

**INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA EFICACIA Y
EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE
PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA EL
ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y
SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL INSTITUTO
COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y
ALCANTARILLADOS**

12 de abril de 2024

Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00003-2024

Contraloría General de la República

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible
Auditoría Operativa - Compromiso de informe directo

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
1. INTRODUCCIÓN	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA	6
ALCANCE	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	8
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	11
GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA	11
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	13
2. RESULTADOS	13
DESEMPEÑO DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES EN ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES	13
Deficiente atención de las necesidades en abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales	13
GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES DEL AYA	22
Incipiente diseño y gestión del portafolio no permite priorizar ni garantizar la atención de problemáticas actuales y futuras	22
Insostenibilidad financiera del portafolio de inversiones en abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales	28
3. CONCLUSIÓN	32
4. DISPOSICIONES	33

CUADROS

<u>CUADRO 1 RECURSOS PROGRAMADOS PERIODO 2023 VS RECURSOS EJECUTADOS AL 31-12-2023</u>	<u>15</u>
<u>CUADRO 2 CANTIDAD DE PROYECTOS CON INFORMACIÓN NO DISPONIBLE POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN, PARA PROYECTOS TERMINADOS, EN EJECUCIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO</u>	<u>18</u>

FIGURAS

<u>FIGURA 1 NECESIDAD PÚBLICA, VARIABLES CRÍTICAS DE CALIDAD</u>	<u>8</u>
<u>FIGURA 2 VARIABLES CRÍTICAS, SUB VARIABLES E INDICADORES UTILIZADOS PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES Y LA GOBERNANZA DE SU GESTIÓN</u>	<u>9</u>
<u>FIGURA 3 IMPULSORES PARA LA GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES</u>	<u>10</u>

FIGURA 4 CRITERIO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA 16

FIGURA 5 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS ORGANISMOS EJECUTORES, I SEMESTRE 2023 17

FIGURA 6 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE INDICADORES PARA LA DEFINICIÓN Y GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL AYA ACORDE A LOS IMPULSORES 23

FIGURA 7 MODELO PARA LA DEFINICIÓN Y GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES 24

FIGURA 8 INCONSISTENCIAS IDENTIFICADAS POR LA ARESEP EN LA INFORMACIÓN REMITIDA POR EL AYA EN LA RESOLUCIÓN RE-0014-IA-2023 30

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

El objetivo de la auditoría fue determinar la eficacia y eficiencia en la gestión del portafolio de proyectos de inversión para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), acerca de la incorporación de proyectos prioritarios en congruencia con las necesidades ciudadanas actuales y futuras; su gestión en tiempo, costo y alcance; su contribución a las metas del ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento; y su incidencia en las poblaciones en condición de vulnerabilidad. El periodo de análisis comprendió del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2023.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Dentro de las competencias del AyA, se encuentra garantizar el abastecimiento de agua potable y el saneamiento de aguas residuales, para atender las necesidades actuales y futuras del país y se impulse el desarrollo sostenible con mejores condiciones sociales, económicas y de salud para la población. Considerando esa finalidad pública, la gestión del portafolio de proyectos es trascendental, pues permite ejercer control del ritmo de avance de los proyectos, los costos, la población beneficiada, su equilibrio y con ello, brinda insumos para la toma de decisiones de inversión.

El portafolio es una agrupación de programas y proyectos que pretenden resolver problemáticas y mejorar los servicios públicos a través de las inversiones, y resulta fundamental en la toma de decisiones alineada a la estrategia institucional, la optimización de recursos, la transparencia y la generación de valor público esperado, en aras de mejorar la calidad de vida de las comunidades, garantizar razonablemente el acceso sostenible a servicios y generar un impacto transformador en la vida de las personas. Por ello, es relevante impulsar la gestión del portafolio del AyA para la mejora de los servicios, considerando que los planes de inversión vigentes ascienden a más de ₡801 mil millones, de ellos ₡520 mil millones corresponden a agua potable y ₡281 mil millones a saneamiento.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La gestión del portafolio de proyectos de inversión para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales del AyA no ha sido eficaz ni eficiente; esto limita la atención de la necesidad pública con la oportunidad requerida. En este sentido, utilizando el Índice de Desarrollo Social de 2023, únicamente el 1,6% de los distritos con mayor condición de vulnerabilidad del país tienen inversiones programadas en saneamiento y solo el 16,7% en agua potable; por su parte, solo el 41,6% de los distritos identificados como más vulnerables según el Índice de Vulnerabilidad Comunitaria al Agua Potable del AyA de 2021, están asociados a las principales inversiones contenidas en el portafolio del AyA, lo que muestra una deficiente atención de las comunidades más vulnerables del territorio nacional.

Además, un 57% de los proyectos debían estar finalizados a enero de 2024 según estimaciones del AyA, sin embargo, continúan en ejecución, demorando mejoras en la calidad, cantidad y continuidad del servicio de agua potable, así como el beneficio para 2,8 millones personas en todo el país. También, se afectan los beneficios esperados para 1,2 millones de habitantes con la construcción de alcantarillados sanitarios en ciudades como Limón, Golfito, Quepos, Palmares, Jacó, Tamarindo y Coco-Sardinal. Algunos proyectos con retraso incluyen obras enfocadas a eliminar el déficit actual de agua potable y garantizar el suministro futuro de las poblaciones en San Isidro de Pérez Zeledón y Cóbano en Puntarenas, con un beneficio esperado de 130 mil personas; y el Programa de Reducción de Agua No Contabilizada (RANC), con el que se espera beneficiar a 1,7 millones de personas de Alajuela, Guanacaste, Limón, Puntarenas y San José.

También se encontró que el diseño y gestión del portafolio de inversión del AyA presenta un nivel incipiente y carece de una secuencia lógica y sistémica, conforme a las etapas establecidas de selección, priorización, balance estratégico y aprobación; además, no existe una gestión de riesgos ni se definen responsables del portafolio y sus componentes. Por ejemplo, ningún proyecto fue incluido al portafolio con base en criterios de admisibilidad y priorización, costos, beneficios y riesgos. Esta situación dificulta la resolución de las

problemáticas actuales y futuras más apremiantes de la población mediante las inversiones que conforman el portafolio, las cuales permitirían atender los retos asociados a la desigualdad en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, los conflictos sociales por el uso del agua y el rezago en la descontaminación de aguas vertidas a mares y ríos.

A su vez, la gestión de la información no permite una administración eficiente del tiempo, costo y alcance del portafolio, ya que para diversos programas y proyectos no hay datos básicos como de fechas de inicio y finalización, costos reales y planificados, cantidad de población beneficiada y responsables de gestionar los proyectos. En esa misma línea, se encontraron discrepancias significativas entre fechas y costos estimados y reales en diferentes reportes del portafolio, por ejemplo, con respecto a los datos de fechas de inicio real, las diferencias en promedio por proyecto ascienden a más de 3 años, para agua potable, y a más 6 años, para saneamiento; asimismo, las diferencias totales en los costos reales reportados ascendieron a ¢103 mil millones para agua potable y ¢137 mil millones para saneamiento; y las discrepancias totales en las poblaciones beneficiadas en agua potable y saneamiento fueron de 820 mil y 1,15 millones, respectivamente.

Finalmente, la gestión del portafolio ha llevado al AyA a una situación de fragilidad, en la que se proyecta insostenibilidad financiera ante la falta de reconocimiento de los costos de inversión en las tarifas que sostienen los servicios. Es así como, el porcentaje de reconocimiento de las inversiones en la tarifa es de 0%, desde el 2018 para Saneamiento y desde el 2019 para agua potable, lo que representa 6 y 5 años sin el financiamiento a nivel tarifario. También, en la última fijación tarifaria del 2023, efectuada de oficio por parte de la ARESEP, este no reconoció en tarifa los costos por adición de activos de nuevas inversiones que presentó el AyA para el servicio de agua potable (por ¢377 mil millones) y eliminó el reconocimiento de activos efectuado en el 2018, ya que no se logró fundamentar esos costos. Por otro lado, cada año se incrementa la proporción de ingresos para destinarla al pago de obligaciones. Así, entre 2019 y 2023 el costo por intereses, comisiones y amortización aumentó un 56%, esto contrasta con el comportamiento de los ingresos, los cuales crecieron un 12,4%.

Estos resultados no permiten garantizar que se cumplan los compromisos internacionales asumidos por el país en la Agenda del Desarrollo Sostenible 2030 y limitan las contribuciones al Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, para garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, lo cual puede tener un impacto significativo en el logro de las metas establecidas, constituyéndose en un desafío principalmente para poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Por último, es importante señalar que durante la auditoría, se presentaron constantes retrasos en la entrega de la información solicitada al AyA, así como inconsistencias, omisiones y errores en los datos de los proyectos del portafolio, por lo que fue necesario reiterar las solicitudes de información y desarrollar varias sesiones de aclaraciones y validación.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Presidente Ejecutivo del AyA, elaborar un modelo de gobernanza que contenga un plan de gestión de riesgos, un plan de recuperación y un sistema de información confiable, el portafolio ajustado y aprobado por el máximo jerarca de acuerdo con la capacidad administrativa y técnica, medir el desempeño periódicamente a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, los criterios de priorización, incluyendo criterios para poblaciones en condición de vulnerabilidad, los roles y responsables; Asimismo, en coordinación con MIDEPLAN, se dispone implementar un modelo para el mejoramiento de la gestión institucional, que contenga al menos las orientaciones para la gestión de los recursos financieros, la mejora de los procesos, resultados de productos y servicios, entre otros; También, se dispone elaborar e implementar una hoja de ruta hacia la sostenibilidad financiera con indicadores, mecanismos de monitoreo y control, así como límites y alertas, entre otros; y finalmente se dispone a la Junta Directiva del AyA resolver acerca de la propuesta de hoja de ruta hacia la sostenibilidad financiera.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

**INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN
DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO DE
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL INSTITUTO
COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (AYA)**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización Para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- 1.2. Dentro de las competencias del AyA, se encuentra garantizar el abastecimiento de agua potable y el saneamiento de aguas residuales, para atender las necesidades actuales y futuras del país y se impulse el desarrollo sostenible con mejores condiciones sociales, económicas y de salud para la población. Considerando esa finalidad pública, la gestión del portafolio de proyectos es trascendental, pues permite ejercer control del ritmo de avance de los proyectos, los costos, la población beneficiada, su equilibrio y con ello, brinda insumos para la toma de decisiones de inversión.
- 1.3. El portafolio es una agrupación de programas y proyectos que pretenden resolver problemáticas y mejorar los servicios públicos a través de las inversiones, por ello resulta fundamental en la toma de decisiones alineada a la estrategia institucional, la optimización de recursos, la transparencia y generación de valor público esperado, en aras de mejorar la calidad de vida de las comunidades, garantizar razonablemente el acceso sostenible a servicios y generar un impacto transformador en la vida de las personas. Por ello, es relevante impulsar la gestión del portafolio del AyA para la mejora de los servicios, considerando que los planes de inversión vigentes ascienden a más de ₡801 mil millones, de ellos ₡520 mil millones corresponden a agua potable y ₡281 mil millones a saneamiento.

OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA¹

- 1.4. Determinar la eficacia y eficiencia en la gestión del portafolio de proyectos de inversión para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales del AyA, acerca de la incorporación de proyectos prioritarios en congruencia con las necesidades

¹ El tema de preguntas de auditoría aplica únicamente para auditorías operativas.

ciudadanas actuales y futuras; su gestión en tiempo, costo y alcance; su contribución a las metas del ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento; así como su incidencia en las poblaciones en condición de vulnerabilidad.

