MOF. Algunos de esos roles carecen de claridad para el portafolio, programas y proyectos de inversión pública. Por lo anterior, es necesario revisarlos, analizarlos y definir con claridad cada uno, para fortalecer la gestión de los proyectos en AyA, en cada fase del ciclo de vida del proyecto y darle la autoridad necesaria, con lo cual se puede mejorar la supervisión y la rendición de cuentas.

3.4 Se concluye que, pese a que desde el año 2011 la Junta Directiva aprobó una iniciativa para contar con un acta de constitución para la gestión de proyectos en AyA, estas no se realizaron. Dicha iniciativa la cual debió ser divulgada por la Gerencia General, no se realizó, si no que más bien, se ha modificado de acuerdo con la nueva metodología. Esta Auditoría aclara que, no se ha derogado lo anterior, y propuesto otros formatos nuevos, sin embargo, 10 años después, se solicita las actas a la administración, y se nos indica que la institución está iniciando la implementación de esta a partir de 2021, evidenciando ineficiencia en los procesos.

3.5 Elaborar iniciativas para un objetivo estratégico, se realiza para poder desglosar las metas y facilitar su cumplimiento y control de este, con mayor razón cuando dicho objetivo tiene un impacto en la gestión de los proyectos de inversión institucional, por lo cual, el no diseñar indicadores no medibles por los responsables y, tampoco cumplir con la meta de ejecución presupuestaria de los proyectos, evidencia deficiencia en la institucional.

3.6 De la verificación realizada a la administración del riesgo a los diferentes proyectos elaborados por el AYA en la etapa de inversión, se evidencia que no se ha realizado una valoración de riesgo para estos, lo que ocasiona que la institución trabaje con una incertidumbre y un riesgo alto, situación que se puede materializar en costos para la institución, atrasos en los tiempos y afectaciones en el desarrollo de los proyectos. Por eso de acuerdo con la normativa se debe administrar el riesgo de la forma correcta.

3.7 El Marco Orientador, los manuales, guías e instructivos, requieren ser actualizados con la normativa emitida por MIDEPLAN (Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, Guía metodológica para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de inversión pública en las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública y la Metodología para el análisis de riesgos con enfoque multiamenaza y criterios probabilísticos en los proyectos de inversión pública), en el caso de que el AyA desee aprovechar el modelo de sanas prácticas Guía de Fundamentos para la Dirección de Proyectos, actualizar la normativa de inversión (ejecución), para que se formulen el Plan de Gestión de Riesgos de cada proyecto.

3.8 Es evidente que existen debilidades en la gestión documental, y que al no contarse con un sistema integrado para gestionar proyectos y poder contar con la información actualizada y confiable, esto ha generado dificultades para recopilar y entregar la información solicitada no solo por las áreas internas, si no por lo entes externos, ya que esta no se entrega de manera ordenada y puntual, siendo un obstáculo para consultar y buscar información de forma rápida, fácil y precisa.

3.9 Con el presente informe la Auditoría agrega valor a los procesos y subprocesos para la administración de proyectos y coadyuva con el fortalecimiento del sistema de control interno, en el tanto revela a la Administración Activa con los hallazgos incumplimiento al bloque de legalidad 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

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

4.1 Actualizar y estandarizar en coordinación con la Unidad de Control Interno y la Dirección de Planificación Estratégica, el marco normativo institucional de acuerdo con manuales, guías, instructivos y formularios, que requieren ser actualizados conforme a la normativa emitida por MIDEPLAN. 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. Siempre que se remita para aprobación de la Junta Directiva una nueva propuesta, modificación o derogación, al bloque de legalidad institucional, adjuntar una certificación de la Dirección Jurídica, que el mismo no es contrario o se contraponga a la normativa existente interna o externa.

Una vez que esté actualizada someter a aprobación de la Junta Directiva, para lo cual deberá tenerse el cuidado de derogar la anterior. Remitir a la Auditoría Interna la versión formalizada y divulgada de los manuales, guías, instructivos y formularios, además, remitir copia de las certificaciones emitidas por la Dirección Jurídica, con que se acredita el cumplimiento de esta recomendación. (hallazgo 2.1).

4.2 Considerando que el AyA está en un proceso de reestructuración, analizar y emitir un estudio técnico, de las funciones y responsabilidades asignadas a la Dirección de Planificación Estratégica (unidad staff de la Presidencia Ejecutiva), según el bloque de legalidad en materia de inversión pública, para determinar la cantidad de recursos que se requieren para cumplir a cabalidad con las competencias establecidas para las Unidades de Planificación Institucional (UPIs), en materia de inversión pública, control interno y riesgos, para lo cual deberá considerar las funciones que en la actualidad realizan otras unidades (Oficina de PMO, Unidad de Gestión de Riesgos-SAID y cualquier otra). Remitir la Auditoría Interna copia del estudio técnico y la decisión tomada por la Administración Activa, para asegurar el cumplimiento de las funciones normadas en el bloque de legalidad, con los recursos suficientes. (hallazgo Nro.2.2)

4.3 Formalizar un diagnóstico (en coordinación con la Dirección de Planificación Estratégica) para analizar y actualizar los roles y responsabilidades para los involucrados en la gestión de proyectos, de conformidad con el marco normativo de MIDEPLAN, en concordancia con las funciones señaladas en el Manual de la Organización Funcional vigente, y que se estandaricen, de acuerdo con los resultados obtenidos de la revisión, con el fin de mejorar la coordinación y articulación entre las diferentes áreas que participan en la gestión de proyectos institucionales, considerando los cargos de la estructura, y dejando claro los niveles de autoridad, supervisión y autorización; los controles (previos, concomitantes y posteriores), así como los criterios de calidad para el cierre de cada fase y el responsable de la autorización. Para lo anterior, se debe emitir a la Auditoría Interna copia certificada del diagnóstico y del nombramiento de los Encargados de Portafolio, Programas y Patrocinadores (hallazgo Nro.2.3)

4.4 Uniformar el formato oficial del acta de constitución para los proyectos de inversión pública de AyA que se encuentre en fase de inversión. Una vez formalizado el formato, instruir a los patrocinadores y directores de proyecto de los proyectos de inversión (la etapa de ejecución) para que completen el acta de constitución u la sometan a autorización conforme el bloque de legalidad. Para lo anterior, se debe emitir a la Auditoría Interna una certificación en que la Gerencia General suscribe las Actas Constitutivas de todos los proyectos en ejecución a más tardar el 30 de junio del 2022. (hallazgo Nro.2.4)

4.5 Instruir a los patrocinadores y directores de proyecto para que se administren los riesgos de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, en la fase de preinversión e inversión; en cuanto a identificar, analizar, valorar, priorizar, monitorear y establecer medidas de administración (o gestión). Remitir a la Auditoría Interna, una certificación de que todos los proyectos en preinversión e inversión cuentan con la gestión de riesgos conforme el Marco Orientador del SEVRI y la normativa emitida por MIDEPLAN, con fecha límite el 30 de junio del 2022. (hallazgo Nro.2.7)

4.6 Instruir a la Dirección de Planificación Estratégica, para que en coordinación con la Dirección de Tecnología de Información remitan un informe del avance en el

desarrollo e implementación del Sistema de Información de Gestión de Proyectos integral y que se evalúe si el mismo cumple con los cambios de normativa en materia de inversión pública emitidos por MIDEPLAN, gestión de riesgos conforme el SEVRI, y que considere la gestión del portafolio, programas y proyectos, a partir de la autoridad y responsabilidad de los encargados. En el caso que exista atraso conforme el Plan de Gestión de dicho proyecto, deberá indicar las acciones correctivas al respecto. Remitir a la Auditoría Interna copia certificada, del Plan de Gestión del proyecto, del informe de avance, del diagnóstico y de las acciones correctivas para asegurar el desarrollo e implementación en forma oportuna y que se cuente con un sistema que permita cumplir con el bloque de legalidad aplicable en materia de inversión pública y que administre la información en forma útil, confiable y oportuna para los que requieran la información. (hallazgo Nro.2.8)

Al Máster. James Phillips, Director de Planificación Estratégica o quien ocupe el cargo

4.7 Conforme las competencias que tiene la UPI, establecer las metodologías y medidas de control para asegurar que los objetivos estratégicos sean cuantificables, de manera que permitan medir los avances respecto a lo planificado. Los indicadores deben considerar el compromiso del responsable por su cumplimiento y ser útiles (en la medida que la información permita hacer comparaciones en el tiempo) para el responsable, para el AyA y sus usuarios; y que cada indicador tenga una fuente de información confiable que lo respalde. A su vez, deberá establecer medidas de control cuando no se cumplan con las metas para que tomen oportunamente, las medidas correctivas. Remitir a la Auditoría Interna la certificación emitida por el Gerente General o en caso de que corresponda por la Junta Directiva, indicando se oficializaron y divulgaron las metodologías y medidas de control, a partir de las propuestas realizadas por la Dirección de Planificación Estratégica (hallazgo Nro. 2.5)

A la Licenciada Sonia Murillo Hurtado, Encargada de la Unidad de Control de Interno de AyA, o quien ocupe el cargo

4.8 Actualizar en coordinación con la Dirección de Planificación Estratégica y la Oficina PMO, el Marco Orientador para que amplíe la estrategia del SEVRI en cuanto a inversión pública y se considere la normativa emitida por MIDEPLAN (Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, Guía metodológica para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de inversión pública en las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública y la Metodología para el análisis de riesgos con enfoque multiamenaza y criterios probabilísticos en los proyectos de inversión pública) y someter aprobación de la Junta Directiva. Debe considerarse si se requiere analizar los umbrales generales de riesgo a partir de las características del Portafolio de proyectos de inversión pública de AyA, y en el caso de que, la Institución decida seguir el PMBOK para los proyectos, deberá analizarse el portafolio de riesgos y su categorización.²⁴ Remitir a la Auditoría Interna la versión formalizada y divulgada del Marco Orientador. (hallazgo Nro.2.6)

²⁴ Según el PMBOK la organización puede tener una RBS genérica que se utilice para todos los proyectos o puede haber varios marcos de RBS para diferentes tipos de proyectos.

