



**INFORME No. DFOE-ED-IF-82-2009
18 DE DICIEMBRE, 2009**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS ECONÓMICOS PARA EL DESARROLLO**

**MACROPROYECTO EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN
DE ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

**FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN
EN EL SECTOR PÚBLICO COMO FACTOR CRÍTICO DE
ÉXITO PARA LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

2009

CONTENIDO

No. de Página

RESUMEN EJECUTIVO

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1.	DEL ORDEN DE MAGNITUD DE LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS	3
1.2.	AVANCES NORMATIVOS.....	4
1.3.	DE LA ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN	5
2.	PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARA LAS ADQUISICIONES	7
2.1.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EL CONTEXTO ORGANIZACIONAL	8
2.2.	DE LA GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS	9
2.3.	GESTIÓN DE ABASTECIMIENTO O DE ACTIVOS ORGANIZACIONALES.....	10
2.4.	GESTIÓN CENTRALIZADA DEL PORTAFOLIO Y EN GENERAL DE LAS COMPRAS	11
2.5.	NIVEL DE MADUREZ DE LAS ORGANIZACIONES	12
3.	RESULTADOS OBTENIDOS DE LA EVALUACIÓN DE LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE LAS ADQUISICIONES	12
3.1.	SECTOR DE SERVICIOS FINANCIEROS	17
3.1.1.	GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS	17
3.1.2.	GESTIÓN DE ABASTECIMIENTO.....	19
3.2.	SECTOR DE SERVICIOS NO FINANCIERO	21
3.2.1.	GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS	22
3.2.2.	GESTIÓN DE ABASTECIMIENTO.....	24
3.3.	SECTOR SALUD	25
3.3.1.	GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS	26
3.3.2.	GESTIÓN DE ABASTECIMIENTO.....	28
3.4.	SECTOR DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE	30
3.4.1.	GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS	30
3.4.2.	GESTIÓN DE ABASTECIMIENTO.....	33
3.5.	SECTOR MUNICIPAL	35
3.5.1.	GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS	35
3.5.2.	GESTIÓN DE ABASTECIMIENTO.....	36
4.	CONCLUSIONES.....	38
	ANEXO 1 DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES EVALUADOS	44
	ANEXO 2 DETALLE DEL MODELO DE MADUREZ EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES	50
	ANEXO 3 PROYECTOS Y COMPRAS POR ENTIDAD	51

RESUMEN EJECUTIVO

Para la consecución de sus fines, las distintas entidades públicas dedican una cantidad importante de recursos al desarrollo de proyectos de inversión y a los gastos requeridos para mantener su capacidad operativa. En su discurrir, todos estos esfuerzos pasan, de una u otra forma, por los procedimientos de contratación administrativa, de tal forma que, en la búsqueda de una mayor eficacia, eficiencia y transparencia, los procesos administrativos involucrados en la actividad de contratación necesitan ser expuestos a una constante revisión, con el fin de mejorarlos y adecuarlos a las mejores prácticas de gestión, a los nuevos requerimientos normativos y a la dinámica de los mercados actuales.

En este marco de requerimientos, el órgano contralor se ha propuesto impulsar el cambio, primero con el planteamiento de una serie de reformas a la normativa de contratación administrativa en búsqueda de mayor flexibilidad y menores formalismos y, después, con la decisión de llevar a cabo un Macroproyecto de Fiscalización para evaluar el sistema de adquisiciones del sector público, con el fin de valorar las prácticas administrativas de las entidades en las distintas fases de sus procesos de contratación, utilizando como criterios de referencia las prácticas internacionales ampliamente aceptadas tanto para la gestión de proyectos, como para la gestión del abastecimiento. Esta fiscalización se ha concebido en tres fases, siendo este informe el que recoge los resultados de la primera de ellas, referida a la evaluación de los procesos de planificación de las adquisiciones. Posteriores informes tratarán sobre las fases relativas al proceso de contratación y ejecución contractual, respectivamente.

La propuesta de esta evaluación, que comprende tanto el nivel estratégico como el operativo, tiene el propósito de contribuir a ordenar, facilitar y mejorar la eficiencia del trabajo relativo a la gestión de los procedimientos de contratación administrativa. Comprende 25 entidades que representan aproximadamente el 70% de los presupuestos públicos destinados a la adquisición de bienes y servicios, condición que ha sido clave para el abordaje de la situación planteada, en virtud de que, evaluando una muestra relativamente pequeña del sector público, se puede tener una aproximación del estado y condición de dicho sector y plantear propuestas de mejora que resulten pertinentes y de aplicación general.

Al respecto, los resultados de la evaluación de esta primera fase de planificación del sistema de adquisiciones del sector público, que se muestran con detalle en el contenido de este informe, ha permitido identificar importantes oportunidades de mejora, entre otros, en los siguientes temas:

- Planificación Estratégica: en donde muchas entidades muestran debilidades importantes en la formulación estratégica y en la definición táctica de la estrategia en términos de los proyectos de inversión que se requieren para lograrla, comprometiendo el cumplimiento efectivo de los objetivos estratégicos y , con ello, la eficacia de la gestión administrativa.*
- Gestión del portafolio de proyectos: en el que se evidencia tanto la falta de adecuados marcos normativos, estructura organizacional y sistemas de información de apoyo, como la tendencia a identificar gran cantidad de iniciativas que se introducen en la corriente de proyectos activos con débiles procesos de estudio y maduración; asimismo, se advierte una escasa disciplina en las entidades públicas para priorizar la atención de sus necesidades, situación que se convierte en uno de los temas críticos por corregir.*

- *Gestión del abastecimiento o de activos organizacionales: en el que, aunque muestra mejores resultados en sus procesos, se valoran importantes oportunidades de mejora que deben ser atendidas a efectos de levantar los niveles de eficiencia en estos procesos, especialmente en los aspectos regulatorio y organizativo.*
- *Especialización en la gestión de proyectos y compras: en donde se determinó una importante dispersión de los esfuerzos institucionales de los distintos sectores producto de la inexistencia de unidades administrativas o equipos especializados que gestionaran estos temas. Ello, además, ha limitado la implementación de procesos de soporte debidamente normalizados y apoyados en tecnologías de información que faciliten la ejecución y el control respectivo.*

En punto a lo anterior, el presente informe presenta un breve marco teórico para ubicar los sectores, alcances de la evaluación a la que se hace referencia y se construye también una síntesis de los resultados obtenidos en las organizaciones seleccionadas. Para tal efecto, se agruparon las entidades por sector, lo que permitió explicar las particularidades de cada uno de ellos en sus respectivos contextos, en torno a los grandes temas comentados.

La integración de dichos resultados muestra un sector de servicios financieros posicionado como el que tiene mejores prácticas, sin que obste por ello la existencia de oportunidades de mejora; un sector de servicios no financieros que muestra un comportamiento muy variable, encontrándose entidades con fortalezas importantes pero otras con debilidades igualmente importantes; entidades como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) con importantes pero variables esfuerzos producto de la desconcentración organizativa que debe gestionar y, finalmente, el sector municipal y el de obra pública y transportes en los que se determinaron muy serias debilidades que inciden notoriamente en la gestión de sus proyectos y adquisiciones.

En relación con las debilidades observadas, cabe señalar que en cada una de las entidades evaluadas se generaron informes de fiscalización que contienen disposiciones y recomendaciones con el fin de subsanar los hallazgos en plazos perentorios, lo que permitirá levantar los niveles de madurez en la gestión de adquisiciones que fueron detectados en cada una de ellas. Complementariamente, se debe hacer un esfuerzo permanente de medición que propicie el progreso en los niveles de madurez de la gestión del portafolio de proyectos y de la gestión de abastecimiento de las entidades del Estado mediante la adopción de buenas y sanas prácticas en la materia, con miras a propiciar una mejora sustancial en la eficiencia, la eficacia y la transparencia en el proceso integral de contratación administrativa y en la satisfacción del interés público, en el marco de una adecuada rendición de cuentas.

Por tanto, considerando la relevancia de los resultados obtenidos en las referidas fiscalizaciones, los mismos se remiten a la Comisión de Ingreso y Gasto de la Asamblea Legislativa, al Ministerio de Planificación y al Ministerio de Hacienda de con el objeto de que dichas instancias actúen dentro de sus competencias para alcanzar las mejoras pertinentes para promover la eficacia y la eficiencia en la gestión de los procedimientos de contratación administrativa.

1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República, como parte de sus objetivos estratégicos¹, se ha planteado como meta fortalecer la gestión de las instituciones públicas concentrando sus acciones en atender los riesgos más relevantes del universo de fiscalización. Para ello, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Fiscalización y Control Superiores de la Hacienda Pública, se ha comprometido en la articulación de acciones de coordinación para incorporar, en este esfuerzo, a los demás actores de este sistema, como lo son las Auditorías Internas y la misma Administración Activa.

Es así como, a partir de una valoración de riesgo y un enfoque eminentemente preventivo e integral, que abarca desde el plan presupuesto hasta la evaluación de resultados, este órgano contralor se ha propuesto evaluar la eficiencia, la eficacia, la economía, la transparencia y la rendición de cuentas en las prácticas de gestión de la inversión y del gasto público asociados con la contratación administrativa. El propósito de este esfuerzo es el de mejorar los resultados de la gestión pública en este campo, en procura de un mayor desarrollo humano y el bien común de la sociedad costarricense.

1.1. Del orden de magnitud de las adquisiciones públicas

Los presupuestos públicos significan una importante oportunidad para satisfacer las necesidades colectivas y, en consecuencia, deben traer consigo la mejora general de los bienes y de los servicios públicos. En ellos se autorizan, entre otros, los recursos necesarios, para el desarrollo de proyectos de infraestructura, de equipamiento, de mejoramiento de la eficiencia organizacional, de desarrollo de nuevos servicios y de mejoramiento de los servicios existentes, así como para el mantenimiento de la capacidad operativa de las entidades, en términos de la reposición de activos y de los materiales y suministros necesarios para sus operaciones.

En promedio, las sumas presupuestadas por la Administración en los años 2007, 2008 y 2009, para respaldar la contratación de bienes y servicios no personales alcanzó la cifra de 3.974.650 millones² de colones para cada uno de esos años. Con estas aprobaciones las entidades contaron con un monto total, para el trienio en cuestión, que se estima en 11.923.950 millones de colones para llevar a cabo la actividad contractual que les permitiría obtener los bienes y los servicios necesarios, tanto para mantener su capacidad operativa, como para desarrollar los proyectos de capital que decidieron emprender para el logro de sus fines.

No obstante, la evidencia que aportan tanto los análisis presupuestarios como los estudios de fiscalización realizados por este órgano contralor, muestra cómo las entidades públicas han venido enfrentando importantes problemas para transformar estas asignaciones presupuestarias en los productos y en los servicios que se requieren para el logro de los objetivos organizacionales, tanto en tiempo (oportunidad) como en forma (calidad).

¹ Ver Plan Estratégico Institucional 2008-2012.

² Ver Resolución N° R-CO-10-2009 del Despacho de la Contralora General de la República, de las nueve horas del 27 de enero de 2009.

Tal condición, pese a que se presupone multifactorial y compleja, impone el reto de analizar la débil y variable capacidad de ejecución de los presupuestos asignados a la inversión del sector público, con el fin de determinar sus causas y evidenciar sus impactos. En ese sentido se reitera que esta iniciativa de fiscalización está orientada a contribuir con ese propósito, mediante la determinación de las oportunidades de mejora que permitan levantar el perfil de las distintas fases y procesos de la actividad contractual.

1.2. Avances normativos

En contratación administrativa nuestra legislación tiene muchos aspectos positivos y, en general, refleja las principales tendencias del Derecho Comparado; no obstante, venía presentando algunas insuficiencias que motivaron a que este órgano contralor, en coordinación con otras instancias, impulsara reformas legales tendientes a introducir mejoras sustantivas en los procedimientos de adquisición de bienes y servicios de la Administración Pública.

Al efecto, se promovió la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa³, de modificaciones a la *Ley de Contratación Administrativa*, Ley 7494 del 2 de mayo de 1995, las cuales se han orientado a proveer de mayor eficiencia y eficacia a los procedimientos de contratación, en concordancia con las exigencias y la dinámica de nuestros tiempos.

Entre estas reformas se encuentran: la incorporación del principio de eficacia en términos del logro de las metas y de los objetivos institucionales con la oportunidad debida; mejoras en la regulación de la planificación de las contrataciones del Estado, que ahora exige un detalle de los análisis técnicos de pertinencia y una mejor definición de fases y de funcionarios responsables; definición de plazos para culminar las acciones de los encargados de las administraciones en fases determinantes del trámite de las contrataciones; establecimiento de regulaciones que permiten a la Administración recibir la última actualización tecnológica de los bienes adjudicados; simplificación de los procedimientos para contratar; disminución de los tiempos para que el órgano contralor realice sus competencias; creación de regímenes especiales para los servicios económicos del Estado; reformas en materia de re-adjudicaciones; la emisión de órdenes de inicio y, como consideración de interés, el desarrollo de nuevas figuras contractuales que permiten una mejor adaptación a las especificidades de ciertas contrataciones, tal es el caso de la contratación por demanda.

En particular, en este documento interesa destacar, con base en la experiencia derivada por esta Contraloría General en la tramitación de asuntos de contratación administrativa y los procesos de fiscalización efectuados, que a pesar de los esfuerzos por mejorar el control en este campo, la Administración adolece de procesos bien establecidos que le permitan una adecuada gestión de las adquisiciones.

De hecho, entre las debilidades más notorias de la actividad contractual de la Administración Pública están la ausencia de planificación, la inadecuada evaluación de iniciativas de proyectos y la débil asignación específica de responsabilidades de gestión y control. Todos estos factores, propios de una

³ Ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006 y ley N° 8701 del 13 de enero de 2009.

incorrecta gestión administrativa, provocan, entre otros aspectos, atrasos en la debida atención de la necesidad a satisfacer y costos excesivos en los procedimientos. En este sentido, son muchos los ejemplos de contrataciones de suma importancia para el accionar institucional y el desarrollo nacional que no logran cumplir sus objetivos por la falta de previsión de aspectos medulares en la fase de planificación, insuficiencia o falta de recursos financieros y humanos, indefinición de responsabilidades y responsables o por la no realización oportuna de actividades requeridas para acompañar la ejecución o posibilitarla, entre otros. Tales debilidades inciden en todas la etapas de la actividad contractual pero, fundamentalmente, se aprecian en carteles mal elaborados, procesos de evaluación de ofertas extensos e inconsistentes, interminables etapas de formalización, insuficientes fases de transición y ejecuciones contractuales truncadas.

Es por dicha situación que las referidas reformas promovieron cambios importantes en las diferentes gestiones vinculadas a los procesos de adquisiciones; en todos ellos, el énfasis en cuanto a la importancia y responsabilidad de mejorar los procesos de planificación de las adquisiciones quedó de manifiesto. Siendo la Administración el principal gestor de las contrataciones para la satisfacción del fin público que se le ha encomendado, corresponde a sus jerarcas, y titulares subordinados, hacer su mejor aporte para estructurar los procesos administrativos de las adquisiciones públicas en un esquema eficiente y eficaz, aprovechando para ello las orientaciones y nuevas facilidades que permiten las reformas comentadas.

1.3. De la estrategia de fiscalización

En forma complementaria a estos esfuerzos de reformas legales, esta Contraloría se planteó el diseño de una estrategia integral de fiscalización en materia de contratación administrativa de la Hacienda Pública. La implementación de esta estrategia está siendo liderada por el órgano contralor en conjunto con las unidades de Auditoría Interna y las propias Administraciones de algunas instituciones que cuentan con presupuestos significativos para la adquisición de bienes y servicios, entre otros criterios considerados para su selección.

En concordancia con lo anterior, el proyecto de fiscalización relativo a la evaluación del Sistema de Gestión de Adquisiciones del Sector Público se concibió como un esfuerzo de fiscalización transversal que lleva a cabo este órgano contralor, con el propósito de contribuir a identificar, mejorar y fortalecer las prácticas que el sector público emplea en sus procesos de adquisiciones.

La propuesta formal de esta iniciativa es la de organizar un conjunto de fiscalizaciones llevadas a cabo por equipos de fiscalización de la Contraloría General y de las auditorías internas, con el fin de evaluar el Sistema de Gestión de Adquisiciones del Sector Público. Para los propósitos del estudio este Sistema se ha dividido en tres fases, a saber:

- **Fase I:** Evaluación de los procesos de planificación de las compras y de la formulación y selección de proyectos de capital.
- **Fase II:** Evaluación de los procesos que inician con la decisión administrativa de contratar hasta la formalización correspondiente.
- **Fase III:** Evaluación de los procesos de ejecución contractual de las adquisiciones.

Los resultados de las fiscalizaciones efectuadas sobre la Fase I fueron comunicados a cada entidad mediante los informes respectivos; estos resultados, en su conjunto, se integran en el presente informe y se analizan por sectores institucionales.

Las entidades seleccionadas para las fiscalizaciones que lleva a cabo la Contraloría General se muestran en el cuadro N°1, en el que se indica el presupuesto promedio (expresado en millones de colones) para la contratación de bienes y servicios no personales aprobados para los años 2007, 2008 y 2009, junto con el porcentaje acumulado en relación con todo el Sector Público. Además, se agrega, en la columna inicial, la posición de la entidad con respecto a todo el sector público según la magnitud de su presupuesto.

N° Según Presup.	Entidad u Órgano	Presupuesto Promedio 2007-2009	Presupuesto Acumulado 2007-2009	Presupuesto Acumulado %
1	Refinadora Costarricense de Petróleo – RECOPE	1.440.427,70	1.440.427,70	36,24
2	Instituto Costarricense de Electricidad – ICE	705.441,80	2.145.869,50	53,99
4	Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS	266.672,10	2.412.541,60	60,70
6	Banco Nacional de Costa Rica – BNCR	143.335,90	2.555.877,50	64,30
7	Consejo Nacional de Vialidad – CONAVI	106.937,70	2.662.815,20	66,99
12	Inst. Costarricense de Acueductos y Alc.- AyA	35.682,80	2.698.498,00	67,89
19	Ministerio de Hacienda	23.648,10	2.722.146,10	68,49
26	Municipalidad de San José	12.363,40	2.734.509,50	68,80
53	Municipalidad de Cartago	2.963,40	2.737.472,90	68,87
72	Municipalidad de Belén	1.672,90	2.739.145,80	68,92
76	Municipalidad de San Carlos	1.581,90	2.740.727,70	68,96
77	Municipalidad de Puntarenas	1.517,00	2.742.244,70	68,99
79	Municipalidad de Desamparados	1.487,30	2.743.732,00	69,03
Presup. contratación de b/s de las entidades seleccionadas.			2.743.732,00	69,03
Presup. contratación de b/s de la Administración.		3.974.649,60		100,00

Cuadro N° 1. Entidades seleccionadas para ser fiscalizadas por la CGR

Fuente: Resolución N.° R-CO-10-2009 del Despacho de la Contralora General de la República.

