



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 4 de diciembre de 2019
DM-1810-2019

Señora
Yamileth Astorga Espeleta
Presidenta Ejecutiva
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

Estimada señora:

En oficio PRE-2019-01449 del 6 de noviembre del 2019 se procedió a remitir para análisis y resolución la propuesta de reorganización administrativa parcial del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

La propuesta consiste en una reorganización administrativa parcial, cuyo propósito es crear una Unidad Ejecutora denominada "**Unidad Ejecutora del Portafolio de Programas y Proyectos de Inversión AyA/BCIE**" (Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones AyA/ BCIE); la cual integra y reúne todos los recursos asignados a los programas actuales, y los adicionales que se requieran de acuerdo a las necesidades identificadas para la ejecución de los otros programas y proyectos. De esta manera, se centraliza todo en una sola unidad, la cual dependerá directamente de la Gerencia y Subgerencia General del AyA. La propuesta se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- Evitar la atomización y creación de nuevas unidades ejecutoras por nuevos préstamos suscritos.
- La necesidad de contar con una estructura organizacional adecuada para canalizar los programas de préstamos internacionales asociados a la temática del AyA.
- Disminuir costos administrativos e indirectos de los proyectos, para incidir el racionamiento de los recursos públicos.
- Optimizar el conocimiento generado para los nuevos programas financiados por el BCIE.

La propuesta remitida presenta los documentos solicitados en los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), propiamente en el Componente de Normativa, inciso 4, a saber:

(1) Estudio Técnico que justifica la propuesta de reorganización administrativa: Documento denominado "*Creación de la Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversión AyA/BCIE*", remitido mediante oficio PRE-2019-01449 del 6 de noviembre del 2019, suscrito por la señora Yamileth Astorga Espeleta, Presidenta Ejecutiva del AyA.

(2) Pronunciamiento de la Unidad de Planificación: Oficio PRE-PLA-2019-00374 del 12 de noviembre del 2019, en el cual se brinda el aval de la Unidad de Planificación Institucional respecto al cumplimiento de los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas.

(3) Aval Ministro Rector: Oficio MS-DM-8137-2019 del 4 de noviembre del 2019, suscrito por el señor Daniel Salas Peraza, Ministro Rector del Sector Salud, Nutrición y Deporte, en el cual se indica que "*Al respecto le informo que, como Ministro Rector del Sector Salud, se brinda el aval solicitado.*"





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1810-2019
Pág. 2

(4) Acuerdo de Junta Directiva: Acuerdo 2019-323 de la Sesión Ordinaria 2019-52, celebrada el 10 de setiembre de 2019, propiamente en el artículo 5.11., en el cual se indica que “*Se aprueba: (a) la estructura propuesta de la “Unidad Ejecutora para el Portafolio de Proyectos y Programas de Inversión AyA – BCIE”, a la cual se refiere el por tanto del Decreto Ejecutivo N°41906-H, y (b) las plazas requeridas para esta unidad ejecutora, ambos aspectos desarrollados en el documento “Propuesta de Reorganización de la Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversión AyA / BCIE.”*”

Al respecto, conforme al análisis técnico realizado por funcionarios del Área de Modernización del Estado de este ministerio, se ha determinado lo siguiente:

1. La actual estructura organizacional del AyA es la aprobada por MIDEPLAN en oficio DM-695-2019 del 23 de mayo del 2019.
2. Las instituciones públicas deben ser consideradas como organismos flexibles y adaptables a todo cambio en el entorno social y regulatorio que acaezca, a efecto de actualizar, ya sea sus productos (bienes o servicios) como sus funciones, procedimientos, talento humano, gestión, tecnología o modificación de la normativa; por lo que deben permanecer atentos a realizar una actividad constante de auto análisis de su estructura organizacional, de manera tal que la organización se encuentre dentro de una dinámica de realimentación y auto examen de su labor; ajustando su funcionamiento para alcanzar los cometidos que el Estado le ha encomendado. En esta tesitura, la reorganización administrativa se entiende como una adecuación y modernización de la estructura institucional para satisfacer las necesidades sociales.

La modernización institucional es un proceso continuo y sistemático en el cual se busca aplicar a la realidad de una organización pública, técnicas e instrumentos novedosos, que incidan en la normativa, tecnología, gestión, infraestructura, recursos humanos y estructura, para satisfacer las demandas de los habitantes del país y los intereses institucionales del Estado, en cumplimiento de su misión.