4.9 Formalizar el procedimiento para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales. Debe asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa, bajo el criterio de discrecionalidad administrativa, pueda constituirse contraria al ordenamiento jurídico. Remitir a la Auditoría Interna copia certificada del oficio con que se formaliza el o los procedimientos (hallazgo Nro.2.6)

4.10 En el caso de que el AyA desee aprovechar el modelo de sanas prácticas Guía de Fundamentos para la Dirección de Proyectos, actualizar la normativa de inversión (ejecución), para que se formule el Plan de Gestión de Riesgos de cada proyecto. Remitir a la Auditoría Interna la versión formalizada y divulgada del Marco Orientador, los manuales, guías, procedimientos e instructivos (hallazgo Nro.2.6)

Licda. Dilana Alpizar Cubero

Encargado

Lic. Francisco Navarro Martén

Encargado

Máster. Karen Espinoza Vindas
Auditora Interna

Licda. Laura Monge Fonseca
Director Área de

Anexo Nro.1

Rol ²⁵	Normativa	Responsabilidad
<p>Junta Directiva ²⁶²⁷</p>	<p>Ley Nro. 2726</p>	<p>Dirigir la política de la Institución, fiscalizar sus operaciones y acordar las inversiones de los recursos de la misma</p>
		<p>Acordar el Presupuesto Ordinario Anual y los Extraordinarios para someterlos a la aprobación de la Contraloría General de la República</p>

²⁵ Todos son responsables de cumplir con el artículo 12 de la Ley General de Control Interno en su artículo 12:

“Artículo 12. -Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.*
- e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa”*

²⁶ Conforme lo que norma la Ley General de Administración Pública, en su artículo 90, inciso e) son indelegables.

²⁷ Todos son responsables de cumplir las Normas de Control Interno para el Sector Público, en cuanto a proyectos:

“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”.*

Rol ²⁵	Normativa	Responsabilidad
<p>Junta Directiva</p>		<p>Dictar, reformar e interpretar los reglamentos internos necesarios para el mejor desarrollo de los fines del Instituto</p>
	<p>Reglamento Junta Directiva</p>	<p>3) En la última sesión del mes de julio de cada año, la Junta Directiva conocerá de todos los planes y proyectos globales e integrales que la administración se propone ejecutar durante el año correspondiente. En dicha sesión se aprobarán las propuestas que se presenten, previa discusión y aprobación de estas.</p> <p>23) La Junta Directiva podrá pedir rendición de cuentas al finalizar una determinada meta (plazo), de los resultados del proyecto o proyectos acordados, con las consiguientes advertencias y sanciones, en caso de comprobarse negligencia, impericia o cualquier otro descuido inexcusable, previo el debido proceso.</p> <p>25) La Junta Directiva no debe sustituir la gestión que corresponda a la Administración, pero, hará saber a la Administración Superior y a la Presidencia Ejecutiva, las medidas del caso cuando advierta que algún o algunos de los proyectos aprobados no se ejecutan.</p> <p>26) La Junta Directiva debe ser informada de manera oportuna de todos los proyectos o decisiones administrativas importantes que se den en la Institución, a efecto de que tenga una percepción clara y precisa de estos.</p>
<p>Presidencia</p>	<p>Ley de Planificación Nacional Nro. 5525,</p>	<p>Artículo 20.- Se establece el Consejo de Coordinación Interinstitucional, de conformidad con las normas que para los consejos asesores se estatuyen en este capítulo. Estará integrado por los personeros ejecutivos de más alta jerarquía de todos los entes descentralizados y por el Ministro de Planificación, quien lo presidirá.</p>
	<p>Reglamento Junta Directiva</p>	<p>Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia y Sub-Gerencia de AyA</p> <p>ARTÍCULO 26: Del Presidente Ejecutivo:</p> <p>5- Programará las actividades que se requieran para hacer cumplir las políticas y alcanzar los objetivos de AyA, dentro de los lineamientos de la política general del Estado, dictada por el Poder Ejecutivo y el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>9- <u>Dirigirá la política institucional y supervisará la Dirección de Planificación de AyA.</u></p> <p>11- Formará parte del Consejo de Coordinación Interinstitucional a que se refiere el artículo 19 de la Ley de Planificación Nacional.</p>

Rol ²⁵	Normativa	Responsabilidad
		<p>12- Requerirá 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 las mismas según corresponda.</p> <p>14- <u>Emitirá criterio y otorgará el visto bueno a los proyectos de presupuesto anual y extraordinario y lo elevará a la Junta Directiva, para su conocimiento, modificación o aprobación.</u></p> <p>15- Solicitará a la Gerencia informes estadísticos trimestrales sobre el cumplimiento del Plan Operativo Anual y ejecución presupuestaria, con el fin de asegurar la congruencia de dichos proyectos con la política Institucional.</p>
<p>Presidencia</p>	<p>Ley 9169</p>	<p>INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS, de la República de Costa Rica, en adelante denominado el “Prestatario”,</p> <p>3. ORGANISMO EJECUTOR</p> <p>Las partes convienen en que la ejecución del Programa y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco serán llevadas a cabo por el Prestatario, el que para los fines de este Contrato también será denominado “Organismo Ejecutor”</p> <p>. ARTÍCULO 7.03. Informes. El Prestatario o el Organismo Ejecutor, según corresponda, deberá presentar a la satisfacción del Banco, los informes relativos a la ejecución del Proyecto, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la finalización de cada Semestre o en otro plazo que las partes acuerden, preparados de conformidad con las normas que al respecto se acuerden con el Banco; y los demás informes que el Banco razonablemente solicite en relación con la inversión de las sumas prestadas, la utilización de los bienes adquiridos con dichas sumas y el progreso del Proyecto.</p> <p>IV. Ejecución</p>

Rol ²⁵	Normativa	Responsabilidad
		<p>4.01 El Beneficiario y Organismo Ejecutor del Programa será el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA). Para llevar a cabo la ejecución del Programa, el AyA contará con una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), quien será responsable por, entre otras, las siguientes funciones: (i) consolidar la información necesaria requerida por el Banco, específicamente el plan de adquisiciones, los planes operativos anuales (POA) y el plan de ejecución del Programa (PEP); (ii) solicitar y tramitar los desembolsos ante el Banco; y (iii) solicitar los vistos buenos y no objeciones del Banco. La UCP estará integrada por un Coordinador General del Programa, un Especialista en Adquisiciones, un Especialista Financiero, un Contador Técnico y un Especialista en Temas Ambientales y Sociales. La UCP se constituirá bajo la Dirección de Planificación del AyA, la cual depende de la Presidencia Ejecutiva del AyA</p>
<p>Presidencia</p>	<p>Reglamento Operativo de la Unidad Ejecutora PAPS</p>	<p>4.2.1 Organismo Ejecutor El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) es el organismo ejecutor del Programa y responsable ante los Financiadores por la administración de los recursos del Programa, sobre la base de los acuerdos y compromisos asumidos en el marco del Convenio de Financiamiento no Reembolsable y del Contrato de Préstamo del BID, siendo sus funciones principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efectuar el seguimiento general del Programa y asegurar la correcta implementación de éste, en cumplimiento a las condiciones y términos descritos en el Convenio de Financiamiento no Reembolsable, el Contrato de Préstamo y el presente RO. • Conformar el esquema organizacional general para la ejecución del Programa y designar al Coordinador General. • Asegurar el presupuesto anual necesario para cumplir el aporte de los recursos adicionales necesarios para la completa e ininterrumpida ejecución y administración del Programa. • Suscribir/renovar los Convenios de Delegación de la Administración, Operación y Mantenimiento de los Sistemas Rurales con las ASADAs beneficiadas • Suscribir los contratos con consultores, empresas constructoras y proveedores de servicios para la ejecución de los distintos componentes del Programa, en particular los referidos a la Unidad Ejecutora del Programa.