La misma disposición de datos se detalla en el cuadro siguiente, referido a las entidades seleccionadas para ser evaluadas por sus propias auditorías internas:

N° Según Presup.	Entidad u Órgano	Presupuesto Promedio 2007-2009	Presupuesto Acumulado 2007-2009	Presupuesto Acumulado %
4	Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS	266.672,10	266.672,10	6,71
8	Banco de Costa Rica – BCR	91.012,20	357.684,30	9,00
9	Banco Popular y de Desarrollo Comunal – BPDC	51.338,90	409.023,20	10,29
20	Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago – JASEC	23.403,60	432.426,80	10,88
42	Consejo de Seguridad Vial	4.686,20	437.113,00	11,00
46	Municipalidad de Alajuela	4.146,00	441.259,00	11,10
57	Municipalidad de Heredia	2.516,40	443.775,40	11,17
94	Municipalidad de Pococí	1.163,00	444.938,40	11,19
104	Municipalidad de Liberia	954,30	445.892,70	11,22
110	Municipalidad de Tibás	821,80	446.714,50	11,24
115	Municipalidad de Limón	730,20	447.444,70	11,26
177	Municipalidad de Santa Bárbara	253,70	447.698,40	11,26
186	Municipalidad de Corredores	205,80		11,27
Presup. contratación de b/s de las entidades seleccionadas.			447.904,20	11,27
Presup. contratación de b/s de la Administración.		3.974.649,60		100,00

Cuadro N° 2. Entidades seleccionadas para ser fiscalizadas por sus propias auditorías internas
Fuente: Resolución N.° R-CO-10-2009 del Despacho de la Contralora General de la República.

Tal como puede observarse, en su conjunto, las entidades fiscalizadas gestionan un 73,6% del total de los presupuestos públicos aprobados. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la CCSS por su complejidad y tamaño fue fiscalizada tanto por la CGR como por la Auditoría Interna de esa misma entidad. Así mismo, debe considerarse la compra de hidrocarburos que realiza RECOPE, en donde la factura petrolera supera el 90% de su presupuesto.

Como puede advertirse, los volúmenes de compras del sector público costarricense muestran características de variabilidad extraordinarias, en donde solamente trece de las entidades representan aproximadamente el 70% de los presupuestos. Esta condición ha sido tomada en cuenta para el abordaje de la situación planteada, en virtud de que, evaluando una muestra relativamente pequeña del sector público, se podría comprender el estado y la condición de dicho sector y plantear propuestas de mejora que resulten pertinentes y de aplicación general.

2. PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARA LAS ADQUISICIONES

Debe tenerse presente que la Administración, en su conjunto, requiere del sistema de adquisiciones para crear nuevos bienes y servicios públicos, así como para mejorar y mantener las capacidades requeridas para hacer más eficientes las

operaciones existentes. Al respecto, el principio de eficacia de la *Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa* señalan que todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el objetivo de satisfacer el interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

En los términos que recoge la renovada normativa de la contratación administrativa, resulta vital, de previo a iniciar cualquier procedimiento de contratación, determinar la necesidad pública que se desea atender y desarrollar la mejor forma de resolverla. Esta decisión deberá estar debidamente justificada en los planes de largo y mediano plazo de la entidad, el plan nacional de desarrollo, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisiciones institucional. En particular, el alcance, las especificaciones técnicas, el análisis de alternativas, la calidad, la estimación de costos y los estudios costo beneficio, entre otros, deben estar realizados por la Administración, de previo al inicio del procedimiento. Para tal efecto, la unidad usuaria debe coordinar lo pertinente con las unidades técnicas, legal y financiera según corresponda.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es que la ejecución de recursos públicos por cifras como las indicadas no puede ser antojadiza, ni improvisada, ni estar librada a la gestión por ocurrencias, de lo cual surge la necesidad de incrementar la calidad de las fases pre-contractuales de las compras públicas como condición necesaria para potenciar el éxito de las recientes reformas a la *Ley y Reglamento de Contratación Administrativa*.

Para una mejor comprensión de los resultados obtenidos, se procederá a revisar los aspectos más relevantes del marco teórico en el que se fundamentó la evaluación de la fase I, la cual se refiere a la planificación de las adquisiciones públicas.

2.1. Planificación estratégica y el contexto organizacional

Los procesos de planificación estratégica definen la visión y la misión de la organización y el enfoque y la orientación para lograrlas. El plan debe expresarse en un documento de alto nivel en el cual se propone, para un período determinado, el logro de una serie de objetivos y metas organizacionales. En palabras de Porter⁴, la estrategia es una combinación de fines, o metas, que la organización persigue y los medios, o políticas, por los cuales se pretende lograr. El tema es desarrollar el “qué es” lo que la organización debería estar haciendo y el “cómo hará” para lograrlo; ello, dentro de un conjunto de valores que orientarán el accionar de todos sus empleados.

En general, el plan estratégico debe describir cómo la entidad utilizará sus fortalezas para aprovechar las oportunidades, minimizar el impacto de las amenazas, responder a cambios en el entorno y fortalecer aspectos críticos de las operaciones, entre otros. Para su adecuada gestión el plan estratégico se subdivide en un conjunto de objetivos y metas estratégicos que deben ser medibles mediante indicadores clave de desempeño.

⁴ Michael Porter, *Competitive Strategy*

Una vez realizado este esfuerzo estratégico, se deben desarrollar los planes de operación y mantenimiento de alto nivel, así como el plan de gestión del portafolio de proyectos. Estos planes deben contener el conjunto de proyectos de inversión y de procesos operativos que permitirán ejecutar la estrategia.

Conforme a ello es que se puede decir que la organización puede ser dividida, para efectos prácticos, en gestión de las operaciones (abastecimiento o activos) y gestión de los proyectos. Esta separación, como condición previa, permite definir y evaluar los esfuerzos que son producto de los gastos en operación y mantenimiento, en forma distinta a las inversiones que son las que aumentan el valor de la capacidad de producción.

2.2. De la gestión del portafolio de proyectos

Para el logro de sus fines, el sector público requiere de procesos adecuados de selección de proyectos que contribuyan, de la mejor forma posible, al cumplimiento de la estrategia que se ha propuesto la entidad. La selección de los proyectos “correctos” y su eficiente ejecución se han convertido en objetivos de gestión de alta prioridad para las organizaciones modernas.

Las iniciativas generadas por los procesos estratégicos deben someterse a un cuidadoso proceso de evaluación y análisis de la información relevante que permita construir alternativas de solución con el fin de formular un conjunto de proyectos que, de la mejor forma posible, satisfagan el cumplimiento de los objetivos y las metas organizacionales. Este es un proceso iterativo que permite el refinamiento y la cuantificación de los recursos requeridos, la estimación de tiempos, costos y desempeños y una valoración de riesgos y su impacto en las estimaciones efectuadas y en los recursos de la organización.

Mediante este proceso se logran madurar las iniciativas e ideas iniciales hasta convertirlas en proyectos adecuadamente formulados, a los que las evaluaciones les han asignado un determinado “valor” para la organización, el cual demuestra la bondad de la solución adoptada y debe ser determinado por una serie de factores e indicadores relacionados con la estimación de la rentabilidad del proyecto en términos de su relación costo-beneficio, su importancia estratégica y la exposición al riesgo que conlleva para la organización si no lo lleva a cabo, entre otros.

El proceso de selección debe estar alineado con la estrategia; de manera que si la estrategia cambia, los parámetros de evaluación también deben cambiar. Ello supone una permanente revisión del proyecto para examinar la validez de sus supuestos, actualizar su valoración, controlar su progreso, examinar alternativas de solución y considerar la revisión del modelo aprobado del portafolio. Una vez seleccionados los proyectos, deben asignárseles las prioridades respectivas según un conjunto de criterios preestablecidos. Mediante la evaluación de beneficios, riesgos, alineamiento estratégico y otros factores de negocio y del proyecto, se pueden asignar prioridades a los proyectos y clasificarlos según el valor que tengan para la organización. Esta clasificación es la base para asignar y distribuir los limitados recursos económicos y el capital humano de la organización.

Finalmente, un aspecto que debe atender la gestión del portafolio de proyectos es la determinación de si el proyecto, una vez ejecutado, logró los beneficios para los cuales fue diseñado, en términos de su contribución al logro de

la meta estratégica y, desde el punto de vista del portafolio de proyectos, como un todo, debe evaluarse su eficacia en función del logro oportuno de la estrategia organizacional.

En la figura 1 se muestra el mapa de los procesos que corresponden a la gestión del portafolio, los cuales, para efectos de la fiscalización, se reúnen en los componentes y aspectos que se citan en el Anexo N.º 1 de este documento.

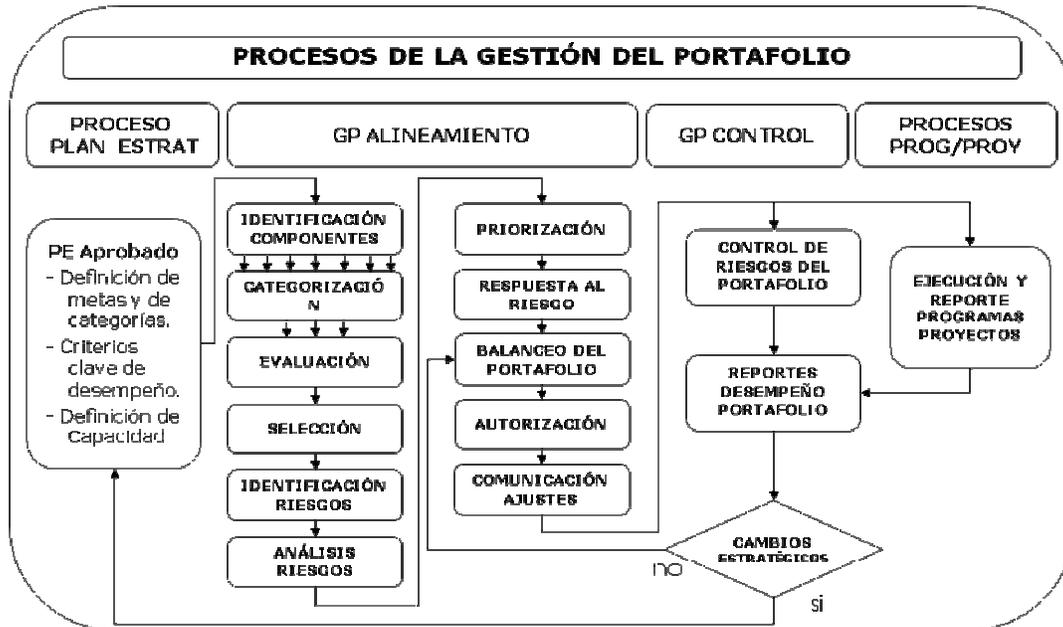


Figura 1: Procesos de la gestión del portafolio de proyectos.

Fuente: The Standard for Portfolio Management, Project Management Institute, 2008

2.3 Gestión de abastecimiento o de activos organizacionales

Los activos tangibles de la organización son aquellos bienes tales como edificios, equipos, herramientas y computadoras, entre otros, en los que la Administración ha invertido para su operación normal y que le permiten la entrega de bienes y servicios públicos. Estos activos deben estar sujetos a un plan de operación y de mantenimiento que optimice y le dé sostenibilidad y continuidad a la capacidad operativa de la entidad.

Se debe reconocer la naturaleza estratégica de ciertos activos a los que se consideran esenciales, porque son los que producen los principales beneficios para satisfacer las metas operativas de la organización. Al efecto, las organizaciones deben estar atentas al análisis de los beneficios que generan y los costos de operar dichos activos para determinar la viabilidad de emprender proyectos de inversión que permitan, no solo la reposición de dichos activos sino, también, la adquisición de activos con características mejoradas o actualizadas a los requerimientos del mercado. En este orden de ideas, la gestión de abastecimiento o activos es una fuente importante de proyectos.

En un sentido amplio, de lo que se trata es de minimizar las fallas y, con ello, los tiempos fuera de operación que puedan afectar la prestación de los servicios; al efecto, destacan criterios como los de confiabilidad, mantenibilidad y disponibilidad asociados con la optimización de los costos operativos y el mejoramiento de la eficiencia de la gestión de activos. El modelo de abastecimiento considera también los procesos de estimación de las necesidades; la evaluación del uso racional de los activos; la selección de activos para el abastecimiento; el sistema de almacenamiento, con la gestión de inventarios correspondiente; y la cadena de distribución y aprovisionamiento. Los procesos de la gestión del abastecimiento para las operaciones se describen en el Anexo No.1 antes mencionado. Estos procesos deben garantizar la continuidad y la calidad de las operaciones.

2.4 Gestión centralizada del portafolio de proyectos.

De conformidad con las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, la gestión del portafolio refiere a una gestión, por niveles de centralización, de proyectos, programas y otros trabajos relacionados para el logro efectivo de los objetivos y las metas organizacionales. Los niveles de centralización deben estar en función de la estructura organizacional y dependerán de la complejidad de la entidad y de su desconcentración orgánica.

En general, su misión es la de mejorar las prácticas y los resultados de la gestión de proyectos mediante la definición metodológica y de procedimientos de identificación, selección y priorización de proyectos. Se trata de contar, a lo interno de cada entidad, con una estructura organizativa formalmente definida para la formulación y evaluación de los proyectos o grupos especializados de profesionales que se encarguen de administrar esta fase de los proyectos y de las principales compras, facilitando la estandarización de procesos, así como la integración y el control unificado de las actividades de las distintas dependencias de la entidad involucradas en las distintas fases de los proyectos y de las operaciones.

Para la viabilidad y la materialización de la gestión del portafolio, las buenas prácticas de administración presuponen la consolidación de un sistema de información integrado que facilite la documentación, el control y el acceso al conocimiento generado y, conforme a ello, recomiendan la utilización de sistemas empresariales, entendidos estos como un conjunto estandarizado de procesos internos y de herramientas debidamente integradas en un solo sistema. Estos sistemas deben contribuir a: mejorar la visibilidad de las oportunidades y las amenazas que enfrenta cada proyecto de la organización, verificar el nivel de utilización de los recursos estratégicos de la entidad, valorar en forma efectiva de la capacidad organizacional para administrar los proyectos activos, facilitar la toma de decisiones y dar soporte a la gestión del conocimiento organizacional, de modo que permitan capitalizar las lecciones aprendidas y facilitar un adecuado proceso de mejoramiento continuo. Lo expuesto, debe observarse desde un enfoque sistémico, en donde lo relevante es proporcionar disciplina y estandarización en la gestión de proyectos a lo ancho de la organización.

Esa gestión del portafolio de proyectos facilita el balance y direccionamiento de las expectativas de las distintas áreas funcionales hacia las metas de la organización, enfocándose en el objetivo de que todo proyecto activo tenga el debido respaldo en la capacidad de los recursos institucionales.

2.5 Nivel de madurez de las organizaciones

Existen varios modelos de madurez para evaluar el nivel de las organizaciones en sus prácticas y procesos de “gestión de proyectos” y “gestión de abastecimiento o activos” y, por consiguiente, de los procesos de adquisición resultantes. Un modelo de madurez es un enfoque sistemático e incremental que marca una serie de pasos que le permiten a la organización conocer su situación actual en relación con un determinado proceso y, a partir de ese nivel, determinar la brecha existente con la condición deseada. Al efecto, se debe generar un plan de implementación para cerrar dicha brecha, mejorando la efectividad de la gestión, los niveles de suficiencia y de calidad de la definición, estandarización, medición y control de procesos.

Es una propuesta de evolución progresiva y natural que permite a la organización ir creciendo ordenadamente mediante la adopción de buenas prácticas de gestión orientadas hacia el mejorando de la administración del portafolio de proyectos y la gestión de abastecimiento o activos.

La entidad debe primero establecer su nivel de madurez y estructurar el plan de mejoramiento que le permita evolucionar según sus objetivos organizacionales. En este proceso, comprender el entorno organizacional es de la mayor importancia para el logro de los niveles de madurez deseados. El propósito es gestionar, en forma sistemática, el portafolio de proyectos y los activos en alineamiento con las metas organizacionales, con el fin de que la entidad lleve a cabo los proyectos y operaciones correctos y asigne los recursos con enfoque integral y de la forma más apropiada. Así, mediante este esfuerzo evolutivo de los procesos organizacionales, se hace posible la ejecución efectiva de la estrategia.

Conforme a este modelo, la entidad debe tener procesos habilitadores que den soporte y sostenibilidad al proceso de maduración propuesto, mediante una adecuada estructura, política, cultura, tecnología, herramientas, prácticas de capital humano y un marco regulatorio y procedimental. Se debe tener presente, además, que la organización debe estar en capacidad de aplicar, dentro de un conjunto de procesos y prácticas elegibles, aquellos que mejor se adapten a la naturaleza y complejidad de cada proyecto y operación.

En relación con lo anterior, en el Anexo 2 se muestran los aspectos que caracterizarían un modelo de madurez. El modelo se enfoca en los procesos de planificación de los proyectos, pero también es aplicable a la gestión de los activos.

Al respecto, la aplicación de este tipo de modelos es del mayor interés debido a que las investigaciones conducidas en el plano internacional muestran una clara correlación entre el nivel de madurez de las organizaciones y la efectividad y la eficiencia de estas en la obtención del máximo valor posible de sus esfuerzos de inversión y, por ende, de los esfuerzos realizados en sus procesos de adquisiciones en aras de la consecución de sus objetivos y fines institucionales.

3. RESULTADOS OBTENIDOS DE LA EVALUACIÓN DE LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE LAS ADQUISICIONES

Las fiscalizaciones llevadas a cabo en el marco del Macroproyecto produjeron informes específicos para cada una de las entidades evaluadas, en donde se

indicaron las debilidades, las oportunidades de mejora y las fortalezas de cada una de ellas en sus procesos de planificación de las adquisiciones; diferenciando, para tales efectos, lo relativo a la gestión del portafolio del proyectos de lo correspondiente a la gestión de operaciones (abastecimiento). Cada informe fue remitido y presentado a la administración superior de la entidad respectiva con las disposiciones específicas sobre los esfuerzos de mejora que debían implementarse, con el fin de levantar el nivel de la condición encontrada. En todos los casos, los resultados fueron debidamente aceptados.

Con la información generada por todos los estudios, y gracias a los esfuerzos de estandarización de las metodologías y de las herramientas utilizadas, fue posible integrar los resultados de las evaluaciones conducidas, tanto por los equipos de fiscalización de la Contraloría General como por los de las auditorías internas. Esta integración permitió, a su vez, la agrupación de las entidades por sectores, considerando criterios de afinidad y entorno, de modo que favoreciera la comparación en función de los bienes y de los servicios que ofrecen y de los “mercados” en los que se desenvuelven.

Cabe señalar que la selección de los objetos de evaluación, en términos de su materialidad e importancia estratégica, y los procesos de validación llevados a cabo por los equipos de fiscalización, proveyeron los niveles de confianza necesarios para emitir los informes respectivos; no obstante, para los efectos de la síntesis que contiene este informe debe advertirse lo siguiente:

- a) Los niveles de madurez mostrados por las entidades consideradas en la muestra, reflejan importantes variaciones en las prácticas de gestión utilizadas por las distintas unidades administrativas que las conforman; en ese sentido, los resultados mostrados deben verse como el reflejo de la gestión de esas unidades. Sin embargo, los procesos de validación permitieron, en la mayoría de los casos, evidenciar patrones de comportamiento aplicables a toda la organización.
- b) Aunque los equipos de la Contraloría General y los de las auditorías internas utilizaron prácticamente las mismas metodologías y herramientas de evaluación, el acompañamiento que brindó la primera a las segundas fue dirigido específicamente a la atención de dudas sobre la aplicación de dichos instrumentos, sin entorpecer los procesos de decisión interna relativos a cada estudio y que correspondían a las respectivas unidades de control.
- c) Las evaluaciones efectuadas constituyen un primer esfuerzo de valoración del nivel de madurez de los procesos de planificación de las entidades del sector público, con el enfoque de la mejores prácticas en la gestión de proyectos y abastecimiento o activos, cultura que como se verá en el aparte de resultados requiere ser desarrollada. Es por ello, que debe tenerse en cuenta la necesidad de realizar esfuerzos complementarios de medición y valoración, que permitan ir precisando y ajustando estos primeros resultados e ir mejorándolos paralelamente al desarrollo de la referida cultura y la experiencia ganada y las lecciones aprendidas.