- 1.5. Las preguntas de auditorías planteadas son las siguientes:
- ¿La gestión del portafolio de inversiones procura la eficacia y eficiencia en la ejecución de los programas/proyectos en términos de tiempo, costo y alcance?
 - ¿El AyA, en la gestión del portafolio de inversiones para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, considera la atención prioritaria de las poblaciones en condición de vulnerabilidad?
 - ¿El desempeño del portafolio de inversiones para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales propicia la sostenibilidad en términos financieros para asegurar la continuidad de los servicios que presta?
 - ¿El proceso de identificación y priorización de los programas y proyectos contenidos en el portafolio de inversión se realiza bajo una secuencia lógica, conforme a los criterios y elementos mínimos establecidos, así como la consideración de las poblaciones en condición de vulnerabilidad?
 - ¿El funcionamiento de los sistemas de gestión del portafolio de inversiones para su direccionamiento y control se ejecuta con base a planes de gestión establecidos y formalizados que permitan garantizar la efectividad en los roles y responsabilidades de las partes interesadas y del seguimiento para la toma de decisiones?

ALCANCE

- 1.6. La auditoría comprende el análisis de la gestión del portafolio de proyectos de inversión para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales en respuesta a las necesidades actuales y futuras de la población, así como de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Además, el análisis de la gobernanza en la gestión del portafolio de inversiones, así como las acciones para orientar la estrategia del AyA en cuanto al alcance de los programas y proyectos de este tipo, para la coordinación, la supervisión y la transparencia necesarias en el uso de los recursos invertidos. El periodo de análisis comprendió del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2023.

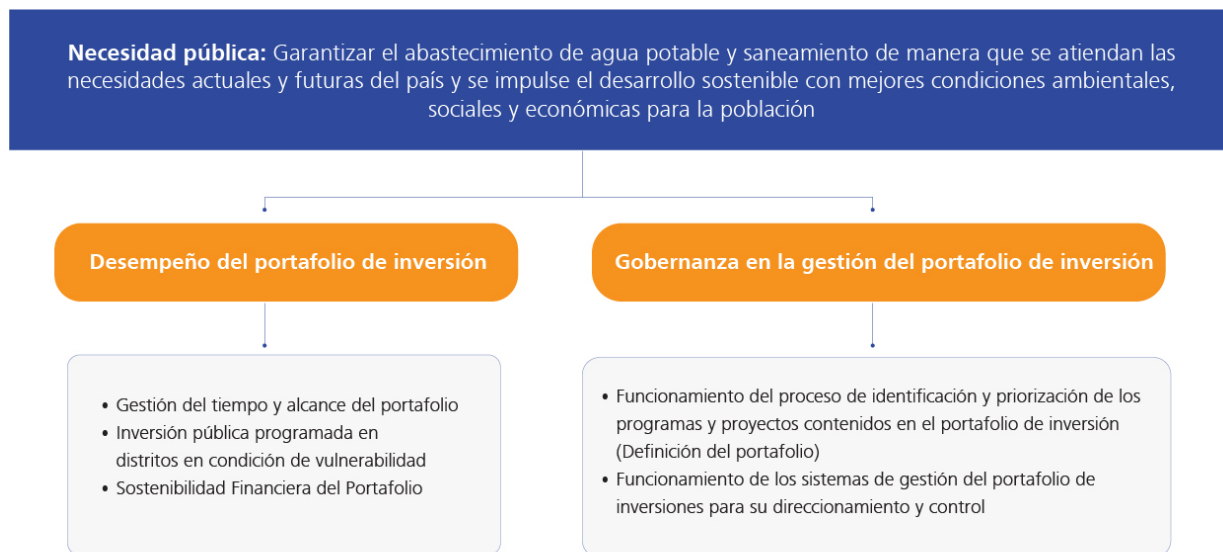
CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron presentados mediante reunión virtual el lunes 11 de septiembre de 2023, con la participación de los señores Alejandro Guillén Guardia, Presidente Ejecutivo; Alejandra Mora, Directora del Departamento de Control de Planes y Proyectos; German Mora Rodríguez, Subgerencia de Ambiente, Investigación y Desarrollo; Beatriz Bolaños Zeledón, Dirección de Planificación Estratégica; James Phillips Ávila, Dirección de Planificación Estratégica; Karen Espinoza Vindas, Auditora Interna, todos del AyA. Estos criterios también fueron comunicados por escrito mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0480 (12974) del 28 de septiembre de 2023. Al respecto, no se recibieron observaciones de ese Instituto sobre los citados criterios considerados durante la etapa de examen.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada por el AyA y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), asimismo, se aplicaron entrevistas a personas funcionarias de ambas instituciones, expertos en la materia y otras partes interesadas.
- 1.10. Con la finalidad de atender el objetivo general de la auditoría, se requirió por parte del Órgano Contralor identificar la necesidad pública por atender, así como aquellas variables críticas para su desempeño; la síntesis del modelo de análisis aplicado en la auditoría se presenta en la Figura 1.

Figura n.º 1
Necesidad pública, variables críticas de calidad

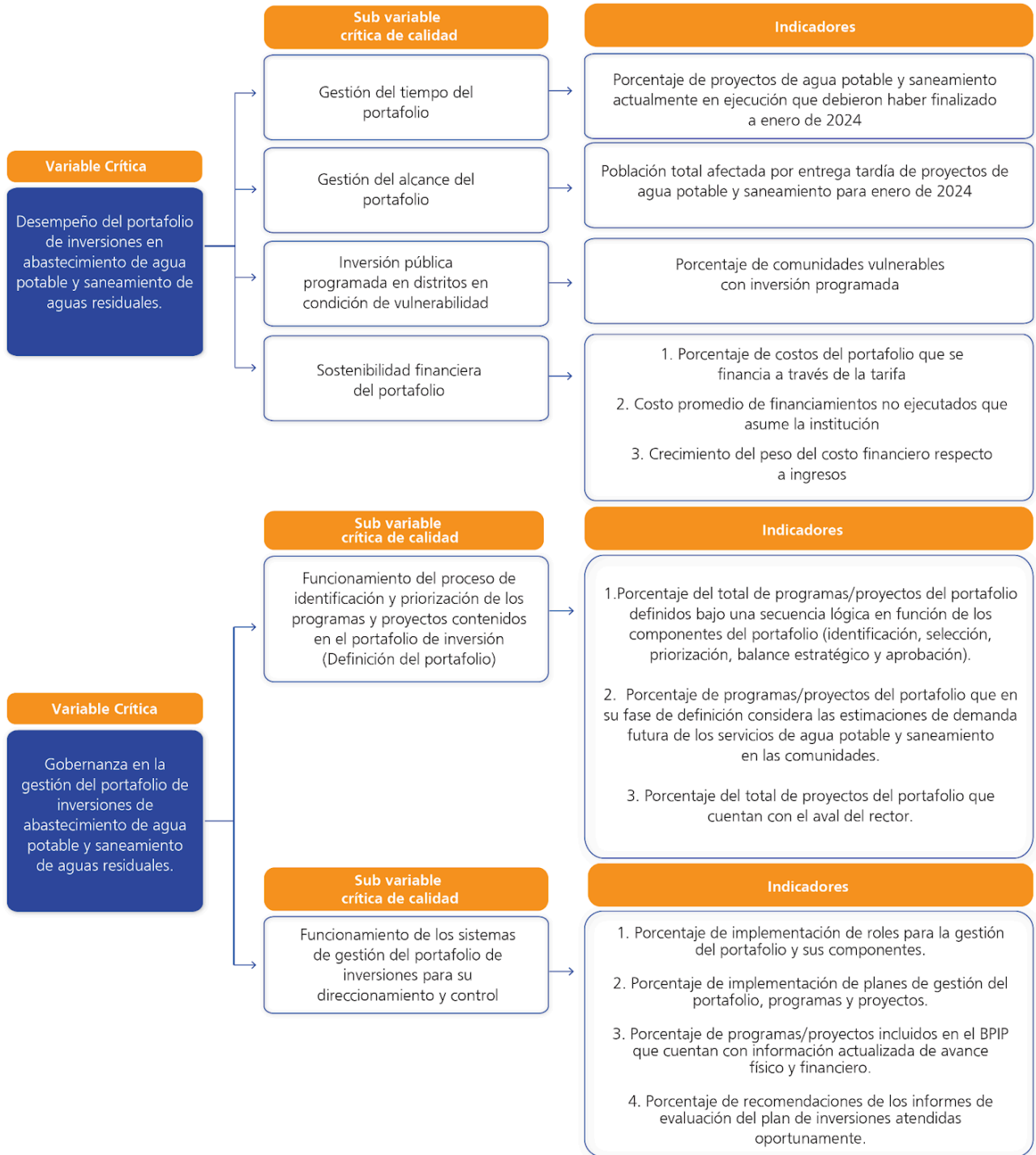


Fuente: *Elaboración propia.*

- 1.11. Así, una vez definidas y validadas las variables críticas y preguntas de auditoría, se elaboró un grupo de indicadores de desempeño en las vertientes de eficacia y eficiencia con sus respectivos parámetros, para comprobar el desempeño y la gobernanza en la gestión del portafolio de inversiones de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales. Estos indicadores son:

Figura n.º 2

Variables críticas, sub variables e indicadores utilizados para la medición del desempeño del portafolio de inversiones y la gobernanza de su gestión

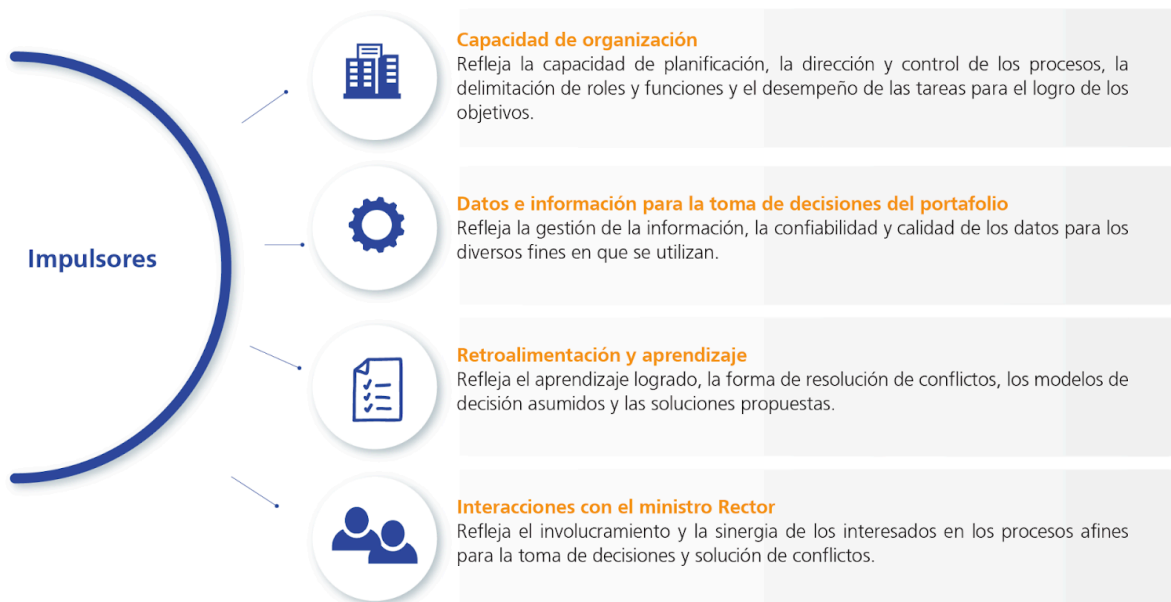


Fuente: Elaboración propia.