Rol ²⁵	Normativa	Responsabilidad
		<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar a las instancias nacionales correspondientes la acreditación ante el BID de los funcionarios que tendrán firmas autorizadas para: solicitar desembolsos, ordenar pagos, solicitar no objeciones a procesos de adquisiciones y contrataciones y suscribir correspondencia en nombre del Programa. • Apoyar a través de las Direcciones y Unidades Funcionales del AyA, en el desarrollo operativo del Programa, exclusivamente cuando así sea requerido por el Banco. • Aprobar el Reglamento Operativo (y sus modificaciones), Manuales, Guías e Instrumentos elaborados para la implementación del Programa, así como las modificaciones a efectuarse a los mismos.
<p style="text-align: center;">Gerente General</p>	<p style="text-align: center;">Ley Nro. 2726</p>	<p>Formular el plan de organización interna y funcional del Instituto, lo mismo que los programas de trabajo, para presentarlos a la consideración de la Junta, y dirigir la ejecución de los mismos</p>
		<p>Formular los presupuestos anuales de sueldos y gastos de funcionamiento, los cuales necesitarán la aprobación de la Junta Directiva</p>
	<p style="text-align: center;">Reglamento Junta Directiva</p>	<p>ARTÍCULO 34: La Gerencia, es el máximo órgano administrativo, y ostenta las facultades y atribuciones que al efecto establecen los artículos 12 y 25 de la Ley Constitutiva de AyA. Participará, junto con el Subgerente en las sesiones de Junta Directiva con voz, pero sin voto.</p> <p>ARTÍCULO 36: El Gerente será responsable ante la Junta Directiva del eficiente y correcto funcionamiento administrativo del Instituto y tendrá las siguientes atribuciones incluidas en la Ley Constitutiva del AyA:</p> <p>ARTÍCULO 37: La Junta Directiva podrá asignar a la Gerencia otras funciones, no explícitamente mencionada en la Ley Constitutiva del AyA, consecuentes con su cargo y responsabilidad.</p>

Rol ²⁵	Normativa	Responsabilidad
<p>Dirección de Planificación Estratégica (UPI)</p>	<p>Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN</p>	<p>UPI: las Unidades de Planificación Institucional establecidas en los artículos 3º inciso b) y 13 de la Ley de Planificación Nacional.</p> <p>Artículo 6º—Organización del SNP. El SNP estará constituido por órganos y subsistemas. Serán órganos del SNP:</p> <p>f) Las UPI.</p> <p>Artículo 19. —Funciones de MIDEPLAN. Dentro del SNP corresponderá a MIDEPLAN:</p> <p>o) Promover que las UPI dispongan de los recursos necesarios para atender sus funciones.</p> <p>CAPÍTULO III Las Unidades de Planificación Institucional Artículo 26. —Las UPI. Las instituciones sujetas a este Reglamento deberán incluir dentro de su estructura organizacional una UPI, de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 3.b) de la Ley de Planificación Nacional.</p> <p>Las UPI dependerán de las o los jercas institucionales y actuarán como órganos asesores. Las o los jercas institucionales deberán dotar a las UPI de los recursos humanos competentes y de los demás servicios y bienes que sean necesarios para garantizar su óptimo funcionamiento.</p> <p>Las oficinas de planificación que existan en órganos adscritos a ministerios, entes o empresas públicas funcionarán bajo la dirección y coordinación de la respectiva UPI. MIDEPLAN no otorgará aprobaciones conforme con sus competencias, si las instituciones solicitantes no cuentan con su respectiva UPI.</p> <p>Artículo 27. —Organización de las UPI. Las UPI tendrán su propia jefatura y estarán integradas por funcionarios inter disciplinarios con conocimientos conforme a sus funciones.</p> <p>Las UPI, en la realización de sus funciones, establecerán los procesos ordinarios y especiales correspondientes y para ello integrarán equipos de trabajo especializados conforme sea necesario, de acuerdo con la complejidad de la organización institucional y la diversidad de las competencias institucionales.</p>

Rol ²⁵	Normativa	Responsabilidad
		<p>Las UPI no podrán subdividirse salvo casos de excepción cuando el volumen, la diversidad y la complejidad de las funciones de la institución así lo ameriten. Las UPI integrarán las acciones de planificación de las oficinas que se subdividan.</p> <p>Artículo 28. —Funciones de las UPI. Las UPI tendrán las siguientes funciones:</p> <p>d) Dirigir y coordinar los procesos de seguimiento y evaluación del cumplimiento institucional de las políticas y metas establecidas en el PND y en los instrumentos de planificación institucional, considerando otros instrumentos de planificación nacional, sectorial y regional.</p> <p>e) Formular el PEI con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por MIDEPLAN.</p> <p>g) Formular el Programa Institucional de Inversiones Públicas, verificando su concordancia con las prioridades establecidas en el PND, en el PEI y con las políticas de endeudamiento público, así como inscribir los proyectos de inversión pública en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN y velar por el seguimiento de su ejecución.</p> <p>h) Apoyar a las o los jerarcas institucionales en las actividades de rendición de cuentas de la gestión institucional, con inclusión de la elaboración de memorias e informes que fomenten mayor transparencia ante la ciudadanía.</p> <p>i) Rendir informes semestrales y anuales ante la o el jerarca institucional sobre la evolución de la institución en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>k) Verificar el alineamiento de los proyectos de cooperación internacional que se realicen en la institución con las prioridades nacionales y velar por su inscripción en el SIGCI.</p>

Anexo Nro.2

Normativa	Observaciones
<p>Guía Metodológica para la gestión portafolio de proyectos</p>	<p>Si bien es cierto, esta guía realiza una referencia al Plan Estratégico Institucional, no hace referencia alguna al SEVRI institucional. La Guía indica: “El proceso de Gestión de Portafolio de Proyectos Institucional, velará por la contribución de los proyectos al logro del Plan Estratégico, para lo cual evaluará la Gestión de los Proyectos, con relación al cumplimiento de los puntos de control establecidos en cada fase e informes emitidos por los administradores de Programas y/o Proyectos”, sin embargo no norma nada respecto a la importante de la administración de riesgos en los proyectos de inversión pública, en la fase de preinversión ni en la fase de inversión.</p> <p>Específicamente en la evaluación de las iniciativas, las categorías orientadas a la prestación de los servicios de agua y saneamiento se priorizan según los impactos en la calidad de los servicios y la urgencia de llevar a cabo la misma, no obstante, no norman nada respecto a los riesgos del portafolio.</p> <p>En cuanto al control y seguimiento de los proyectos institucionales, tampoco hace referencia a la sana administración de los riesgos identificados.</p> <p>Por último, en cuanto a los informes tampoco hace referencia alguna a la administración de los riesgos, pero sí detalla lo que corresponde a los imprevistos en el período y acciones realizadas o por realizar.</p>
<p>Manual de Gestión de Proyectos de Inversión en AyA (Mayo, 2011)</p>	<p>Este Manual de Gestión de Proyecto, no fue derogado con la entrega en vigencia del Manual de Gestión de Proyectos, de la PMO en mayo del 2021. El Manual no realiza referencia alguna al SEVRI, ni al Marco Orientador.</p> <p>En cuanto a riesgos, solamente realiza una mención general en los siguientes apartados, sin establecer las responsabilidades, cuándo y cómo gestionar los riesgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.3.1 Proceso de administración de proyectos. • 2.7. Portafolio de Proyectos • 4.3 Fase de Inversión (Ejecución), cuando se indica únicamente la responsabilidad que tienen las Subgerencias (SAID, Comunales, GAM, Periféricos, Direcciones Nacionales y Unidades Ejecutoras) de incluir una planificación de riesgos, sin indicar el cómo.

Normativa	Observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> Metodología de priorización, en cuanto a la referencia al criterio de seguridad, con los proyectos que responden a la mitigación de riesgos a la seguridad en la prestación de servicios.
Metodología para la Administración de las Fases de los Proyectos en AyA (Mayo, 2011)	<p>Se indica que esta metodología es basa en la “Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos del Project Management Institute (PMI)”. La guía establece como uno de los entregables de la fase de planificación la programación de los riesgos, para lo cual se establece el formulario F-18 Programación de los Riesgos.</p>
	<p>En la documentación del control de cambios, existe un formulario Control de Cambios (ver F-20 Control de Cambios) utilizado cuando surgen riesgos.</p>
	<p>En cuanto a los roles únicamente establece las responsabilidades que tiene el rol del Coordinador de Proyectos y el Rol del Director de la Unidad Ejecutora en cuanto a “organizar y gestionar” los riesgos. No define responsabilidades a Rol Gerencial, al Rol Ejecutivo, el Rol del Director de Proyecto, el Rol Director de Fase de Proyecto, Rol del equipo de trabajo ni el Rol de Apoyo y Evaluación de Gestión de los Proyectos.</p>
	<p>En cuanto a control y seguimiento, se detalla la responsabilidad de identificar los riesgos, pero no se citan en las fases de planificación ni en la ejecución.</p>
Guía General de Documentación en la Administración de Proyectos de Inversión en AyA (Mayo, 2011)	<p>En la fase de preinversión no hace alusión alguna al SEVRI ni a la administración de riesgos. En cuanto a la fase de inversión (ejecución del proyecto) no se incluyen riesgos en los siguientes documentos:</p>
	<p>i. Acta constitutiva. No se detalla que se incluye el riesgo general del proyecto.</p>
	<p>ii. Agenda de trabajo: No se detalla el seguimiento del riesgo general del proyecto o la identificación de riesgos nuevo que puedan afectar el proyecto</p>
	<p>iii. Minuta reunión: Si bien es cierto, detalla los documentos a entregar no deja identificado el seguimiento y control a los riesgos.</p>
	<p>iv. Matriz de riesgos del proyecto. En el apartado 3.2.11 Planeamiento de Riesgos del Proyecto, se indica que el plan de riesgos es para la etapa de ejecución, de la fase de inversión, pero el formulario permite identificar la fase y etapa (preinversión, financiamiento o inversión). No cálculo el nivel de riesgo, después de la medida de control</p>

