

Generalidades

Objetivo: El objetivo de la auditoría es examinar las actividades de control preventivas del proceso de contratación administrativa que realiza el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), para determinar su suficiencia, apego a la normativa aplicable y su concordancia con los riesgos identificados en la contratación de bienes, servicios y obra pública. Por su parte, el objetivo del presente documento es reportar condiciones susceptibles de mejora por parte del AyA relacionadas con la gestión de riesgos en el proceso de contratación administrativa de la institución.

Alcance y período: Este reporte abarca el análisis de la gestión de riesgos y los mecanismos de control establecidos por el AyA para garantizar razonablemente que el proceso de contratación administrativa se ejecute de manera transparente y en apego al marco normativo. El análisis de las acciones comprende el periodo entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021.

Este es el primer reporte de la Auditoría en ejecución; durante el proceso de fiscalización se emitirán otros productos similares y un informe final.

Marco Contextual: El AyA se encuentra bajo la figura de desconcentración mínima¹. De conformidad con lo anterior, existen siete unidades de compra a nivel institucional; cinco de las cuales se ubican en las diferentes Direcciones Regionales de acuerdo con la subdivisión territorial² de MIDEPLAN, así como una en el Gran Área Metropolitana (GAM). Estas se denominan Fondos de Trabajo y están autorizadas únicamente para tramitar contrataciones directas hasta el límite de escasa cuantía.

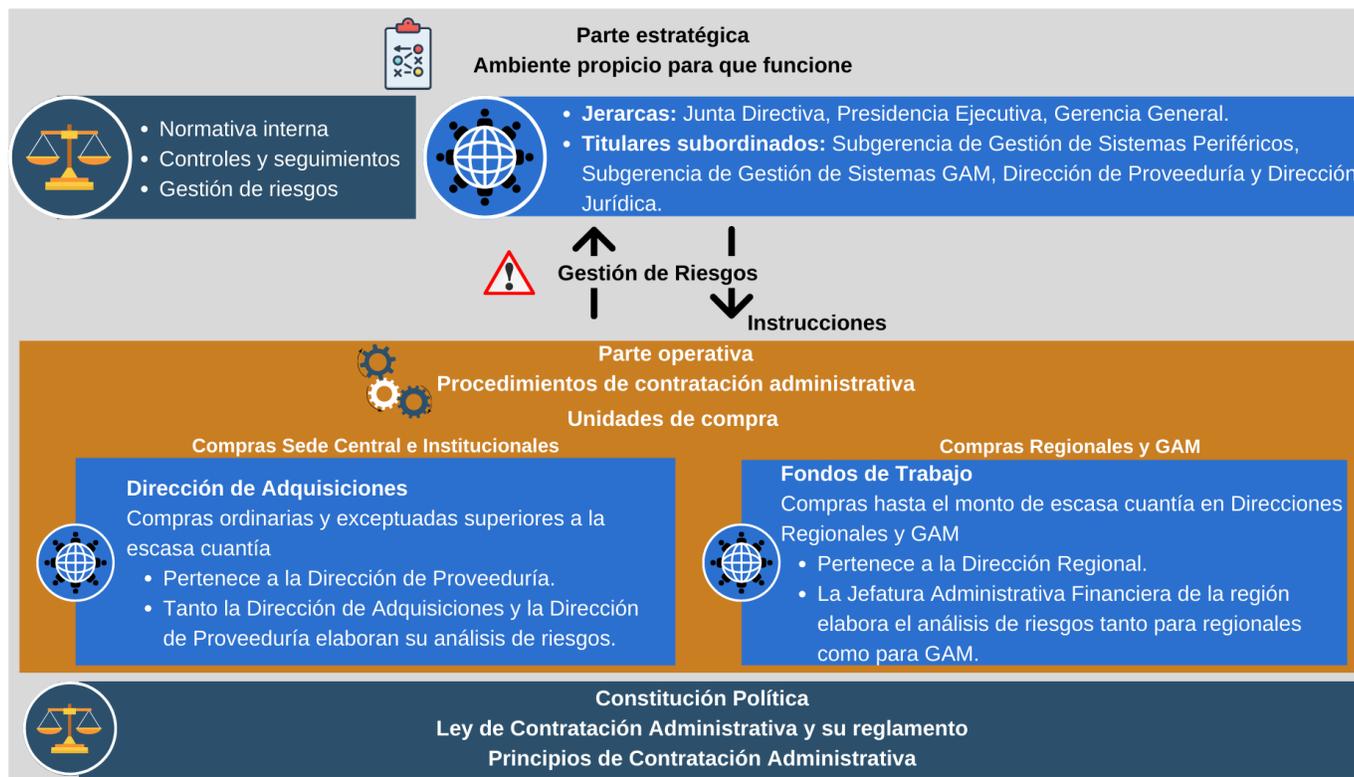
La séptima unidad de compra es la Dirección de Adquisiciones que pertenece a la Dirección de Proveeduría y está ubicada en la Sede Central del AyA. Esa Dirección tramita las contrataciones ordinarias, así como las exceptuadas de toda la institución, siempre que por el monto y su localización no recaiga en algún Fondo de Trabajo.