- 1.12. Además, con la finalidad de determinar las poblaciones en condición de vulnerabilidad con respecto al servicio público de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, se utilizó la “Guía para la identificación de poblaciones en condición de vulnerabilidad y su abordaje en la fiscalización” desarrollada por la Contraloría General de la República. Al respecto, se determinó que son poblaciones en condición de vulnerabilidad aquellos distritos con un nivel de desarrollo relativo bajo o muy bajo, de conformidad con el Índice de Desarrollo Social (IDS) 2023; asimismo, los distritos en donde se encontraban comunidades con un índice de vulnerabilidad alto, según el Índice de Vulnerabilidad Comunitaria al Agua Potable del AyA de 2021.
- 1.13. Para la medición de la gobernanza en la gestión del portafolio, se fijaron dos subvariables críticas: “Funcionamiento del proceso de identificación y priorización de los programas y proyectos contenidos en el portafolio de inversión (definición del portafolio)” y “Funcionamiento de los sistemas de gestión del portafolio de inversiones para su direccionamiento y control”. Para estas subvariables se definieron 4 impulsores que pueden potenciar su funcionamiento: i) capacidad y organización, relacionado con la capacidad de planificación, dirección y control de los procesos; ii) datos e información para la toma de decisiones del portafolio; iii) retroalimentación y aprendizaje, derivado de acciones producto de evaluaciones del portafolio; y iv) interacciones con el ministro rector, para la toma de decisiones. Para mayor detalle ver Figura n.º 3.

Figura n.º 3

Impulsores para la Gobernanza en la gestión del portafolio de inversiones



Fuente: Elaboración propia.

- 1.14. De conformidad con la información suministrada por el AyA, existían para 2023 un total de 223 proyectos en ejecución en materia de agua potable y 83 proyectos de saneamiento, para un total de 306 proyectos en ejecución. Se seleccionó un total de 44 proyectos para

el cálculo de los indicadores: 30 proyectos de agua potable que representaban el 83,9% del total de recursos por invertir y 14 proyectos de saneamiento que representaban el 92,6% del total de recursos, para un porcentaje global de la cartera del 86,2%.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.15. Durante la auditoría, se presentaron constantes retrasos en la entrega de la información solicitada al AyA, así como inconsistencias, omisiones y errores en los datos de los proyectos del portafolio, por lo que fue necesario reiterar las solicitudes de información y desarrollar varias sesiones de aclaraciones y validación, lo que dificultó las labores de fiscalización de parte de la Contraloría General.
- 1.16. Como parte de estas inconsistencias, no se pudo calcular los indicadores inicialmente planificados de tiempo, costo y alcance de los proyectos que ya habían finalizado para 2023, ni tampoco los indicadores de variación del tiempo, costo y alcance de los proyectos en ejecución.

GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA

- 1.17. De conformidad con lo que establece la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, Ley n.º 2726, este es responsable de administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, asimismo, debe dirigir y vigilar todo lo correspondiente 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; por tanto, debe determinar la prioridad, conveniencia y viabilidad de los proyectos para construir, reformar, modificar o ampliar las obras que integran las redes mediante las cuales se brindan ambos servicios.
- 1.18. Para llevar a cabo su cometido, el AyA constituyó el Plan de Inversiones Acueducto 2021-2025, con el fin de desarrollar y mantener los sistemas de acueducto y alcantarillado, administrados directamente por esa Institución y los que da en delegación. Por otra parte, en materia de saneamiento, el AyA definió el Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2017-2045, el cual contiene una estimación de las necesidades de recursos requeridos y que deberían ejecutarse en el país en los próximos 30 años.
- 1.19. Conforme a tales planes, el país debe invertir ₡801 mil millones, de ellos ₡520 mil millones corresponden a agua potable y ₡281 mil millones a saneamiento para la mejora de estos servicios y buscar cumplir las metas definidas en las respectivas políticas que rigen el recurso hídrico, así como las metas de cobertura definidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo año límite es el año 2030.
- 1.20. El portafolio o cartera de inversión pública es la agrupación de proyectos y programas de una entidad con los que se busca atender las problemáticas o necesidades que tiene a cargo, y que suelen ser plasmados en las estrategias y planificación institucional. Su conformación depende de seguir una serie de pasos de forma lógica y complementaria, lo

que garantiza el alineamiento a las prioridades del país, esto implica que no deben existir programas y proyectos que se encuentren fuera del portafolio o que no hayan sido identificados, seleccionados, priorizados y aprobados en la cartera. Es por lo anterior, que la definición y gestión del portafolio de inversiones públicas busca guiar la toma de decisiones de inversión, contribuye a la optimización de los recursos de manera eficiente y eficaz, así como a la transparencia y la generación de valor público esperado.

- 1.21. Por su parte, la gobernanza del portafolio implica la definición de una estructura, procesos, lineamientos, mecanismos de coordinación, puntos de control, definición de roles y responsabilidades, así como herramientas para la implementación del portafolio y sus componentes (programas y proyectos) durante todo su ciclo de vida. Así, la definición y gestión eficaz y eficiente del portafolio convive en un ambiente dinámico, por lo que requiere de atención continua y capacidad de adaptación a medida que evolucionan los objetivos y las circunstancias organizacionales. En este proceso, también es importante mantener un enfoque de nivel superior que organice, priorice y analice el valor potencial de los proyectos y programas de una cartera para gestionarlos simultáneamente, optimizar la administración de recursos, sumado al aseguramiento de la entrega de los beneficios esperados y el valor público necesario.
- 1.22. En ese sentido, el AyA debe valorar las iniciativas conforme a las necesidades y siguiendo la secuencia de pasos lógicos, complementarios y sistémicos de identificación, selección, priorización, balance estratégico y aprobación, para finalmente formar parte de un portafolio de inversión pública aprobado. Una vez que los proyectos se encuentran debidamente formulados y han completado los respectivos requisitos establecidos por el rector en materia de proyectos, se envían a las Unidades Ejecutoras, encargadas de llevar a cabo las obras del proyecto.
- 1.23. En este proceso interviene, por parte del AyA, la Subgerencia de Ambiente, Investigación y Desarrollo; la Subgerencia de Gestión de Sistemas Delegados; la Subgerencia de Gestión de Sistemas GAM; y la Subgerencia de Gestión de Sistemas Periféricos. Cabe destacar que la citada Subgerencia de Ambiente, Investigación y Desarrollo debe coordinar con la Dirección de Planificación Estratégica (DPE) la incorporación de las necesidades de infraestructura física en el portafolio de inversión pública, asimismo, planear, dirigir, evaluar y controlar su diseño y construcción. Lo anterior, con el fin de lograr el desarrollo ordenado de los servicios, todo con la finalidad de satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población, en armonía con el ambiente.
- 1.24. En la formulación del portafolio, toma relevancia lo establecido por MIDEPLAN sobre una serie de elementos a considerar, entre los que se destacan el equipo, los criterios de admisibilidad, criterios de priorización, roles y responsabilidades, aprobaciones, socialización, planificación, ejecución y el seguimiento y gestión. En particular, para el portafolio debe buscarse un ciclo de mejora continua orientado a incrementar la rentabilidad de las inversiones y hacer más eficiente el uso de los recursos; para ello, al menos se requiere de un tablero de control, alimentado por las herramientas de registro, de modo que sea posible determinar la madurez (considerando los dominios de mejora, control, medición y estandarización).

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.25. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones se efectuó el 03 de abril de 2024, a las 08:10 horas por videoconferencia. Se realizó la presentación a los funcionarios del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) Juan Manuel Quesada Espinoza, Presidente Ejecutivo; Alejandra Mora Segura, Gerente General; María José Castillo León, Subgerente General; Carolina Gomez Retana, Directora de Despacho; Ignacio Sáenz Aguilar, Dirección de Planificación Estratégica; Suellen Ramírez Mejías, Subgerente Investigación, Ambiente y Desarrollo; Mariana Fernandez Sing, Subgerente Unidad Ejecutora AyA-BCIE; Sonia Murillo Hurtado, Ejecutivo Experto; Georgina Garro Mora, Subgerencia Sistema de Delegados; Karen Espinoza Vindas, Auditora Interna.
- 1.26. El borrador del informe se remitió mediante el oficio número n.º DFOE-SOS-0147 del 1 de abril de 2024, dirigido al señor Juan Manuel Quesada Espinoza, Presidente Ejecutivo del AyA. Posteriormente, se recibió de esa entidad el oficio n.º PRE-2024-00326 de 09 de abril de 2024, con observaciones al mencionado borrador de informe, relacionadas con la ampliación del plazo de las disposiciones. Una vez realizado el análisis por parte de este Órgano Contralor respecto a los plazos solicitados, se resuelve ampliar el plazo para las disposiciones.

2. RESULTADOS

DESEMPEÑO DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES EN ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Deficiente atención de las necesidades en abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales

- 2.1. De las principales inversiones contenidas en el portafolio del AyA, solo el 16,7% de los distritos con un Índice de Desarrollo Social (IDS)² 2023 bajo o muy bajo, tienen inversiones planificadas en agua potable, y únicamente el 1,6% en saneamiento. Además, solo el 41,6% de los distritos identificados como más vulnerables según el Índice de Vulnerabilidad Comunitaria al Agua Potable del AyA de 2021, tienen actualmente inversión programada. Lo que muestra una deficiente atención de las comunidades más vulnerables del país.
- 2.2. Además, de los proyectos que concentran la mayor cuantía de recursos del AyA, un 57% debían estar finalizados a enero de 2024 según estimaciones del propio Instituto, sin

² El Índice de Desarrollo Social es un Instrumento técnico que permite la asignación y reorientación de los recursos del Estado hacia las áreas geográficas que han sido menos favorecidas en la distribución de los frutos del desarrollo socioeconómico.

embargo, a esta fecha aún continuaban en ejecución, demorando mejoras en la calidad, cantidad y continuidad de los servicios de agua potable, así como limitando el beneficio de 2,8 millones de personas en todo el país. Lo mismo sucede para el servicio de saneamiento, con la construcción de alcantarillados sanitarios en las ciudades de Limón, Golfito, Quepos, Palmarés, Jaco, Tamarindo y Coco - Sardinal, que buscan la adecuada recolección, tratamiento y disposición final de las aguas residuales, eliminando así focos de contaminación y contribuyendo al mejoramiento ambiental de estas ciudades; el retraso en la ejecución de dichos proyectos afecta los beneficios para 1,2 millones de habitantes.

- 2.3. En este sentido, el proyecto de saneamiento de “Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana (Proyecto de Alcantarillado Sanitario GAM)”, debió finalizar en 2013 según estimaciones del AyA, sin embargo, cuenta con un retraso de 11 años a la actualidad y se espera tendrá un total de 14 años, ya que actualmente se prevé su finalización al 2027, según los datos suministrados por la Institución³.
- 2.4. Asimismo, son de vital importancia los proyectos enfocados a eliminar el déficit actual de agua potable y garantizar el suministro futuro de las poblaciones, como es el caso de las inversiones en San Isidro de Pérez Zeledón y la comunidad de Cóbano de la provincia de Puntarenas; proyectos para los cuales se estimó una población beneficiada de 125.000 y 5.600 habitantes, y que debían haber concluido en setiembre de 2019 y junio de 2022, respectivamente. También, con el proyecto de Reducción Índice Agua no Contabilizada, que se esperaba finalizara en diciembre de 2019, se estima se beneficiaría a 1,7 millones⁴ de habitantes en las provincias de Alajuela, Guanacaste, Limón, Puntarenas y San José.
- 2.5. A su vez, para 2023 únicamente se ejecutó un 54,6% de los recursos previstos para ese año, de acuerdo con el informe de evaluación del plan de inversiones 2023⁵, cuya finalidad es medir el avance físico y financiero de programas y proyectos, en comparación con la programación anual establecida. El Cuadro 1 muestra el detalle de ejecución de recursos en el 2023 según dependencia del AyA.