Normativa	Observaciones
	<p>v. Control de cambios. No hace alusión alguna variación al proyecto, que pueda afectar la gestión de los riesgos. A pesar de que se indican impactos no se hace alusión a la gestión de los riesgos y como afectan los costos para su adecuada administración</p> <p>vi. Avance del proyecto. Solamente tiene una línea referencia a la información de los riesgos, pero la guía no detalla la información mínima que permita evaluar la gestión de los riesgos, cualquier riesgo nuevo identificado o riesgo materializado.</p> <p>vii. Informe final de fase preinversión. Indica que se deben anotar los estudios de riesgos, pero no queda claro si es solo desastres o si son todos los riesgos asociados a los proyectos y los costos respectivos.</p> <p>viii. Informe final de la fase de diseño e inversión, no detalla la gestión de los riesgos y los costos de su administración. Tampoco detalla los riesgos materializados.</p>
Gestión de portafolio de inversiones (Febrero, 2021)	<p>No norma nada respecto al SEVRI ni gestión de riesgos, aunque hace referencia a la Ley General de Control Interno. No hacer referencia al Marco Orientador del SEVRI de AyA.</p> <p>En cuanto a los estudios financieros no hacer indica nada de los costos por la gestión de los riesgos (incluidos lo de desastres) ni las reservas de los proyectos.</p> <p>En cuanto a la información respecto a la evaluación trimestral del portafolios, no se norma que debe referenciarse a los riesgos y los costos de su gestión.</p>
Manual de Gestión de Proyectos (Mayo, 2021)	<p>Este Manual es una adopción del Guía de Fundamentos para la Dirección de Proyectos del PMI, en su sexta edición.</p> <p>El Manual no hace referencia al SEVRI. Si hace una explicación muy general Plan de Gestión de Riesgos y el análisis de las reservas. No existe un amplió desarrollo de esta área de conocimiento, en los procesos de planificación, ejecución y monitoreo y control de los procesos de Dirección de Proyectos.</p> <p>En cuanto a los roles, no deja claras las responsabilidades en cuanto a la gestión de los riesgos.</p>
Marco Orientador del SEVRI (2021)	<p>El Marco Orientados fue recientemente renovado con la aprobación de parte de la Junta Directiva en octubre del 2021, con el acuerdo No. 2021-446. Algunos vacíos que tiene el Marco Orientador en cuanto al tema de gestión de riesgos en los proyectos de inversión pública al menos son los siguientes:</p> <p>i) No incluye como parte del bloque de legalidad, el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación y sus reformas</p>

Normativa	Observaciones
	ii) Falta un objetivo específico en cuanto al portafolio, programas y proyectos de inversión pública
	iii) En el establecimiento y mantenimiento del SEVRI, no se establecen acciones específicas en cuanto a la gestión de los riesgos del portafolio, programas y proyectos de inversión. Tampoco, con respecto a las fases y etapas en los proyectos de inversión pública, incluyendo los riesgos por desastres.
	iv) No se considera como insumo los portafolios y los programas de inversión pública del AyA y sus respectivos informes de avance
	v) No se consideran como insumos los Planes de Gestión de riesgos de los proyectos.
	vi) No se consideran como insumo los reglamentos operativos de las unidades ejecutoras (por ejemplos BID y BCIE)
	vii) No se consideran como insumo los pronósticos de costos de los proyectos ²⁸ y como pueden afectar los objetivos
	viii) En el análisis organizacional no se consideran los portafolios y los programas de inversión pública del AyA
	ix) En las áreas de impactos no se consideran los proyectos de inversión pública.
	x) En las estructuras de los riesgos, específicamente en cuanto a las actividades, no se indica específicamente la referencia a los proyectos de inversión pública (según la definición dada por MIDEPLAN)
	xi) Respecto a la identificación del responsable de la administración de riesgos, no se consideran la definición de roles y responsabilidades del portafolio, programa y proyectos, con lo cual no se consideran los roles de director del proyecto y del patrocinados. Se indica que debe pasar Subsistema Control Estratégico.
	xii) Glosario no contempla: portafolio, programa, proyecto, proyecto de inversión pública, patrocinador, director de proyecto, riesgo individual del proyecto y riesgo general del proyecto.
	xiii) No se detallan las metodologías de análisis datos (simulación, sensibilidad, árbol de decisiones o el diagrama de influencias)

²⁸ Como las Estimaciones hasta la conclusión (ETC), Estimación a la Conclusión (EAC), Presupuesto hasta la Conclusión (BAC) e Índices de Desempeño del Trabajo para Completar (TCPI)

Normativa	Observaciones
	<p>xiv) No se detallan en la planificación de las respuestas a los riesgos, lo correspondiente a las reservas de contingencias.</p> <p>xv) No existe una separación de las estrategias de respuestas para los riesgos en el proyecto, con las estrategias para el riesgo general del proyecto.</p> <p>xvi) En cuanto la documentación que es una salida del proceso no queda clara, la documentación en cuanto los riesgos del proyecto y en el proyecto y a quienes deben remitirse, por ejemplo, la Junta Directiva, para cumplir con la competencia de fiscalización</p> <p>xvii) No se indicada nada respecto a los controles de cambios del proyecto.</p>
<p>Instrucción de trabajo: Control de Cambios al Proyecto (CEG-10-01-I1):</p>	<p>No hace una manifestación expresa que la implementación de las respuestas a los riesgos puede dar lugar a una solicitud de cambio de las líneas base de costos o del cronograma o de otros componentes del plan de la dirección del proyecto en ejecución.</p>
<p>Gestión de Proyectos (CEG-10-01-P)</p>	<p>En el apartado 7.2.5 Elabore la Matriz de Riesgos, no se detalla claramente que se está ante un Plan de Gestión de Riesgos, como un Área de conocimiento (para los procesos de planificación, ejecución y el de monitoreo y control). Tampoco se detallan los elementos claves mínimos que debe incluir el Plan de Gestión de Riesgos, lo que preocupa a esta Auditoría Interna, que la gestión de riesgos se vea como completar y actualizar una matriz, y no como un plan de gestión.</p> <p>No detalla como parte de los insumos mínimos que deben considerarse, la base de estimaciones, pronósticos de costos, estimaciones de duraciones, lista de hitos o los pronósticos del cronograma.</p> <p>Los criterios de probabilidad e impacto deben ser actualizados con los cambios del Marco Orientado del 2021; pero en el caso del impacto, debería detallar como afecta el tiempo y costo del proyecto.</p> <p>No queda documentado el Matriz de probabilidad e impacto.</p> <p>No se incluye como una medida el escalar. Lo cual puede ocurrir, y por lo tanto puede tener afectación al rol del Patrocinador.</p> <p>No se detalla con cuanta priorización el Líder debe actualizar la Matriz de Riesgos.</p>

Normativa	Observaciones
	<p>En cuanto al análisis cuantitativo no se hacer referencia al análisis datos (simulación, sensibilidad, árbol de decisiones o el diagrama de influencias)</p> <p>En cuanto al apartado 7.3.13 Monitoreo de los riesgos, no dejar en evidencia loa información de desempeño que debe quedar durante la ejecución del proyectos, como: el análisis de la efectividad de las respuesta a los riesgos, si el nivel del riesgo general del proyecto ha cambiado, el estado de los riesgos individuales del proyecto han cambiado, se respetó el Marco Orientador, las reservas para contingencias (costos y cronograma) y lo más importante la estrategia del proyectos es validad, así como no existe una variación a los objetivos y alcance del proyecto.</p>
<p>Gestión del Comité Ejecutivo de Proyectos (CEG-10-02-I3).</p>	<p>A pesar de que dicho instructivo tienen como alcance y servir de base para la gestión adecuada del Comité Ejecutivo de Proyectos, desde la definición de los proyectos a ser convocados, hasta el seguimiento de los acuerdos generados en dicho comité, no detalla en forma específica el rol de este comité respecto al SEVRI ni a la gestión de los riesgos del portafolio, programas y proyectos.</p>
<p>Priorización de proyectos (CEG-10-02-I4)</p>	<p>Existe la siguiente indicación: “las variables I2 y U3 no tienen información, debido a que su definición depende un análisis que está en proceso por parte de la UEN Investigación y Desarrollo, específicamente el área funcional de Gestión de Riesgos; así como la Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) y la Dirección de Planificación Estratégica”. Esas variables son: Vulnerabilidad de fuentes hídricas o infraestructura cambio climático (I2) y Amenaza inminente daño infraestructura y fuentes de agua en uso (U3). Es decir, cuando empieza a regir el instructivo (12.03.2021) se conoce que no está terminado. No hace referencia a los SEVRI, ni al riesgo del proyecto.</p>
<p>Procedimientos Gestión de la información (CEG-10-02-P):</p>	<p>El objetivo del procedimiento es Garantizar el aprovisionamiento adecuado y oportuno de la información del estado de los programas de inversión en tiempo y forma para asegurar la toma de decisiones eficaz por parte de la Administración Superior. En el acápite 7.13, norma que la PMO prepara un informe a cada ejecutor de los hallazgos de cada proyecto. No obstante, dentro de los hallazgos no se incluye el monitoreo periódico de los riesgos.</p>
<p>Generación de capacidades (CEG-10-03-P):</p>	<p>Este procedimiento tiene como objetivo: “Asegurar la dotación de capacidades en los profesionales involucrados en la gestión de proyectos de una manera concordante con las mejoras continuas propuestas en esta materia”. No existe una coordinación con la DPE o Control Interno para el tema de riesgos o SEVRI.</p>