El modelo de contratación administrativa del AyA se muestra en la figura n.º 1.

¹ Según lo indicado por la Administración en criterio jurídico n.º PRE-J-2022-00759 del 24 de febrero de 2022 emitido por la Asesoría Legal en Contratación Administrativa del AyA.

² Región: Huetar Caribe, Pacífico Central, Brunca, Chorotega, Central.

**Figura n.º 1
Modelo de contratación administrativa en el AyA**



Fuente: Elaboración propia, con base en la información suministrada por el AyA.

Relevancia: La Ley Constitutiva del AyA, n.º 2726, establece que la Institución debe resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable, recolección, evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos. Para alcanzar la finalidad propuesta de manera oportuna y bajo las mejores condiciones de atención, el proceso de contratación administrativa adquiere relevancia.

En atención de estas responsabilidades, en el 2020 y 2021 se destinaron aproximadamente CRC 132.027,8³ millones para la adquisición de bienes, servicios y obra pública. Por ello, resulta necesario que el AyA implemente una gestión integral de los riesgos, donde se tenga en cuenta la participación y coordinación entre los diferentes actores del proceso, para generar insumos para la toma de decisiones estratégicas.

³ El monto de las contrataciones en monedas extranjeras (dólares y euros) se convirtió a colones utilizando el promedio del tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica para el 2020 y 2021, según aplique.

Áreas de mejora identificadas

Para la gestión de riesgos, el AyA dispone del documento denominado Marco Orientador y Ambiente de Apoyo del SEVRI⁴ el cual tiene por objetivo establecer el marco normativo, así como el componente de apoyo, con los criterios para el establecimiento de la gestión de riesgos institucional. En función de este documento, cada dependencia del AyA asociada al proceso de contratación administrativa genera un análisis propio de los riesgos que considera relevantes dentro de su área y establece las medidas que considera necesarias para administrarlos.

Por su parte, la Dirección de Proveeduría de la Institución, señaló la existencia de tres controles preventivos asociados a los riesgos del proceso auditado; sin embargo, se determinó que no se dispone de controles previos ni concomitantes. De esta manera, existen oportunidades de mejora que permitirían fortalecer la toma de decisiones para contribuir con el diseño e implementación de controles preventivos en esta materia a nivel institucional, las cuales se detallan a continuación.

Necesidad de aplicar un enfoque integral en la gestión de riesgos del proceso de contratación administrativa

Para el periodo 2019-2020⁵, cada dependencia⁶ del AyA relacionada con el proceso de contratación administrativa, elaboró su propio modelo de riesgos basado en el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), de manera que no es posible construir una visión integral y comprensiva de todas las actividades relevantes en las que participa cada dependencia en el proceso.