³ Oficio n.º PRE-PLA-2023-00548 del 18 de septiembre de 2023 y oficio n.º PRE-2023-01273 del 26 de septiembre de 2023.

⁴ Datos de población consignados en el oficio PRE-2023-01553 del 02 de noviembre del 2023. La información de las zonas fue obtenida del PRE-PLA-2023-00548 del 18 de setiembre del 2023.

⁵ Evaluación Plan de Inversiones 2023, al 31 de diciembre de 2023.

Cuadro n.º 1
Recursos del Plan de Inversiones programados del periodo 2023 vs recursos ejecutados al 31 de diciembre de 2023
(cifras en millones de colones)

Dependencia	Total Presupuesto 2023	Total ejecutado a diciembre 2023	% de ejecución
Subgerencia Gestión Sistemas Periféricos (SGSP)	¢4.994	¢1.238	24,8%
Unidad Ejecutora de Portafolio AyA - BCIE	¢28.907	¢10.802	37,4%
Direcciones Nacionales (SEDE)	¢11.863	¢5.671	47,8%
Subgerencia Gestión Sistemas Delegados (SGSD)	¢11.832	¢5.925	50,1%
Subgerencia de Gestión de Sistema GAM	¢6.700	¢3.472	51,8%
Subgerencia Ambiental, Investigación y Desarrollo (SAID)	¢15.914	¢9.550	60,0%
Unidad Ejecutora Programa Agua Potable y Saneamiento (PAPS)	¢19.112	¢17.581	92,0%
Total general	¢99.322	¢54.239	54,6%

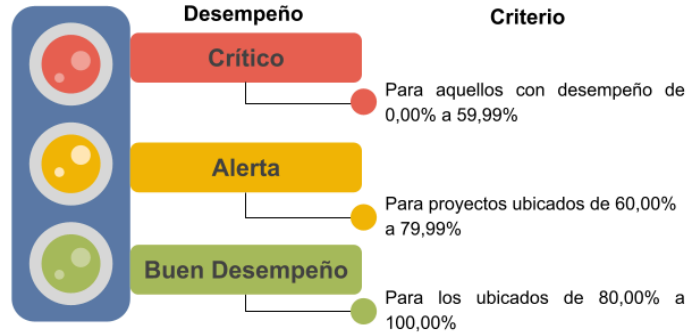
Fuente: Elaboración propia con información de la Evaluación Plan de Inversiones 2023 al 30 de septiembre de 2023 de la Dirección de Planificación Estratégica.

- 2.6. Se puede observar que solamente se ejecutaron ¢54.239 millones de ¢99.322 millones previstos para 2023, siendo que a la fecha el avance esperado era del 100%. En ese sentido, las dependencias con menor porcentaje de ejecución son la Subgerencia Gestión Sistemas Delegados (SGSD) con 24,8%, la Unidad Ejecutora AyA - BCIE con 37,4%, y las Direcciones Nacionales (SEDE) con 47,8%. Los resultados de la ejecución financiera del Plan de Inversiones 2023 evidencian las limitaciones para gestionar el portafolio institucional, esto por cuanto únicamente una dependencia superó el 60% de ejecución de los recursos asignados.
- 2.7. Adicionalmente, la Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Hacienda, mediante su “Metodología de Clasificación de Desempeño de Programas/Proyectos Financiados con Endeudamiento Externo”⁶, analiza periódicamente las inversiones, con el propósito de determinar su desempeño conforme a indicadores de avance, según los criterios que se aprecia en la siguiente figura.

⁶ Metodología para la Clasificación del Desempeño de los Programas/Proyectos Financiados con Endeudamiento Externo, (Ministerio de Hacienda, 2020).

Figura n.º 4

Criterio de Evaluación del Desempeño Programas y/o Proyectos de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda



Fuente: Informe de Seguimiento del I Semestre 2023 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, de la Dirección de Crédito Público.

- 2.8. Al respecto, la DCP, mediante el Informe de Seguimiento del I Semestre 2023 sobre los Créditos Externos⁷ acerca de seis empréstitos a cargo del AyA⁸, señaló que en el 2023 el 85% de los programas y proyectos se caracterizaron por un desempeño crítico (color rojo), situación que se mantiene desde II semestre de 2022; y además, en dicho reporte se menciona que la cartera del AyA ha registrado ejecuciones insatisfactorias de manera continua.
- 2.9. En adición, dicha Dirección señaló que el AyA presenta un abanico de problemáticas que generan preocupación, pues el AyA es la institución que actualmente administra y desarrolla la mayor cantidad de créditos externos. En la Figura n.º 5 se detalla las principales problemáticas que afectan la ejecución de los programas y proyectos gestionados por el AyA y otros organismos ejecutores, según la DCP.

⁷ Informe de Seguimiento del I Semestre 2023 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público.

⁸ La DCP señala que para efectos del análisis, no se contabiliza como parte de la cartera AyA, el crédito BCIE 2198 que financia el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, por cuanto en el mismo participan dos ejecutores, a saber, el AyA y SENARA.

Figura n.º 5

Principales problemas que afronta el AyA en la ejecución de proyectos financiados con créditos externos al I Semestre 2023, según la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Seguimiento del I Semestre 2023 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, de la DCP.

- 2.10. Por otra parte, durante la auditoría se determinó que los informes del portafolio elaborados por distintas dependencias del AyA muestran discrepancias significativas entre fechas, costos y beneficiarios. En ese sentido, se identificaron diferencias en las fechas de inicio real y estimada, pues los 30 proyectos en ejecución de agua potable con mayor volumen de recursos presentaron una diferencia en promedio de 3 años entre diferentes reportes, mientras que para los 14 proyectos en ejecución de saneamiento con mayor inversión, la desviación en promedio es de más 6 años.
- 2.11. A su vez, las fechas de finalización real de las inversiones en ejecución de agua potable presentaron una diferencia promedio de más de un 1 año; mientras que las que se encuentran en ejecución para saneamiento mostraron más de 2 años de diferencia promedio. Por su parte, las fechas de finalización estimada en las inversiones en ejecución de agua potable, tuvieron una discrepancia promedio de más de 3 años; mientras que las que se encuentran en ejecución para saneamiento presentaron más de 5 años de diferencia promedio; lo anterior entre reportes de distintas dependencias del AyA, los cuales no deberían presentar desviaciones tan evidentes sobre información base para medir desempeño del portafolio.
- 2.12. Se determinó que las inconsistencias también se encuentran en el reporte de los costos planificados y reales de la cartera de proyectos. Por ejemplo, la variación alcanzó hasta ¢103 mil millones en los reportes de los costos reales de la cartera de proyectos de agua potable y ¢137 mil millones en la cartera de proyectos de saneamiento. Por ejemplo, para el caso del proyecto "Abastecimiento para el acueducto metropolitano - Quinta etapa", se observaron diferencias del registro de costos reales de ¢57 mil millones entre las distintas

bases de datos aportadas por el AyA⁹. En cuanto a la gestión del alcance, se reportaron disparidades en la cantidad de población beneficiada para los proyectos en ejecución de saneamiento y agua potable, las cuales ascienden a 820 mil habitantes y 1,2 millones de habitantes, respectivamente.

- 2.13. Además, la gestión de la información no ha sido oportuna ni eficaz, por cuanto las múltiples solicitudes realizadas al AyA¹⁰ fueron respondidas¹¹ de forma tardía e inconsistente¹², toda vez que la información remitida no brindó seguridad y confiabilidad razonable de los datos suministrados. En este sentido, lo aportado por el AyA no contaba con información básica acerca de fechas de inicio y finalización, costos, población beneficiada, así como de los responsables de los proyectos. En el siguiente Cuadro n.º 2 se muestra el detalle:

Cuadro n.º 2

Cantidad de proyectos con información no disponible por parte de la Institución, para proyectos terminados, en ejecución de Agua Potable y Saneamiento

Variable	Proyectos Terminados	Proyectos en ejecución de Agua Potable	Proyectos en ejecución de Saneamiento
Costo estimado según estudio de pre inversión	28	1	6
Costo real	0	1	0
Fecha inicio estimada según estudio de pre inversión	31	5	4
Fecha de inicio real	0	2	3
Fecha final estimada según estudio de pre inversión	10	4	3
Fecha de finalización real	0	1	3
Cantidad de beneficiarios según estudio de pre inversión	9	3	4
Cantidad de beneficiarios reales finales	3	2	4
Responsable del proyecto	4	1	0

Fuente: Elaboración propia con información suministrada mediante certificación n.º PRE-2023-01553.

- 2.14. Resalta el caso del proyecto “Construcción del alcantarillado sanitario en Quepos”¹³, en este se señaló una reducción en la duración del proyecto de aproximadamente un 75% (3393¹⁴ días) según lo planificado, la misma situación ocurrió con la “Construcción Alcantarillado Sanitario de Palmares”, lo que a todas luces resulta irrazonable, al no existir ajuste del alcance de los proyectos.

⁹ Resulta de la diferencia del dato enviado por la Presidencia Ejecutiva, en el oficio n.º PRE-2023-01273 del 26 de septiembre de 2023, de ₡280.467.298.834 y el dato informado por la DPE, en el oficio PRE-PLA-2023-00548 del 18 de septiembre, de ₡337.909.008.050

¹⁰ Oficios n.º DFOE-SOS-0279(8201) del 21 de mayo de 2023, n.º DFOE-SOS-0332(9266) del 12 de julio de 2023, n.º DFOE-SOS-0374(10434) del 8 de julio de 2023, n.º DFOE-SOS-0446(12302) del 13 de setiembre de 2023, n.º DFOE-SOS-0520 del 26 de octubre de 2023.

¹¹ Oficios n.º PRE-PLA-2023-00378 del 27 de junio del 2023, n.º PRE-PLA-2023-00393 del 03 de julio del 2023, n.º PRE-PLA-2023-00419 del 17 de julio del 2023, n.º PRE-PLA-2023-00481 del 11 de agosto, n.º PRE-PLA-2023-00548 del 18 de setiembre, n.º PRE-2023-01232 de 20 de setiembre, n.º PRE-2023-01273 del 26 de setiembre de 2023.

¹² Oficios n.º PRE-PLA-2023-00378 del 27 de junio del 2023, n.º PRE-PLA-2023-00393 del 03 de julio del 2023, n.º PRE-PLA-2023-00419 del 17 de julio del 2023, n.º PRE-PLA-2023-00481 del 11 de agosto, n.º PRE-PLA-2023-00548 del 18 de setiembre, n.º PRE-2023-01232 de 20 de setiembre, n.º PRE-2023-01273 del 26 de setiembre de 2023.

¹³ Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN.

¹⁴ Se refiere a la diferencia de los datos reportados como la duración estimada según estudio de pre inversión del proyecto (4486 días) menos la duración estimada actual (1.095 días).