Normativa	Observaciones
Auditoría de proyectos (CEG-10-04-P):	<p>La única unidad que tienen competencias por ley para auditar es la Auditoría Interna del AyA, en forma objetiva e independiente. La Administración Activa, lo que realiza son evaluaciones.</p> <p>El documento no hace referencias a las evaluaciones del SEVRI, la valoración de riesgos en la fase de preinversión y la gestión de riesgos en la fase de inversión (en sus diferentes etapas).</p>
Reglamento Operativo del BCIE	<p>Con el oficio ORCR 260/2021 del 2 noviembre del 2021, el Banco Centroamericano de Integración Económica, respondió ante una consulta de la Auditoría Interna:</p> <p><i>“La Unidad Ejecutora o el Organismo Ejecutor desarrolla un Reglamento Operativo, el cual deberá ser presentado al Banco para su respectiva no objeción y que deberá contener los aspectos necesarios en cuanto a la coordinación, gestión, seguimiento y recursos requeridos para el desarrollo de los proyectos, de acuerdo con el alcance y el cumplimiento contractual formalizado entre las partes.”</i></p> <p>En el RO se indica que el Comité de Dirección de la Unidad Ejecutora, es el responsable de la dirección estratégica, coordinación y ejecución en alcance, tiempo y costos de los Programas y Proyectos del Portafolio de Inversiones AyA/ BCIE; está integrado representantes de la Gerencia General y Subgerencia General, el Director de la Unidad Ejecutora Portafolio de Inversiones AyA/ BCIE, las Direcciones de: Control y gestión de riesgo, Programas y Proyectos, Pre inversión y Construcción, Ampliación Acueducto Metropolitano, Reducción de Agua No Contabilizada y Eficiencia Energética.</p> <p>Norma una función en la siguiente función en los cargos de Gerencia General, Unidad Ejecutora Portafolio de Inversiones AyA- BCIE de los componentes y del Programa de Reducción de Agua No Contabilizada y Eficiencia Energética (RANC-EE): Garantizar el cumplimiento de las acciones necesarias para el correcto funcionamiento del Sistema de Control Interno, y el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional de la Unidad Ejecutora.</p> <p>ablece como uno de los procesos: Identificación, evaluación y seguimiento a los riesgos y medidas de control identificadas para los programas y proyectos. Pero no queda claro quién es el responsable directo.</p> <p>No obstante, se determina las siguientes debilidades: no se consideró a la DPE ni a Control Interno en la redacción del Reglamento Operativo. Y solo se cita a la primera en las relaciones internas</p> <p>No se considera como un factor de éxito la gestión de riesgos del programa, de los proyectos y en los proyectos.</p> <p>En cuanto al Seguimiento, Control y Supervisión de la Ejecución de los Programas y Proyectos,</p>

Normativa	Observaciones
<p>Reglamento Operativo del BID-PAPS</p>	<p>no establece claramente el monitoreo de los riesgos.</p> <p>El RO deja claro que en la estructura del AyA existe el subsistema relacionado con el control estratégico e incluye el SEVRI. También se incluye como parte de la normativa interna el SEVRI. En el punto 6.4.5 se incluye la Matriz de Gestión de Riesgos y Problemas (MGRyP) y se indica:</p> <p>Este proceso se ha venido ejecutando con el BID desde el proceso de planificación, que comprendió el período de 18 de diciembre de 2014 (día del otorgamiento de la elegibilidad del Préstamo) y la fijación de Línea Base de este Contrato de Préstamo. Para esta labor de forma colegiada con el BID, se elaboró una matriz de riesgos, la cual detalla la gestión de riesgos y los factores de probabilidad.</p> <p>En cuanto a los informes se detalla que debe incluirse “Riesgos o problemas identificados (riesgos activos/materializados): en este apartado, se detallan el estado actual de las acciones implementadas y/o medidas de mitigación para cada uno de los riesgos identificados, así como los que a la fecha del reporte representan un problema por su materialización”.</p> <p>No queda claro el responsable en cada actividad del SEVRI, ni en cuanto al monitoreo. No se consideró a la DPE ni a Control Interno en la redacción del Reglamento Operativo. Y solo se cita a la primera en las relaciones internas</p>

ANEXO NRO.3

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER 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)

Párrafo	Detalle		
RESUMEN Página 5	<p>Las debilidades señaladas en la normativa están relacionadas con duplicidad de funciones en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica (UPI, según MIDEPLAN) la cual esta adjunta a la Presidencia Ejecutiva con respecto a la Oficina de PMO, la cual no está autorizada por MIDEPLAN, pero, sin embargo, ha tomado un rol en la gestión de proyectos, por lo que se ha generado duplicidad en las funciones que le corresponden a la UPI. Sin embargo, muchas de las funciones de la DPE, no se cumplen a cabalidad, debido a que no cuenta con el recurso humano necesario para cumplir con lo designado por MIDEPLAN.</p> <p>Con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre del 2021, el Director de Planificación Estratégico indicó: “No solo podría estarse dando duplicidad de funciones, sino emitiendo lineamientos contrapuestos y problemas con las cargas de trabajo que tienen las áreas de la DPE y PMO”.</p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumentos AI	Es un resumen ejecutivo.		

Párrafo	Detalle		
RESUMEN (Página 5)	<p>no cuenta con un sistema de información para los proyectos de inversión pública que incluya todas las fases y etapas del ciclo de vida, pese a la DPE y la Oficina de PMO, están trabajando en una iniciativa, a la fecha no está en producción ningún sistema integral que recopile la información de todo el ciclo de vida del proyecto.</p> <p>Con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre del 2021, el Director de Planificación Estratégico indicó:</p> <p>Si bien indica que el sistema de información integral para las inversiones no está en PRODUCCIÓN, el mismo está en DESARROLLO con la colaboración de la Dirección de Sistemas de Información y el trabajo conjunto de la GG- PMO y DPE, denominado Sistema Integral de Proyectos.</p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumentos AI	No se acepta ya que la Auditoría Interna lo señaló de esa forma.		

Párrafo	Detalle		
ANTECEDENTES (Página 13)	<p>Tabla 1 <i>Presupuesto del Plan de Inversión Pública</i></p> <p>Con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre del 2021, el Director de Planificación Estratégico indicó:</p> <p>La información de Cooperaciones no reembolsables está determinada por los fondos de transferencia, que incluye tantas donaciones, recursos de FODESAF, CNE, municipalidades, entre otros; por lo que se debe aclarar el concepto.</p>		
¿Se acoge?	Si (x)	No ()	Parcial ()
Argumentos AI	Se pone nota al pie		

Párrafo	Detalle		
Antecedentes (Página 15)	<p><i>La Junta Directiva del AyA aprobó en la sesión ordinaria Nro.2018-263, una PMBOK4, metodología, basada en la sexta edición de la Guía, la cual actualmente es utilizada en la Gerencia General, como parte de las mejoras en la ejecución de las inversiones. Esta Guía define cinco grupos de procesos de la Dirección de Proyectos y diez Áreas de Conocimiento, los cuales se plasman en un Manual de Gestión de Proyectos, que empezó a regir el 12 de mayo del 2021.</i></p> <p>Con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre del 2021, el Director de Planificación Estratégico indicó:</p> <p>No se brindan justificación del porque se aprueba un manual en 2018 y empieza a regir hasta mayo del 2021.</p> <p>De acuerdo con el accionar y directrices, se inicia parcialmente desde su aprobación</p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumentos AI	No, al ser información para ubicar al lector con el informe en antecedentes.		