3. La propuesta de modificación al modelo organizacional, se ampara en una **reorganización administrativa parcial**, la cual comprende el estudio, revisión y análisis de una parte de la organización, con el propósito de incorporar unidades, suprimirlas, modificarlas o redimensionarlas. Los componentes básicos para la elaboración del estudio que fundamenten una reorganización administrativa parcial se establecen en la Guía 2 emitida por MIDEPLAN.

Como se puede observar, este tipo de reorganización se dirige a realizar modificaciones parciales que no afectan necesariamente el accionar de toda la institución, sino que se realizan en determinados procesos, funciones, servicios o unidades organizacionales, que conllevan una mejora parcial para ajustarse al modelo institucional.

4. La modernización de la gestión pública institucional debe orientarse a la adaptación de la organización actual a la cambiante realidad institucional, estableciendo al usuario/ciudadano como eje central del accionar público. En este sentido, las transformaciones institucionales deben permitir adaptar sus procesos, productos o servicios a las necesidades y requerimientos de la sociedad, de forma que se alcance el valor público para el cual fueron establecidas las instituciones del Estado.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1810-2019
Pág. 3

En este sentido, la propuesta cumple con dichos fines ya que busca determinar y articular el establecimiento de nuevos proyectos en la región Caribe, que permitan facilitar condiciones para garantizar la estabilidad social de las poblaciones y el mejoramiento de ingresos a la institución.

5. La propuesta cumple con la presentación de los documentos solicitados para una reorganización administrativa, en apego a los LGRA, Componente de Normativa, incisos 4 y 5, en lo referente al aval del Ministro Rector, el Estudio Técnico que justifica la modificación propuesta, el pronunciamiento de la Unidad de Planificación Institucional (UPI), así como la aprobación por parte de la Junta Directiva.
6. Toda propuesta de reorganización administrativa debe cumplir con los propósitos que debe seguir la reforma institucional de conformidad con los LGRA que se citan de seguido:

“3. Transitar hacia un proceso continuo y sistemático de modernización y reforma de la administración pública, que rompa con la casuística y tenga visión de futuro, de manera que las reformas institucionales respondan a condiciones plenamente justificadas. El mejoramiento creciente en la gestión se dará a través de rediseños de los procesos de trabajo, simplificación de trámites, indicadores de calidad, eficiencia, eficacia y de la evaluación de la gestión pública. Esto debe evitar la duplicidad de funciones y de programas, para el correcto uso de los fondos públicos.”

Por otra parte, toda propuesta debe ser consistente con lo establecido en el inciso 5 del Componente de Estructura de los LGRA el cual menciona *“Todo proceso de reorganización, integral o parcial, deberá tener una orientación hacia el mejoramiento de los servicios públicos en cuanto a calidad, cobertura, mecanismos de entrega -presencial, digital-, tiempos de respuesta y asignación de los recursos, a partir de la necesidad del cliente externo, pero sin olvidar la correcta coordinación entre las diferentes unidades que intervienen en la prestación del servicio. Se persigue, por tanto, ofrecer productos y servicios que satisfagan las expectativas de la ciudadanía e inclusive las supere. Igualmente, promoverá el trabajo en equipo tendiente a la prestación continua e ininterrumpida de los servicios públicos.”*

En el Componente de Gestión, inciso 2 de los citados Lineamientos se indica que *“Todo proceso de reorganización, integral o parcial, deberá tener una orientación hacia procesos integrados de trabajo, con clara secuencia de la gestión y determinar la pertinencia de algunos subprocesos para la obtención de productos específicos, que la sociedad exige de la institución, y no hacia tareas y funciones aisladas, a fin de evitar la excesiva fragmentación y consecuentemente la inflexibilidad de la gestión.”*, asimismo, el inciso 4 establece que *“Todo proceso de reorganización que se desarrolle deberá tener como objetivo final la efectiva prestación de los servicios, la orientación al ciudadano y al usuario, buscando la mejora en la calidad de los servicios y la potenciación del recurso humano.”*

En este sentido, las instituciones públicas que presenten una propuesta de reorganización administrativa deben orientarse a la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, velar por la oportuna y necesaria creación, supresión o modificación de unidades organizacionales que coadyuven a dicho cumplimiento, evitar la duplicidad de funciones entre unidades organizacionales ya establecidas y especialmente, velar por la satisfacción de las necesidades de sus usuarios.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1810-2019
Pág. 4

Finalmente, las reorganizaciones administrativas deben fortalecer la capacidad de los jefes para la toma de decisiones, tomando en cuenta que en los niveles inferiores es donde se materializan los objetivos destacados por la estrategia institucional, alineado a la dirección y rectoría –política o técnica– que desarrollan las instituciones públicas con el fin de potenciar y maximizar la generación de valor público.