- 2.15. Asimismo, para el proyecto “Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana”, la Presidencia Ejecutiva reportó un costo actual de USD 363 millones, lo que para este Órgano Contralor no resultó congruente, ya que en auditoría previas¹⁵ se determinó que, para el 2020, el citado proyecto tenía un costo de USD 490 millones, sin evidencia que justificara la diferencia de esos USD 127 millones.
- 2.16. Situación similar se presenta en la “Ampliación y mejoramiento del sistema de alcantarillado sanitario de la Ciudad de Limón”, sobre el cual la Presidencia Ejecutiva reportó un costo actual de USD 42,23 millones. Sin embargo, en fiscalizaciones previas¹⁶ se encontró que dicho rubro era cercano a USD 59,4 millones; monto que supera la cantidad disponible proveniente del financiamiento acordado con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)¹⁷.
- 2.17. Estas situaciones tienden a empeorar el desempeño del portafolio y compromete la entrega de resultados, dando lugar a una desvinculación con los demás actores del SNIP y los involucrados en materia hídrica, vulnerando el principio de transparencia que obliga la confiabilidad y seguridad de la información oportuna y necesaria.
- 2.18. A su vez esto resulta en coordinaciones ineficientes que implican conflictos, redundancias y retrasos en otros proyectos de inversión en obra pública. Tal es el caso de la demora en la ejecución de los últimos 3 kilómetros del Proyecto de ampliación de la Ruta Nacional n.º 32, puesto que las obras de sustitución y ampliación del colector principal de la red de alcantarillado sanitario se ubican sobre ese tramo.
- 2.19. Las situaciones comentadas se contraponen a lo establecido por MIDEPLAN en los Lineamientos metodológicos para la definición y gestión del portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública¹⁸, en cuanto a la responsabilidad del encargado del portafolio y su equipo de ejecutar conforme a la verificación de las etapas del ciclo de los componentes y su apego razonable con lo programado en términos de alcance, tiempo y costo, de manera tal que espera se reduzcan los contratiempos y sobrecostos producto de la falta de claridad de gobernanza, incluida la aplicación de instrumentos necesarios para la gestión, monitoreo y evaluación de la ejecución de la cartera, sus programas y proyectos, entre ellos los informes de avance, las visitas de campo para la valoración del rendimiento real en comparación con el programado, así como la documentación de lecciones aprendidas.
- 2.20. Además, el Project Management Institute (PMI), mediante su Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK® 6ª Edición) y el Estándar para la Gestión del Portafolio, además de otras buenas prácticas internacionalmente aceptadas¹⁹,

¹⁵ Informe n.º DFOE-AE-IF-00009-2020 del 2 de diciembre de 2020.

¹⁶ Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00001-2023 del 27 de marzo de 2023.

¹⁷ Contrato Préstamo n.º 2198.

¹⁸ Capítulo II acerca de la Gestión del Portafolio de Inversión Pública y sus componentes, así como la sección 2.2. relativa a la ejecución del Portafolio de Inversión Pública.

¹⁹ Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK® 6ª Edición). Project Management Institute (PMI; 2017); The Standard for Portfolio Management. - Fourth Edition. Newton Square, Pennsylvania. Project Management Institute, PMI. (2017); Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional (2010). España. Guía para la elaboración de Proyectos. Cardeñoso Ramírez, L; Pardo Escalona, L; INTE/ISO 21500-2013, Directrices para la dirección y gestión de proyectos. Primera Edición, Secretaría: INTECO. Instituto de Normas Técnicas de Costa

establece que para valorar el desempeño es necesario conservar datos sobre la programación, el avance de las actividades programadas, así como las fechas y costos previstos de la conclusión. Esto permite a los interesados, entre ellos a quienes se encargan del control, comprender el estado actual del portafolio y sus componentes, reconocer las medidas adoptadas para abordar los problemas de desempeño y tener visibilidad del estado futuro con los pronósticos del cronograma, costos y alcance, incluyendo objetivos, entregables, requisitos y límites, mediante la definición del estado durante la ejecución y al final de los programas y proyectos.

- 2.21. Asimismo, el PMI²⁰ señala que la recuperación de proyectos en problemas consiste en entender los síntomas y las causas. El determinar el estado actual del proyecto y su proyección, permitirán evaluar los criterios de decisión de la recuperación y definir el nivel de intervención que los proyectos requieren. Lo anterior, se materializa en el plan de recuperación de los proyectos, las recuperaciones típicas involucran el congelamiento temporal del proyecto y la re-planificación completa del mismo; sin embargo dado que la naturaleza de cada proyecto es distinta, son varios los factores que determinan la estrategia de recuperación a seguir. Finalmente, luego de haber ejecutado el plan de recuperación, y haber logrado los compromisos de recuperación (tiempos, costos y alcance), dicha organización señala que se debe proceder con el cierre de la recuperación poniendo énfasis a las lecciones aprendidas en el proceso de recuperación de los proyectos. Así las cosas, un plan de recuperación del portafolio, consiste en la integración sistémica de los planes de recuperación de cada uno de los proyectos en problemas.
- 2.22. Estas situaciones también resultan incongruentes con lo señalado en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), norma 4.5, en cuanto a que el jerarca y los titulares subordinados deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo descrito, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los que están expuestos. Además, la norma 4.5.1 señala la importancia de ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al Sistema de Control Interno (SCI), así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.
- 2.23. También, se contrapone a lo establecido en la norma 4.5.2 inciso c) referente a la gestión de proyectos, la cual establece que 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.
- 2.24. De la misma manera, la supracitada norma enfatiza en que estas actividades deben contemplar la planificación, supervisión y el control del avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, generando reportes periódicos, en los cuales se deben definir las consecuencias de las eventuales desviaciones del proyecto y

Rica (INTECO, 2010). 6.1 Planificar la Gestión del Tiempo (2015). Universidad de Piura, Perú, Facultad de Ingeniería, Área Departamental de Ingeniería Industrial y de Sistemas. Guerrero-Chanduví, D.

²⁰Project Management Institute (2006). Recuperación de proyectos en problemas: Recuperación de proyectos en problemas. Trabajo presentado en el Congreso Global PMI® 2006 por Anyosa Soca, V. & Núñez, A.—América Latina, Santiago, Chile. Newtown Square, PA: Instituto de Gestión de Proyectos.

la ejecución de acciones pertinentes. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de eficacia y mejoramiento continuo.

- 2.25. En cuanto a la gestión de la información, lo encontrado se contrapone a lo establecido en el artículo 16 de la Ley General de Control Interno n.º 8292, el cual señala que la Administración debe contar con sistemas de información que le permitan tener una gestión documental institucional, con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización. A su vez, debe contar con procesos que permitan identificar y registrar si la información es confiable, relevante, pertinente y oportuna; y que sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requerido para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades.
- 2.26. Además, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), normas 5.4 y 5.6, relativas a la gestión documental y la calidad de la información, disponen que el jerarca y los titulares subordinados deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y recupere la información de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales. Asimismo, que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los usuarios.
- 2.27. Las situaciones señaladas obedecen a que el modelo de gobernanza²¹ no ha sido completamente integrado en la gestión de proyectos, en tanto la estructura, procesos, coordinaciones, puntos de control, así como roles y responsabilidades, no han contribuido a respaldar y fortalecer las acciones y decisiones que permiten el avance certero de las inversiones, así como incrementar progresivamente el nivel de madurez en torno a la gestión del portafolio y sus componentes. Lo que repercute en la falta de atención al desempeño y sus resultados, elementos que se visibilizan en la incapacidad de la Administración para impulsar adecuadamente el portafolio de inversión.
- 2.28. También, obedecen a que el AyA, a pesar de sus limitaciones administrativas y técnicas en el desempeño del portafolio, para la gestión integral y transparente de las inversiones, continúa agregando proyectos a la cartera sin gestionar los riesgos del portafolio y sin asegurar su respectiva entrega de valor. En ese sentido, no sigue las premisas de una Administración Pública efectiva, eficiente y democrática, establecidas por MIDEPLAN en el Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional²², el cual constituye un marco orientador para el mejoramiento continuo del accionar estratégico y operativo de las organizaciones públicas, orientado a impactar en el accionar de la gestión,

²¹ Según el Lineamientos metodológicos para la definición y gestión del portafolio de inversión pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (MIDEPLAN, 2020), el fin último de la socialización del portafolio es posicionar en la cultura organizacional principios básicos como: ¿qué es un portafolio de inversión pública?, ¿cuáles son sus componentes?, ¿cuál es el valor agregado de su definición y gestión?, ¿qué procesos, procedimientos, instrumentos, técnicas, herramientas y metodologías acompañan su gestión?, entre otras y preparar a los funcionarios para la gestión del cambio e incidir en el nivel de madurez en torno a la gestión de proyectos, lograr una adecuada divulgación y cimentar una cultura organizacional proyectizada que contemple el lenguaje común, los criterios, procesos y procedimientos pertinentes.

²² Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2017).

específicamente en lo referente a la mejora organizacional y administrativa de las instituciones que conforman el Estado costarricense.

- 2.29. En consecuencia, se limita la entrega de beneficios mediante inversiones para producir agua potable y mejorar el saneamiento de las aguas residuales, afectando principalmente a las comunidades en condición de vulnerabilidad. También, se restringe el cumplimiento de objetivos estratégicos institucionales y nacionales, principalmente de aquellos asociados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, minimizando el impacto extenso y progresivo que caracteriza a los proyectos hídricos, los cuales coadyuvan al desarrollo económico, del ambiente y la salud de las zonas influenciadas y beneficiadas por las inversiones. Además, dadas las deficiencias en la gestión de la información, se limita la identificación oportuna de las desviaciones en tiempo, costo y alcance de los proyectos por parte de los tomadores de decisión, lo que no garantiza la atención de la necesidad pública con la prontitud requerida.

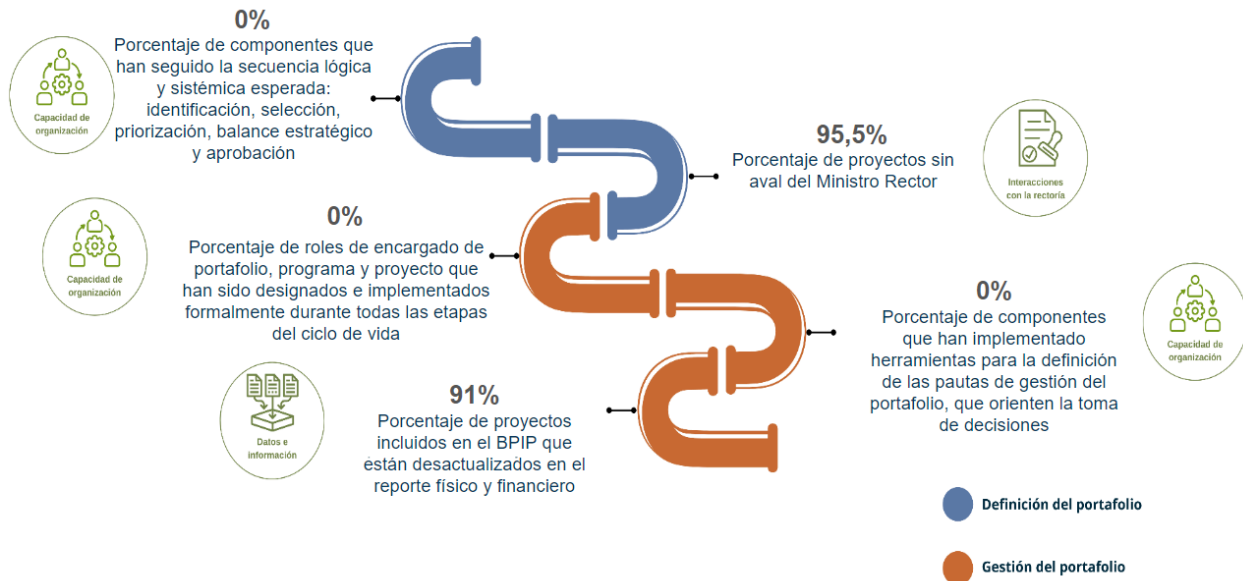
GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES DEL AYA

Incipiente diseño y gestión del portafolio no permite priorizar ni garantizar la atención de problemáticas actuales y futuras

- 2.30. El diseño y gestión del portafolio de inversión del AyA presenta un nivel incipiente y carece de una secuencia lógica y sistémica, conforme a las etapas establecidas en la regulación nacional; además, no existe una gestión de riesgos ni se definen responsables del portafolio y sus componentes (programas y proyectos).
- 2.31. Lo anterior, interfiere en la atención de la necesidad pública para la que fue creado, pues la condición actual no permite garantizar el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales de manera que se atiendan las problemáticas actuales y futuras de los usuarios. Además, desincentiva el desarrollo sostenible y su enfoque hacia mejores condiciones ambientales, sociales y económicas para la población, principalmente las ubicadas en distritos con menor índice de desarrollo social. La Figura n.º 6 muestra los resultados de los indicadores para la definición y gestión del portafolio del AyA.