Párrafo	Detalle		
2.1 (Página 15)	<p>Al comparar la regulación del SNIP, demuestra que la normativa aprobada para la Dirección de Planificación Estratégica está alineada de forma parcial, en el tanto la normativa interna incluye una “fase de promoción, negociación y financiamiento”, cuando corresponde a una etapa de la fase de inversión, además, no se hace referencia a la Gestión metodológica de identificación, formulación, evaluación de proyectos de Acueductos y Alcantarillado en Costa Rica, la cual está vigente y fue diseñada específicamente para la pre-inversión de los proyectos en AyA.</p> <p>Con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre del 2021, el Director de Planificación Estratégico indicó:</p> <p>Debe aclararse que la aprobación del Manual fue en 2011, mientras que la Guía metodológica de identificación, formulación, evaluación de proyectos de Acueductos y Alcantarillado en Costa Rica es del 2012.</p>		

Párrafo	Detalle		
¿Se acoge?	La normativa que se encontraba vigente para ese momento estaba en función de la metodología del ICAP, mientras que el Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, que establece tres fases (Decreto Ejecutivo Nro. 43251-PLA) es del 2021 en función de la iniciativa del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo el enfoque de administración de proyectos de desarrollo por resultados (PM4R).		
	Si (X)	No ()	Parcial ()
Argumentos AI	Se realiza la aclaración en el informe		

Párrafo	Detalle		
2.1 (Página 18)	a. La Oficina de PMO, continúa aprobando más normativa, sin verificar la existencia de lo que ha emitido la Dirección de Planificación Estratégica o asegurar la derogatoria de la normativa anterior para que no sea publicada.		
	Con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre del 2021, el Director de Planificación Estratégico indicó: Debe de quedar claro que los lineamientos, normativa emitida por la Dirección de Planificación Estratégica es conforme al bloque de legalidad emitido por entes externos.		
¿Se acoge?	Si (X)	No ()	Parcial ()
Argumentos AI	Se realiza una ampliación al respecto		

Párrafo	Detalle		
CONCLUSIONES (Página 61)	<p>4.1 Actualizar y estandarizar en coordinación con la Unidad de Control Interno y la Dirección de planificación Estratégica, el marco normativo institucional de acuerdo con manuales, guías, instructivos y formularios, que requieren ser actualizados conforme a la normativa emitida por MIDEPLAN. 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. Siempre que se remita para aprobación de la Junta Directiva una nueva propuesta, modificación o derogación, al bloque de legalidad institucional, adjuntar una certificación de la Dirección Jurídica, que el mismo no es contrario o se contraponga a la normativa existente interna o externa</p> <p>Con el oficio PRE-PLA-2021-00533 del 15 de diciembre del 2021, el Director de Planificación Estratégico indicó:</p> <p>“Se especifique que la Dirección de Planificación coordine lo relacionado a la normativa de MIDEPLAN, dado que es a quién lo corresponde coordinar y velar que se cumpla. A su vez, que se tome en cuenta los requerimientos del Ente Regulador de los servicios de agua potable y saneamiento”</p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumentos AI	Quien debe asegurar el cumplimiento del bloque de legalidad es el Gerente General, lo cual fue recomendado en el informe.		

Párrafo	Detalle
<p>RESUMEN (Página 5)</p>	<p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>En cuanto a la presunta duplicidad de funciones, el informe señala lo siguiente:</p> <p>Las debilidades señaladas en la normativa están relacionadas con duplicidad de funciones en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica (UPI, según MIDEPLAN) la cual esta adjunta a la Presidencia Ejecutiva con respecto a la Oficina de PMO, la cual no está autorizada por MIDEPLAN, pero, sin embargo, ha tomado un rol en la gestión de proyectos, por lo que se ha generado duplicidad en las funciones que le corresponden a la UPI. Sin embargo, muchas de las funciones de la DPE, no se cumplen a cabalidad, debido a que no cuenta con el recurso humano necesario para cumplir con lo designado por MIDEPLAN. (La negrita no es del original)</p> <p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>Sin embargo, no queda claro para la administración cuáles son específicamente las funciones que la Auditoría Interna identificó que en apariencia están duplicadas, ya que se hizo una revisión exhaustiva de las funciones que le corresponden a la UPI y se cotejó contra las funciones que se desempeñan en la Oficina de Gestión de Proyectos, sin embargo, no se encontró de duplicidad en ninguna de ellas.</p> <p>Para ello, se revisaron las funciones establecidas para las UPI en el Artículo 28 del decreto 37735, vigente y publicado en Gaceta en mayo del 2013, que a letra citan:</p> <p>Artículo 28.-Funciones de las UPI. Las UPI tendrán las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dirigir los procesos de planificación institucional dentro de los lineamientos, metodologías y procedimientos establecidos por la o el jerarca institucional y por el SNP. b) Operar como parte integrante del SNP para asegurar su efectivo funcionamiento y el cumplimiento de los instrumentos de planificación y de rendición de cuentas.

Párrafo	Detalle
	<p>c) Colaborar con MIDEPLAN como rector técnico del SNP, proporcionando los insumos y requerimientos que les solicite.</p> <p>d) Dirigir y coordinar los procesos de seguimiento y evaluación del cumplimiento institucional de las políticas y metas establecidas en el PND y en los instrumentos de planificación institucional, considerando otros instrumentos de planificación nacional, sectorial y regional.</p> <p>e) Formular el PEI con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por MIDEPLAN.</p> <p>f) Elaborar y proponer a la o al jerarca institucional el POI y verificar su incorporación en la formulación de los presupuestos institucionales.</p> <p>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. (Así reformado el inciso anterior por el artículo 34 del Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aprobado mediante decreto ejecutivo N° 43251 del 15 de setiembre de 2021)</p> <p>h) Apoyar a las o los jerarcas institucionales en las actividades de rendición de cuentas de la gestión institucional, con inclusión de la elaboración de memorias e informes que fomenten mayor transparencia ante la ciudadanía.</p> <p>i) Rendir informes semestrales y anuales ante la o el jerarca institucional sobre la evolución de la institución en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>j) Proponer iniciativas de evaluación que sirvan para analizar los efectos de las estrategias y de las políticas que han sido implementadas e impulsar medidas de mejoramiento continuo de la planificación institucional.</p> <p>k) Coordinar con los Enlaces Institucionales de Cooperación Internacional las actividades de cooperación internacional. (Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 38491 del 12 de mayo del 2014)</p> <p>l) Proponer los diseños de los procesos de organización institucional y dar seguimiento a las reorganizaciones aprobadas por MIDEPLAN, informando oportunamente a la o el jerarca institucional y a MIDEPLAN.</p>

Párrafo	Detalle		
	<p>m) Realizar análisis y estudios sobre el comportamiento institucional para apoyar propuestas de desarrollo de mediano y largo plazo.</p> <p>n) Coordinar con las oficinas de la respectiva institución la transferencia de información al Centro de Información de Planificación para el Desarrollo.</p> <p>o) Mantener actualizados registros sobre información y estadísticas de la gestión estratégica institucional, incluyendo la generación de estándares y parámetros que sirvan de insumos para la formulación y ejecución de la gestión institucional y para la evaluación de sus resultados e impactos.</p> <p>p) Promover la desconcentración y descentralización cuando previos estudios técnicos se determine su conveniencia para mejorar la prestación de los servicios públicos que brinda su institución.</p> <p>q) Velar por la participación ciudadana en los procesos de planificación institucional.</p> <p>r) Apoyar a la o el jerarca institucional en la realización de labores de control interno y valoración de riesgos institucionales, en concordancia con la planificación institucional y conforme a las directrices emitidas por la Contraloría General de la República.</p> <p>s) Cooperar y coordinar actividades con las Secretarías Sectoriales para una efectiva integración del respectivo sector. Las UPI y las Secretarías Sectoriales generarán alianzas para desarrollar procesos de planificación conjuntos y de responsabilidad compartida.</p> <p>t) Establecer y coordinar acciones de capacitación institucional en aspectos de planificación.</p> <p>u) Cualesquiera otras que contribuyan al logro de sus cometidos.</p> <p>Por lo anterior, respetuosamente se rechaza categóricamente lo expuesto por la Auditoría en el párrafo supra citado, por no estar sustentado en evidencia, ya que no se encontró ninguna función duplicada.</p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumentos AI	<p>En el análisis que realizó la Gerencia General, no considero el artículo 15 del Reglamento para el funcionamiento del SNIP (Decreto Ejecutivo 43251-PLAN) y la comparación del mismo con el MOF y con las funciones señaladas en el Manual de Gestión de Proyectos AyA (Código: CEG-10-01-M1).</p>		

Párrafo	Detalle
	<p>6.1.3. Rol clave 3: Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) Es el equipo dentro de la organización que estandariza los procesos de gobernanza relacionados con el proyecto y facilita el intercambio de recursos, metodologías, herramientas y técnicas de gestión de proyectos. Entre las funciones de la PMO se incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proveer metodologías, lineamientos, capacitaciones y herramientas de gestión de proyectos. Decreto Ejecutivo 43251-PLAN, • Proveer soluciones de gestión de información para uso de los líderes de proyecto. Decreto Ejecutivo 43251-PLAN, • Supervisar el cumplimiento del funcionamiento adecuado del sistema de gestión de proyectos institucional. Decreto Ejecutivo 43251-PLAN, • Apoyar al líder de proyecto en las comunicaciones de las necesidades de los proyectos. • Ayudar en la compilación y divulgación de activos de los procesos de la organización. • Proveer información centralizada de proyectos y programas. Decreto Ejecutivo 43251-PLAN • Apoyar en el suministro de recursos para los proyectos. • Liderar y promover auditorías en los procesos de gestión de proyectos. • Apoyar al líder de proyecto en la transversalización requerida para los procesos de los proyectos dentro de las áreas funcionales de la institución. • Patrocinar proyectos

Párrafo	Detalle
	<p>Normas técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública que fueron derogadas en el 2021, normaba:</p> <p>Formular, actualizar, evaluar y dar seguimiento al PIIP, al PNIP y a los proyectos del BPIP que corresponden a la institución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar, en conjunto con las Unidades Ejecutoras institucionales de proyectos la evaluación ex-ante de los proyectos de inversión pública, <u>conforme a las metodologías y normas establecidas por el SNIP.</u> • <u>Contar con un inventario institucional actualizado de los proyectos de inversión pública, en coordinación con la UIP del MIDEPLAN.</u> • Tramitar por medio del Jerarca Institucional, la inscripción de los proyectos institucionales ante el BPIP. • Fomentar el adecuado proceso de programación y presupuestación de la inversión pública institucional. • <u>Promover la formación de capital humano institucional en la formulación y evaluación de proyectos.</u> • Asesorar y apoyar a los Jerarcas institucionales en la toma de decisiones sobre los procesos de inversión pública.