Según los resultados del informe⁷ “Puntos de mejora al cumplimiento de la normativa aplicable en materia de Contratación Administrativa”⁸, “...los diferentes actores no consideran la cadena de valor del proceso, por lo tanto, gestionan sus actividades de manera aislada”, esto a pesar de que el AyA destina una cantidad importante de recursos financieros de la hacienda pública para la compra de bienes, servicios y obras.

Por su parte, la Unidad de Control Interno también indicó⁹ que cada unidad es responsable de administrar y dar seguimiento a los riesgos que identificó, afirmación respaldada¹⁰ por cada dependencia consultada. Esa forma desarticulada de analizar y administrar los riesgos, aunado a la falta de comunicación entre las dependencias durante la elaboración de éstos análisis, hace que cada actor se enfoque en sus propias actividades, en detrimento de la gestión integral de riesgos.

⁴ Última actualización se realizó en octubre de 2021, y fue aprobado mediante acuerdo n.º 2021-446.

⁵ El AyA trabaja con ciclos que van del 1 de junio al 30 de abril, por lo que actualmente no se cuenta con el ciclo 2020-2021.

⁶ Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, Direcciones de Proveeduría y Adquisiciones, Dirección Jurídica, Asesoría Legal de Contratación Administrativa, Subgerencia de Gestión de Sistemas GAM y Periféricos (Direcciones Regionales) y sus Áreas Administrativas Financieras

⁷ Página n.º 76 del informe.

⁸ Elaborado en diciembre de 2021 por la Unidad de Control Interno. Este informe fue conocido por la Junta Directiva en la Sesión Ordinaria n.º 2022-06 del 8 de febrero de 2022.

⁹ Mediante entrevista del 23 de marzo del 2022.

¹⁰ Entrevista del 14 de enero del 2022 a la Dirección de Proveeduría, entrevista del 19 de enero del 2022 a la Gerencia General, entrevistas del 24 de febrero del 2022 a la Subgerencia de Gestión de Sistemas Periféricos y la Subgerencia de Gestión de Sistemas GAM, entrevista del 4 de marzo del 2022 a Gestión Apoyo Administrativo GAM y entrevista del 14 de marzo del 2022 a Dirección de Adquisiciones.

Además, se encontró que el AyA no dispone de un mecanismo que le permita consolidar e integrar la información de los análisis de riesgo suministrados. Al respecto, solo se ubicó un informe¹¹ de rendición de cuentas consolidado que presenta la Unidad de Control Interno a la Junta Directiva una vez al año, el cual contiene el recuento de la cantidad de riesgos analizados en el periodo, categorizados de acuerdo a su tipo, nivel de severidad, áreas de impacto, factores y disparadores de riesgo. También incluye la cantidad de medidas de control, una lista de las dependencias con riesgos en condiciones de severidad extrema, y un apartado de conclusiones y recomendaciones. En relación con este último apartado, no se encontró evidencia de la implementación de acciones por parte de los titulares subordinados para mejorar la planificación y la gestión de riesgos institucional.

Por lo anterior, dicho informe no constituye un mecanismo para generar acciones oportunas y ágiles para la toma de decisiones y el fortalecimiento del proceso de contratación a nivel institucional, ya que solo es informativo y está construido sobre eventos pasados, sin un enfoque prospectivo de los acontecimientos que pueden afectar la gestión institucional en materia de contratación.

Según se desprende de los artículos 7, 10, 12 y 18 de la Ley General de Control Interno n.º 8292, en relación con el SEVRI, la finalidad de esta herramienta no es que cada área o dependencia construya su propio análisis de manera aislada y discrecional, sino que todas las áreas, unidades, entre otros; participen y sean evaluadas de forma integral a nivel institucional, para asegurar la identificación adecuada del nivel de riesgo de la Administración, en el tanto la responsabilidad del funcionamiento del SEVRI recae sobre el jerarca y los titulares subordinados.