Figura n.º 6

Resultados de la aplicación de indicadores para la definición y gestión del portafolio de inversión pública del AyA acorde a los impulsores



Fuente: Elaboración propia.

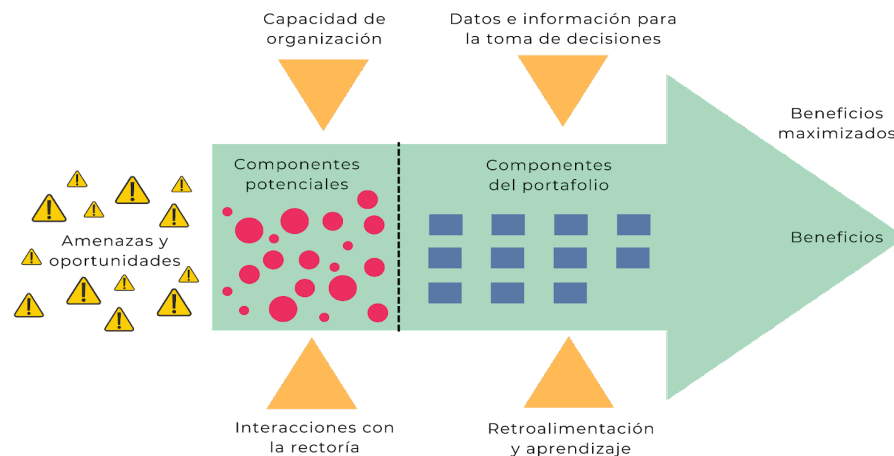
- 2.32. Se determinó ineficacia en la definición del portafolio de inversión de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, dado que ninguno de los proyectos siguió el orden lógico requerido para la conformación del portafolio, por lo que no contempló la identificación, selección, priorización, balance estratégico y aprobación. Esto quiere decir que no es posible garantizar que las inversiones que conforman el portafolio resuelvan de manera priorizada y balanceada las problemáticas de continuidad, calidad y cantidad de los servicios de agua potable y saneamiento.
- 2.33. Asimismo, se encontró que al integrar el portafolio no se consideró, para ninguno de los programas y proyectos, la aplicación de criterios de admisibilidad y priorización, que al menos orientaran la gestión de la cartera a la atención de las prioridades institucionales y del país, conforme a los elementos mínimos de costos, beneficios y riesgos, lo que provoca un desequilibrio en cuanto al uso de recursos, capacidades y entrega del valor público requerido.
- 2.34. En respuesta, la Administración refirió²³ la existencia de una metodología establecida por parte de la Dirección de Planificación Estratégica y que existen deficiencias para aplicar dicho procedimiento. Al respecto, la Gerencia General recalcó²⁴ que carece de un repositorio estable de iniciativas de inversión que permita a los programas y proyectos potenciales del portafolio ser priorizados, filtrado, o seleccionados con criterios estratégicos, conforme a sus respectivos casos de negocio. Únicamente refleja el presupuesto asignado, sin estar sustentado en un proceso sistemático ni sistémico, esto

²³ Oficio n.º GG-2023-03321 del 19 de octubre de 2023 suscrito por la Gerencia General del AyA.

²⁴ Oficio n.º GG-2023-01660 del 29 de mayo del 2023 suscrito por la Gerencia General del AyA.

ante la ausencia de la interrelación con los elementos de su entorno institucional y nacional, como lo son las amenazas y oportunidades, lo que desfavorece la integración eficaz de las decisiones clave y con ello la maximización de los beneficios, de acuerdo con lo establecido por la buena práctica (ver Figura n.º 7).

Figura n.º 7
Modelo para la definición y gestión del portafolio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales



Fuente: Elaboración propia con base en PMI (2017).

- 2.35. Por otra parte, se determinó ineficacia en la interacción del AyA con el Ente Rector; por ejemplo, para un 95,5% de los proyectos, es decir, 42 de 44 proyectos analizados, no se suministró el respectivo aval, el cual corresponde a un oficio que emite el Ministro Rector del sector haciendo constar la vinculación del proyecto con políticas o planes sectoriales y nacionales, y con la verificación de presupuestos y aspectos técnicos que considere pertinentes para cada una de las etapas de la preinversión²⁵.
- 2.36. Sobre el particular, la Administración indicó que dicho requerimiento no se solicitaba para los proyectos objeto de análisis, y que la instrucción por parte de MIDEPLAN es a partir de mayo de 2022. Sin embargo, el inicio de 39 proyectos²⁶ es posterior a agosto de 2008, por lo que todo proyecto de inversión debía contar con el aval de la Rectoría, de conformidad con el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública²⁷. Para los 5 proyectos restantes no fue suministrada la fecha de inicio real, por lo que se desconoce la normativa vigente aplicable.

²⁵ Decreto Ejecutivo 43251-PLAN artículo 4 inciso d.

²⁶ En estado terminado y en ejecución para los casos de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales.

²⁷ Artículos 4, 12 y 22, Decreto Ejecutivo n.º 43251-PLAN. Además, esta regulación se estableció en el artículo 24, inciso a) del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo n.º 34694-PLAN-H.

- 2.37. Por otra parte, en cuanto a la gestión del portafolio de inversión de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, se determinó una ineficaz implementación de roles indispensables, dado que para el 100% de los proyectos analizados no se aportó evidencia de la designación formal del encargado de portafolio, programa y proyecto durante las etapas del ciclo de vida correspondiente.
- 2.38. La ausencia de la designación formal del rol de encargado de portafolio es evidente en el rendimiento del portafolio del AyA, principalmente porque no existe un responsable de asegurar que se cuente con un enfoque estratégico que sea concordante con los objetivos institucionales y que procure la optimización en la asignación de recursos hacia aquellas inversiones que tienen carácter prioritario. Lo descrito ha reducido en el AyA la confiabilidad y claridad en la toma de decisiones, así como la resolución oportuna y al mínimo costo de tareas del portafolio que resultan trascendentales para el avance de los proyectos y la pronta implementación de las soluciones requeridas por los habitantes.
- 2.39. A su vez, se determinó que no se han implementado herramientas para la definición de las pautas de gestión del portafolio que orienten la toma de decisiones. Sobre este aspecto, la Administración indicó²⁸ que no cuenta con un plan de gestión del portafolio oficializado e implementado, lo que resta capacidad a la organización para gestionar eficientemente su cartera de proyectos.
- 2.40. También se encontró que el 100% de los programas y proyectos analizados carecen de los planes de gestión formalmente establecidos, siendo que lo suministrado no indica el nombre de quién lo elaboró y su respectiva firma. Del mismo modo, los planes no fueron completados para los proyectos, es decir, se aportaron las plantillas vacías²⁹. Cabe resaltar que estos planes suelen contener las actividades y acciones requeridas, conforme al ciclo de vida, lo que coadyuva a programar y presupuestar los recursos en alineamiento con las prioridades del país y los objetivos estratégicos. Su importancia radica en la utilidad que aporta para ejecutar, monitorear y controlar el portafolio y sus componentes, por lo que resulta indispensable para dirigirlos y gestionarlos de forma eficaz³⁰.
- 2.41. A modo de ejemplo, para el proyecto “Construcción del edificio Laboratorio Nacional de Aguas”³¹, se adjuntó como plan de gestión un total de 16 formularios que solicitan el acta de inicio, alcance, costos, plazos, riesgos, adquisiciones, cambios, interesados, entre otros. Sin embargo, los formularios no contienen dicha información relativa a la definición y gestión de la inversión, a pesar de que datan de setiembre de 2023 y el inicio del proyecto se registró en mayo de 2019.
- 2.42. Finalmente, se determinó que el uso de datos e información es ineficaz, debido a que el 91% de los programas y proyectos reportados en el BPIP se encuentran desactualizados

²⁸ Oficio n.º GG-2023-03321 del 19 de octubre de 2023 suscrito por la Gerencia General del AyA.

²⁹ Oficio n.º GG-2023-03321 del 19 de octubre de 2023 suscrito por la Gerencia General del AyA.

³⁰ Glosario y Sección 2.1. del Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del portafolio de Inversión Pública de las entidades del SNIP.

³¹ Del Programa 004- Acueducto y Alcantarillado en Ciudades Costeras (PAACC).

³² en cuanto a su avance físico y financiero. En ese sentido, a junio de 2023, los datos reportados en dicho sistema de información referencial para los proyectos en ejecución de abastecimiento de agua potable y saneamiento, tenían entre 111 y 2550 días (3,7 meses y 85 meses) de información desactualizada³³. Esta situación debilita el control tanto de los tomadores de decisiones, como los rectores en la materia y la población en general.

- 2.43. Es claro que los proyectos implican compromisos imprescindibles que tienen el potencial de generar un valor significativo y transformador a la sociedad, sin embargo, las condiciones descritas han reforzado un comportamiento inestable y desequilibrado en la gestión del portafolio de inversión pública del AyA, carente de criterios que orienten la toma de decisiones esenciales para proyectos grandes y complejos como los que actualmente tienen a su cargo.
- 2.44. Lo anterior resulta incongruente con lo establecido en la Ley General de la Administración Pública acerca del Principio de Legalidad, en particular los artículos 16, 132, 134 y 158, en los que se describe que los actos administrativos y sus derivadas decisiones, incluidas las de inversión pública, deben motivarse y fundamentarse conforme a la ciencia y la técnica. A su vez, resulta inconsistente con el apartado 4.5.2. de las Normas de control interno para el Sector Público³⁴, referente a las actividades de control para la gestión de proyecto, especialmente la identificación; designación de responsables; así como la planificación, supervisión y control del avance.
- 2.45. Al respecto, la Procuraduría General de la República³⁵ ha señalado que la motivación fundamentada debe responder a razones de oportunidad, conveniencia, mérito e interés público. Sin embargo, estos elementos no han sido incorporados en la definición y gestión del portafolio de inversiones públicas, en tanto lo encontrado es contrario a lo dictaminado por MIDEPLAN como rector en la materia.
- 2.46. En particular, se evidencia el desapego a los artículos 4, 12, 14, 15, 18, 22 y 32 del Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)³⁶, acerca de la conformación, priorización y gestión del portafolio como función de las entidades bajo la cobertura del SNIP, con la participación de las Unidad de Planificación Institucional (UPI) en seguimiento de las normas respectivas, entre ellas las de solicitud del aval sectorial y la actualización del BPIP como sistema de información referencial.
- 2.47. Asimismo, es contrario a las Normas Técnicas de Inversión Pública 1.6., 1.16., 1.17. y 1.23.³⁷ en cuanto a la integración de programas y proyectos en el portafolio de manera alineada a los objetivos institucionales, sectoriales y a nivel país, todo bajo el orden lógico

³² Corresponde a la aprobación de la actualización de la información del proyecto registrado en dicho módulo digital, lo anterior conforme al inciso b), artículo 4 del Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

³³ Oficio n.º MIDEPLAN-AINV-OF-055-2023 del 23 de junio de 2023 suscrito por la Gerencia del Área de Inversiones.