Para los efectos del presente estudio, las entidades se clasificaron en los siguientes sectores:

- Sector de servicios financieros.

- Sector de servicios no financieros.
- Sector salud (Específicamente el caso de la CCSS)
- Sector de obra pública y transportes.
- Sector municipal.

Asimismo, en virtud de las notables diferencias entre los procesos de gestión del portafolio de proyectos y de la gestión de abastecimiento o activos, se valoran por aparte en cada uno de los sectores. Atendiendo estos criterios se valora primero el comportamiento integral de todos estos sectores para entrar luego a considerar el análisis particular de cada uno de ellos por separado.

Al respecto, cabe señalar que la metodología establecida para la medición de los niveles de madurez de los distintos procesos adoptó la simbología propia del semáforo, con el color verde para indicar el mejor nivel de desempeño (90 a 100%), donde se observan fortalezas; el color amarillo para un nivel que aunque podría considerarse aceptable (66.66 a 89%), pretende advertir las oportunidades de mejora requeridas para alcanzar el mayor nivel; y el color rojo, para indicar las debilidades o aspectos que resultaron tener un comportamiento insuficiente (menor al 66.66%).

En relación con lo expuesto, la figura N° 6 presenta el desempeño de todos esos sectores en lo relativo a la gestión del portafolio de proyectos. Al respecto, se observa en primer lugar que el sector de servicios financieros evidencia una muy buena adopción de adecuadas prácticas de gestión de proyectos; las cuales, contribuyen a la obtención de los mejores resultados en las evaluaciones aplicadas. En segundo término, se encuentra el sector de servicios no financieros, el cual muestra una importante variabilidad entre las entidades que componen dicho sector y en una tercera posición aparece el sector salud representado por la CCSS, sector que aunque muestra valores que en promedio son similares a los del cuarto grupo, tiene procesos con mejores niveles de maduración pero que se contrarrestan por la variabilidad de los procesos de una organización que se ha desconcentrado en niveles central, regional y local. Seguidamente, en una cuarta posición tenemos dos grupos con notables limitaciones en su gestión de proyectos, a saber: el sector de obra pública y transportes y el sector municipal. Ambos se caracterizan por un notable desconocimiento de las buenas prácticas en gestión de proyectos.

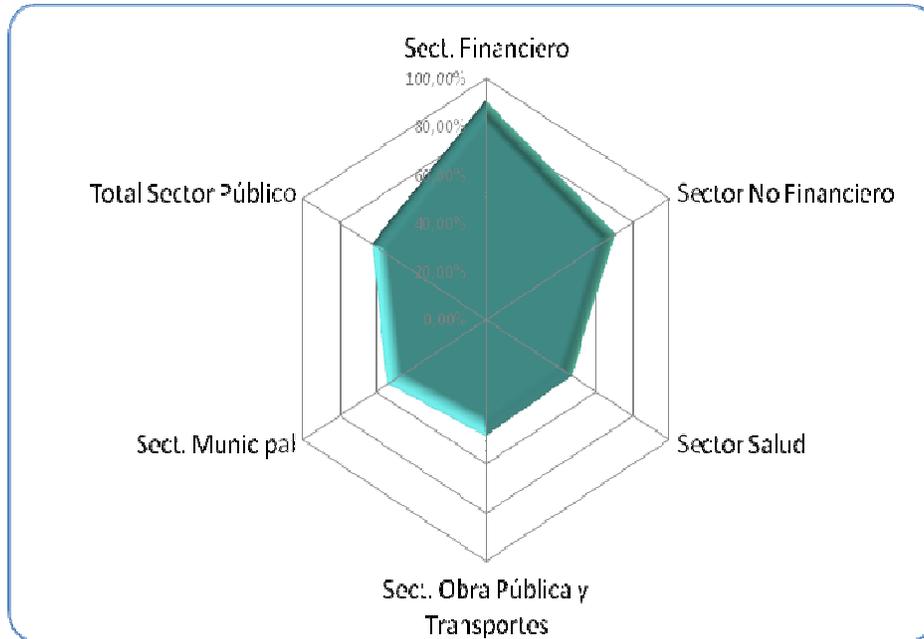


Figura 2: Procesos de la gestión del portafolio de proyectos consolidado por sectores.
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

En cuanto a los procesos de abastecimiento, es destacable el hecho de que en esta materia los resultados muestran una menor dispersión, al encontrarse, en general, procesos más maduros y estables producto de prácticas operativas más consolidadas que las de gestión del portafolio.

En este caso se observa que los sectores de Servicios Financieros, Servicios no Financieros y Salud presentan un comportamiento que, en términos generales, podría considerarse como satisfactorio, contrariamente a lo que se determinó para los sectores de Obras Públicas y Transportes y Municipal que evidencian resultados bajos en prácticamente todos los componentes analizados, en donde se advierten debilidades significativas. Cabe agregar, también, que el conjunto de sectores plantean importantes oportunidades de mejora, las cuales serán discutidas de seguido, en los análisis correspondientes a cada sector.

El comportamiento señalado se presenta a continuación en la figura 3.

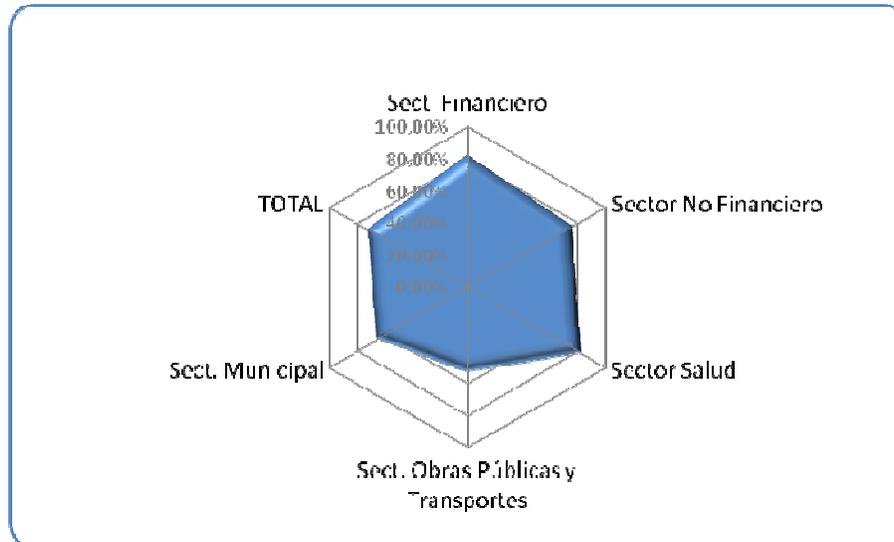


Figura 3: Procesos de la gestión del abastecimiento consolidado por sectores.
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

Al efecto, de previo a la caracterización de cada sector en sus especificidades, es preciso reiterar que las gestiones del portafolio de proyectos y del abastecimiento de bienes y servicios se dividieron, cada una, en cuatro componentes, los cuales contienen a su vez una serie de aspectos en los que se detallan los criterios de evaluación utilizados.

Un detalle de estos criterios se presenta en el Anexo No 1 de este informe. De manera resumida, los componentes aludidos se definen a continuación; de estos, los componentes a), b), d) y f) pertenecen a la gestión del portafolio de proyectos; entretanto, los componentes a), c), e) y f) pertenecen a la gestión del abastecimiento:

a) Gestión de la gobernabilidad y de la organización: grupo de procesos de soporte que define, normaliza y organiza la ejecución de los demás procesos.

b) Gestión de la planificación estratégica: grupo de procesos que define y refina los objetivos y metas estratégicas y orienta sobre el curso de acción requerido para lograrlos.

c) Gestión de la planificación de operaciones: grupo de procesos que define y refina los objetivos operativos y orienta sobre el curso de acción requerido para lograrlos.

d) Gestión de los procesos del portafolio de proyectos: grupo de procesos que formulan, seleccionan y priorizan los proyectos del portafolio para su ejecución.

e) Gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento: grupo de procesos que define el esquema de operación y mantenimiento de los activos de la entidad.

f) Gestión de los procesos de control: grupo de procesos que mide y supervisa el progreso de los distintos procesos de gestión, a fin de identificar

variaciones respecto a lo planificado, con el fin de que se tomen las medidas correctivas que pudieran corresponder.

3.1. Sector de servicios financieros

La muestra seleccionada en este sector corresponde a tres de las entidades financieras que conforman el sistema bancario nacional; sector que, por el dinamismo y alta competitividad que lo caracteriza, ha venido realizando importantes esfuerzos con el propósito de implementar las mejores prácticas de gestión en sus operaciones, como medio para asegurar su permanencia e incrementar su posición en el mercado. Dos de esos esfuerzos, en los que resulta evidente el interés de las entidades evaluadas por hacer mejoras en sus procesos, son los que corresponden a la gestión del portafolio de proyectos y a la gestión del abastecimiento.

3.1.1. Gestión de portafolio de proyectos

En lo que se refiere a la gestión del portafolio de proyectos, este sector se posiciona como el que manifiesta mayores fortalezas, mostrando buenos niveles de desempeño, según se demuestra en la figura 8 en donde se presenta el comportamiento individual e integrado de las tres entidades con respecto a los cuatro componentes analizados. Valga señalar que la tendencia observada en este sector difiere de la observada para la generalidad de los sectores, mostrando prácticas en gestión de proyectos de mejor nivel de madurez que las observadas para las operaciones.

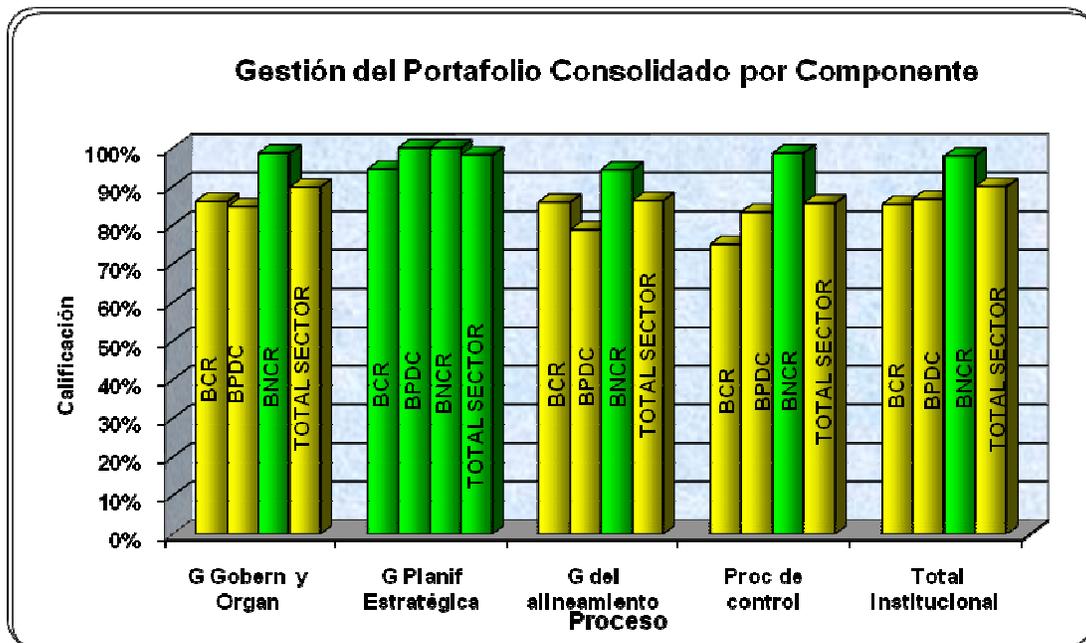


Figura 4: Gestión del portafolio de proyectos del Sector Financiero.

Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

Al respecto, si bien es cierto se observan las fortalezas del Banco Nacional en todos los componentes, se aprecia también, en el total integrado de ellos, que los otros bancos se mantienen muy cerca del nivel alcanzado por el

primero; lo que revela, en su conjunto, un comportamiento que responde al interés que tienen estas entidades por adoptar las mejores prácticas en la gestión de proyectos.

En particular, destaca la uniformidad y solidez de los tres bancos en el componente de gestión de la planificación estratégica, el cual resultó ser el aspecto mejor calificado y que se muestra como uno de los principales factores de éxito, considerando que involucra tanto el alineamiento de proyectos con los objetivos estratégicos como el cumplimiento de dichos objetivos.

Complementariamente, se advierten oportunidades de mejora en los componentes relativos a la gestión de gobernabilidad, la gestión del alineamiento y el proceso de control, aunque con una leve desventaja en todas las entidades evaluadas de mostrar algunos niveles de dispersión o falta de uniformidad entre ellas.

Ahora bien, partiendo del análisis integrado del comportamiento de los tres bancos en los distintos aspectos en que se desagrega cada uno de los componentes mencionados, se comentan seguidamente los principales resultados observados:

En primer lugar, es de destacar las fortalezas que presentan los aspectos referidos a la gestión de objetivos estratégicos y a la gestión del control estratégico, ambos del componente de planificación estratégica. Asimismo, las correspondientes a la organización para la gestión del portafolio, la gestión del conocimiento y la gestión del capital humano (del componente de gestión de la gobernabilidad y de la organización del portafolio), así como las referidas a los procesos de categorización, selección, balanceo y autorización de los proyectos (del componente de gestión del alineamiento del portafolio de proyectos). De dichas fortalezas es importante destacar la consistencia observada en las tres entidades con respecto al uso intensivo de sistemas de información y herramientas digitales especializadas; las cuales, además de coadyuvar de forma muy efectiva en la gestión integral de los proyectos, permiten a su vez la capitalización y transmisión del conocimiento generado en dicha gestión.

En otros aspectos evaluados, referidos a la identificación, evaluación, priorización y comunicación de ajustes de los proyectos del portafolio, así como a la identificación, análisis y elaboración de planes de respuesta al riesgo (del componente de gestión del alineamiento del portafolio de proyectos), lo mismo que los relativos al control de riesgos del portafolio, los procesos de gestión de proyectos, los procesos de reporte, revisión y ajuste del portafolio y los procesos de cambio de la planificación estratégica (del componente de control de la gestión del portafolio), el conjunto de entidades muestra un comportamiento aceptable.

En punto a lo anterior, las oportunidades de mejora más determinantes están orientadas a la necesidad, que tienen algunas de estas entidades, de definir formalmente y/o estandarizar políticas institucionales de gestión de proyectos, lo mismo que marcos regulatorios sobre esta materia que se expresen en normas, reglamentos internos, metodologías, procedimientos, prácticas y actividades de gestión, debidamente aprobados. Asimismo, se evidencia la conveniencia de contar con una unidad o dependencia encargada de la gestión

centralizada del portafolio de proyectos que contribuya al fortalecimiento de la cultura institucional de gestión por proyectos.

En relación con las debilidades observadas, se determinó, en algunos casos, la falta de documentación comprobatoria de las evaluaciones referidas a la viabilidad administrativa, la factibilidad jurídica y la viabilidad económico-financiera de las iniciativas de proyectos. Esta omisión también se observó en lo que corresponde a la consideración previa que debe hacerse en cada proyecto de los esquemas de contratación más convenientes para su realización; así como, en lo referido a tomar en cuenta la disponibilidad de eventuales proveedores en el mercado y el desempeño observado por éstos en anteriores contrataciones. Por otra parte, no siempre se definen indicadores de resultados que permitan evaluar la contribución del proyecto al logro de la estrategia institucional, ni son en todos los casos suficientes los procesos de control establecidos para la ejecución de los proyectos. En particular, la disponibilidad de personal con perfiles adecuados y capacitación específica en el tema de proyectos requiere ser fortalecida en algunas de las entidades.

3.1.2. Gestión de abastecimiento

Con respecto a la gestión de abastecimiento, el resultado general, aunque más bajo que el de gestión de portafolio, continúa siendo satisfactorio, posicionándose también como el de mejor nivel observado entre todos los sectores evaluados. En la figura 5, al igual que la anterior, se presenta el comportamiento individual e integrado de las tres entidades con respecto a los cuatro componentes analizados.

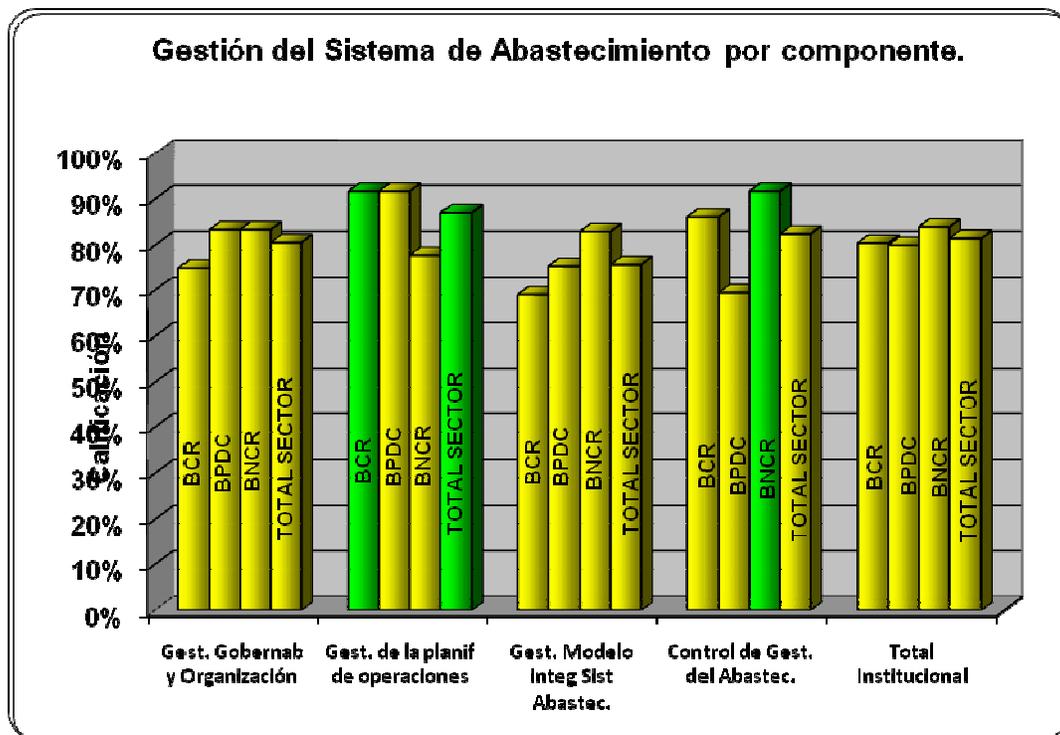


Figura 5: Gestión del abastecimiento del Sector Financiero.
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

En este caso, si bien se observan las fortalezas del Banco de Costa Rica en el componente de gestión de la planificación de operaciones (referida principalmente al alineamiento de las líneas de compra con los objetivos operativos de la entidad), así como del Banco Nacional en el proceso de control de la gestión del abastecimiento (relativa especialmente a la existencia de puntos de control en las distintas instancias del trámite de compras), esas fortalezas no son consistentes a lo ancho del sector. En su defecto, el total integrado de dichos componentes revela una gran uniformidad de todas las entidades evaluadas en un nivel que, aunque se considera aceptable, requiere ser mejorado. Al respecto, y partiendo del análisis integrado del comportamiento de las tres entidades, en los distintos aspectos que incluye cada uno de los componentes mencionados, se comentan a continuación los principales resultados:

En primer lugar hay que advertir, en esta gestión de abastecimiento, un comportamiento que manifiesta debilidades con respecto a la gestión del portafolio, pues se muestran menos fortalezas, una mayor cantidad de áreas de oportunidad y algunas debilidades importantes. Además, en la comparación de ambas gestiones se observan situaciones opuestas de comportamiento, pues aspectos que son fortalezas en la gestión del portafolio se manifiestan como debilidades en la gestión de abastecimiento y viceversa.