Párrafo	Detalle		
Resultado 2.1 (Página 17)	<p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>Página 17</p> <p>En la Tabla N2, se hace la aclaración de que el Manual de Gestión de Proyectos en AyA no es exclusiva para la etapa de ejecución en la fase de inversión, sino que es aplicable a los proyectos en todas las etapas de su ciclo de vida desde que el proyecto es constituido y se le asigna un número BPIP.</p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumentos AI	El comentario no es claro en cuanto a lo que la Gerencia General desea señalar.		

Párrafo	Detalle		
Resultado 2.1 (Página 19, párrafo 2)	<p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>En cuanto al apartado 2 Resultados, numeral 2.1 Normativa interna con vacíos, sin actualizarse y duplicada, el informe de auditoría en la página 19 cita lo siguiente:</p> <p>Del mismo análisis de la normativa de MIDEPLAN y el Manual de Gestión de Proyectos emitido por la Oficina de PMO, se logró determinar que, algunos de los atributos necesarios para cumplir con esta normativa la cual rige para la gestión proyectos de inversión de MIDEPLAN no se encuentran dentro de ésta o no la indican, por lo cual, de haberse derogado en el 2018 la normativa emitida en el 2011 por la Dirección de Planificación Estratégica, quedando solo la normativa de la Oficina de PMO, se estaría incumpliendo con lo establecido por MIDEPLAN, ya que la metodología de PMBOK, no contempla la preinversión ni la gestión del portafolio.</p>		

Párrafo	Detalle
	<p>Del texto anteriormente citado, no queda claro para la Administración, en que atributos presuntamente se estaría incumpliendo si a futuro la administración decide derogar la normativa emitida por la Dirección de Planificación Estratégica en el 2011, la cual está compuesta por varios documentos, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • • Guía General de Documentación en la Administración de los Proyectos de Inversión en AyA. Aprobada con el Acuerdo de Junta Directiva 2011-152 • • Manual de Gestión Proyectos de Inversión en AyA. Aprobada con el Acuerdo de Junta Directiva 2010-033 • • Metodología para la Administración de la Fases de los Proyectos en AyA. Aprobada con el Acuerdo de Junta Directiva 2015-323. <p>Es necesario aclarar que “la metodología PMBOK” no existe. Lo que sí existe es una Guía de Fundamentos para la Dirección de Proyectos. La Guía del PMBOK®, cita textualmente lo siguiente:</p> <p>El PMBOK no es una metodología, es una base sobre la que las organizaciones pueden construir metodologías, políticas, procedimientos, reglas, herramientas, técnicas y fases del ciclo de vida necesarios para la práctica de la dirección de proyectos. (P2, 2017).</p> <p>En otro orden de ideas, es de conocimiento institucional que el AyA cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad, por lo que a la hora de derogar un documento se tomarán todas las previsiones que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones que emitan los órganos competentes.</p> <p>No omito señalar que como parte del Sistema de Gestión de la Calidad, se estará tramitando la derogatoria de todos los documentos que contengan aprobaciones de manuales, metodologías, procedimientos, guías, protocolos o algún otro documento, el cual ha perdido vigencia y que actualmente cuenta con información documentada (Procedimientos, Manuales, Instrucciones de Trabajo o Formularios) actualizada la cual cumple con los más recientes estándares institucionales definidos y que se encuentra aprobada y debidamente registrada en el Sistema de Gestión de la Calidad.</p>

Párrafo	Detalle		
¿Se acoge?	Si ()	No ()	Parcial (x)
Argumentos AI	Se cambia el nombre de “metodología” a Guía. Y en cuanto a la normativa vigente, la recomendación es clara en cuanto a indicar, se debe revisar, analizar y ajustar la normativa, conforme al bloque de legalidad que regula esta materia.		

Párrafo	Detalle
Resultado 2.1 (Página 23)	<p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>Apartado 2 Resultados, numeral 2.1 Normativa interna con vacíos, sin actualizarse y duplicada.</p> <p>El informe de auditoría en la página 23 cita lo siguiente: La duplicidad de información genera incertidumbre y confusión para los funcionarios que gestionan proyectos y para los entes fiscalizadores, el no contar con un marco de gobernabilidad que pueda centralizar toda la normativa, y evaluar la funcionalidad de esta, consecuentemente se afecta el ordenamiento del proceso de inversión pública en cada fase y etapa del ciclo de vida del proyecto. Además, estas debilidades en el marco normativo institucional actual pueden generar costos adicionales, en alcance y tiempo, ya que, al haber incertidumbre en algunos procesos, se alarga los plazos y generando un riesgo de desaprovechamiento de los recursos presupuestados, por ende, el posible incumplimiento de los objetivos de proyecto y de los institucionales.</p> <p>Además, encaren los procedimientos para gestionar proyectos de inversión pública, debilitando el sistema de control interno, al generarse normativa por parte de la administración, la cual, en aras de generar confiabilidad en la información, se crea incertidumbre y desconfianza en los insumos, debido a que los formularios no están sistematizados.</p>

Párrafo	Detalle		
	<p>Respecto a la cita anterior, no es correcto declarar que el AyA no cuenta con un marco de gobernabilidad, existiendo entre otros mecanismos, un Sistema de Gestión de la Calidad con procesos, responsables, recursos, riesgos e indicadores definidos para el cumplimiento de la misión y visión institucional, incluido el desarrollo de infraestructura. Asimismo, se considera inoportuno asegurar que los procedimientos y el marco normativo actual encarecen proyectos de inversión pública, sin existir de por medio el análisis cuantitativo y estadístico que valide y certifique lo declarado en el Informe.</p> <p>Por este motivo, se solicita re considerar lo declarado, siendo únicamente juicios de valor, sin el respaldo de evidencia objetiva que permita confirmar una correlación positiva entre el alza de los costos de los proyectos y los procedimientos y marco normativo vigente.</p> <p>Adicionalmente, se sugiere de forma general, dotar de mayor claridad en la redacción, objetividad y evidencia que respalde las aseveraciones realizadas, así como los hallazgos expresados, ya que la redacción actual dificulta la comprensión y genera un margen de interpretación al lector, lo cual significa un riesgo, siendo además este informe un documento por excelencia para promover la mejora continua de la gestión del AyA.</p>		
¿Se acoge?	Si ()	No ()	Parcial (x)
Argumentos AI	<p>Respecto a la aseveración: “dotar de mayor claridad en la redacción, objetividad y evidencia que respalde las aseveraciones realizadas”, es la administración activa la que no aporta evidencia en cuanto a la “objetividad”.</p> <p>En cuanto al marco de gobernabilidad, se ajustó la redacción respecto.</p>		

Párrafo	Detalle
<p>Resultado 2.2 (Página 23) Apartado 2</p>	<p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>Apartado 2 Resultados, numeral 2.2 Duplicidad de funciones en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica y la Oficina de PMO, la cual no está autorizada por MIDEPLAN.</p> <p>El informe de auditoría en la página 23 cita lo siguiente:</p> <p>Se logra evidenciar duplicidad de algunas funciones en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica y la Oficina de PMO de la Gerencia General, de acuerdo con la Ley de Planificación Nacional Nro. 5525, artículos 3, inciso b) y 13, nos señala la Unidad de Planificación Institucional. Además, el Decreto Nro. 37735, en su artículo 27, señala que las UPI, no podrán subdividirse salvo casos de excepción e integrarán las acciones de planificación las oficinas que se subdividan, esto fue confirmado por la Unidad de Reforma Institucional de MIDEPLAN, con el oficio MIDEPLAN-AME-URI-OF-0024-2021.</p> <p>Sin embargo, luego de una revisión de la Ley de Planificación Nacional Nro. 5525, artículos 3, que cita lo siguiente:</p> <p>Artículo 3º.- Constituirá el Sistema Nacional de Planificación los siguientes organismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales. c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros. <p>Y el artículo 13, a saber:</p> <p>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,</p>