³⁴ Aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, N° R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

³⁵ Dictamen n.º C-267-98 del 15 de diciembre de 1998.

³⁶ Decreto Ejecutivo n.º 43251-PLAN. Estas condiciones también se establecieron en los artículos 7, 16 y 24 del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo n.º 34694-PLAN-H.

³⁷ Lo descrito fue también regulado mediante las Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública 1.11., 1.13. y 1.17., Decreto Ejecutivo n.º 35374-PLAN.

de identificación, selección, priorización, aprobación (tanto institucional como del Ministro Rector del sector) y el respectivo seguimiento. De igual manera, es incongruente con la Norma 1.13., relativa a la periodicidad de la actualización de los proyectos en el BPIP.

- 2.48. También resulta incongruente con las secciones 1.3., 1.3.1., 1.3.2., 1.3.3., 1.5., 1.6. y 2.1. del Lineamiento Metodológico para la definición y gestión del portafolio de Inversión Pública de las entidades del SNIP³⁸, relativas al seguimiento del citado proceso aplicando criterios de admisibilidad y priorización, esto con el fin de revisar la pertinencia e importancia de los componentes en la cartera.
- 2.49. Igualmente, se contrapone a las secciones 1.1., 1.4.1., 2.4., 2.4.1. y 2.4.2. respecto a la conformación de los equipos para la elaboración de la propuesta de portafolio, la necesidad de establecer los roles y responsabilidades de los encargados de portafolio, programa y proyecto, todo lo anterior conforme a los planes de gestión respectivos.
- 2.50. En suma, las situaciones encontradas se deben a la ausencia de un esquema de organización para la toma de decisiones que proporcione dirección y orden a las instancias a cargo de definir y gestionar el portafolio de inversiones públicas del AyA, asimismo, no se cuenta con responsables de gestionar el portafolio ni los programas, tampoco con la designación formal de los encargados de los proyectos.
- 2.51. También, obedecen a que el modelo de gobernanza no ha sido completamente integrado en la gestión de proyectos y además, a que el AyA a pesar de sus limitaciones administrativas y técnicas en el desempeño del portafolio, para la gestión integral y transparente de las inversiones, continúa agregando proyectos a la cartera sin gestionar los riesgos del portafolio y sin asegurar su respectiva entrega de valor, tal y como se mencionó en los párrafos 2.27 y 2.28 de este informe.
- 2.52. Dicho modelo de gobernanza debe constituirse como un marco sistémico, es decir, que se encuentre claramente definido, coherente y ordenado de modo que permita entender y abordar los pasos para definir, aprobar y gestionar de forma eficiente y eficaz el portafolio y sus componentes; todo lo anterior en función de las variables claves, sus relaciones y los puntos de control requeridos. La implementación de este modelo brindaría claridad a la estructura y mejoraría la calidad de las decisiones. También aporta consistencia al proceso, contribuye a la mejora continua y facilita la organización de la información que sustenta los motivos; promoviendo la eficacia en la definición y gestión del portafolio de inversiones públicas en agua potable y saneamiento.
- 2.53. La ineficacia en el diseño y gestión de un portafolio de proyectos resulta en una administración ineficiente de los recursos públicos, lo que no le ha permitido maximizar el valor de la cartera. Aunado a una falta de visión clara, que termina empobreciendo la toma de decisiones informada y oportuna, lo que a su vez vulnera la capacidad del AyA de ser transparente y rendir cuentas y favorece un comportamiento caótico y desorganizado.
- 2.54. Por otra parte, la ausencia de una gestión centralizada y organizada, profundiza la ineficacia en la ejecución al aumentarse las desviaciones en el avance físico y financiero de los componentes. Esto dificulta en la entrega de valor público en la resolución de las

³⁸ Publicado por MIDEPLAN (Octubre, 2020).

necesidades mediante las inversiones que conforman el portafolio, las cuales deben permitir atender los retos asociados a la desigualdad en la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, de forma que llegue al 100% en el 2030 para zonas urbanas y en 2045 en las rurales.

Insostenibilidad financiera del portafolio de inversiones en abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales

- 2.55. La disponibilidad y el acceso a los servicios de agua son vitales para el bienestar general de la población y estratégicos para el desarrollo del país, estos constituyen un derecho humano fundamental tutelado por la Constitución Política. El artículo 50 señala que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y resalta que el agua es indispensable para la vida, de esta forma lo establecen otros cuerpos normativos e instrumentos internacionales de derechos humanos, razón por la cual estos servicios son prioridad nacional.
- 2.56. En general, la sostenibilidad de estos servicios mejora significativamente la productividad y el bienestar de la población. Por lo tanto, es fundamental promover el acceso al agua y posterior saneamiento en los hogares, ya que la escasez, la falta de acceso y la contaminación de este recurso hídrico, limitan el desarrollo social y afectan la calidad de vida de las personas. Estos servicios se encuentran regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la cual dispone de una metodología tarifaria, la cual se constituye como el principal instrumento para garantizar la sostenibilidad de la prestación de los servicios, sea esta agua potable, saneamiento o hidrantes. La metodología más reciente fue aprobada³⁹ y publicada en el Alcance 101 a La Gaceta 97 del 1 de junio de 2023.
- 2.57. Con el fin de garantizar que el servicio de suministro de agua potable y saneamiento de aguas residuales sean sostenibles financieramente, es necesario asegurar la correcta distribución de los costos y gastos incurridos por el prestador de dicho servicio. Para determinar los ingresos esperados se requiere el cálculo de una serie de componentes, a saber: a) costos y gastos totales necesarios para la prestación del servicio, b) rédito para el desarrollo⁴⁰, c) base tarifaria⁴¹, d) volumen de agua a facturar y e) la estimación de la demanda.
- 2.58. Es así como la tarifa estructurada representa el modo para asegurar la sostenibilidad del servicio y por ende la inversión requerida para llevar a cabo los proyectos necesarios. De esta manera, las tarifas se utilizan para recuperar la inversión y lograr estabilidad financiera del portafolio, procurar la asignación de los recursos del sector hídrico, así como la distribución equitativa de los ingresos y en consecuencia un mejor uso de los recursos públicos invertidos.

³⁹ Mediante Resolución n.º RE-0077-JD-2023 del 11 de mayo de 2023.

⁴⁰ El rédito para el desarrollo se calcula mediante la multiplicación de la tasa de rédito para desarrollo por la base tarifaria, con el objetivo de brindar al prestador recursos que permitan una retribución competitiva y garantizar el adecuado desarrollo de la actividad.

⁴¹ La base tarifaria se compone del activo fijo neto en operación revaluado promedio destinado a la prestación del servicio más el capital de trabajo.

- 2.59. En este sentido, uno de los componentes tarifarios utilizados para financiar los proyectos de inversión es el “gasto por depreciación”, en el cual se dota al operador de recursos durante la vida útil del activo, con el fin de que cuando se culmine, el AyA cuente con los fondos necesarios para reponerlo. También, se cuenta con el componente del “rédito para el desarrollo”, el cual financia las nuevas inversiones por medio de la cobertura o reconocimiento de intereses y amortizaciones de los créditos asociados a los proyectos de inversión. Por último, se cuenta con el componente de la “base tarifaria”⁴² que integra las “adiciones de activos”, mediante la cual se reconoce la inversión capitalizada, según su porcentaje de ejecución.
- 2.60. En términos generales, la metodología tarifaria busca asegurar el equilibrio financiero de los supracitados servicios, al integrar información en ámbitos financieros, de ingeniería, inversiones y de mercado con la calidad requerida, de manera que asegure la continuidad, cantidad y calidad del servicio público.
- 2.61. Bajo ese entendimiento, de la importancia de la metodología tarifaria para procurar la sostenibilidad financiera de una institución y así generar sostenibilidad en el bienestar general de la población y estratégicos para el desarrollo del país, la Contraloría General determinó que las decisiones y acciones emprendidas como parte de la gestión del portafolio ha llevado al AyA a una situación de fragilidad, en la que se proyecta insostenibilidad financiera ante la falta de reconocimiento de los costos de inversión en las tarifas que sostienen los servicios, cuyos efectos podrían hacerse notar en el servicios de agua potable y saneamiento⁴³.
- 2.62. Al respecto, el porcentaje de reconocimiento de las inversiones en la tarifa es de 0%, a partir del 2018 para saneamiento y 2019 para agua potable, esto sugiere que el portafolio de inversión cuenta con 6 y 5 años, respectivamente, sin el financiamiento que debe proporcionarse conforme a la metodología tarifaria vigente. Adicionalmente, este Órgano Contralor constató que en la última fijación tarifaria⁴⁴ del 2023, efectuada por iniciativa de la ARESEP, no se incorporó en tarifa los costos por adición de activos de nuevas inversiones, lo que corresponde a un monto de ¢377 mil millones para el servicio de agua potable; además, la ARESEP eliminó el reconocimiento de activos que efectuó en el 2018. Según lo indicado por esta Autoridad⁴⁵, se resolvió de esa manera en razón de que no se logró fundamentar la incorporación de esos costos en la tarifa.
- 2.63. Con respecto al componente del rédito para el desarrollo, en el servicio de agua potable se evidenció que en la citada resolución del 2023 únicamente se incorporaron dos empréstitos faltando cinco que no han sido reconocidos a la fecha, en suma por un monto cercano a ¢297 mil millones.

⁴² De acuerdo con la Metodología Tarifaria para los Servicios de Acueducto, Alcantarillado e Hidrantes de mayo del 2023, la base tarifaria se compone del activo fijo neto en operación revaluado promedio.

⁴³ Adicionalmente, según información remitida mediante correo electrónico del 14 de noviembre de 2023, por parte de la Dirección de Planificación Estratégica, la Institución podría experimentar insostenibilidad financiera entre el 2024 al 2026 para los servicios de agua potable y saneamiento.

⁴⁴ Mediante Resolución RE-0014-IA-2023 del 15 de agosto del 2023.

⁴⁵ Mediante Resolución RE-0014-IA-2023 del 15 de agosto del 2023

2.64. Las situaciones descritas, según la ARESEP, fueron ocasionadas por la falta de fundamentación por parte del AyA ante el ente regulador, esto incluye los costos de las inversiones solicitadas y la justificación de la trazabilidad de los créditos. En ese sentido, la ARESEP señaló algunas de las inconsistencias en la información suministrada por el AyA, las cuales se detallan a continuación:

Figura n.º 8
Inconsistencias identificadas por la ARESEP en la información remitida por el AyA en la resolución RE-0014-IA-2023



Fuente: Elaboración propia con base en la resolución RE-0014-IA-2023 del 15 de agosto de 2023.