En relación con las fortalezas, la que se determinó como más importante es la referida a la gestión de organización para el sistema de abastecimiento, pues contrariamente a lo comentado para la gestión del portafolio, el conjunto de entidades dispone de unidades encargadas de la planificación centralizada de dicha gestión, lo mismo que de metodologías, procedimientos, herramientas, programas de trabajo y definición de roles, plazos, responsables e indicadores. También se observó la disponibilidad de marcos regulatorios internos sobre el proceso integral de contratación, aspecto en el que solo una de las entidades evaluadas presenta la necesidad de ampliarlo con el fin de que regule de manera completa el referido proceso.

Los aspectos que corresponden a áreas de oportunidad, están referidos a la gestión de la política institucional para el sistema de abastecimiento y la gestión del capital humano (del componente de gestión de la gobernabilidad y de la organización del sistema de abastecimiento); la gestión de objetivos operativos (del componente de gestión de la planificación de operaciones); el proceso de selección y uso racional, el proceso de estimación de necesidades de adquisición y el proceso de la gestión del procedimiento de contratación administrativa (del componente de gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento), lo mismo que el proceso de control (del componente de procesos de control de la gestión del abastecimiento).

Sobre el particular se aclara que aunque hay algunas coincidencias en los aspectos susceptibles de mejora, los mismos no son uniformes en todas las entidades evaluadas. Al respecto, se determinaron vacíos en el análisis de los perfiles, experiencia y capacitación requerido por los funcionarios que atienden las distintas fases del proceso, así como en la existencia o suficiencia de planes o programas de capacitación. Esta debilidad también se observó en lo que respecta a la gestión de proveedores, pues aunque existen registros de éstos, no se

demonstró en todos los casos que en el proceso de planificación se tenga establecida la necesidad de considerar el desempeño en contrataciones anteriores, como medio de asegurar la idoneidad y evitar repetir malas experiencias o inconvenientes presentados en otras ocasiones.

De igual forma, se identificaron vacíos en los criterios de selección de los bienes y servicios adquiridos, lo mismo que en el control del consumo, uso racional y seguimiento de problemas o inconvenientes relacionados con dichos procesos. Con respecto a la estimación de necesidades, lo más relevante es la no existencia o falta de información de fichas técnicas referidas a las especificaciones o requerimientos técnicos de las distintas adquisiciones, situación que, aunada a debilidades observadas en los procesos de recepción, dificultan el control de los bienes y servicios adquiridos. Por otra parte, al igual que en la gestión de portafolio, tampoco se localizó documentación comprobatoria de que previamente a la tramitación de las compras, se hubieran considerado los esquemas de contratación más convenientes para ellas.

En relación con las debilidades, las más determinantes corresponden a la gestión del conocimiento (del componente de gestión de la gobernabilidad y de la organización del sistema de abastecimiento) y los procesos del sistema de información (del componente de gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento). Al respecto, se observan insuficiencias en los sistemas de información que limitan la administración, acceso y trazabilidad de la información del proceso integral de abastecimiento; condición que, además, restringe el control y la toma de decisiones informada, lo mismo que el registro de lecciones aprendidas que promuevan la transmisión del conocimiento generado en dicho proceso.

3.2. Sector de servicios no financiero

El sector de servicios no financieros se caracteriza por estar compuesto por empresas estatales y entidades a las que le corresponde brindar servicios esenciales a la población, como lo son el abastecimiento de agua, las telecomunicaciones, la electricidad y el combustible, entre otros. Estos servicios están debidamente regulados en términos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad, confiabilidad y costo. Por su naturaleza, muchas de sus más importantes adquisiciones se ven marcadas por altos componentes técnicos y de ingeniería asociados a la infraestructura de obra pública.

Para este sector las entidades consideradas en el estudio son RECOPE, AyA, JASEC y el sector energía del ICE⁵. En relación con estas entidades, se destaca el hecho de que, en los últimos años, se han llevado a cabo importantes esfuerzos de reestructuración, los que se pueden considerar en marcha. En general, estos procesos han propuesto mejoras de los distintos procesos organizacionales, entre los que se encuentran los temas de gestión de proyectos y de adquisiciones en general; no obstante, la evidencia muestra resultados muy variables, en donde destacan los avances logrados por RECOPE y los efectos discretos observados en el AyA, producto de una larga transición que aún no ha terminado de definir aspectos esenciales y que evidentemente afectan las materias objeto de este informe.

⁵ No se analizó el Sector Telecomunicaciones, aunque el mismo fue sujeto de estudio por este órgano contralor mediante el informe No. DFOE-ED-16-2007.

3.2.1. Gestión del portafolio de proyectos

A pesar de tener una fuerte base común en las ingenierías, este sector se muestra muy heterogéneo, evidenciándose fortalezas importantes en la gestión que lleva a cabo el ICE y JASEC, pero que contrastan con notables debilidades en el AyA y RECOPE tal y como se muestra en la figura 10 que se ofrece a continuación.

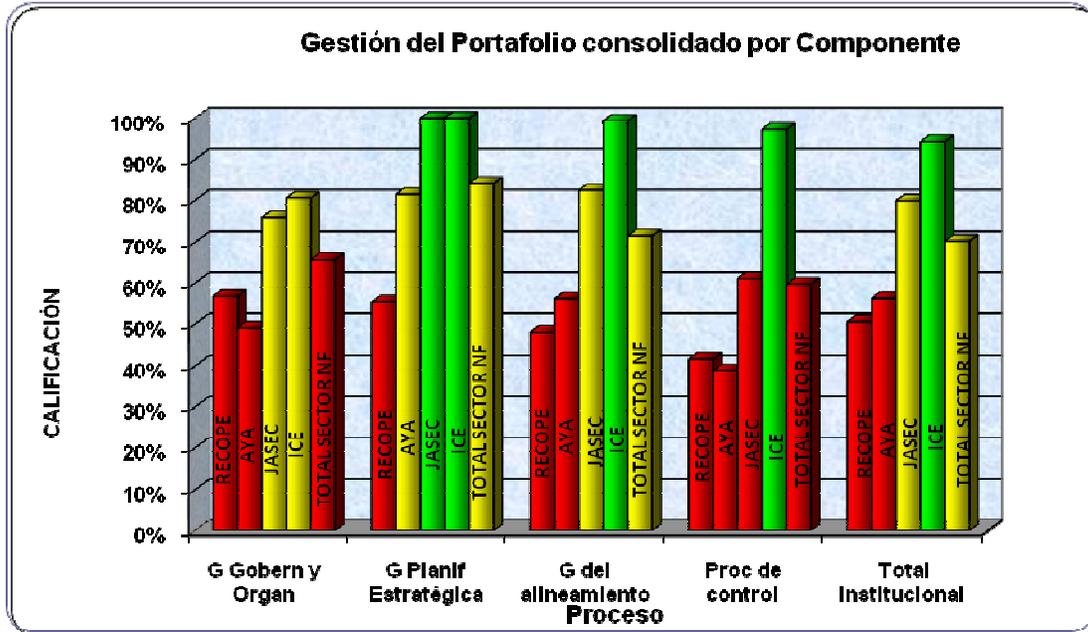


Figura 6: Gestión del portafolio de proyectos del Sector de Servicios no Financieros.

Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

En relación con los procesos estratégicos, las valoraciones se efectuaron sobre si las entidades se habían dado a la tarea de definir su direccionamiento estratégico y si esta condición favorecía la materialización de acciones y decisiones tendientes a dar el debido soporte a la gestión de las inversiones. Al respecto, se determinó que, en general, existen planes estratégicos de mediano y largo plazo así como planes operativos; sin embargo, con la excepción de las áreas de energía del ICE, este sector se caracteriza por la ausencia de indicadores de resultados que permitan ligar los proyectos con la consecución de los objetivos estratégicos. Sobre el particular, si bien las organizaciones evaluadas cuentan con formulaciones estratégicas, no se tiene evidencia de que se realicen evaluaciones del avance ni de los progresos logrados por las entidades en su implementación. En general, y con la excepción comentada, la evidencia muestra un rezago importante en el cumplimiento de la estrategia.

En particular, se observa que los procesos de planificación estratégica de los proyectos de generación de energía que desarrolla el ICE y los que desarrolla JASEC, son los que se manifiestan con mayores fortalezas, en donde sobresalen los planes de expansión eléctrica. En relación con estos procesos, el sector evidenció una gran variabilidad, observándose entidades, como el caso del AyA, en donde la evidencia muestra cómo lo que se plantea es una lista de

iniciativas sin mayores estudios y que no tienen una clara validación de su suficiencia para alcanzar los objetivos organizacionales.

En cuanto a los procesos de gestión de alineamiento del portafolio, que son los que desarrollan los procesos de identificación, evaluación, selección y priorización de los proyectos, es el ICE el que muestra mayores fortalezas, condición que está bien respaldada por una organización fundada en una fuerte cultura de proyectos. Sobre este particular, deben señalarse las carencias mostradas tanto por el AyA como por RECOPE, en la gestión de estos procesos; en general, estas entidades no logran tener procesos adecuados de estudio de sus proyectos, de manera que les permita realizar una selección y priorización de las inversiones técnicamente realizada.

Debe notarse que, las fortalezas del ICE en el componente de gestión del alineamiento, se presentan a pesar de la existencia de debilidades en la formulación de normativa interna relativas a la normalización de los procedimientos de planificación y en la casi ausencia de sistemas de información electrónicos apropiados para dar soporte a la gestión de dichos procesos, tal y como se refleja en las oportunidades de mejora del componente de gobernabilidad y organización para este Instituto.

Además, en relación con este mismo componente de gobernabilidad, son de resaltar las debilidades mostradas en general por el sector, evidenciando problemas de normalización metodológica y de reglamentación interna que estén debidamente oficializadas en guías y manuales. Al respecto, en entidades como el AyA se evidencian las indefiniciones en cuanto a la estructuración, los procesos, los procedimientos, los roles y las responsabilidades para la gestión del portafolio; entre tanto, en RECOPE, se evidencian importantes avances en cuanto a las mejoras realizadas en su estructura organizativa que propician un fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad.

Las debilidades también se muestran, y en forma más prominente, en los procesos de control, condición que, precisamente, impide una revisión permanente de la gestión en términos de la normativa y metodologías adoptadas al interior de las entidades, y del cumplimiento de los marcos jurídicos y administrativos correspondientes.

En relación con la gestión del conocimiento y los sistemas de información necesarios para dar soporte a la gestión del portafolio de proyectos, debe apuntarse que estos se muestran como una debilidad muy marcada en este sector. En ese sentido, la evidencia señala la ausencia de sistemas de información adecuados que permitan la documentación y la trazabilidad de la información de los procesos seguidos, limitando la gestión profesional del portafolio de proyectos.

Cabe señalar, finalmente, que dados los niveles técnicos y de especialización involucrados en los proyectos de estas entidades, los organismos internacionales que en algunos casos financian dichos proyectos, suelen imponer requerimientos relativos a metodologías y sistemas de control que favorecen la elaboración de los estudios de planificación y de las fases previas de tales proyectos. Al respecto, se debe señalar que en algunas entidades evaluadas, como en el caso del AyA y JASEC, esta condición se manifestó claramente favoreciendo los resultados obtenidos. Poniendo en evidencia que, en el caso de los proyectos

que se ejecutan con presupuestos propios, estos requerimientos tienden a disminuirse o a obviarse del todo.

3.2.2. Gestión de abastecimiento

De conformidad con la figura 11 que se muestra a continuación, la gestión de compras en este sector se muestra más uniforme en el comportamiento de los componentes analizados con respecto a todas las entidades de la muestra; no obstante el ICE y JASEC evidencian procesos de planificación de las operaciones más consolidados, aunque es necesario aclarar al respecto que la diferencia de desempeño observada entre ambas entidades obedece a que en el caso del ICE se prestó especial atención a la adquisición de productos esenciales y estratégicos, los cuales, debido a su complejidad, requieren de procesos más elaborados y una evaluación más rigurosa. La documentación analizada muestra como las entidades con más fortalezas en este sector han adoptado políticas institucionales en su sistema de gobernabilidad, expresados en normativa interna y organización que define tanto los procesos y los procedimientos como los roles y las responsabilidades de la fase de planificación de las adquisiciones. Sin embargo, y de forma muy similar a lo expresado en el tema de proyectos, este es un sector en el que los sistemas de información y la gestión del conocimiento deben mejorar.

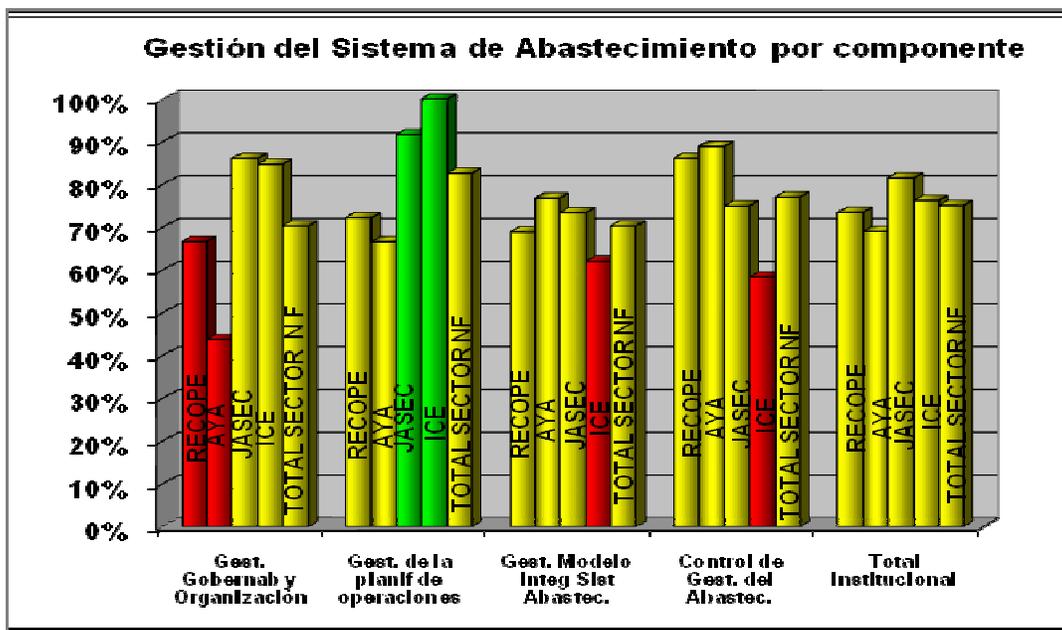


Figura 7: Gestión del abastecimiento del Sector de Servicios no Financieros.
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

El sector presenta procesos de soporte fuertes en el caso de la gestión de planificación de operaciones, la cual se expresa en procesos normalizados y que tienden a la estandarización, en lo que se refiere al ICE y JASEC. No obstante los procesos de gestión de la gobernabilidad y la organización requieren mejorarse sustancialmente. En ese sentido, se requiere de una mejor definición de las políticas institucionales y de los objetivos operativos tanto en el AyA como en RECOPE. De igual forma, en el AyA se requiere de una mejor definición de

marcos regulatorios expresados en normas, reglamentos internos y procedimientos debidamente aprobados para la gestión del abastecimiento.

Los procesos de gestión asociados con el modelo integral del sistema de abastecimiento requieren mejorarse. En ese sentido, los procesos de estimación de necesidades, uso racional, selección, almacenamiento y distribución, que se encargan de la identificación de productos esenciales o estratégicos, registro y control de existencias en almacenes, requieren de una mejor definición metodológica y de los sistemas de información que faciliten una visión completa de estos procesos internos de previo a la adquisición.

Como se ha venido expresando, los procesos de gestión del conocimiento y de los sistemas de información muestra también en este sector importantes oportunidades de mejora. De igual forma, los procesos de gestión del capital humano se muestran deficitarios.

Al respecto, no se evidencia una definición consistente en políticas de mantenimiento basadas en filosofías como “confiabilidad”, entre otras, que se enfoquen, en la gestión de la vida útil de los equipos, la probabilidad de falla y la reducción de los costos de operación asociados a un buen uso de los equipos, de modo que permitan mejorar la continuidad, la oportunidad y confiabilidad del servicio.

3.3. Sector salud

Para los efectos de la presente evaluación, se seleccionó a la Caja Costarricense de Seguro Social (**CCSS**) como representante del sector salud, en virtud de la importancia estratégica de esta entidad en el sistema de salud costarricense y el volumen presupuestario que le corresponde gestionar. Por esta razón, los resultados y conclusiones que se incluyen en este informe están referidos específicamente a esa entidad en particular.

La CCSS, dada su complejidad y tamaño, concentró varios estudios, unos conducidos por la Contraloría General y otros por la Auditoría Interna de esa misma entidad, cuyos resultados deben verse como una primera aproximación a la realidad institucional en su gestión de adquisiciones

Al respecto, la CCSS, en la búsqueda de una mejora continua de la gestión institucional que le permitiera lograr una atención integral de la población, ha llevado a cabo varias reformas tendientes a fortalecer los niveles de desconcentración de su estructura organizativa. En ese sentido, se reconocen al menos tres niveles: central, regional y local, todos ellos con personería jurídica instrumental para la gestión administrativa en los temas de presupuesto, del recurso humano y de contratación administrativa. Cabe señalar, que este es un proceso complejo en el que la Caja tiene la facultad de organizar hospitales y clínicas como órganos desconcentrados, cuando ello proceda, para una mejor y más eficiente administración.

En consecuencia, las evaluaciones se orientaron tomando en cuenta unidades del nivel central, regional y local; con ello, se construyó una visión que, aunque reducida en este primer esfuerzo, dado la naturaleza de la entidad, pretendió observar a la CCSS en su totalidad. Sobre el particular, debe advertirse, de previo a ofrecer los principales resultados obtenidos, que la complejidad y tamaño de esta entidad, junto con la variabilidad de sus procesos en los distintos

proyectos y adquisiciones que emprende, hace necesario esfuerzos complementarios de medición y valoración, que permitan ir precisando los resultados obtenidos, con el fin de contar con mejores diagnósticos que permitan una mejora efectiva de las situaciones encontradas.

3.3.1 Gestión del portafolio de proyectos

Con el propósito de valorar las prácticas seguidas por la CCSS en la gestión de sus inversiones, se evaluaron -mediante una selección fundamentada en términos de su materialidad e importancia estratégica- los proyectos del área de equipamiento médico, los del Hospital San Juan de Dios, los de la Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte y los del área de salud Coronado. Entre los proyectos seleccionados se eligieron temas tan variados como los son: equipamiento médico, equipo de cómputo y remodelaciones.