Al respecto, es importante aclarar que según el artículo 11 de la Ley n.º 8292, la desconcentración en materia de contratación administrativa existente en las regiones y la GAM, no implicaría una desconexión o delegación de las funciones asignadas a los jefes y los titulares subordinados del AyA en la normativa. Así las cosas, la Gerencia General¹² y la Dirección de Adquisiciones¹³ del AyA tienen la responsabilidad de mantener un sistema unificado de información, conocimiento, documentación, control y seguimiento de los asuntos institucionales, incluida la gestión de riesgos del proceso de contratación administrativa para la toma de decisiones (Manual Organizacional Funcional, 2018).

En razón de esto, la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Gerencia General, deben propiciar las condiciones y direccionar a los participantes del proceso de contratación en el ámbito institucional, para la generación de análisis completos e integrales que permitan la toma de decisiones oportunas, así como un mayor control del proceso de contratación administrativa.

¹¹ Informe denominado: "Informe SEVRI, Cierre ciclo 2019-2020", de junio del 2020.

¹² Ver punto 15, pág. n.º 117 Manual Organizacional Funcional (2018).

¹³ La cual pertenece a la Dirección de Proveeduría del AyA. Ver responsabilidad de la dependencia en el punto 2 en el Manual Organizacional Funcional (2018), pág. n.º 354.

Es necesario que las dependencias involucradas en el proceso de contratación administrativa identifiquen riesgos específicos de dicho proceso

Según los informes de rendición de cuentas del periodo 2019-2020¹⁴ entregados a la Unidad de Control Interno¹⁵ —en los cuales se consigna la identificación de los riesgos de las dependencias institucionales—, la Subgerencia de Gestión de Sistemas Periféricos, Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, Dirección Jurídica y Asesoría Legal de Contratación Administrativa, no tienen identificados riesgos específicos asociados al proceso de contratación administrativa. Únicamente fue posible observar algunos riesgos vinculados directamente con el proceso de contratación en los informes de las Direcciones de Proveeduría y Adquisiciones, así como de la Subgerencia de Gestión de Sistemas GAM.

No obstante, los riesgos considerados por la Subgerencia de Gestión de Sistemas GAM no se orientan al establecimiento de medidas de control para afectar los factores de riesgo en busca de minimizar la probabilidad de ocurrencia de riesgos severos y/o su consecuencia, por ejemplo, aquellos relacionados con corrupción. Por otro lado, en cuanto a los riesgos identificados por la Dirección de Proveeduría y la Dirección de Adquisiciones, estos no trascienden a las contrataciones que se realizan en los Fondos de Trabajo, solo aplican para las contrataciones que se tramitan en la Sede Central.

Adicional a los análisis de riesgos mencionados anteriormente —elaborados por cada dependencia—, la Gerencia General aportó¹⁶ las fichas del proceso de contratación administrativa¹⁷, en las cuales se incluye una sección que muestra los riesgos identificados por cada subproceso¹⁸ que lo compone. Este análisis fue efectuado por la Dirección de Proveeduría sin considerar y coordinar con otras dependencias participantes en la actividad contractual.

En ese marco, el artículo 14 de la Ley n.º 8292 establece que la valoración de riesgos es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, los cuales deben, entre otras actividades, identificar los riesgos, su importancia y la probabilidad e impacto de su materialización; así como tomar las acciones para operar y fortalecer el Sistema de Control Interno (SCI), para ubicar a la organización en un nivel de riesgo aceptable. Con respecto a lo anterior, el Manual Organizacional Funcional (2018)¹⁹ le reitera esta responsabilidad a la Presidencia Ejecutiva (ver puntos 15 y 16).

Asimismo, las Normas de Control Interno (NCI) 3.1 y 3.3, señalan que la valoración de riesgos debe realizarse de forma participativa, considerando a los diferentes involucrados en la actividad contractual de la institución, situación que como se observó no ocurre en el AyA.

