



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

San José, 15 de noviembre de 2019
DM-1701-2019

Señora
Andrea Centeno Rodríguez
Presidenta Ejecutiva
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)

Estimada señora:

Me refiero al oficio PEL-548-2019 del 17 de octubre del 2019, en el cual se remite para análisis y resolución del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la propuesta de reorganización administrativa integral de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

La propuesta consiste en una reorganización administrativa integral de JAPDEVA, cuyo propósito es ajustar el esquema organizacional a las necesidades institucionales actuales. La propuesta se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- JAPDEVA se enfrenta a la necesidad y oportunidad de transformarse y adaptar la institución al modelo de negocios, roles y servicios que le corresponde, buscando su máxima eficiencia y la mejora en la calidad de su servicio.
- JAPDEVA debe fortalecer su rol de autoridad portuaria en el ecosistema del Caribe de Costa Rica, incluyendo en este la supervisión de los nuevos actores en la operación portuaria producto de la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM).
- Las implicaciones futuras de mantener la estabilidad financiera de JAPDEVA para amortiguar los efectos que implica la reducción de aproximadamente un 80% en los ingresos por los servicios de carga y a los barcos con la entrada de la operación de la TCM, conlleva inevitablemente la aplicación de las siguientes medidas: reorganización administrativa, reducción de gastos y actualización de los costos de los servicios portuarios de atención de los barcos y a la carga.
- La estructura organizacional de JAPDEVA se encuentra desactualizada y desfasada, ya que en gran medida data de 1989 –con algunas modificaciones que se han realizado posteriormente–, presentando una amplia desagregación de niveles (siete niveles organizacionales) que afectan la adecuada toma de decisiones, retrasan los procesos y los hacen engorrosos. Asimismo, se refleja una duplicidad de unidades organizacionales de índole administrativo que no son acordes con el adecuado uso de los escasos recursos públicos y provoca afectaciones en la labor sustantiva de la institución, así como que se reflejan dependencias que no operan en la práctica y no se reflejan otras que sí operan.
- JAPDEVA es una empresa de servicios públicos, por lo que su enfoque debe ser orientado hacia el servicio al cliente; sin embargo, el esquema organizacional actual no favorece el fortalecimiento de este enfoque al cliente y especialmente a la generación de valor público.
- Se busca la tercerización de algunos servicios administrativos y de apoyo que podrían ser ejecutados bajo dicha modalidad, permitiendo una mejor utilización de los recursos públicos y la priorización de aspectos sustantivos generadores de valor público.





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

DM-1701-2019
Pág. 2

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 “Programa de reorganización institucional”, remitido mediante oficio PEL-548-2019 del 17 de octubre del 2019, suscrito por la señora Andrea Centeno Rodríguez, Presidenta Ejecutiva de JAPDEVA.

(2) Pronunciamiento de la Unidad de Planificación: Oficio PG-080-2019 del 31 de octubre del 2019, suscrito por la señora Karla Piedra Alfaro, Jefe del Departamento de Planificación, en el cual se indica que “...en relación al grado de cumplimiento de los lineamientos y una vez revisado el estudio técnico que justifica el Programa de Reorganización Institucional de JAPDEVA, manifiesto que el documento cumple de manera integral con los lineamientos generales para reorganizaciones administrativas...”

(3) Aval Ministro Rector: Oficio DM-2019-4361 del 5 de noviembre del 2019, suscrito por el señor Rodolfo Méndez Mata, Ministro Rector de Infraestructura y Transporte, en el cual se indica que “...se brinda el aval a la reorganización integral de JAPDEVA”.

(4) Acuerdo de Junta Directiva: Acuerdo 154-19 del artículo V-e de la Sesión Ordinaria 018-2019 celebrada el 3 de octubre del 2019, en el cual se acuerda “Aprobar en todos sus extremos la propuesta de Reorganización Institucional de JAPDEVA, reformulada”, este acuerdo fue comunicado mediante el oficio SG-348-2019 del 14 de octubre del 2019 por parte de la señora Joyce Gayle Thompson, Secretaría General.

(5) Documentos adicionales: Oficio SPS-2019-804 del 5 de noviembre del 2019, suscrito por la señora Jessica Martínez Porras, Directora de la Secretaría de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en el cual recomienda al Ministro Rector brindar el aval a la propuesta de reorganización administrativa integral presentada por JAPDEVA.

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 de JAPDEVA es la registrada por MIDEPLAN en oficio DM-532-07 del 17 de diciembre del 2007. Pese a ello, en estos 12 años se han realizado a lo interno una serie de modificaciones que no fueron remitidas o conocidas por este ministerio, pero funcionan en la práctica.
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.





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

DM-1701-2019
Pág. 3

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 integral**, la cual comprende el estudio, revisión y análisis de toda la organización y su correspondencia con la misión que define el marco legal y normativo institucional, así como su adaptación a las necesidades y requerimientos de la sociedad costarricense.