De conformidad con los resultados obtenidos destacan los esfuerzos de direccionamiento estratégico que las autoridades superiores de la CCSS han venido realizando, el cual se manifiesta en una serie de políticas enfocadas en la generación de una cultura de trabajo por proyectos, la concentración del desarrollo de los proyectos en la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, la creación de la Secretaría Técnica de Planeamiento Estratégico como encargada de fortalecer y facilitar la implementación del sistema de programación de inversiones y, además, el desarrollo de un marco normativo para la administración de proyectos.

No obstante, en cuanto a los procesos de planificación estratégica se evidenciaron limitaciones debido a la ausencia de indicadores de resultados, métricas y metas de desempeño para los proyectos de inversión que permitieran valorar el aporte de cada uno de ellos a las metas organizacionales y, en definitiva, al logro de la estrategia, acusando la entidad de carencias en el control estratégico. De igual forma, se logró evidenciar que en los niveles locales no se ha consolidado aún la gestión orientada a proyectos ni se están implementando las referidas políticas; lo que obedece a la necesidad de promover una mejor comunicación y supervisión por parte de las instancias técnicas del nivel central que tienen a cargo esta labor. Cabe también señalar que, en el tema de planificación, el nivel local carece de lineamientos y estrategias de largo plazo, provocando que cada unidad defina sus proyectos internamente, sin articularse con el trabajo de otras áreas, por lo que no se da una integración que permita el cumplimiento de la misión y visión institucional.

Por su parte, en referencia al tema de la organización, se logró determinar que la Secretaría Técnica no se había puesto en operación, lo que estaba ocasionando efectos negativos en la formulación de guías y metodologías de carácter institucional, que permitieran normalizar el quehacer de la entidad en materias como la gestión de proyectos y del abastecimiento en general. Al respecto, en el nivel local, no se evidenció la existencia de unidades formalmente creadas para que estén a cargo de la gestión del portafolio de proyectos, evidenciándose efectos por la falta de un marco regulatorio general, observados en la indefinición de responsabilidades de los funcionarios participantes y notables vacíos en cuanto a la formulación y oficialización de directrices y lineamientos para la definición y ejecución de los procesos de la gestión de proyectos, situación que limita el cumplimiento de los objetivos institucionales. En relación con este asunto, se

lograron evidenciar debilidades en la estandarización de procesos y normas que se reflejan en diferencias en la etapa de planificación de proyectos de una unidad a otra. Condición que, a la postre, tiende a convertirse en un problema institucional.

La situación planteada, se refleja en una importante variabilidad de los procesos llevados a cabo por esa entidad entre los niveles central, regional y local, tal como se advierte en el ejemplo que se presenta en la figura 12, referido al caso de los procesos de evaluación, en donde se observan importantes diferencias entre los procesos de los sectores centrales, un poco más maduros, y los procesos seguidos en los niveles locales y regionales.

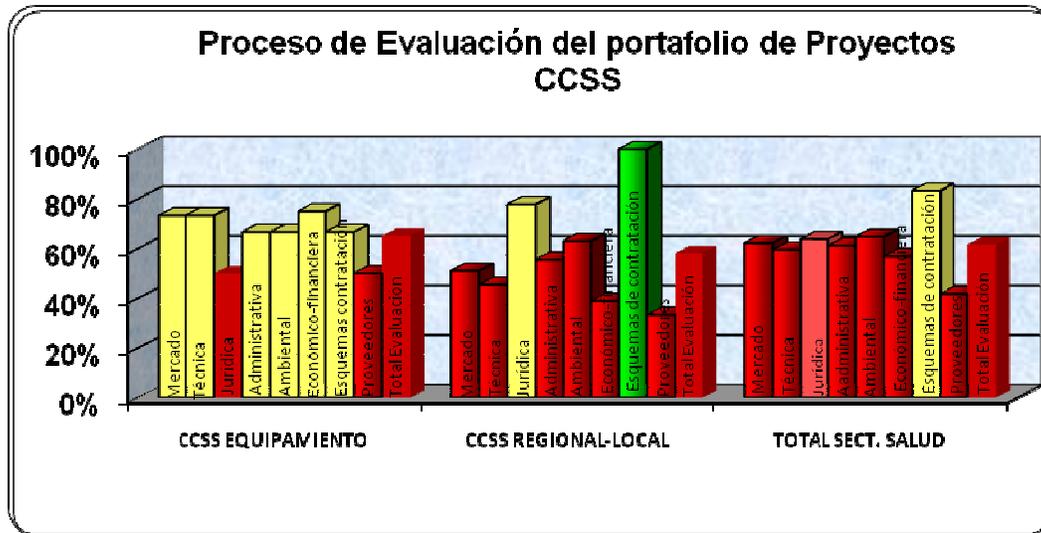


Figura 8: Proceso de evaluación del portafolio de proyectos de la CCSS.
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

Estos procesos, que forman parte del componente de la gestión del alineamiento del portafolio de proyectos, muestran la necesidad de efectuar mejoras en la planificación, regulación y funcionamiento del trabajo por proyectos, relacionados con los procesos de evaluación de los aspectos de mercado, técnicos, administrativos, jurídicos, ambientales, de esquemas de contratación aplicables, de los proveedores y, en particular, de la evaluación económico-social y financiera que pudiera corresponder, según la categorización de cada proyecto.

En otros temas evaluados, se evidenciaron limitaciones en el análisis de riesgos, ausencia de indicadores apropiados para la evaluación del progreso de los proyectos que pudieran afectar la gestión del portafolio, falta de procedimientos y metodologías para la revisión continua del portafolio de proyectos y la carencia de una organización centralizada para la gestión del portafolio de proyectos.

Aunado a lo anterior, la carencia de sistemas de información automatizados aplicables a cada una de las diferentes etapas del proceso de planificación, dificulta el manejo de la información de una unidad a otra, provocando diferencias en los datos que se manejan y no permite contar con información confiable y uniforme. Complementariamente a ello, en las unidades regionales y locales se evidenciaron debilidades en la documentación de acciones clave y en el

sistema de archivo que, por un lado, pueden afectar la toma de decisiones para llevar a buen término los proyectos y, por otro, dificultan la rendición de cuentas sobre lo actuado en los procesos ejecutados. En punto a lo anterior, destaca la inexistencia de un sistema electrónico de orden institucional que facilite la documentación, la trazabilidad y el acceso a la información de los proyectos.

En la práctica, los resultados evidencian que, pese a los esfuerzos, no se ha logrado desarrollar una adecuada cultura en administración por proyectos, ni se ha evidenciado la estructuración de un plan de capacitación que se proponga el objetivo de formar el personal profesional necesario para desarrollar una gestión efectiva basada en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente para los proyectos de salud.

3.3.2. Gestión de abastecimiento

La evaluación de la gestión de abastecimiento o de la operación y mantenimiento de los activos de la entidad se realizó tomando en cuenta las mismas unidades administrativas apuntadas para la gestión del portafolio; ello, con excepción del nivel central, en donde, para los efectos de este estudio, se evaluó la Gerencia de Logística. Los resultados obtenidos, los cuales se ofrecen a continuación, muestran, en general, comportamientos más maduros que los reflejados en la gestión del portafolio.

Al respecto, los componentes referidos a la de gestión de la gobernabilidad y de la organización del sistema de abastecimiento, lo mismo que el de gestión de la planificación de operaciones tienden a ser los que evidencian mayores fortalezas; en particular, destaca la existencia de una estructura organizativa formalmente definida a lo ancho de la entidad, una adecuada gestión de los objetivos operativos y la existencia de un amplio marco normativo para la gestión del sistema de abastecimiento, así como una estructura formal para la planificación y definición del plan anual de compras de la CCSS.

No obstante, las fortalezas en estos componentes se ven afectadas por la principal debilidad que tiene el nivel local y que al igual que en el caso de proyectos se convierte en un problema institucional, esto es, la ausencia de estandarización de procesos y normas, pues se presentan diferencias en la ejecución de los procesos de compras, particularmente de la etapa de planificación de una unidad a otra, lo que no permite un adecuado manejo de la información. Al respecto se indica que la ausencia de políticas que promuevan la estandarización de los procesos que se desarrollan en las unidades del nivel local, ha provocado que cada unidad de compra elabore sus propios procedimientos de planificación; imposibilitando una aplicación por parte de éstas, de procedimientos uniformes en la planificación de adquisiciones que mejoren y fortalezcan este proceso de acuerdo con las necesidades y objetivos institucionales, y que sean resultado de un análisis profundo por parte de las instancias técnicas correspondientes.

En adición a lo anterior, las fortalezas en estos componentes se ven también afectadas por la inexistencia de criterios relacionados con la implementación de indicadores que reflejen adecuadamente el desempeño y la efectividad del Sistema Institucional de Abastecimiento, así como por la insuficiente gestión del potencial humano involucrado en este proceso, en lo relativo a los análisis específicos del perfil, experiencia y capacitación de los funcionarios, de

modo que permitan solventar la brecha entre las características reales y los requerimientos propuestos.

El comportamiento del componente de gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento se presenta a continuación en la Figura 13.

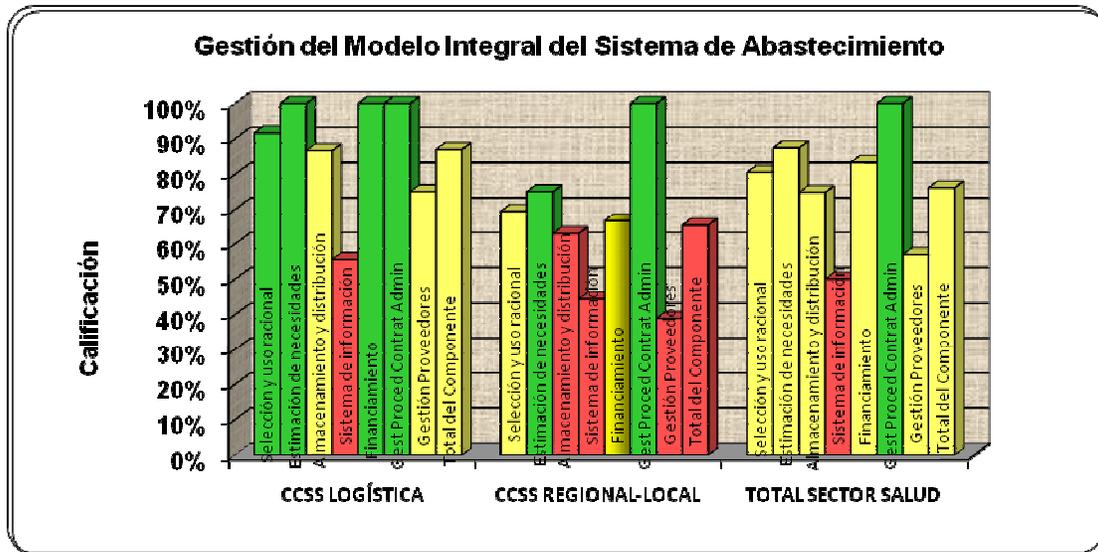


Figura 9: Gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento de la CCSS.

Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

Al respecto se observa una tendencia a la dispersión de la información que se evidencia en una marcada variabilidad de los resultados, encontrándose mayores fortalezas en las unidades centralizadas. Sobre el particular, se deben señalar las fortalezas que muestran todos los niveles en los procedimientos para la estimación de necesidades, y la de gestión de procedimientos de contratación administrativa; entre tanto, en el nivel central se muestran fortalezas adicionales en los procesos de selección y uso racional, así como en el financiamiento.

En cuanto a las debilidades, éstas se manifiestan de mayor forma en los niveles regional y local en los procesos de almacenamiento, transporte y distribución, sistemas de información y gestión de proveedores; entre tanto, en el sector central, la gestión de estos mismos procesos muestra mayores niveles de madurez.

En cuanto al componente de control debe señalarse la existencia de una gran variabilidad en la información, condición que tiende a demostrar la falta de estandarización y de control institucional de los procesos. Al respecto, existen fortalezas en la definición del proceso de recepción de productos, sin embargo, se necesita implementar registros estadísticos con los resultados de ese proceso, que permitan retroalimentar la valoración de proveedores.

Finalmente, aunque se evidencia la existencia de un sistema de información institucional (SIGES), se determinó la carencia de sistemas de información automatizados aplicables a cada una de las diferentes etapas del

proceso de planificación, dificultando el manejo de la información de una unidad a otra y provocando diferencias en los datos, pérdida de confianza y la falta de uniformidad de la información. Ello, consecuentemente dificulta la gestión del conocimiento.

3.4. Sector de Obras Públicas y Transporte

En el sector de Obras Públicas y Transporte se evaluó el Consejo Nacional de Vialidad y el Consejo de Seguridad Vial, CONAVI y COSEVI, respectivamente. Estos Consejos tienen la particularidad de haber sido creados como entidades operativas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y, por lo tanto, plantean aspectos de coordinación interinstitucionales que deben mejorarse y formalizarse, como se verá en este aparte.

CONAVI⁶ fue creado como un órgano de desconcentración máxima, adscrito al MOPT, con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el “Fondo de la Red Vial Nacional”, con el fin de preservar y construir las carreteras y puentes de dicha red. Entre tanto a COSEVI⁷ le corresponde administrar el “Fondo de Seguridad Vial” y asignar las sumas necesarias para los programas y proyectos de seguridad vial que requieran las Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, de Transporte Automotor y de la Policía de Tránsito”, — Unidades Ejecutoras de Proyectos— las cuales pertenecen a la División de Transportes del MOPT.

3.4.1. Gestión del portafolio de proyectos

Con el propósito de comprender el proceso mediante el cual se logra la gestión del portafolio de proyectos en estas entidades, es preciso visualizarlo desde dos aristas muy bien definidas: la primera, que corresponde a la planificación o definición de proyectos que realiza el MOPT por intermedio de sus direcciones y, la segunda, al financiamiento, programación o ejecución de los proyectos que realizan los Consejos. Adviértase que, como se dijo, estos Consejos son los que administran los fondos para la red y para la seguridad vial.

Así las cosas, lo que se tiene es un proceso de gestión de portafolio que incorpora al MOPT en sus fases iniciales de planificación y que se termina de madurar en el Consejo. En otras palabras, se trata de una gestión compartida del portafolio de proyectos: MOPT-CONAVI y MOPT-COSEVI.

En este orden de cosas, la frontera requiere de mayor definición, evidenciándose los procesos de evaluación como los más indefinidos en cuanto al nivel y contenido de los estudios de evaluación. En el caso del portafolio MOPT-CONAVI, la planificación, entendida como los estudios básicos y de costo-beneficio que sean necesarios para evaluar la factibilidad de los proyectos, la realiza el MOPT, entidad que como resultado de este proceso elabora un inventario de proyectos. Dicho inventario se remite al CONAVI, quien se encarga de llevar a cabo

⁶ Ley N.º 7798 publicada en el Alcance No. 20 de la Gaceta No. 103 del 29 de mayo de 1998, y su Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto Ejecutivo Nro. 27099-MOPT, publicado en el Alcance No. 27 de la Gaceta No. 115 del 16 de junio de 1998.

⁷ Ley de Administración Vial N.º 6324, modificada por la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres N.º 7331, la cual a su vez fue reformada por la Ley N.º 8696 del 17 de diciembre de 2008, “Reforma Parcial de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, N.º 7331, y Normas Conexas”.

tanto la programación de los proyectos como los procesos de contratación y ejecución correspondientes. Una condición similar se presenta en el COSEVI, con la diferencia de que este Consejo actúa como financista del MOPT en los proyectos de seguridad vial que emprende ese Ministerio.

En relación con lo expuesto, en la figura 14 se presenta el diagrama de relaciones entre el MOPT y el CONAVI que básicamente se refiere a la comunicación que se mantiene entre esas entidades.

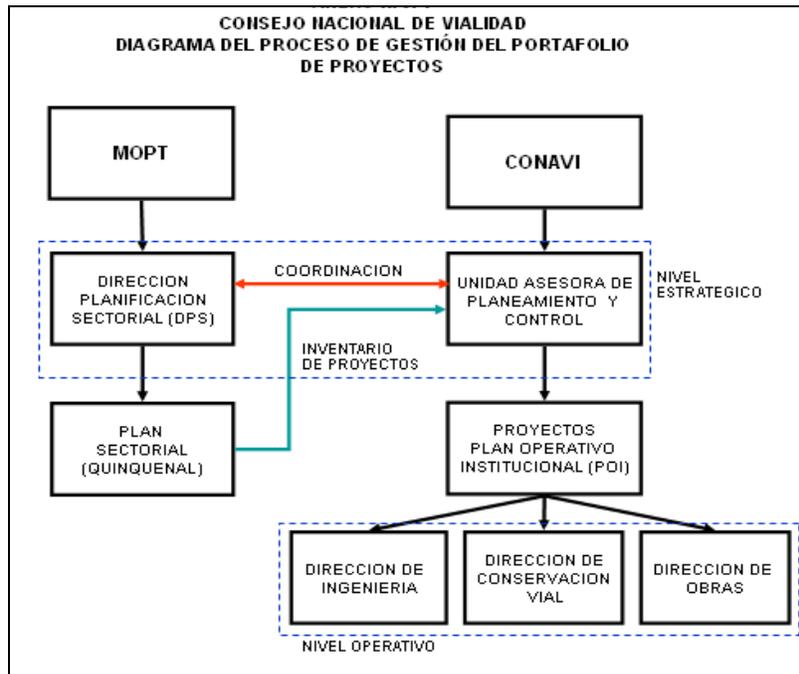


Figura 10: Diagrama del proceso de Gestión del Portafolio de Proyectos MOPT-CONAVI
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

En relación con los estudios efectuados, en la figura 15 se muestran los resultados del comportamiento individual e integrado de los dos Consejos con respecto a los cuatro componentes analizados.