7. Es importante recalcar lo establecido en los LGRA en el componente de Estructura, en cuanto a que:

“7. Deberá existir proporcionalidad entre la cantidad de unidades organizacionales dedicadas a labores de apoyo (administrativas/logística), con respecto a la cantidad de unidades organizacionales abocadas a labores sustantivas, que son la razón de ser de la Institución, considerando y privilegiando la naturaleza de sus funciones.

8. La determinación de la organización interna de la institución deberá ser el resultado de un proceso de diseño y/o rediseño de los procesos de trabajo de la institución, de tal manera que estos procesos, la estructura organizacional y los bienes o servicios resultantes correspondan con la misión, visión y objetivos institucionales.

11. Se deberán instaurar estructuras planas y flexibles, independientemente del modelo de organización que la institución adopte. Las estructuras deberán tener las siguientes características:

a. La menor cantidad posible de niveles jerárquicos flexibilizará la organización de acuerdo con las necesidades cambiantes de la demanda de trabajo y permitirá operar en función de un producto o resultado común para eliminar la rigidez de las jerarquías tradicionales, y lograr agilidad en la toma de decisiones, ya que existe una mayor cercanía entre el nivel superior -nivel decisorio- y el nivel de ejecución u operativo. Por ende, se tiene mayor información en el momento oportuno.

b. Las unidades organizacionales se ubicarán dentro de uno de los siguientes niveles: político –estratégico, directivo y operativo. Cada uno de estos niveles deberá contar con las unidades organizacionales que sean necesarias para cumplir con los objetivos organizacionales encomendados, evitando duplicidades y separando funciones excluyentes según la normativa, como Control Interno, directrices de la Contraloría General de la República, Normas Internacionales de Contabilidad, entre otras.

Dentro del nivel directivo se encontrarán las Direcciones o Gerencias, que para efectos de MIDEPLAN son equivalentes, pero la denominación recomendable a utilizar para las Instituciones Públicas es la de Dirección. En el nivel operativo se encuentran los Departamentos y las Unidades. La denominación “División” se utilizará cuando la Institución cuente con grandes áreas de acción y temáticas a desarrollar y las mismas son excluyentes, entre sí. En la práctica, esta labor se le asigna a los viceministerios, como encargados del desarrollo y correcta ejecución de las grandes áreas y temáticas.

c. La unidad es el nivel organizacional mínimo que se representará en las estructuras institucionales. Una unidad es un conjunto de procesos desarrollados por un grupo de personas que buscan un mismo fin. Un Departamento es el conjunto de unidades y una Dirección es el conjunto de Departamentos. Cada uno de estos niveles deberá contar con una jefatura.

d. La determinación del nivel asignado a una unidad organizacional no debe guardar relación con el cargo o puesto de la persona que ocupe la jefatura. La determinación del cargo de la jefatura es competencia de la Dirección





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1810-2019
Pág. 5

General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria, bajo los procedimientos y métodos debidamente establecidos por dichas instancias.

e. Los procesos de reorganización administrativa deberán buscar una estandarización de la nomenclatura de las unidades organizacionales en el Sector Público, de acuerdo con la "Guía de nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas" de MIDEPLAN.

g. Los procesos no deberán ser graficados como unidades organizacionales, aún y cuando haya sido designado un funcionario para coordinarlos. Los traslados de personal de una unidad organizacional a otra para dar el adecuado cumplimiento a los objetivos y funciones de las mismas, no requieren de la aprobación de MIDEPLAN, siempre y cuando, sólo se trate de un traslado de funcionarios y no afecte la estructura o funciones de alguna de ellas.

h. No se creará otra unidad organizacional cuando sea fundamentada en la delegación de competencias por parte de un superior a un subordinado. Las subdirecciones, subjefaturas o subgerencias deberán ser consideradas como puestos y no como unidades organizacionales. Este tipo de figuras se constituirán en unidades organizacionales únicamente cuando una Ley así lo establezca.

i. No podrá existir una unidad organizacional sin que estén claramente delimitadas sus competencias y su relación con los procesos de trabajo. Toda unidad organizacional que se refleje en una estructura organizacional deberá tener un jefe o responsable de su coordinación.

j. Todas las unidades organizacionales realizan funciones técnicas y asesoras, pero la prevalencia en sus competencias de alguna de estas determinará su clasificación.

k. Las unidades asesoras (staff) se conciben como tales en el tanto sus competencias primordiales son de naturaleza asesora al nivel superior de la organización para la toma de decisiones, y por tanto se ubicarán únicamente en ese nivel. En el ejercicio de sus funciones brindarán asesoría al resto de la organización, sin perder por ello, su naturaleza asesora y afiliación jerárquica al nivel superior."