¹⁴ Mediante correo electrónico del 26 de abril de 2022, remitido por la Unidad de Control Interno del AyA, se indicó que los análisis de riesgos de las citadas dependencias para el periodo 2020-2021, se encuentran en proceso de elaboración y aprobación.

¹⁵ Información suministrada mediante oficios n.ºs SG-GSGAM-2022-00609 (Subgerencia de Gestión de Sistemas GAM), SG-GSP-2022-00419 (Subgerencia de Sistemas Periféricos), GG-2022-01362 (Gerencia General) y PRE-J-2022-01393 (Dirección Jurídica) y los informes remitidos por la Unidad de Control Interno del AyA por medio de correo electrónico del 23 de marzo y del 6 de abril de 2022.

¹⁶ En oficio n.º GG-2022-00156 del 21 de enero de 2022.

¹⁷ Según correo electrónico del 28 de abril del 2022, indica que fueron aprobadas el 11 de marzo de 2021.

¹⁸ El proceso de contratación administrativa está compuesto por los siguientes subprocesos: solicitud de contratación, cartel, evaluación de ofertas y estudios finales, acto final, y ejecución contractual.

¹⁹ Para efectos de la auditoría se utilizó como referencia el Manual correspondiente a junio 2018, ya que abarca mayor periodo dentro del alcance de la auditoría, además se validó la concordancia de los aspectos que son de importancia para el estudio con el Manual de octubre de 2021.

En otro orden de ideas, pese a que desde el 2019 entró en vigencia la Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos, n.º 9699, no se observa que el AyA haya incluido dentro de su gestión de riesgos aquellos requerimientos mínimos del modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control que regula el artículo 8, dentro de los cuales se encuentran: la identificación de actividades o procesos riesgosos de conductas que deban ser prevenidas; instaurar protocolos o procedimientos para la toma de decisiones y la ejecución de estas; así como programar un análisis periódico de riesgos y de verificación del modelo.

En ese sentido, dado lo sensible del proceso de contratación administrativa, así como su vulnerabilidad a la corrupción se advierte la necesidad de identificar riesgos de este proceso dentro de los análisis, a fin de definir los mecanismos idóneos para disminuir su probabilidad de ocurrencia y/o los efectos de su materialización, asegurando en el proceso la capitalización de aprendizajes organizacionales en esta materia.

Necesidad de establecer controles previos y concomitantes relativos a los riesgos asociados al proceso de contratación administrativa

La Dirección de Proveeduría, en su condición de rector técnico del proceso de contratación administrativa en el AyA²⁰, manifestó que ha establecido²¹ controles preventivos asociados a los riesgos del proceso auditado, no obstante, se determinó que carece de controles previos y concomitantes. Además, ninguno de los controles indicados aporta significativamente a un enfoque de prevención sobre los riesgos específicos del proceso asociados a las actuaciones de las partes que intervienen en las adquisiciones o a la comisión de conductas irregulares o delictivas. Estos controles se detallan a continuación.

- **Plan Anual de Compras:** Este Plan se conforma con los aportes remitidos por cada una de las unidades administrativas que ejecutan compras a nivel nacional y brinda información sobre el tipo de bien, servicio u obra que se espera contratar durante el año presupuestario en curso, y del seguimiento sobre el cumplimiento de metas y satisfacción de las necesidades de las diferentes áreas solicitantes.

En ese sentido, este control permite gestionar riesgos principalmente de la planificación y presupuestación de las compras institucionales en la fase inicial del aprovisionamiento de bienes, servicios y obras, además de contribuir parcialmente en la mitigación de riesgos de las fases de recepción y evaluación de ofertas, adjudicación y firmeza del acto final, formalización y perfeccionamiento del contrato, así como ejecución y terminación del contrato. Sin embargo, este control resulta insuficiente para administrar otros riesgos que pueden presentarse en las fases mencionadas, tales como prácticas anticompetitivas, valoración sesgada de ofertas, modificaciones injustificadas del contrato, autorización de pagos improcedentes y tampoco considera las responsabilidades por incumplimiento del proveedor.