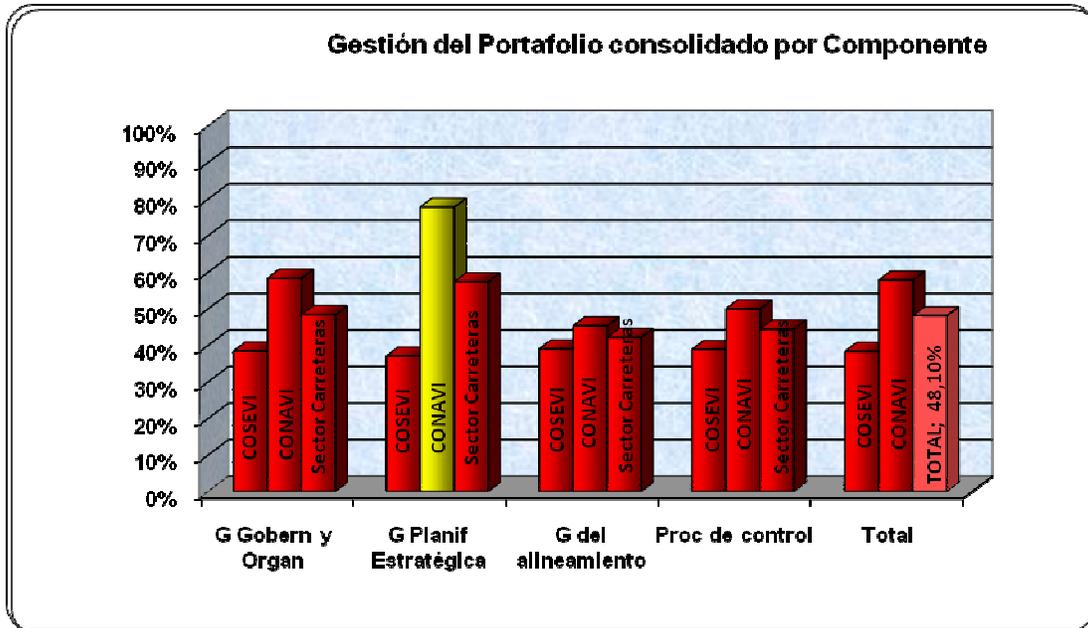


Figura 11: Diagrama del portafolio de proyectos del Sector de Obra Pública y Transportes
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

Según se puede observar, ninguno de los componentes analizados alcanza un nivel satisfactorio y, por el contrario, el desempeño de cada uno de ellos es sumamente bajo. En particular, deben mencionarse debilidades importantes en el componente de gestión de la gobernabilidad y de la organización del portafolio de proyectos, que denota la ausencia de reglamentación interna, así como de definición de roles y responsabilidades que permitan estructurar una gestión adecuada de estos portafolios. Son también muy limitados el componente de gestión del alineamiento del portafolio de proyectos (que incluye los procesos de identificación, evaluación, selección y priorización de proyectos), así como el de control de la gestión del portafolio, mediante el cual se aseguran los resultados de esta gestión. Todo ello se resume en un pobre resultado integrado que no logra superar el 50% de nivel de desempeño, evidenciando con ello la falta de atención de dichos Consejos por adoptar buenas prácticas relativas a la gestión del portafolio de proyectos.

Debido a lo anterior se evidenció que el proceso de planificación de los proyectos de inversión realizado por parte del CONAVI, no es el resultado de un proceso de planificación efectivo, en el cual se involucren las unidades responsables de definir la inversión en los proyectos; por el contrario, dicho proceso es limitado y dificulta la gestión del portafolio de proyectos, en virtud de las constantes variaciones, no solo presupuestarias sino de la programación de los proyectos, lo que incide negativamente en los resultados de los programas y los planes originalmente elaborados. Similar situación se observó en el caso del COSEVI, donde la planificación de proyectos realizada por las unidades ejecutoras se valora como deficiente en donde tampoco se evidenció el respaldo físico o electrónico de los procesos de planificación necesarios para los proyectos o adquisiciones que financia ese Consejo. En este último caso también se evidenció la falta de

procedimientos debidamente autorizados por el superior jerárquico institucional, sobre formulación y gestión de planificación de proyectos.

Con respecto a la dinámica existente entre el MOPT y los mencionados Consejos para la gestión de proyectos, se determinaron serias debilidades en aspectos de coordinación. Sobre el particular, se evidenció la necesidad de fortalecer la coordinación entre la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT y el CONAVI, a efecto de establecer y respetar los programas establecidos en el nivel sectorial; asimismo, en lo que corresponde al COSEVI, donde no se lleva a cabo una coordinación adecuada entre los Ejecutores de Proyectos y la Unidad de Planificación, generando conflictos entre las partes en relación con las responsabilidades pertinentes, sobre la correcta planificación de los proyectos y adquisiciones que realiza ese Consejo.

En relación con lo expuesto, se lograron evidenciar debilidades importantes en cuanto a los expedientes de los proyectos que debe aportar el MOPT a los Consejos, en donde consten los contenidos de los estudios realizados y de los procesos cumplidos. En el caso del COSEVI ha propiciado también que tanto la Jefe del Área de Planificación como los administradores de proyectos argumenten que son las unidades ejecutoras las responsables de documentar los proyectos que formulan y ejecutan y que por esa razón únicamente se documentan los aspectos que corresponden a las funciones propias de esa Área. También argumentan que dichas unidades ejecutoras tienen una cultura enfocada a programas que tienen continuidad en el tiempo y no en administración de proyectos. Tal condición evidenció, además, la apremiante necesidad de formalizar los roles y responsabilidades que le corresponde a cada una de estas entidades en la gestión del portafolio de proyectos.

Al respecto, se deben hacer esfuerzos por fortalecer y definir lineamientos y directrices que orienten y delimiten las actuaciones de las partes hacia una adecuada planificación, en términos de una debida formulación, evaluación, selección y priorización de los proyectos, los que deben estar debidamente alineados con la planificación estratégica del sector.

3.4.2. Gestión de abastecimiento

En relación con la gestión del abastecimiento, a pesar de que se muestra una leve mejoría en relación con la gestión del portafolio, los resultados ponderados del sector presentan un comportamiento deficitario con un valor promedio del 53%, tal y como se muestra en la figura 16.

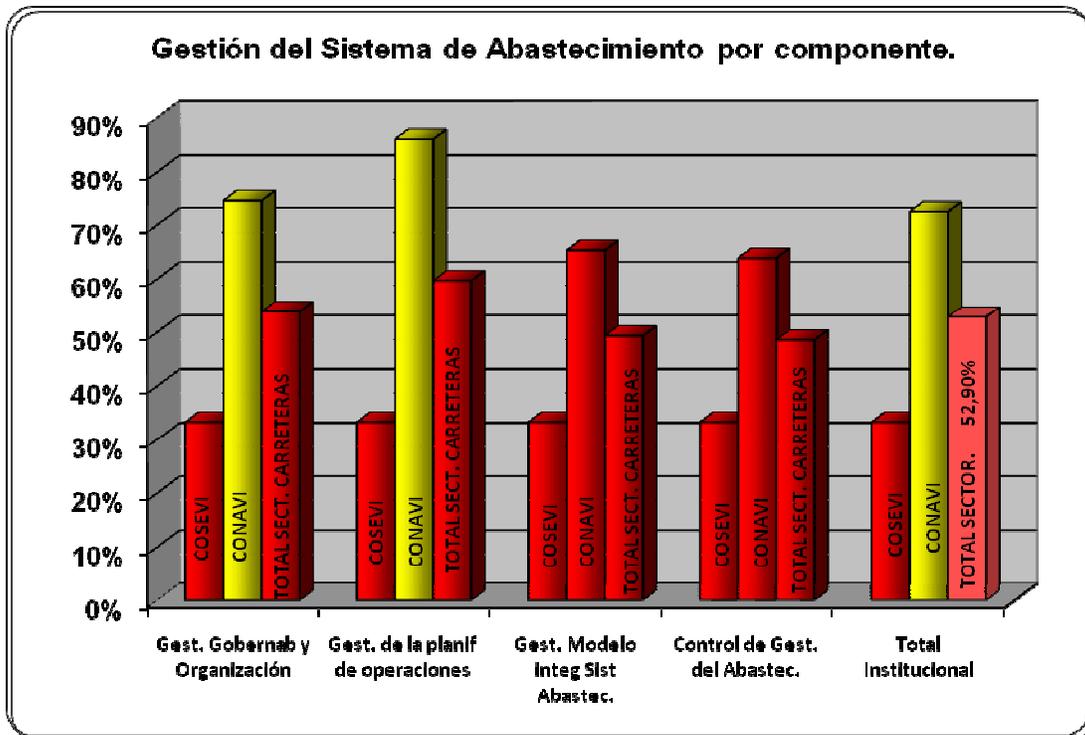


Figura 12: Gestión del abastecimiento del Sector de Obra Pública y Transportes
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

En esta materia aunque el CONAVI muestra un mejor comportamiento que el COSEVI en algunos componentes, subsisten también algunas debilidades de importancia referidos a esos mismos componentes, según se indica más adelante. Además, ambos Consejos reflejan también notables debilidades en los componentes de gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento y del proceso de control de la gestión del abastecimiento, lo que limita de manera importante la capacidad para planificar y administrar dicho sistema.

Entre las debilidades más importantes, se logra evidenciar que el CONAVI no cuenta con un manual de procedimientos que integre y describa cada una de las actividades inherentes al proceso de contratación administrativa que realizan las diferentes dependencias (desde la planificación de las compras hasta la entrega del bien o servicio y el pago respectivo) y que contenga además las responsabilidades claramente definidas, específicamente asignadas y formalmente comunicadas a los funcionarios respectivos, según el puesto que ocupan y su intervención en el proceso. Esta situación, que en condiciones similares se presenta en el COSEVI, dificulta la definición del marco de competencias y atribuciones de los funcionarios que participan en el proceso de compras, lo mismo que la responsabilidad de cada uno de ellos.

3.5. Sector municipal

La muestra correspondiente a este sector la integra un total de 14 municipalidades⁸, distribuidas de manera uniforme entre el valle central y el resto del país, incluyendo todas las cabeceras de provincia. Por esta razón, son representativas de la mayor cantidad de recursos financieros destinados a este sector, lo mismo que de la mayor concentración poblacional, situaciones que determinan la importancia estratégica que tiene para el país que su gestión se lleve a cabo dentro de los mejores parámetros de eficacia y de eficiencia.

3.5.1. Gestión del portafolio de proyectos

El análisis de la información muestra como, salvo algunas excepciones, el conjunto de municipalidades evaluadas presenta resultados bastante deficitarios en la gestión del portafolio de proyectos. Aspecto, que se observa en la figura 17, en donde se presenta el comportamiento integrado de todas ellas, con respecto a los cuatro componentes estudiados.

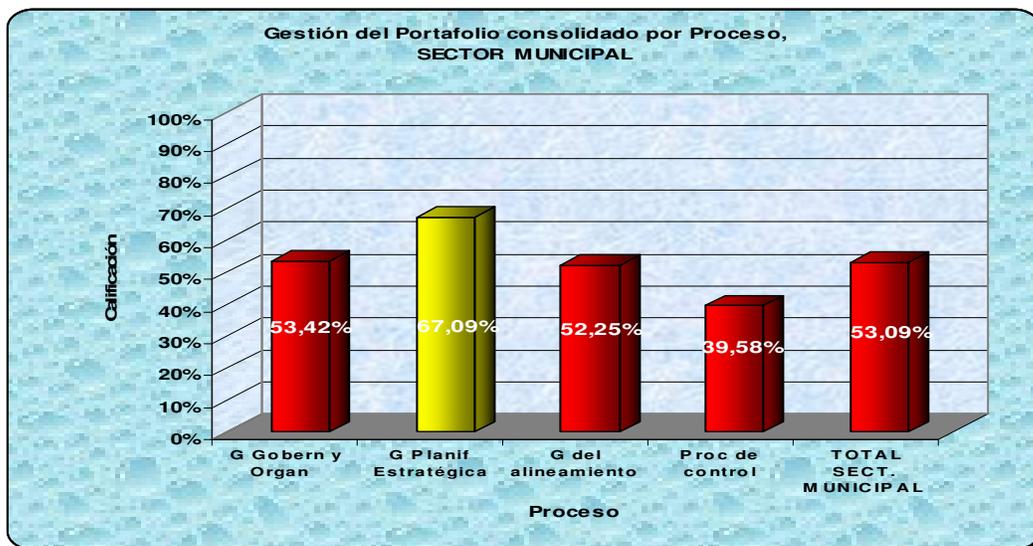


Figura 13: Gestión del portafolio de proyectos del Sector Municipal

Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

Tal y como se puede apreciar los niveles de desempeño alcanzados en cada uno de los componentes son bastante bajos; salvo el de planificación estratégica, ninguno alcanza un nivel de suficiencia aceptable y presenta su mayor debilidad en lo referido al proceso de control, alcanzando como sector un muy pobre y deficiente promedio apenas ligeramente superior al 50%, reflejo de una tendencia a la desatención, casi generalizada, por adoptar prácticas de gestión adecuadas para el portafolio de proyectos.

La falta de fortalezas observables en estas gestiones y las serias y abundantes debilidades evidenciadas, marcan la proporción del esfuerzo que debe

⁸ Corresponde a las Municipalidades de San José, Cartago, Puntarenas, Alajuela, Heredia, Liberia, Limón, Belén, San Carlos, Desamparados, Pococí, Tibás, Santa Bárbara y Corredores

plantearse para el mejoramiento de este sector. El detalle de esta situación se brinda en los correspondientes informes de fiscalización; no obstante, para los efectos de este informe, tan solo se comentaran algunos de los aspectos más importantes.

La mayoría de esas municipalidades muestran estructuras organizativas que no responden a la dinámica de las adquisiciones requeridas, tanto para los proyectos como para las operaciones. De igual forma, presentan debilidades en materia de planificación de compras, especialmente, las referidas a aspectos complejos y de gran envergadura que involucran la administración de importantes proyectos de infraestructura, como son los casos de la construcción de puentes, apertura y construcción de vías, obras de renovación o ampliación de acueductos, construcción de alcantarillado, etc.

En ese sentido, se advierten omisiones importantes en los estudios previos que, conforme a las buenas prácticas de gestión, son necesarios para, entre otros, justificar y definir en forma adecuada los alcances de las referidas adquisiciones; estimar y programar las actividades para la ejecución; y proyectar los requerimientos de recursos. Toda esta situación se agrava si se toma en cuenta que, los procesos de identificación, categorización, evaluación, selección, administración de riesgo, priorización, balanceo y autorización son escasos y, peor aún, en su mayoría inexistentes. Producto de lo anterior es notoria la falta de información y/o ausencia de programas de adquisición que, además, tampoco suelen ser publicados como lo exige la normativa vigente.

3.5.2. Gestión de abastecimiento

Una situación muy similar a la comentada, que tan solo se amortigua con un ligero incremento en los niveles de desempeño, es la que presenta la gestión de abastecimiento, tal como se muestra en la figura 18, que, al igual que el anterior, exhibe el comportamiento integrado de todas las municipalices con respecto a los componentes analizados.

En efecto, a pesar de la mejoría con respecto a la gestión de proyectos, los niveles alcanzados en cada uno de los componentes de esta gestión de abastecimiento se siguen mostrando insatisfactorios; en este caso, con una situación de mayor debilidad en el proceso de gestión de la gobernabilidad y de la organización. El valor promedio, aunque mejora en relación con la gestión del portafolio se muestra igualmente deficiente, pues apenas alcanza el 65%, reflejo también de la no aplicación de buenas prácticas de gestión.

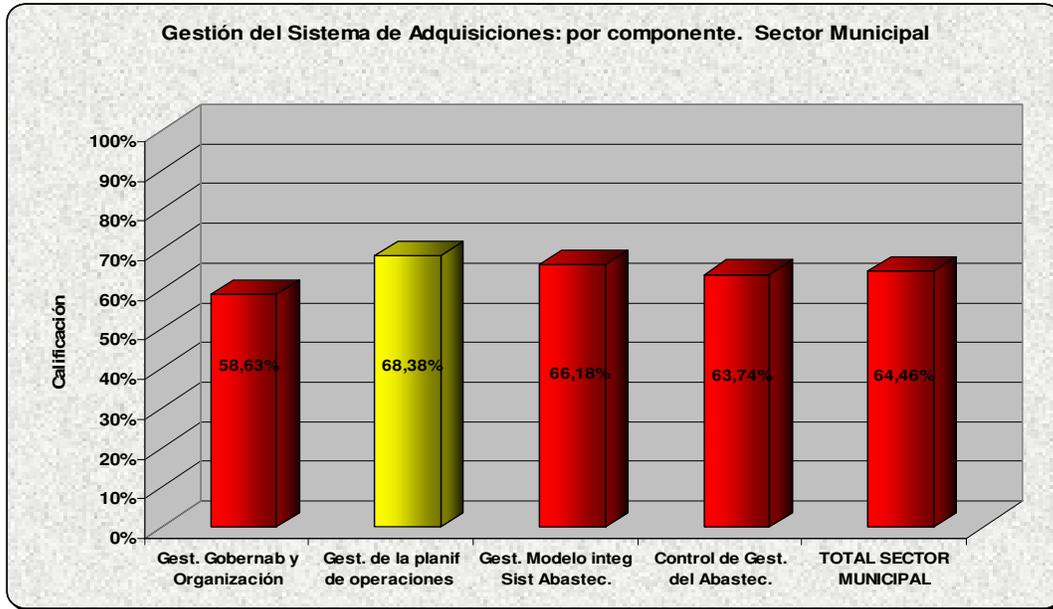


Figura 14: Gestión del abastecimiento del Sector Municipal
Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica

Al respecto, se observan muchas compras de bienes y servicios de alta complejidad que no son resultado de necesidades debidamente planificadas y coordinadas y que surgen más bien como requerimientos inmediatos, algunos de ellos sin clara justificación o con requerimientos omisos. Además tampoco disponen de procedimientos y regulaciones efectivas que normen la participación de las distintas instancias que actúan en los procesos de tales adquisiciones (Concejo, Alcalde, unidades administrativas, control presupuestario y financiero, proveeduría, almacén), ni disponen del personal técnico y capacitado para conducir eficiente y eficazmente dichos procesos, conforme con los criterios, principios y exigencias que establece la normativa técnica y jurídica para la gestión de la contratación administrativa.

Cabe señalar que la ausencia de tales regulaciones ha ocasionado, entre otros aspectos, algunas debilidades en la decisión inicial de las adquisiciones, tales como la falta de criterios técnicos de respaldo, la no correspondencia con la planificación de corto, mediano o largo plazo, así como la falta de verificación de si se cuenta con los recursos presupuestarios respectivos, situación que conduce a que se incurra en largos procesos de adquisición o que se presenten errores durante el trámite de los mismos, que algunas veces llevan al traste con el proceso o incrementan los riesgos de que éstos se declaren desiertos o infructuosos.

Aunado a lo anterior se evidenció, en la mayoría de los casos, la ausencia o limitada información sobre las especificaciones técnicas y financieras de los bienes y servicios que requieren ser adquiridos, situación que ha tenido el efecto de que en algunas ocasiones los funcionarios encargados de la preparación de estos carteles acudan a los eventuales contratistas para consultarles los requisitos técnicos que debieron ser aportados por la unidad usuaria, incrementando el riesgo

de introducir vicios en el proceso y crear situaciones de eventuales objeciones a dichos carteles.

Se debe agregar que en muchas de esas municipalidades el personal de las unidades que se encargan de la tramitación de las compras no ha recibido asesoría técnica especializada con respecto a la formulación de carteles en particular y procedimientos de contratación en general, limitándose dichos esfuerzos a actividades de capacitación cortas, tales como charlas y talleres. Otra consecuencia de las debilidades de planificación mencionadas se refleja en el tiempo que tardan las unidades de proveeduría en preparar los referidos carteles, provocando atrasos y encareciendo el proceso de contratación. También se observó una marcada tendencia a evitar el uso de procedimientos de licitación que exigen amplia participación y la formulación de carteles, recurriendo, en general, a procedimientos de contratación directa.

Todo lo anterior evidencia una muy débil gestión de la totalidad de las municipalidades evaluadas en el proceso de formulación, evaluación y planificación de las adquisiciones, lo cual dificulta la aplicación oportuna y eficaz de los recursos disponibles para ello, especialmente los destinados a la ejecución de obra pública. Esta situación debe ser motivo de atención inmediata, considerando el reto que tienen estas entidades de tener que mejorar su capacidad de gestión integral de frente a la obligación que tienen de administrar, de la forma más eficiente y conveniente al interés público, los importantes recursos que ahora reciben. En ese sentido, se debe advertir que los recursos que reciben las municipalidades serán incrementados a partir del año 2010 para atender tareas que en el pasado eran exclusivas del Gobierno Central.