Párrafo	Detalle
	<p>en lo que se refiere a unidad de organización y orientación del Sistema Nacional de Planificación, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>De la misma manera, se revisó lo indicado por el Decreto Nro. 37735, en su artículo 27, que a letra cita:</p> <p>Artículo 27.-Organización de las UPI. Las UPI tendrán su propia jefatura y estarán integradas por funcionarios interdisciplinarios con conocimientos conforme a sus funciones. Las UPI, en la realización de sus funciones, establecerán los procesos ordinarios y especiales correspondientes y para ello integrarán equipos de trabajo especializados conforme sea necesario, de acuerdo con la complejidad de la organización institucional y la diversidad de las competencias institucionales.</p> <p>Las UPI no podrán subdividirse salvo casos de excepción cuando el volumen, la diversidad y la complejidad de las funciones de la institución así lo ameriten. Las UPI integrarán las acciones de planificación de las oficinas que se subdividan.</p> <p>Por lo anterior, no se encontró evidencia de duplicidad de ninguna función en cuanto al rol de Dirección de Planificación Estratégica y la Oficina de PMO de la Gerencia General, por lo que se le solicita replantear totalmente el apartado 2.2 del informe.</p> <p>Asimismo, la Dirección de Planificación Estratégica, tiene a su cargo el Área de Planeamiento Físico y Gestión Cartera de Proyectos, cuyas funciones se encuentran señaladas en el Manual de la Organización Funcional vigente y aprobado, en punto 6 de sus funciones y responsabilidades “desarrollar y actualizar las metodologías a seguir en las diferentes etapas del proceso de Gestión de Proyectos en AyA”. Por lo tanto, es dicha Dirección a la que le corresponde la normativa interna en gestión de proyectos de inversión, y bajo la supervisión de la Presidencia Ejecutiva, según la estructura Orgánica.</p> <p>Por otra parte, se determinó que la Oficina de PMO, adjunta a la Gerencia General no está aprobada como una unidad por parte de MIDEPLAN, pese a que mediante acuerdo de Junta</p>

Párrafo	Detalle
	<p>Directiva No. 2018-263 de 23 de agosto de 2018, se aprueba la Metodología gestión de proyecto, que utiliza la PMO.</p> <p>Por un lado, respecto a la cita anterior, se debe realizar la aclaración que concepto de metodología se entiende como un conjunto de prácticas, técnicas y reglas utilizados por quienes trabajan en una disciplina. En ese sentido, la Dirección de Planificación ha cumplido su mandato, no obstante, desde el año 2019, el tipo documental denominado “metodología” ha estado en desuso, siendo únicamente parte del Sistema de Gestión de la Calidad los manuales, procedimientos, instrucciones de trabajo y formularios.</p> <p>Asimismo, la identificación de procesos y subprocesos en el AyA, apoyado en los lineamientos del Sistema de Gestión de la Calidad, ha demostrado de forma objetiva que existen desfases importantes entre las funciones declaradas en el Manual de la Organización Funcional vigente y las actividades que efectivamente son ejecutadas por los funcionarios y funcionarias en las diferentes dependencias.</p> <p>Tal es el caso de la función (6) citada en el informe, la cual menciona un tipo documental que no responde a las mejores prácticas que hoy tiene la institución y que atiende a marcos de referencia internacional. Por ello se considera errado que la Auditoría infiera que le corresponde a la Dirección de Planificación emitir la normativa interna en gestión de proyectos de inversión, basándose en que el Manual de la Organización funcional menciona someramente un uso documental que no es utilizado en la Institución.</p> <p>Por otro lado, en lo que atañe a la aprobación de la Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) como una Unidad dentro del organigrama del AyA por parte del MIDEPLAN, es necesario aclarar que esta no es una condición exclusiva de la PMO, sino que así se encuentran todas las Direcciones Generales del AyA y Oficinas, ya que lo único que ha sido aprobado por Mideplan es lo que se encuentra expresado en el organigrama. Por ejemplo, el caso de la Dirección Jurídica, la Dirección de Planificación y la misma Auditoría Interna, también cuentan con direcciones que no están aprobadas por MIDEPLAN.</p>

Párrafo	Detalle
	<p>Ampliando, en atención a lo solicitado por el STAP-2094-2015 la Gerencia General presentó a la Junta Directiva del AyA el memorando GG-2016-00266 que contiene el Plan de acción para mejorar la ejecución de proyectos, el mismo contiene como parte de las acciones a implementar, la asignación de la Oficina de Dirección de Proyectos (PMO por sus siglas en inglés). Este plan de acción fue aprobado mediante el Acuerdo N° 2016-070 de fecha 16 de febrero del 2016.</p> <p>Con lo anterior se demuestra la voluntad de los máximos jerarcas de disponer de una oficina distinta a la Dirección de Planificación para Gestionar Proyectos, con lo cual aprobó el plan que permitiría entre cosas, la conformación de la Oficina de Gestión de Proyectos para implementar los compromisos adquiridos en el acuerdo supra citado y cumplir con las disposiciones de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.</p> <p>Vale añadir que desde el 2015 la Administración Superior se encuentra trabajando en la propuesta de reorganización integral de la Institución, razón por la cual no se han tramitado a la fecha creaciones de oficinas que impliquen reorganizaciones parciales.</p> <p>El informe de auditoría en la página 24 cita lo siguiente:</p> <p>Lo anterior, le fue señalado fue determinado mediante un criterio de la Dirección de Planificación Estratégica, como responsable, en el cual le indicó a la Gerencia General de ese entonces, entre otras cosas: la duplicidad con las funciones que la Dirección de Planificación estaba realizando, la falta de claridad en el alcance y su vinculación con las funciones de las otras áreas que gestionan proyectos, el impacto económico, se indicaban relaciones externas con MIDEPLAN, Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa, entre otros, se les aclara que los roles están definidos para la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y en el caso de MIDEPLAN y el SNIP, el enlace es la Dirección de Planificación Estratégica.</p> <p>La afirmación anterior no hace mención del documento enviado por la Dirección de Planificación a la Gerencia General, en el que se exponen el criterio de la dirección que</p>

Párrafo	Detalle		
	menciona la auditoría interna, por tanto, es imposible para este despacho corroborar lo descrito en el párrafo anterior y referirse como corresponde.		
¿Se acoge?	Si ()	No ()	Parcial (x)
Argumentos AI	<p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>En cuanto a lo que usted indica con respecto a que la normativa de la Dirección de Planificación Estratégica está en “desuso”, esta auditoría discrepa de dicha aseveración, ya que según el PRE-PLA-2021-00394 de 21 de setiembre de 2021 y el correo electrónico de la Secretaria de la Junta Directiva, esta normativa fue aprobado por esta misma y está vigente.</p> <p>Con respeto a que: <i>“Sistema de Gestión de la Calidad, ha demostrado de forma objetiva que existen desfases importantes entre las funciones declaradas en el Manual de la Organización Funcional vigente” le indicamos que,</i> esto fue señalado por la Auditoría Interna en el AU-2017-00395 de 10 de octubre de 2017 y el DFOE-001-2020 de la Contraloría General de la República.</p> <p>Consideramos que cada unidad institucional debe ser aprobado por el ente Rector, así como lo establece el bloque de legalidad y como le fue indicado por la Dirección de Planificación Estratégica en el PRE-PLA-2020-00363 de 14 de agosto de 2020, a esa Gerencia General y remitido a la Auditoría Interna con el PRE-PLA-2021-00480 de 19 de noviembre de 2021.</p> <p>Se amplía la posición de la DPE (PRE-PLA-2020-00363), pese a que esa Gerencia General asevera que la Auditoria Interna, no indica el criterio, aun cuando el mismo fue remitido por la DPE a esa Gerencia General, a partir de las competencias que le da MIDEPLAN a las UPIs.</p>		

Párrafo	Detalle		
<p>RESUMEN (Página 62) Recomendación 4.5</p>	<p>Mediante el GG-2021-04739 de 16 de diciembre de 2021, el Gerente General indicó:</p> <p>El informe de auditoría en la página 62 cita lo siguiente:</p> <p>4.5 Instruir a los patrocinadores y directores de proyecto para que se administren los riesgos de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, en la fase de preinversión e inversión; en cuanto a identificar, analizar, valorar, priorizar, monitorear y establecer medidas de mitigación. Remitir a la Auditoría Interna, una certificación de que todos los proyectos en preinversión e inversión cuentan con la gestión de riesgos conforme el Marco Orientador del SEVRI y la normativa emitida por MIDEPLAN, con fecha límite el 30 de junio del 2022. (hallazgo Nro.2.7)</p> <p>Con respecto la recomendación 4.5, se recomienda cambiar la redacción ya que “mitigar” es solo una de las estrategias que existen para el abordaje de riesgos en la gestión de proyectos.</p> <p>Esperamos que las observaciones que han sido elaboradas por la Oficina de Gestión de Proyectos sean atendidas, para lo cual nos ponemos a disposición para ampliar o atender cualquier duda.</p> <p>Finalmente, agradecemos a la Auditoría Interna por el avance del informe presentado, el cual sin duda coadyuvará a mejorar la Gestión de Proyectos en la Institución.</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Si (<input checked="" type="checkbox"/>)</p>	<p>No (<input type="checkbox"/>)</p>	<p>Parcial (<input type="checkbox"/>)</p>
<p>Argumentos AI</p>	<p>Se ajuste la recomendación 4.5 y se sustituye “mitigar” por gestionar.</p>		