8. La **Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones AyA-BCIE** se plantea con el propósito de garantizar la ejecución de los programas y proyectos que tiene la institución suscritos con el BCIE en cuanto a su alcance, tiempo y costo; procurando el desarrollo oportuno y eficaz de los procesos y actividades de gestión, administrativas y técnicas, acorde a las disposiciones indicadas en cada uno de los contratos de préstamo y en la normativa nacional e institucional vigente.

Al respecto, se observa que esta Unidad Ejecutora busca integrar y fortalecer los equipos de trabajo para asumir la totalidad de los programas financiados por el BCIE, que desde el punto de vista técnico se considera pertinente, ya que se entiende que en la actualidad dentro de la institución existen diversas unidades ejecutoras que realizan estas acciones y lo que se busca es integrar todos los esfuerzos; con lo cual se buscará una mayor eficiencia en la ejecución de los programas y proyectos, así como como en la utilización de los recursos.

Esta dependencia tendrá la característica de ser temporal para los programas y proyectos que desarrolla, siendo que una vez que se concluya con los mismos, tenderá a desaparecer de la estructura organizacional, así como eventualmente los puestos de trabajo, más si se trata de plazas especiales, siendo que el plazo de vencimiento sería el 2024.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1810-2019
Pág. 6

El nivel organizacional planteado es de Subgerencia, el cual existe en la actualidad dentro de la estructura organizacional del AyA, que por la complejidad, volumen y responsabilidad de las funciones, procesos, programas y proyectos que desarrollará se considera pertinente. Dicha Unidad Ejecutora tendrá una dependencia directa a la Gerencia y Subgerencia General.

- Se propone la creación de una unidad asesora denominada **Control y Gestión de Riesgos**, que al analizar y revisar las funciones propuestas, no responde a temas propios de índole asesor, sino que son de índole operativo administrativo asociadas al control, verificación y evaluación directa de las dependencias organizacionales de la Unidad Ejecutora. En este sentido, se debe indicar que tal y como se establece en los LGRA, las unidades asesoras se encuentran únicamente en el nivel político - estratégico, en el cual no se encuentra esta Unidad Ejecutora; de igual forma, sus funciones son competencia propia de la persona que ejerce la coordinación de esta, siendo que los LGRA, en el Componente de Estructura, inciso 11.h establecen que *“No se creará otra unidad organizacional cuando sea fundamentada en la delegación de competencias por parte de un superior a un subordinado.”*

De esta forma, desde el punto de vista técnico no se considera pertinente no sólo el nivel que se le brinda a dicha dependencia, sino la creación de esta en la estructura organizacional, al ser contraria a lo establecido en los LGRA.

Lo anterior no impide que se cuente con funcionarios destacados en estas labores, pero no se representan en la estructura organizacional, sino que apoyarían a la Unidad Ejecutora en dichas labores.

- En la propuesta se establece que esta Unidad Ejecutora estará conformada por cuatro Direcciones: (a) **Programas y Proyectos**, (b) **Preinversión y Construcción**, (c) **Ampliación Acueducto Metropolitano**, y (d) **Reducción de Agua no Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética (RANC-EE)**.

Cada una de estas direcciones se desagregará en departamentos. Esta nomenclatura se ajusta a la nomenclatura de las dependencias organizacionales para que se ajusten a las Guías y Lineamientos en la materia.

- En cuanto a la creación de las distintas direcciones se considera pertinente su constitución, ya que cuenta con una serie de funciones, procesos, productos y objetivos debidamente delimitados, manteniendo una lógica de proyectos; ante lo que técnicamente no se encuentran limitaciones para su conformación, considerando que las mismas tienen la misma temporalidad de la Unidad Ejecutora.

En cuanto a los departamentos, también se consideran pertinentes, a excepción del Departamento denominado **Equipo de Ejecución**, el cual depende de la Dirección de Reducción de Agua no Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética (RANC-EE), esto ya que en primera instancia se considera una atomización de la estructura organizacional, ya que es un único departamento dependiendo jerárquicamente de una dirección, lo cual técnicamente no es correcto, además de que por otra parte un equipo de ejecución no se considera estructura organizacional, ya que un equipo es un conjunto de personas que se reúnen para sacar adelante una determinada labor, lo cual es una técnica administrativa y no propiamente estructura organizacional, ante lo que la creación de dicho departamento no se considera pertinente técnicamente.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1810-2019
Pág. 7