- 2.65. Por otro lado, se comprobó que cada año se incrementa progresivamente la relación entre los gastos financieros por concepto del pago de intereses y amortización de créditos, con respecto a los ingresos corrientes que percibe ordinariamente, pasando de 7,2% en 2019 a 10% en 2023, lo que significa que con el tiempo la organización tiende a destinar cada vez más proporción de sus recursos al pago intereses y amortizaciones de los créditos.
- 2.66. En 2019 el costo por intereses, comisiones y amortización de préstamos en el AyA fue de ₡11.638 millones y en un lapso de 4 años (a 2023) incrementó a ₡18.162 millones, lo que implicó un aumento en dicho período del 56%. Esto contrasta con el comportamiento de los ingresos, los cuales únicamente han crecido un 12,4% entre 2019 y 2023, pasando de ₡161.388 millones a ₡181.383 millones en ese lapso. Esto genera una reducción de la cantidad de recursos disponibles para proyectos de inversión, mantenimiento y operación de los sistemas; lo que podría contribuir al riesgo de la insostenibilidad financiera.
- 2.67. Adicionalmente, se estimó que el AyA ha desembolsado un monto aproximado de ₡3 mil millones en el pago de intereses y comisiones, por la no ejecución oportuna de los proyectos en el portafolio asociados a los empréstitos, durante el período que comprende del 2012 a noviembre del 2023.

- 2.68. Las situaciones comentadas se contraponen a lo establecido en el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos n.º 81311, cuyo inciso c) señala que es necesario reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento⁴⁶. Además, el inciso e) del citado artículo que indica el deber de expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.
- 2.69. Estas debilidades también vulneran el cumplimiento de lo contenido en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, en el cual se indica que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta, en su conjunto, a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad y la eficiencia en sus funciones. De este mismo cuerpo normativo se contrapone también al artículo 16, el cual indica que en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.
- 2.70. Del mismo modo, se vulnera lo establecido en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE⁴⁷, particularmente lo descrito en la Norma 2.2.3, la cual señala en el inciso l) el principio de sostenibilidad y el establecimiento de las medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico. Así, la ejecución debe efectuarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución.
- 2.71. Asimismo, es inconsistente con el artículo 14 de la Ley de la ARESEP n.º 7593 inciso c), la cual indica que el operador debe suministrar oportunamente a la Autoridad Reguladora, la información que les solicite, relativa a la prestación del servicio. También es incongruente con el artículo 30, el cual señala que los prestadores de servicios públicos deberán presentar, por lo menos una vez al año, un estudio ordinario de fijación tarifaria⁴⁸.
- 2.72. Por otro lado, la situación descrita es inconsistente con las Normas de Control Interno para el Sector Público⁴⁹ (N-2-2009-CO-DFOE) norma 4.4.2, incisos c, d y e, en cuanto a que es deber del jerarca y los titulares subordinados, establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control, la supervisión del avance del proyecto, considerando los costos financieros y recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes correspondientes, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones y la ejecución de las acciones pertinentes.
- 2.73. Las condiciones expuestas se deben a que el direccionamiento estratégico que ha orientado la toma de decisiones y eventuales acciones financieras, no ha procurado el establecimiento de límites preventivos y controles que alerten cuando se encuentre en riesgo la sostenibilidad de las inversiones y a su vez, el servicio público que ofrece. Además, no se dispone de un lineamiento acerca de la frecuencia para solicitar ajustes tarifarios en concordancia con las necesidades del servicio y regulación nacional. Lo

⁴⁶ También señalado por la Norma 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE.

⁴⁷ Publicadas en el Alcance Digital N° 39 a La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012.

⁴⁸ De carácter ordinario son aquellas que contemplen factores de costo e inversión.

⁴⁹ Normas de control interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República (2009). 4.5 "Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones".

anterior en armonía con un sistema de información referencial confiable, oportuno e interconectado tanto a nivel de portafolio como de gestión operativa y estratégica.

- 2.74. Las problemáticas señaladas relativas a la fragilidad financiera, el deterioro de la infraestructura y la falta de oportunidad en la gestión de ingresos, podrían tener consecuencias en la entrega de servicios de agua potable y saneamiento a la población. Estas incluyen la disminución de la calidad del agua, interrupciones frecuentes en el suministro, problemas en el saneamiento y aumentos de tarifa para los usuarios. Las comunidades vulnerables se verían particularmente afectadas, enfrentando dificultades para afrontar aumentos abruptos en las tarifas. Además, la falta de mantenimiento adecuado de la infraestructura podría dar lugar a riesgos para la salud pública. En conjunto, estas consecuencias representan un riesgo significativo para la calidad de vida de la población y la sostenibilidad a largo plazo de los servicios esenciales.
- 2.75. Además, comprometería su eventual entrega de valor público, así como el desarrollo e implementación de proyectos sostenibles financieramente que potencien la capacidad del AyA para brindar los servicios de agua potable y saneamiento, en las condiciones requeridas por la población en términos de cantidad, calidad y continuidad. En esta línea, lo descrito intensifica el riesgo de que la infraestructura que sostiene los servicios y sus sistemas físico y administrativo se deterioren aceleradamente, lo que a su vez empeoraría los niveles de servicio, en particular al mantenerse la falta de recursos y capacidad para ocuparse del respectivo mantenimiento, reemplazo y mejora de lo construido.
- 2.76. Por otro lado, la falta de oportunidad del AyA en la gestión de los ingresos vía tarifa, podría generar una situación de insostenibilidad financiera en el corto o mediano plazo y obligar a la Institución a asumir otras formas de financiamiento, incluidos empréstitos, lo que encarecería aún más las operaciones de la Administración. Además, al no haberse realizado el trámite tarifario de forma paulatina se corre el riesgo de incrementos en las tarifas que pueden alcanzar hasta un 182%⁵⁰, según estimaciones de la ARESEP.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. La gestión del portafolio de proyectos de inversión para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales del AyA, no ha sido eficaz en incidir en las poblaciones en condición de vulnerabilidad, ya que únicamente el 1,6% de los distritos con mayor condición de vulnerabilidad del país, según el Índice de Desarrollo Social de 2023, tienen inversiones programadas en saneamiento y solo el 16,7% en agua potable; asimismo, solo el 41,6% de los distritos identificados como más vulnerables según el Índice de Vulnerabilidad Comunitaria al Agua Potable del AyA de 2021, tienen inversión programada.
- 3.2. El AyA tampoco ha sido eficaz ni eficiente en la gestión del tiempo, costo y alcance del portafolio, pues un 57% de los proyectos que deberían estar finalizados en enero de 2024

⁵⁰ Información remitida por ARESEP mediante oficio n.º OF-0298-IA-2023 del 19 de julio de 2023.

aún están en ejecución, lo que demora la atención de las necesidades ciudadanas, afectando el beneficio para 2,8 millones de personas en agua potable y 1,2 millones de personas beneficiarias de proyectos de saneamiento en ciudades como Limón, Golfito, Quepos, Palmares, Jacó, Tamarindo y Coco-Sardinal.

- 3.3. A su vez, la gestión del portafolio tampoco ha sido eficaz en la incorporación de proyectos prioritarios en congruencia con las necesidades ciudadanas actuales y futuras, pues el diseño y gestión del portafolio de inversión del AyA presenta un nivel incipiente y carece de una secuencia lógica y sistémica.
- 3.4. La gestión ineficiente del portafolio ha llevado al AyA a una situación de fragilidad, en la que se proyecta insostenibilidad financiera ante la falta de reconocimiento de los costos de inversión en las tarifas que sostienen los servicios, propiciando que cada año se incremente la proporción de ingresos para destinarla al pago de obligaciones.
- 3.5. Los resultados encontrados limitan el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 6, el cual se centra en garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, constituyéndose en un desafío principalmente en el contexto de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la eficaz implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A JUAN MANUEL QUESADA ESPINOZA EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL AYA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Diseñar, divulgar e implementar un modelo de gobernanza integral del portafolio que contenga al menos: i) un plan de gestión de riesgos del portafolio; ii) un plan de recuperación del portafolio; iii) un sistema de información confiable que ofrezca los datos integrados del tiempo, costo y alcance de los componentes del portafolio; iv) el portafolio ajustado y aprobado por el máximo jerarca, de acuerdo con la capacidad administrativa y técnica de ejecución; v) las mediciones de desempeño periódicas a lo largo del ciclo de vida del portafolio, programa y proyecto de conformidad con los lineamientos de MIDEPLAN y la normativa aplicable vigente; vi) los criterios de priorización de los componentes del portafolio, incluyendo criterios para poblaciones en condición de vulnerabilidad; y vii) los roles y responsables de cada una de las etapas de gestión del portafolio y sus componentes. Remitir a la Contraloría General una certificación sobre el diseño y divulgación del modelo de gobernanza a más tardar el 30 de abril de 2025, además, un primer informe de avance de su implementación a más tardar el 31 de octubre de 2025 y un segundo informe de avance a más tardar el 30 de abril de 2026. (ver párrafos del 2.1 al 2.54).
- 4.5. Elaborar, divulgar e implementar un modelo para el mejoramiento de la gestión institucional, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que contenga al menos las orientaciones para: i) la gestión de los recursos financieros; ii) diseño y mejora de la gestión sistemática de los procesos; iii) resultados de productos y servicios; iv) resultados financieros; v) resultados de los procesos (eficacia organizacional); y vi) resultados de liderazgo; con el fin de modernizar su organización, procesos y procedimientos, y aumentar la eficiencia, eficacia, pertinencia, calidad, sostenibilidad y productividad de sus actividades. Remitir a la Contraloría General una certificación sobre el diseño y divulgación del Modelo a más tardar el 30 de junio de 2025, además, un primer informe de avance de su implementación a más tardar el 31 de octubre de 2025 y un segundo informe de avance a más tardar el 29 de mayo de 2026. (ver párrafos del 2.1 al 2.54).
- 4.6. Elaborar, divulgar e implementar una hoja de ruta hacia la sostenibilidad financiera, que incluya las acciones e instrucciones a ser implementadas para la gestión financiera del portafolio de inversión pública, que integre al menos: i) indicadores de sostenibilidad financiera del portafolio de inversiones y de la organización; ii) mecanismos de medición, monitoreo y control y su periodicidad; iii) los límites preventivos y alertas de los indicadores, iv) acciones de sensibilización en la organización sobre la sostenibilidad financiera; v) lineamiento sobre la frecuencia para solicitar ajustes tarifarios; y vi) reportes e insumos necesarios derivados del sistema de información referencial contenidos en el párrafo 4.4 del presente informe. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste la elaboración y remisión a la Junta Directiva de la propuesta de hoja de ruta hacia la sostenibilidad financiera, posterior a la resolución por parte de ese órgano, remitir una certificación donde conste la divulgación e implementación de la hoja de ruta hacia la sostenibilidad financiera a más tardar el 30 de abril de 2025, además, un primer informe

de avance de su implementación a más tardar el 31 de octubre de 2025 y un segundo informe de avance a más tardar el 31 de agosto de 2026. (ver párrafos del 2.55 al 2.76).

A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL AYA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

- 4.7. Resolver acerca de la propuesta de hoja de ruta hacia la sostenibilidad financiera, que reciba de la Presidencia Ejecutiva en cumplimiento de la disposición contenida en el párrafo n.º 4.6 de este informe. Remitir al Órgano Contralor copia del acuerdo en el que conste lo resuelto, a más tardar dos meses posterior al recibido de la propuesta. (ver párrafos del 2.55 al 2.76)

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Erick Alvarado Muñoz
Asistente Técnico

Iván David Moreira Chaverri
Coordinador

Juan Luis Camacho Segura
Colaborador(Asesor legal)

Marilyn Ruiz Valverde
Colaboradora

Hellen Alvarado Ordoñez
Colaboradora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

NMV/pmt

G: 2022000259 - 1