La condición planteada, cobra aún mayor importancia si se toma en cuenta que, como parte de la actual dinámica del desarrollo económico y social, los gobiernos locales deben avocarse a satisfacer, según esquemas de rendición de cuentas claramente definidos, las demandas de los ciudadanos por obras y servicios más oportunos y de mayor calidad, como contraprestación al pago de los tributos municipales y las asignaciones presupuestarias provenientes del gobierno central. Sobre este particular, debe agregarse que la autonomía municipal ha venido limitando la adopción de prácticas normalizadas aplicables a todas las municipalidades, situación que se constituye en todo un reto para el fortalecimiento de las prácticas de gestión en el sector.

4. CONCLUSIONES

La experiencia de la Contraloría General de la República en el tema de contratación administrativa revela que muchas de las entidades públicas enfrentan serios problemas para ejecutar las cuantiosas asignaciones presupuestarias que en este rubro reciben, pues se adolece de procesos adecuadamente establecidos que les permitan efectuar una oportuna y eficiente gestión de las adquisiciones. En ese sentido, la iniciativa de fiscalización a que se refiere este documento ha permitido determinar, en un primer acercamiento, el comportamiento de los sectores evaluados e inferir a partir de ello el comportamiento del Sector Público en general, en lo relativo a la gestión del portafolio de proyectos y la gestión de abastecimiento.

En relación con este estudio se generan dos tipos de conclusiones, las primeras, de tipo general, que son comunes a todos los sectores, y las segundas, relacionadas con las particularidades de cada uno de los sectores evaluados.

Conclusiones Generales

1. La mayoría de las entidades evaluadas presenta debilidades en la formulación estratégica, situación que dificulta seleccionar y priorizar apropiadamente el conjunto de proyectos requeridos para el cumplimiento de sus fines, así como establecer indicadores de desempeño que permitan evaluar el progreso de dichas metas. Tal debilidad ha ocasionado, entre otros aspectos, que aunque en algunas organizaciones se disponga de planes estratégicos y operativos se presenten rezagos en el cumplimiento de la estrategia; asimismo, que muchas entidades gestionen sus proyectos por “ocurrencias”, ejecutando inversiones que no tienen relación con las prioridades institucionales, ni están alineadas con sus objetivos estratégicos, perjudicando el cumplimiento de sus fines y la eficacia de la inversión pública.

2. En general, las entidades muestran un mayor nivel de madurez en la gestión de abastecimiento que en la gestión de proyectos. No obstante, se advierte que ambas necesitan fortalecer la gestión de gobernabilidad en los siguientes aspectos: a) políticas, directrices y marcos normativos que regulen los procesos, responsabilidades, necesidades de coordinación y control relativos al procedimiento de contratación administrativa y b) contar con unidades encargadas de la gestión y coordinación de los proyectos, lo mismo que para el abastecimiento de bienes y servicios, según niveles de centralización adecuados, lo cual incluye la emisión y verificación del cumplimiento de regulaciones, el desarrollo e implementación de metodologías, el uso de herramientas especializadas, implantar una cultura institucional en esas materias, asegurar la estandarización de los procesos y administrar los sistemas de información pertinentes. Ambas debilidades han propiciado indefinición de roles y responsabilidades de los distintos actores que participan en ese procedimiento; asimismo, que se utilicen diferentes metodologías y procedimientos no oficializados a lo interno de dichas entidades, en perjuicio de la consistencia y estandarización que debe privar en ambos aspectos. También ha provocado que en las organizaciones se encuentren unidades con diferentes niveles de madurez en la gestión de los procesos y que estén desvinculadas del resto de la organización, ocasionando a su vez una importante variabilidad en los procesos internos que inhibe mejores resultados. Como consecuencia de ello se limita considerablemente la rendición de cuentas y la transparencia en tales procedimientos.

3. La gran mayoría de las entidades evaluadas evidencian debilidades importantes en los sistemas de información relativos a la gestión de proyectos y al abastecimiento. Al respecto se observan situaciones que van desde la carencia de tales sistemas hasta la necesidad de ajustarlos, con el fin de que se documenten todas las etapas de dichas gestiones. Lo anterior ocasiona que no se disponga de herramientas automatizadas que aseguren, en forma sistemática, la gestión y soporte de los procesos, provocando a su vez la falta de documentación comprobatoria de muchos de los trámites exigidos en el proceso de formulación y planificación de proyectos y adquisiciones, la falta de consistencia en la información referida a tales trámites, información desagregada entre los diferentes actores y

problemas con su archivo y/o almacenamiento. Esta situación dificulta ampliamente la gestión y la trazabilidad de la información de los referidos trámites, en perjuicio de su control y transparencia.

4. La gestión del conocimiento institucional, relativo a las dos gestiones evaluadas, presenta debilidades generalizadas en todos los sectores. Ello ha ocasionado que la experiencia y las lecciones aprendidas de los procesos de planificación no se hayan logrado mantener y transferir a lo interno de las organizaciones, situación que, aunada al hecho de que los entornos institucionales no desarrollan procesos estructurados de mejoramiento continuo, provocan una tendencia a cometer insistentemente los mismos errores del pasado en perjuicio de la eficiencia de los procesos. Lo anterior es consecuencia de lo señalado en el punto anterior, pues al contar las entidades con débiles sistemas de información, desarrollan su gestión de adquisiciones de manera muy personalizada e individual (ad-hoc), que no permite identificar, recolectar, integrar y organizar la transferencia del conocimiento entre todos los actores.

5. La gestión de capital humano, en términos de contar con el personal idóneo para llevar a cabo los procesos de la gestión del portafolio de proyectos y del abastecimiento de bienes y servicios, es un tema que ha venido a menos dentro de las prioridades institucionales de todos los sectores. Como resultado de lo anterior, buena parte del personal asignado a estas funciones no reúne los perfiles necesarios para llevar a cabo estos procesos, aumentándose así las debilidades en cuanto a la suficiencia y calidad del trabajo realizado.

6. En general, se evidenció la ausencia o insuficiencia de controles para medir, supervisar e informar el progreso en la ejecución de proyectos y en la gestión de abastecimiento. Esta situación ha ocasionado que se dificulte identificar variaciones respecto a lo planificado con el fin de que se tomen oportunamente las medidas correctivas que puedan corresponder, comprometiendo el cumplimiento de los procedimientos y regulaciones establecidas para asegurar el logro de los fines institucionales.

Conclusiones por Sector

7. Sector de Servicios Financieros: Es el sector que ha venido realizando los más importantes esfuerzos para implementar las mejores prácticas de gestión de proyectos y abastecimiento, posicionándose como el mejor de los sectores evaluados, situación por la cual, con las particularidades del caso, conviene tenerlas como referencia de buenas prácticas en los esfuerzos orientados a mejorar esas gestiones en las demás entidades. En particular destaca la uniformidad y solidez en la gestión de la planificación estratégica, así como el uso intensivo de sistemas de información y herramientas digitales especializadas en apoyo de la gestión de proyectos y la transferencia del conocimiento en esa materia.

8. Sector de Servicios no Financieros: Este sector, caracterizado por entidades que administran muy importantes y complejas inversiones en obra pública, con altos componentes técnicos y administrativos, demostró un comportamiento muy heterogéneo, pues mientras unas entidades evidencian fortalezas en sus procesos de planificación y cultura de proyectos, otras, por el contrario, revelan muy serias debilidades. En algunas entidades, esta situación provoca que se evalúen, seleccionen y prioricen sus inversiones de capital con

notables debilidades metodológicas, las cuales, además de afectar la calidad y la suficiencia de los estudios que justifican los distintos proyectos, comprometen significativamente la eficiencia y la eficacia de los esfuerzos de inversión, generando también importantes sub-ejecuciones presupuestarias. Cabe también señalar que aunque en la ejecución de algunos proyectos participan entidades internacionales que aportan con su experiencia muy importantes prácticas de gestión, éstas no suelen ser aprovechadas por las entidades como referencia para el mejoramiento de sus procesos internos. Con respecto a la gestión de abastecimiento se muestra un comportamiento más uniforme entre todas las entidades evaluadas, evidenciándose en algunos casos procesos más consolidados.

9. Sector Salud: En la parte evaluada de este Sector, correspondiente a la CCSS, se destacan los esfuerzos de direccionamiento estratégico, los cuales se manifiestan en políticas que promueven una cultura de trabajo por proyectos y un marco normativo para la administración de proyectos, esfuerzos que no obstante no se manifiestan aún en la práctica, con carencias en el control estratégico. Al respecto, se observan variaciones importantes en las prácticas, procesos y metodologías empleadas entre las distintas unidades de los niveles central, regional y local, para llevar a cabo la gestión de sus portafolios de proyectos y del abastecimiento de bienes y servicios, situación que en un contexto organizacional plantea la necesidad de promover una mejor comunicación y supervisión de las instancias técnicas del nivel central. Esta situación ocasiona serias debilidades en las unidades locales de la entidad, las cuales carecen de lineamientos y estrategias de largo plazo en el tema de planificación, definen sus proyectos sin articular con otras áreas ni asegurar una integración que permita el cumplimiento de la misión y visión de la organización. En la gestión de abastecimiento los resultados obtenidos muestran en general, comportamientos más maduros que los de la gestión del portafolio y muy especialmente en el nivel central, destacando la existencia de una estructura organizativa y de planificación formalmente definida, un amplio marco normativo y una adecuada gestión de objetivos operativos. No obstante, se advierte la misma variabilidad entre los niveles central, regional y local.

10. Sector de Obra Pública y Transportes: Este sector muestra importantes debilidades en todos los componentes, tanto de la gestión del portafolio de proyectos como de la gestión de abastecimiento, posicionándose como uno de los más bajos y críticos entre los sectores evaluados, lo cual evidencia la falta de atención, por parte de los Consejos analizados, por adoptar buenas prácticas de gestión. En particular, destaca la ausencia de regulación interna para una gestión adecuada del portafolio, así como la deficiente y limitada planificación de proyectos que realizan las unidades ejecutoras. Con respecto a la dinámica existente entre MOPT-CONAVI y MOPT-COSEVI para la gestión de proyectos, se determinaron serias debilidades en aspectos de coordinación que afectan, entre otros, el establecimiento de prioridades en los proyectos, así como la definición de responsabilidades y la rendición de cuentas sobre lo actuado. Como consecuencia de esta situación se presentan gran cantidad de variaciones, tanto de presupuesto como de los mismos proyectos, lo cual, además de dificultar el accionar de los consejos, genera listas de proyectos pobremente estudiados, en contextos interinstitucionales en donde cada una de las partes le atribuye a la otra la responsabilidad por la correcta ejecución de los trámites y requerimientos propios de los procesos de planificación. Esa falta de coordinación ha ocasionado también que

se trabaje con una cantidad de proyectos activos que normalmente sobrepasan, en mucho, la capacidad institucional, lo que termina por “atomizar” los recursos entre muchos proyectos, provocando serios incumplimientos, entre otros, en los programas y en los costos presupuestados, situación que hace necesario tomar acciones inmediatas. Ambos Consejos reflejan notables debilidades en los componentes de gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento y del proceso de control de la gestión del abastecimiento, lo que limita de manera importante la capacidad para planificar y administrar dicho sistema.

11. Sector Municipal: Salvo algunas excepciones el conjunto de municipalidades evaluadas presenta un resultado similar al de Obra Públicas y Transportes, pues los niveles de desempeño son de los más bajos entre los sectores evaluados, producto de la desatención casi generalizada por adoptar prácticas de gestión adecuadas tanto para el portafolio de proyectos como para la gestión de abastecimiento. Este sector evidencia una muy débil gestión en el proceso de formulación, evaluación y planificación de las adquisiciones, cuyo desempeño se ejecuta en ausencia de procesos estratégicos que orienten sus actuaciones y decisiones de inversión. Lo anterior especialmente en proyectos y adquisiciones complejas, cuyas compras no siempre son el resultado de necesidades debidamente justificadas y coordinadas. Tiene además el agravante de que el desarrollo de estos procesos se ejecuta sobre la base de una capacidad institucional, técnica y administrativa realmente débil, pues la mayoría de esas municipalidades muestran estructuras organizativas deficientes en donde tampoco se dispone de procedimientos y regulaciones efectivas ni del personal técnico y capacitado requerido.

Además, los procesos de identificación, categorización, evaluación, selección, administración de riesgo, priorización, balanceo y autorización de proyectos son escasos y en su mayoría inexistentes. Como consecuencia de toda esta situación se manifiesta un sector que, al no haber alcanzado un nivel apropiado de eficiencia en su gestión, dificulta la aplicación oportuna y eficaz de los recursos disponibles para el desarrollo de proyectos de capital y del abastecimiento en general, mostrándose vulnerable a la intromisión de una serie de prácticas que atentan, principalmente, contra los principios de eficiencia y transparencia que deben prevalecer en la contratación administrativa. Conforme a lo anterior el Sector Municipal se muestra como uno de los más críticos de los estudiados, por lo cual se estima que, al igual que en el caso de Obra Pública y Transporte, requiere de una atención inmediata, especialmente si se considera el reto que tienen estas entidades por mejorar su capacidad de gestión integral, de frente a la obligación que tienen de administrar y ejecutar de la forma más eficiente y conveniente al interés público, los importantes recursos que ahora reciben (y que serán incrementados a partir del año 2010) para atender tareas que en el pasado eran exclusivas del Gobierno Central y que comprometen en gran forma la ejecución de importantes proyectos de infraestructura y obra pública.

Las conclusiones anteriores evidencian que las entidades del Sector Público Costarricense, en general, han efectuado esfuerzos poco consistentes por adoptar buenas prácticas para la gestión de proyectos y la gestión del abastecimiento, situación por la cual se encuentran situaciones que van desde las entidades que han logrado importantes logros en estas materias hasta las que se han quedado bastante rezagadas, llevando el nivel de madurez del Sector Público a niveles

realmente bajos. Por esta razón se requiere de mayores esfuerzos para promover acciones que estén orientadas a uniformar y aplicar consistentemente sólidas prácticas de gestión reconocidas internacionalmente, en procura de mejorar los niveles de madurez observados. En ese sentido, los estudios efectuados ofrecen criterios que promueven una evaluación normalizada de la condición existente, así como una mejor identificación de las oportunidades de mejora. No obstante, es preciso continuar con estos esfuerzos de fiscalización, con el fin de lograr un mejoramiento de los procesos y una mayor trazabilidad de la información, en beneficio de la transparencia, efectividad y mayor eficiencia en la gestión de adquisiciones. Al respecto, es importante advertir a los jefes y titulares subordinados de las entidades públicas en general, sobre la responsabilidad que tienen de asegurar el control interno en todos los procesos referidos a la gestión del portafolio de proyectos y a la gestión del abastecimiento, lo cual involucra la necesidad de emitir normativa coherente, estandarizada y debidamente aprobada al interior de cada entidad; aprovechar la oportunidad que para ese efecto les brinda el marco disponible de mejores prácticas generalmente aceptadas en esas materias y, a partir de ello, propiciar procesos de mejora que contribuyan a lograr una gestión más exitosa de la contratación administrativa, en beneficio del cumplimiento de los fines institucionales y del interés público en general.

Anexo 1

Descripción de los componentes evaluados

A. GESTIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS

1. Gestión de la gobernabilidad y de la organización del Portafolio de Proyectos.

1.1. Gestión de la política institucional para el portafolio de proyectos. Existencia de un marco regulatorio interno expresado en normas, políticas, reglamentos internos y procedimientos, debidamente aprobados, que orienten la gestión del portafolio de proyectos. Implementación de una cultura de gestión de proyectos orientada a facilitar el cumplimiento de los objetivos del sistema de adquisiciones.

1.2. Organización para la Gestión del Portafolio. Comprende la existencia de una unidad o dependencia encargada de la gestión centralizada del Portafolio de Proyectos y que esté cumpliendo con sus objetivos de creación; la definición formal de los roles y responsabilidades de esa unidad o dependencia y de las dependencias que interactúan con ella en el proceso de adquisiciones; que el proyecto sea un componente de un portafolio de proyectos que cumpla además con el marco regulatorio interno respectivo y que estén claramente definidos los roles y responsabilidades de los funcionarios a cargo de las distintas fases del proyecto.

1.3. Gestión del conocimiento. Gestión de proyectos a partir de sistemas de información electrónicos que permiten una adecuada administración y acceso a la información documental y de otro tipo referida a los proyectos de la entidad. La capitalización del conocimiento en términos de lecciones aprendidas en la planificación y ejecución de proyectos. Existencia de niveles de seguridad, confiabilidad y calidad de servicio adecuados.

1.4. Gestión del Capital Humano. Personal que trabaja en la fase de planificación del proyecto con perfil idóneo, en términos de formación académica, capacitación, y experiencia. Disponibilidad de planes y programas de capacitación que fomenten el aprendizaje, crecimiento y mejora continua dentro de la organización, en materia de gestión del portafolio de proyectos.

2. Gestión de la planificación estratégica.

2.1. Gestión de los objetivos estratégicos. El alineamiento del proyecto con los objetivos estratégicos; el uso de indicadores de medición de resultados en función de dichos objetivos y que el portafolio de proyectos esté respaldado en la capacidad organizacional, los recursos institucionales, así como en el nivel de capacitación y competencias del personal encargado de llevarlos a cabo.

2.2. Gestión del control estratégico. Importancia que tiene en el quehacer de la Institución el proceso de planificación estratégica, la situación actual de éste y el nivel de cumplimiento de las metas estratégicas.

3. Gestión del alineamiento del portafolio de proyectos

3.1. Procesos de identificación. Existencia de procesos de investigación y desarrollo sistemáticos que toman en cuenta información referente a ideas y nuevos productos o servicios. Disponibilidad de procedimientos para la determinación y análisis de necesidades provenientes de las distintas unidades que conforman la entidad. Uso de diagnósticos tipo FODA que permitan determinar nuevas oportunidades de productos y servicios o posibilidades de mejoramiento en el funcionamiento de la entidad.

3.2. Procesos de categorización: Cada proyecto pertenece a una categoría, según el plan estratégico de la Entidad, la cual es determinada por un proceso que posibilita la agrupación de los proyectos para su análisis mediante un conjunto común de filtros y criterios de decisión.

3.3. Procesos de evaluación: Cada proyecto es objeto de un proceso de elaboración progresiva, en términos de estudios de prefactibilidad y factibilidad, orientado a recopilar, crear y sistematizar la información en forma cada vez más detallada hasta lograr la cantidad y calidad de la información suficiente para la toma de decisiones.

3.3.1. Evaluación de mercado del producto o servicio: Existencia de estudios sobre las situaciones de mercado que justifican los proyectos y que permitan definir el alcance, la calidad y el precio de los productos y servicios que serán desarrollados por el proyecto, así como los posibles proveedores. Diseño de políticas y estrategias de mercadeo apropiada, en términos de los interesados clave internos y/o externos.

3.3.2. Evaluación técnica del producto o servicio: Establecimiento preciso de los requerimientos técnicos, tanto para la ejecución del proyecto como para la operación del producto o servicio que se pretende lograr con el proyecto, incluyendo la factibilidad institucional de proveerlos. Consideración de las opciones tecnológicas disponibles, así como las normas de calidad y especificaciones técnicas y operativas de los distintos componentes del proyecto.