12. Respecto a los **Departamentos de Construcción Zona 1, Construcción Zona 2 y Construcción Zona 3**, dependientes de la Dirección de Preinversión y Construcción, se considera pertinente su constitución, sin embargo, se sugiere revisar y plantear posteriormente un cambio en su nomenclatura, ya que si bien es cierto las funciones, responsabilidades, productos y procesos se encuentra debidamente delimitados, dichos departamentos realizan lo mismo; pero la denominación de "Zona" no genera ese efectos diferenciador que buscan brindarle. Por ello, se sugiere reconsiderar su denominación para que presente una mayor claridad.
13. Para cada unidad organizacional propuesta se establece su objetivo, sus funciones y responsabilidades, lo cual cumple con lo establecido en los LGRA, en el Componente de Estructura, inciso 11. i que establece que *"No podrá existir una unidad organizacional sin que estén claramente delimitadas sus competencias y su relación con los procesos de trabajo. Toda unidad organizacional que se refleje en una estructura organizacional deberá tener un jefe o responsable de su coordinación."*
14. Como se determina en los LGRA, la denominación de la dependencia organizacional no guarda relación necesariamente con el puesto que se espera tenga la persona que la va a liderar o coordinar, ya que la materia de puestos se encuentra asociado a la materia de gestión del recurso humano y no propiamente a la estructura organizacional. De esta forma, la resolución dada por este ministerio se refiere a temas de estructura organizacional propiamente y respetando la materia técnica establecida, quedando la materia de recursos humanos sujeta a ser definida en las instancias técnicas competentes.
15. En la propuesta se aporta tanto la modificación de plazas como el costo de presupuestario de cada transformación, la proyección por años de proyecto y la distribución en cada una de las dependencias organizacionales.
16. Se debe indicar que el AyA fue exceptuado de la aplicación del Decreto Ejecutivo 41162-H, dada en el Decreto Ejecutivo 41906-H, el cual indica:

"Exceptúese al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados de la aplicación del artículo 1º del Decreto Ejecutivo N° 41162-H, por una única vez, a efectos de concretar el proceso de conformación de la "Unidad Ejecutora para el Portafolio de Proyectos y Programas de Inversión AyA / BCIE."

En virtud de lo expuesto anteriormente y de acuerdo con los LGRA, este Ministerio **aprueba parcialmente** la propuesta de reorganización administrativa presentada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), conforme a las observaciones técnicas antes indicadas. De esta manera, la estructura organizacional del AyA, en lo que respecta a la Unidad Ejecutora en cuestión queda conformada según se indica:

Junta Directiva
Presidencia Ejecutiva
Gerencia General
Subgerencia General

Unidad Ejecutora del Portafolio de Inversiones AyA/BCIE (nivel Subgerencia)
Dirección Programas y Proyectos





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1810-2019
Pág. 8

Departamentos Programación y Control
Departamentos Administrativa-Financiera
Departamentos Adquisiciones
Departamentos Socio Ambiental
Dirección Preinversión y Construcción
Departamentos Preinversión
Departamentos Construcción Zona 1
Departamentos Construcción Zona 2
Departamentos Construcción Zona 3
Dirección Ampliación Acueducto Metropolitano
Departamentos Plan Maestro y diseños
Departamentos Construcción de obras
Dirección Reducción de Agua no Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética (RANC-EE)

De acuerdo con los LGRA, en el Componente de Normativa, inciso 7.b), la institución dispondrá de un plazo de seis meses para implementar la propuesta de reorganización administrativa, el cual regirá a partir de la fecha de recibido del presente oficio. Previo al vencimiento de dicho plazo, de requerirlo, el jerarca podrá solicitar la prórroga de conformidad con lo dispuesto en el inciso 7.c), de los LGRA, componente de Normativa.

La presente resolución puede ser recurrida ante este despacho de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en la Ley General de Administración Pública; propiamente lo preceptuado en el artículo 342 siguientes y concordantes respecto al recurso de revocatoria o reposición por un plazo de tres días hábiles, el cual rige a partir del día siguiente de recibida esta resolución.

Este ministerio emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes 5525, 7668, Decretos Ejecutivos 26893-MTSS-PLAN, 23323-PLAN, 37735-PLAN y sus reformas, así como en la Directriz 021 PLAN.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Sra. Marta Eugenia Acosta Zúñiga, Contraloría General de la República
Sra. Ana Miriam Araya Porras, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
Sra. Mariela Solís Segura, Presidencia Ejecutiva, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Sr. Manuel Salas Pereira, Gerencia General, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Sr. Saúl Gerardo Trejos Bastos, UEN Programación y Control, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Sr. James Phillips Ávila, Planificación Institucional, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Archivo