Así, se considera que una reorganización administrativa es integral cuando se realiza una modificación sustancial del marco estratégico institucional, que irradie la ejecución de las funciones, procesos, prestación de los productos (bienes y servicios), calidad de los servicios, la gestión institucional, promueva extensivamente la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, genere cambios en la gestión del talento humano y se materialice a su vez en un cambio significativo, sustancial e importante en el esquema organizacional.

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.

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) y el acuerdo de 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*





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

DM-1701-2019
Pág. 4

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.

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.





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

DM-1701-2019

Pág. 5

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 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.

f. No se crearán unidades unipersonales, salvo aquellas cuya existencia esté determinada por alguna Ley y las instituciones no cuenten con la disponibilidad de recursos para ubicar a más de una persona.

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.

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.

l. Las unidades asesoras (staff) se podrán subdividir en unidades menores, siempre y cuando un alto volumen, periodicidad y complejidad de sus competencias así lo justifiquen. Para hacer esta excepción, deberá incluirse en el estudio técnico un análisis que demuestre la necesidad de segregar la unidad asesora (staff) en cuestión."





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

DM-1701-2019
Pág. 6

8. La Ley 9764 “Transforma la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA)”, aprobada por la Asamblea Legislativa y publicada en el pasado mes de octubre, determina en su artículo 1 que JAPDEVA “...deberá implementar su reorganización administrativa, financiera y operativa para asegurar su equilibrio financiero, su sostenibilidad y el cumplimiento de sus objetivos.”

Asimismo, el artículo 2 de esta ley, indica que para este proceso de reorganización administrativa, JAPDEVA “...queda facultada para determinar la estructura administrativa y operativa adecuada para su correcto funcionamiento, así como realizar los estudios técnicos y las acciones necesarias para mantener únicamente las personas trabajadoras que requiera para garantizar la continuidad de la institución y el equilibrio financiero, en el corto y largo plazos.”

9. La institución en la actualidad atraviesa una crisis financiera compleja, en gran medida debido a la reducción de sus ingresos al momento de empezar la operación de la Terminal de Contenedores Moín (TCM), por lo que se considera imprescindible e ineludible la adaptación institucional y el redimensionamiento de su estructura para buscar estabilizar a JAPDEVA y que pueda seguir operando.

Conforme a información que se establece en la propuesta, para el 2020 “Los ingresos estimados (...) apenas alcanzarán bajo el escenario actual (considerando el ingreso de potenciales nuevos clientes o aumento de servicios brindados o complementarios que ha venido trabajando con mayor énfasis la organización a partir del primer trimestre de 2019) los ₡14.700 000 millones, lo que representa apenas alrededor del 34% de los ingresos proyectados inicialmente para el 2019.”

Es por ello, que dentro de las justificaciones de la propuesta se encuentra el “...redimensionamiento considerable de su planilla, sus gastos, una focalización en sus operaciones de carga mixta y un apoyo en servicios tercerizados contratados según la necesidad organizacional. La reestructuración es ineludible dada la reducción clara de sus ingresos y debe buscar la mejora del servicio brindado con un enfoque hacia los resultados.”

Adicionalmente, la institución “propone la adaptación de la estructura y focalización de actividades de JAPDEVA, conservando sus obligaciones legales, fortaleciendo las áreas de mayor preponderancia y sumando los roles de supervisión y articulación del canon de desarrollo.”

Todo lo anterior, es congruente con los principios que debe regir un proceso de reforma o transformación institucional, en el cual se busca maximizar el uso de los recursos para alcanzar los propósitos institucionales que satisfagan a cabalidad las necesidades y requerimientos de los usuarios y la ciudadanía.

10. Como se establece en los LGRA, en el análisis de la estructura organizacional se tomó en consideración las competencias y responsabilidades actuales de JAPDEVA, la estrategia y marco estratégico definido y avalado por la jerarquía institucional, el análisis de sus procesos, así como un análisis de las fortalezas, debilidades y oportunidades de la estructura organizacional; lo cual ha permitido proponer un esquema organizacional que se ajuste a las necesidades actuales no sólo de la institución, sino que en especial dirigido a la generación de valor público para sus usuarios y la población del caribe del país. En este análisis se tomó en consideración el Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo, como





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

DM-1701-2019
Pág. 7

una herramienta orientadora para la toma de decisiones que permita efectos e impactos en la población objetivo.