3.3.3. Evaluación jurídica del proyecto: Determinación de la viabilidad jurídica del proyecto con base en la consideración de leyes, normas y regulaciones que puedan permitir, restringir o condicionar su realización. Diseño del proyecto tomando en cuenta el cumplimiento de todas las regulaciones existentes.

3.3.4. Evaluación sobre la viabilidad administrativa: Consideración de las necesidades inherentes a la fase de operación del proyecto tales como: procesos y competencias requeridos, disponibilidad de recursos, capacidad del recurso humano, estándares de desempeño, productividad y eficiencia organizacional, así como las relaciones de coordinación necesarias y suficientes para asegurar el éxito del proyecto.

3.3.5. Evaluación de la viabilidad ambiental del proyecto: Disponibilidad de estudios de impacto y viabilidad ambiental que consideren el cumplimiento de la normativa aplicable en ese aspecto.

3.3.6. Evaluación de la viabilidad económico-financiera del proyecto: Determinación de los requerimientos de rentabilidad esperados en

términos económicos, financieros y/o sociales, así como la conveniencia de realizar el proyecto en términos de su relación beneficio-costos.

3.3.7. Procesos de evaluación de los esquemas de contratación aplicables: Identificar si desde la etapa de planificación existen procedimientos definidos para la elección de las modalidades o formas de contratación más convenientes y adecuadas para la ejecución del proyecto.

3.3.8. Procesos de evaluación de los proveedores: Consideración de las competencias requeridas de los eventuales proveedores, así como el desempeño de éstos en anteriores contrataciones y la obligación de tomar en cuenta esa información en la planificación de las adquisiciones. Necesidades de supervisión y administración de los aspectos referidos a la relación con los proveedores durante la ejecución del proyecto.

3.4. Proceso de selección: El proyecto, según su categoría, forma parte de una lista de proyectos recomendados por un proceso de evaluación que determina su valor en términos de indicadores y criterios de selección predeterminados.

3.5. Proceso de identificación y análisis de riesgos del portafolio, elaboración del plan de respuesta a dichos riesgos y control de riesgos del portafolio. Existencia de un procedimiento mediante el cual se identifican y documentan los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos estratégicos del proyecto (derivados de condiciones relacionadas con desastres por amenazas naturales, socio-ambientales, tecnológicas u otras) y que permita también analizar y valorar el impacto de los riesgos detectados, otorgarles prioridades en términos de su posible afectación y determinar con base en ello la consecuente vulnerabilidad del proyecto. Asimismo, que conlleve la elaboración de planes de respuesta para mitigar o prevenir los impactos en caso de que se materialicen dichos riesgos. También incluye la disponibilidad de procesos de control que permitan dar seguimiento a los riesgos ya identificados, controlar los disparadores de esos riesgos, modificar y ajustar las reservas de contingencia y evaluar su efectividad.

3.6. Proceso de priorización de los componentes del portafolio: Cada proyecto es ponderado con base en criterios para la asignación de puntaje que toman en cuenta, entre otros, el valor obtenido en el proceso de selección, de modo que le permita a la organización asignar eficazmente su prioridad en relación con otros proyectos. Además, es priorizado conforme a procedimientos que aseguran la adecuada participación de los diferentes niveles de decisión involucrados.

3.7. Proceso de balancear el portafolio: Cada proyecto es seleccionado mediante un proceso que permite asegurar la mezcla más apropiada de proyectos para maximizar el valor de las inversiones de la entidad y es objeto de una constante evaluación para revisar su prioridad y la oportunidad de los recursos invertidos. Además, el proceso permite la modificación del portafolio mediante la adición o eliminación de proyectos y la reasignación de las prioridades y cada proyecto es evaluado según un conjunto de métricas y metas de desempeño que permiten la toma de decisiones integrales sobre todo el conjunto de proyectos que conforman el portafolio.

3.8. Proceso de comunicación de los ajustes del portafolio: Todos los cambios del proyecto en el contexto del portafolio y en sí mismo, son comunicados a

los interesados, cumpliendo con una adecuada gestión de sus expectativas y proveyendo una clara comprensión de la razón e impacto de tales cambios.

3.9. Proceso de autorización: Todo proyecto es objeto de un proceso de aprobación para su ejecución, mediante el cual se asegura el cumplimiento de todos los procesos que deben ser completados de previo a dicha autorización. Como parte de ese proceso se asigna formalmente un Director de Proyecto y el equipo para su ejecución, los presupuestos respectivos con identificación de sus fuentes de financiamiento y, además, la forma de ejecución (administración, contrato o concesión, entre otros). Incluye también la existencia de comunicación oficial a los interesados respecto a la autorización del proyecto y aprobación del portafolio.

4. Procesos de control de la gestión del portafolio

4.1. Proceso de gestión de proyectos: Existencia de procesos de control en la ejecución del proyecto, en términos de indicadores clave de desempeño, que generen información para la evaluación del progreso del proyecto en particular y del portafolio en general.

4.2. Proceso de reporte y revisión del portafolio de proyectos: Disponibilidad de un sistema de administración del portafolio centralizado, preferiblemente electrónico, que interactúa con los demás sistemas relacionados (presupuestario-financiero y otros). Existencia de procedimientos y metodologías, formalmente aprobados, para la revisión continua del portafolio de proyectos con indicación de frecuencia, roles, responsabilidades, documentación e informes.

4.3. Proceso de cambio de la planificación estratégica: Existencia de un proceso de control estratégico que facilite la retroalimentación oportuna y ajustes que correspondan entre el proceso de planificación estratégica y el proceso de gestión del portafolio.

B. GESTION DE ABASTECIMIENTO

1. Gestión de la gobernabilidad y de la organización del sistema de abastecimiento

1.1. Gestión de la política institucional para el sistema de abastecimiento: Existencia de un marco regulatorio interno, expresado en políticas, normas, reglamentos internos y procedimientos debidamente aprobados para la gestión del sistema institucional de abastecimiento, que contribuya a su alineamiento con los objetivos operativos, así como a las necesidades de la organización y ejecución de los procesos correspondientes. Existencia de una cultura organizacional que facilite el cumplimiento de los objetivos de dicho sistema.

1.2. Gestión de la organización para el sistema de abastecimiento: Existencia de una unidad, dependencia o equipo de trabajo encargado de la planificación centralizada de la gestión del abastecimiento para las operaciones, en el cual estén representadas las instancias técnicas y administrativas responsables del suministro y de los distintos programas o unidades de la organización. Asimismo, la definición y comunicación oficial de la estructura organizacional de dicha gestión, junto con sus procesos (operativos y de apoyo), roles, responsables,

metodologías, herramientas, programas de trabajo, mecanismos de coordinación e indicadores de gestión.

1.3. Gestión del conocimiento y procesos del sistema de información: Existencia de un proceso mediante el cual se asegure la captación, estructuración y transferencia del conocimiento y experiencia institucional en la gestión de abastecimiento. Disponibilidad de un sistema de información electrónico que permita administrar y acceder a la información adecuada para la toma de decisiones en materia de abastecimiento y que considere la trazabilidad de las adquisiciones en cada una de sus fases o etapas, así como el control y seguimiento requeridos para ello.

1.4. Gestión del Capital Humano: Todo el personal responsable de las distintas etapas de la gestión de abastecimiento reúne el perfil requerido para la función que desempeña y se dispone también de planes de capacitación y actualización para dicho personal.

2. Gestión de la planificación de operaciones

2.1. Gestión de los objetivos operativos: Considera el alineamiento de las distintas líneas de compra con los objetivos operativos establecidos en el Plan de Anual Operativo del Banco y si los bienes o servicios estratégicos son definidos a partir de dicho Plan. Además, si el plan de adquisiciones fue elaborado con la participación de todas las unidades técnicas y administrativas que tienen relación con el sistema institucional de abastecimiento y si cada línea de compra dispone de indicadores y metas que permitan evaluar su contribución al referido Plan Anual Operativo.

3. Gestión del modelo integral del sistema de abastecimiento

3.1. Procesos de selección y uso racional: Existencia de un proceso de selección de los productos e insumos, que permita asegurar la adecuada satisfacción de necesidades, la calidad de los bienes y servicios contratados y el aprovechamiento eficaz de los mismos.

3.2. Procesos de estimación de las necesidades de adquisición: Disponibilidad de un proceso sistemático e información suficiente y relevante para cuantificar y proyectar las necesidades de bienes y servicios, que considere la participación coordinada de todos los actores involucrados, así como la definición e identificación de las normas o requisitos legales y técnicos que deben ser tomados en cuenta para garantizar la calidad y oportunidad de dichos bienes y servicios. Incluye también la elaboración de fichas técnicas que resuman esa información.

3.3. Proceso del financiamiento: Comprende la identificación de las fuentes de financiamiento y la existencia de mecanismos institucionales para la gestión y optimización del uso de dichas fuentes, así como la estimación del presupuesto considerando todos los rubros que sean necesarios (fletes, seguros, gastos de transporte, control de calidad, etc.).

3.4. Procesos de gestión del procedimiento de contratación administrativa: Existencia de un procedimiento definido formalmente para la elección

de las modalidades de contratación más convenientes y adecuadas para las distintas línea de compra.

3.5. Procesos de gestión de los proveedores: Existencia de un listado oficial de proveedores y procedimientos que permitan obtener y almacenar información respecto a la gestión y desempeño de éstos, lo cual incluye la necesidad de hacer calificaciones y valoraciones de sus productos y servicios, así como la obligación de usar dicha información para la toma de decisiones en la etapa de planificación.

4. Procesos de control de gestión del abastecimiento

4.1. Proceso de control: Existencia de puntos de control, con procedimientos y formularios de registro definidos para la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas, las garantías de calidad y la entrega de la cantidad de insumos o productos solicitada. Disponibilidad de criterios de aceptación o rechazo de insumos, de estadísticas y registros del historial de los procesos de recepción de insumos, la valoración de los proveedores y la vigilancia en los distintos procesos de la gestión del abastecimiento.

Anexo 2

Detalle del modelo de madurez en los procesos de planificación de las entidades

Basados en los criterios tradicionalmente aceptados, se plantean los aspectos que deben caracterizar un modelo de madurez enfocado en los procesos de planificación de los proyectos, así:

- **Nivel 1:** En este nivel no se tienen procedimientos formales para la selección ni para la asignación de prioridades a los proyectos. Las actividades y procesos están pobremente definidos. No se tienen formas adecuadas para recolectar y documentar la información del proyecto, condición que inhibe la toma de decisiones basada en información de calidad. Los procesos son impredecibles y pobremente controlados. No hay guías ni manuales para asegurar la aplicación de las prácticas y procesos de la gestión del portafolio de proyectos. Como resultado, la aplicación, cuando se da, es inconsistente e irregular.
- **Nivel 2:** En este nivel se tienen procedimientos incompletos e informales para la gestión del portafolio de proyectos. Los riesgos que enfrentan los proyectos son parcialmente reconocidos pero no se cuenta con procesos de lecciones aprendidas que permita su adecuada gestión. La recolección y análisis de la información de las propuestas de proyectos es informal y poco documentada. Los procesos de la gestión del portafolio de proyectos son apenas reconocidos y controlados como tales. Es viable, con cierto nivel de efectividad, formular y evaluar proyectos en forma aislada.
- **Nivel 3:** En este nivel los procesos de la gestión del portafolio empiezan a ser formales, y muestran un proceso básico de selección y asignación de prioridades en alineación con los objetivos estratégicos de la entidad. La información de las propuestas de los proyectos y de los proyectos se recolecta adecuadamente para la toma de decisiones informadas. La entidad tiende a tener una visión sistémica y estructurada para la gestión de sus proyectos. Se cuenta con programas de capacitación para entender y aplicar eficientemente las prácticas y procesos de la gestión del portafolio de proyectos.
- **Nivel 4:** En este nivel los procesos de gestión de proyecto son formales, y la información de los procesos está debidamente documentada. La entidad en este nivel puede, planificar, gestionar y controlar efectivamente su portafolio de proyectos. Los procesos están bien definidos, es posible medirlos en forma cuantitativa. La información es estandarizada y se gestiona según sistemas de información que permiten su evaluación y análisis para la toma de decisiones.
- **Nivel 5:** En este nivel los procesos y las prácticas de la gestión del portafolio de proyectos están sometidos a un proceso de mejoramiento continuo. Se tiene una adecuada comprensión de los riesgos asociados con su aplicación y se gestionan efectivamente para el éxito del portafolio de proyectos. La información se gestiona automáticamente en sistemas electrónicos apropiados que permiten evaluarla y analizarla rigurosamente para la toma de decisiones.

Anexo 3 Proyectos y compras por entidad

ENTIDAD	PROYECTO	COMPRA
BNCR	Renovación de la base tecnológica del dominio Wintel	Compra de 3000 estaciones de trabajo (Desktop).
	Derivados	Compra de 300 microcomputadoras
	Oficinas virtuales	Compra e instalación de 4 máquinas embozadoras para tarjetas de débito y crédito
	Oracards	Compra de hasta 200 impresoras láser color, con entrega por demanda, para un periodo de 2 años
		Compra de cajeros automáticos de diferentes tipos
BCR	Verticales de crédito	Adquisición de 70 dispensadores de efectivo para empotrar en Pared, 45 dispensadores de efectivo para lobby y 35 cajeros automáticos completos para empotrar en pared, todos con su respectivo mantenimiento
	Sistema de tarjetas de crédito y débito	Arrendamiento de 4087 computadoras personales y 477 servidores para oficinas
	Implementación de normas técnicas de TI	Equipos de procesamiento de central.
BPDC	Core System	Upgrade equipo principal ambiente IBM 390
	Software de cajeros automáticos	Servicios generales de vigilancia
	Débitos y créditos Simpe	Productos de papel, cartón e impresos
ICE	Hidroeléctrico Pirrís	Repuestos para la planta térmica Moín III
	Geotérmico Las Pailas	Cajas multiplicadoras para el centro de producción Tejona
	Térmico Garabito	Equipo de protección y accesorios para el centro de producción Arenal
RECOPE	Nuevo Plantel Aeropuerto AIJS	Material eléctrico

ENTIDAD	PROYECTO	COMPRA
	Ampliación y Modernización del Plantel de GLP en Moín	Suministro de bombas
	Tanque de 200 mbbs para Crudo Liviano en Refinería, Moín	Lavado y pintura de tanques
		Herramientas y equipo
		Limpieza y pintura de tanques
A y A	Construcción del acueducto integrado de Hone Creek de Talamanca (Limón Sur)	Hidrómetros
	Sustitución de tubería línea de impulsión Bajo Barrantes-Tremedal San Ramón de Alajuela	Sulfato de Aluminio
	Mejoramiento del medio ambiente del gran área metropolitana (Alcantarillado sanitario GAM).	Equipo de transporte automotor
JASEC	Medición remota	Cable conductor
	Sistema Scada	Actualización de flotilla vehicular
	Subestación Tejar	Transformadores
CCSS	Reposición equipo de rayos X convencionales y con fluoroscopia II Etapa (Equipamiento)	Prótesis de cadera
	Adquisición de segundo equipo de teleterapia externa con acelerador lineal. (Equipamiento)	Equipo descartable para suero
	Reposición de equipos de ultrasonido generales para gineco-obstetricia y para cardiología II Etapa (Equipamiento)	Esponja de gasa
	Adquisición de equipo de cómputo. (Hospital San Juan de Dios)	Insumos endovasculares para hemodinamia, cardiología y vascular periférico (Hospital San Juan de Dios)
	Remodelación del Ebais de San Isidro de Heredia (Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte)	Lavadoras (Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte)
	Adquisición de Equipo de Rayos X con Fluoroscopia (Área de Salud de Coronado)	Tintas y toner (Área de Salud de Coronado)

ENTIDAD	PROYECTO	COMPRA
CONAVI	Mejoramiento R10 Sección Paraíso-Cartago	Suministros
	Mejoramiento RN209 Sección Palmichal-Chirracá	Puentes lanzables
	Mejoramiento RN102 San Vicente Moravia-San Isidro Coronado	Equipo de cómputo
COSEVI	Innovación del sistema de acreditación de conductores	Compra de grúas
	Inventario del señalamiento vertical y horizontal en rutas nacionales primarias, secundarias y terciarias de todo el país	Pickup y camiones (Dirección General de la Policía de Tránsito)
	Suministro, instalación y puesta en operación de un sistema centralizado de semáforos para la ciudad de San José	Compra de Hand Held (Dirección de Proyectos del COSEVI)
Municipalidad de Alajuela	Conducción naciente La Pradera	Compra de servicios (Mejoras en el Edificio Municipal)
	Rehabilitación de aceras, cordón y caño	Compra de servicios (Servicios profesionales)
	Plan de desarrollo informático	Compra de bien (Compra de un terreno)
Municipalidad de Heredia	Diseño y construcción de 2 puentes	Servidores de cómputo
	Restauración fortín, casona y techo de la Gobernación	Compra de materiales de construcción
	Suministro y acarreo de mezcla asfáltica	Adquisición de materiales y equipo de seguridad
Municipalidad de Santa Bárbara	Modernización del Acueducto Municipal	Compra de productos para el Acueducto Municipal
	Recarpeteo de calles del cantón	Servicios levantamiento de activos y colocación de plaqueo
	Instalación de bomba de agua sector de San Juan	Compra productos químicos
Municipalidad de Limón	N/A	Adquisición de 500 toneladas de mezcla asfáltica
	N/A	Adquisición de 4 recolectores de Desechos Sólidos

ENTIDAD	PROYECTO	COMPRA
	N/A	Contratación de tratamiento de desechos sólidos por 20 años a 9.500 la tonelada
Municipalidad de Pococí	Compra de Maquinaria Pesada (Vagoneta, Motoniveladora).	Compra de Combustible
	Cancha sintética	Rehabilitación red vial del distrito Jiménez
	Construcción fábrica de alcantarillas	Suministros de oficina
Municipalidad de Liberia	Construcción de cordón y caño, cunetas y salidas de aguas pluviales	Adquisición de llantas y baterías de los departamentos municipales
	Adquisición de una motoniveladora usada	Compra de combustible a Recope
	Remodelación del salón comunal de Guardia de Liberia	Compra de materiales de limpieza
Municipalidad de Tibás	Acarreo de materiales para la rehabilitación vial cantonal	Compra de componentes de cómputo
	Construcción de Polideportivo León XIII	Compra de 2 Vehiculos Pick-up
	Bacheo	Compra de equipo de cómputo
Municipalidad de Corredores	Asfaltado de calles urbanas del cantón	Compra de 2 camiones recolectores de desechos sólidos
	Construcción puente quebrada La Tuza, Estación	Compra de equipo y maquinaria
	Reconstrucción área deportiva barrio San Jorge de Paso Canoas	Compra de un cargador Caterpillar
Municipalidad de Desamparados	Adquisición de 3 recolectores de Basura	
Municipalidad de San José	Construcción de una Piscina para los Hatillos	
	Adquisición de 7 camiones recolectores	
Municipalidad de Cartago	Suministro e instalación de 13 RTU para el Cantón Central.	
	Adquisición de 2 motoniveladoras	

ENTIDAD	PROYECTO	COMPRA
Municipalidad de Puntarenas	Compra de un tractor agrícola	
	Compra de Camiones de volquete	
Municipalidad de Belén	Construcción del tanque elevado de almacenamiento para el sector de la Rivera Alta	
Municipalidad de San Carlos	Compra de una Motoniveladora totalmente nueva	