- **Capacitaciones y asesorías brindadas a los funcionarios:** Con respecto a las capacitaciones²², durante el 2020 se impartieron dos, mientras que en el 2021 se brindaron cuatro; en las cuales

²⁰ Artículo 10, Reglamento de adquisiciones de bienes, servicios y construcción de obras del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2010).

²¹ Información suministrada mediante entrevista realizada a la Dirección de Proveeduría el día 14 de enero del 2020, criterio jurídico n.º PRE-J-2022-00759 del 24 de febrero de 2022 y memorando n.º GG-DP-2022-00407 del 9 de marzo de 2022.

²² Información suministrada en oficio n.º GG-DP-2022-00518 del 24 de marzo de 2022.

participaron alrededor de 233 funcionarios y 329, respectivamente. A ellas asistieron funcionarios de los Fondos de Trabajo, de las Subgerencias de Gestión de Sistemas GAM y Periféricos, Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, Unidades Estratégicas de Negocios (UEN) y Unidades Ejecutoras. Estas capacitaciones se centraron en explicar los pasos de los procedimientos de contratación a aplicar según el tipo de compra, así como el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) y otras tareas propias del trámite de una contratación.

Por otra parte, para las asesorías, la Dirección de Proveeduría utiliza la herramienta denominada Bookings²³, habilitada para que las diferentes unidades de compra realicen consultas generales sobre los procedimientos, y en el caso de tratarse de un tema complejo, se procede con sesiones específicas para dar la atención requerida.

Al respecto, estas capacitaciones contribuyen a orientar los procedimientos de contratación y minimizar la ocurrencia de ciertos riesgos procedimentales; no obstante, en una institución con una estructura funcional del proceso de contratación como la que tiene el AyA, es necesario que por medio de las capacitaciones se fomente una cultura institucional orientada a la prevención de riesgos (OCDE, 2015)²⁴ en el proceso de adquisición; para que todos los funcionarios involucrados, comprendan la relevancia de la salvaguarda de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos y fines institucionales, así como el nivel de responsabilidad asumida por parte de los actores involucrados en la actividad contractual para la prevención de riesgos y delitos como corrupción, favorecimiento, influencia en contra de la hacienda pública, entre otros.

- **Evaluaciones semestrales a los Fondos de Trabajo:** Estas evaluaciones²⁵ son realizadas por la Unidad de Gestión y Control de la Dirección de Proveeduría a los Fondos de Trabajo. Su alcance comprende la identificación del cumplimiento de la normativa en el procedimiento de contratación una vez que la compra está finalizada, en otras palabras, estas evaluaciones se realizan para determinar incumplimientos en los requisitos normativos del procedimiento, por lo que las acciones se orientan a la corrección o completitud de elementos propios del expediente de los procedimientos de contratación; lo que impide al AyA disponer de otra información derivada de la aplicación de evaluaciones previas o simultáneas de la actividad contractual.

Como producto de estas evaluaciones, se emiten informes que contienen conclusiones y recomendaciones²⁶ dirigidas a los Directores Regionales y Jefes Administrativos Financieros, Encargados del Fondo de Trabajo, así como a la Gerencia General y la Auditoría Interna, para la atención de acuerdo a sus competencias. Sin embargo, a pesar de indicar que las recomendaciones de los informes del 2020 y 2021²⁷ fueron acogidas y resueltas, no se cuenta con un control histórico del seguimiento y avance del

²³ Microsoft Bookings es una herramienta de programación parte de los productos de Microsoft Office, la cual permite a los clientes reservar citas.