11. La propuesta de estructura organizacional tiene como finalidad subsanar una serie de debilidades detectadas en la actualidad, como son: (a) Múltiples niveles que obstaculizan la coordinación, fragmentan la comunicación y burocratizan la toma de decisiones; (b) la gestión institucional es burocratizada, obsoleta, y poco dinámica; (c) en el organigrama institucional vigente se encuentran representadas, una serie de unidades administrativas que no funcionan; (d) existe una duplicidad de unidades organizacionales de apoyo administrativo y de soporte técnico operativo; (e) la estructura organizacional se soporta en la Gerencia de la Administración Portuaria, debilitando la capacidad de dirección y gestión de la Dirección Superior; (f) la gestión institucional se encuentra debilitada por la baja capacidad de desarrollo tecnológico, excesiva tramitación de expedientes laborales y los lentos procedimientos administrativos; (g) la estructura organizacional aprobada en 1989 para la Administración Portuaria, de acuerdo con los documentos emitidos por el MIDEPLAN fue aprobada como Plan Piloto; (h) la ubicación y el funcionamiento de las Intendencias como secciones contradice el Reglamento portuario 2003; (i) la Sección de Estadísticas no opera en la práctica; y (j) la Contraloría de Servicios no se encuentra representada en la estructura organizacional.
12. En el proceso de implementación de la reorganización administrativa planteada, JAPDEVA ha considerado la realización de las siguientes acciones:
 - a. El mejoramiento de la coordinación al interior de la institución para ejecutar las acciones administrativas y financieras orientadas a potenciar las capacidades institucionales de dirección y la reducción de costos de operación financieros institucionales, que son fundamentales en la visión de generar valor público.
 - b. La comunicación efectiva entre los diferentes actores institucionales (autoridades y funcionarios) para realizar los ajustes y la implementación de la reorganización institucional en JAPDEVA, considerando que el objetivo sustancial es generar los servicios adecuados que se requieren a nivel portuario en el país y la comunidad limonense; así como modernizar y dinamizar el papel estratégico de JAPDEVA en los próximos años.
 - c. El establecimiento de alianzas público privadas orientadas a fortalecer los procesos de desarrollo tecnológico requeridos por la institución, la modernización de los servicios portuarios, la generación de nuevos negocios de carga, la ejecución de proyectos de impacto para el desarrollo nacional, entre otras actividades; son parte de las necesidades que requieren ser impulsadas para estimular la atracción de inversiones, la generación de ingresos a la institución y fomentar el empleo de calidad para la población del Caribe.
 - d. El impulso a la formación y capacitación de los cuadros gerenciales requeridos para atender las demandas futuras de las actividades portuarias, considerando que se necesita de un esfuerzo permanente de la administración de JAPDEVA donde es vital establecer alianzas, así como la cooperación con entidades académicas y organismos internacionales especializados que estén dispuestos a coadyuvar en la dinámica que se presenta en la realidad.
 - e. La tendencia de transformación hacia un puerto verde, donde se garantice la sostenibilidad de las actividades de servicios a la carga y a los barcos, es esencial en el establecimiento de condiciones que coadyuven a la reducción de costos y enfocar esfuerzos para disminuir los impactos en la contaminación de las aguas y recursos asociados.





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

DM-1701-2019
Pág. 8

- f. El enfoque de la seguridad portuaria debe ser continuo y constituye un requisito de construcción permanente para garantizar el adecuado funcionamiento y la confianza de los usuarios y clientes en los servicios portuarios y logísticos que desarrolla la institución.
13. La estructura organizacional propuesta cumple con los niveles organizacionales establecidos en los LGRA, a saber: nivel político - estratégico (dirección superior y unidades asesoras), nivel directivo o gerencia, nivel operativo técnico y nivel operativo administrativo, de la misma manera, respeta las estructuras organizacionales establecidas en la ley. En estos dos últimos niveles se establecen departamentos y unidades que desarrollarán los procesos determinados para el cumplimiento de los fines institucionales y la adecuada prestación de los servicios.

Pese a que los LGRA establecen que la denominación de dirección es la que debe ser utilizada en la institucionalidad pública, es la propia ley de constitución de JAPDEVA la que brinda el nivel de gerencia. Adicionalmente, en este proceso de reorganización se ajustan los niveles organizacionales existentes (7 niveles: Dirección Superior, Gerencias, Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Oficinas-) a 4 niveles organizacionales, a saber: Dirección Superior, Gerencias, Departamentos y Unidades. La anterior situación es congruente con lo establecido en el Componente de Estructura de los LGRA.

14. La propuesta respeta las dependencias organizacionales que se encuentran establecidas en su ley constitutiva, tal es el caso del **Consejo de Administración, Presidencia Ejecutiva, Gerencias y Auditoría General**; por lo que la constitución de estas dependencias se encuentra acorde con la ley y lo establecido en el Componente de Normativa de los LGRA, el cual indica "2. La reorganización administrativa debe respetar el marco jurídico de la institución en el proceso de reforma, así como las directrices, manuales, guías e instructivos emitidos por MIDEPLAN."
15. El esquema propuesto para JAPDEVA busca enfocarse en tres grandes ejes: Servicios Portuarios, Desarrollo de la Vertiente y Supervisión.