²⁴ Con respecto a la integridad del sistema de contratación pública, la OCDE recomienda “Desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública, tanto del sector público como del privado, para concienciarlos sobre las amenazas a la integridad, como la corrupción, el fraude, las prácticas colusorias y la discriminación, generar conocimientos sobre las posibles vías para hacer frente a estos riesgos y fomentar una cultura de integridad dirigida a prevenir la corrupción.”

²⁵ Según la “Metodología y Manual de procedimientos para evaluación de los Fondos de Trabajo de AyA (2016)”, estas evaluaciones se realizan en una muestra de al menos el 50% de los procedimientos que se tramitan en cada Fondo de Trabajo.

²⁶ Metodología y Manual de Procedimientos para evaluación de los Fondos de Trabajo de AyA (2016), pág. n.º 6.

²⁷ El informe correspondiente al segundo semestre 2021, se encuentra en elaboración, por lo que se consideró únicamente el primer semestre 2021 según correo electrónico remitido por la Dirección de Proveeduría del 20 de abril de 2022.

cumplimiento de las medidas. Además, los ajustes que corresponden a los administradores de contrato, únicamente son comunicados sin que se tenga evidencia de la gestión realizada.

Lo mencionado no es consecuente con las NCI 4.4 y 6.1, las cuales señalan que las actividades de control deben asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el desempeño institucional mediante actividades permanentes y periódicas de seguimiento, así como la atención efectiva y pronta de las medidas correctivas. En complemento de lo anterior, el punto 3.6 de las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del SEVRI D-3-2005-CO-DFOE, establece que las instituciones deben contar con una herramienta para la gestión y documentación de la información histórica que se genere.

Por su parte, las NCI 4.1 y 4.6 refieren a la obligación de establecer controles no solo posteriores, sino también previos y concomitantes, para en forma oportuna hacer posible la prevención, la detección y la corrección de debilidades o de una eventual materialización en el presente o en el futuro de un riesgo relevante, para obtener seguridad razonable de que la actuación institucional está conforme al marco normativo y técnico. Es así como, la Administración debe complementar los controles existentes, con otros que posibiliten una estructura robusta de gestión de riesgos.

Por lo anterior, la Administración debe adicional al enfoque retrospectivo y reactivo que hasta el momento ha orientado sus decisiones, disponer de un enfoque con carácter prospectivo y preventivo, para gestionar adecuadamente, además de sus riesgos presentes, sus riesgos a futuro. Sobre el particular, la Contraloría General ha señalado²⁸ que para la resolución de problemas complejos se requiere desarrollar el pensamiento prospectivo²⁹, para que las instituciones logren anticiparse a los desafíos emergentes. Ello no implica predecir el futuro, sino analizar cómo los eventos acontecidos pueden devenir en fenómenos mucho más complejos.

Al respecto, es necesario para el AyA replantear el análisis de riesgos de manera que se efectúe de manera conjunta con los actores involucrados en la actividad contractual, y se logre establecer una sólida identificación y administración de los riesgos con visión integral, preventiva y proactiva, basada en un adecuado registro y mantenimiento de la información como insumo para la toma de decisiones. Lo anterior propiciaría el cumplimiento de los objetivos institucionales, la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basada en información confiable y oportuna.

Lic. Erick Alvarado Muñoz

Gerente a.i. del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible

²⁸Opiniones y Sugestiones *Costo inicial y lecciones del COVID-19: hacia una nueva Hacienda Pública*, n.º DFOE-AE-OS-00002-2021.

²⁹ El pensamiento prospectivo refiere a "... la anticipación, ya que se realizan análisis sistémicos para integrar contextos, contenidos y procesos que conecten las variables y los diferentes actores con sus múltiples interrelaciones, en busca de discriminar con certeza dentro de grandes volúmenes de información, con el propósito de extraer, mediante procesamientos adecuados, aquellas informaciones principales, pertinentes y útiles que permitan realizar una apropiación y contextualización de la información para dar mejores respuestas dentro de los procesos de toma de decisiones." (Mera, 2014)