En cuanto a los **Servicios Portuarios**, se busca una atención eficiente de las cargas mixtas, especialización de la Terminal Portuaria Hernán Garrón Salazar en actividad de cruceros y marina, e incrementar el negocio de cargas mixtas.

Respecto al **Desarrollo de la Vertiente**, se tiene como visión ser un articulador del desarrollo con el aprovechamiento de activos, mantenimiento de canales del norte, ordenamiento de tierras e implementación de proyectos que detonen el desarrollo ordenado y sostenible de la región caribe.

Finalmente, en cuanto a la **Supervisión**, el propósito es realizar una supervisión activa y eficiente de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) de forma que potencie la competitividad y se utilicen los recursos del canon conforme a lo pactado.

16. 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





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

DM-1701-2019
Pág. 9

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."

17. En la propuesta se procede a eliminar una serie de dependencias organizacionales que no operan en la práctica pero que se reflejan en la estructura organizacional, dependencias que duplicaban esfuerzos y se fusionan otras cuyas labores podrían desarrollarse de una forma más eficiente; lo cual se encuentra apegado a los LGRA.
18. En la propuesta se procede a reflejar la **Contraloría de Servicios** dependiendo jerárquicamente del Consejo de Administración, lo cual se encuentra apegado a lo establecido en el Capítulo II, Sección III de la Ley 9158 y el Capítulo IV del Decreto Ejecutivo 39096-PLAN los cuales establecen su conformación con el "...fin de promover, con la participación de las personas usuarias, el mejoramiento continuo e innovación en la prestación de los servicios que brindan las organizaciones." y "...será un órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda una organización. También apoya, complementa, guía y asesora a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la efectividad en el logro de los objetivos organizacionales, así como la calidad en los servicios prestados."

Asimismo, los LGRA en el Componente de Estructura, inciso 11.q establecen que "*Las instituciones públicas que presten servicios a los usuarios, designarán una Contraloría de Servicios subordinada al máximo jerarca, para garantizar una comunicación fluida y directa en la toma de decisiones para la mejor atención al usuario. Esta unidad deberá ser totalmente independiente de cualquier otra dentro de la institución, tanto desde el punto de vista de estructura como de puestos.*" En cuanto a esta unidad asesora, se debe indicar que en apego al artículo 11 de la Ley 9158, su dependencia debe ser a la máxima jerarquía institucional, en este caso al Consejo de Administración, lo cual se cumple en la presente propuesta.

19. Se establece la creación de la **Secretaría del Consejo** dependiendo del Consejo de Administración, lo cual se encuentra conforme a la normativa y lo establecido en los LGRA. Por otra parte, esta dependencia debe considerarse una unidad operativa y no una dependencia asesora. Este nivel organizacional se debe a que no se trata de una unidad asesora como tal, sino a una dependencia que debe comunicar y darle seguimiento periódico a los acuerdos que determine el Consejo de Administración, entre otras funciones de índole operativo.
20. En cuanto a las dependencias asesoras de **Planificación, Asesoría Jurídica y Auditoría Interna** su ubicación organizacional es correcta y tienen su fundamento en distintas normas jurídicas, por lo que se considera pertinente su conformación.
21. La determinación de las dependencias operativas de apoyo como **Tecnologías de Información y Comunicación** y el **Departamento de Administración y Finanzas** y sus unidades, se consideran pertinentes técnicamente.

En cuanto al Departamento de Administración y Finanzas, es resultado de una mejor distribución de los recursos institucionales, ya que se transforma la Dirección actual, las divisiones, departamentos, secciones y oficinas en un solo departamento con las unidades mejor desagregadas, lo que se considera correcto.





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

DM-1701-2019
Pág. 10

Se hace notar que en la propuesta, se indica la existencia de una **Oficina de Salud Ocupacional**, pero en la estructura organizacional se refleja dentro de la Unidad de Recursos Humanos, por lo que se considera como un proceso dentro de dicha unidad y no se reflejaría en el organigrama, ya que el nivel de oficina no se determina en una estructura. Esta situación acontece también con la **Oficina San José**, la cual depende de la Presidencia Ejecutiva. De esta forma, ambas oficinas se consideran procesos y no se reflejarán en la estructura organizacional, quedando la responsabilidad de su supervisión en la Unidad de Recursos Humanos y la Presidencia Ejecutiva respectivamente; lo cual no impide que exista personal desarrollando las funciones correspondientes.

22. La conformación de la **Gerencia Portuaria** y la **Gerencia de Administración de Desarrollo** y sus respectivas dependencias se encuentra conforme a la normativa y tienen como propósito desarrollar las funciones sustantivas de la institución, que permitan fortalecer y generar un mayor valor público. Es relevante indicar que en este proceso se busca impulsar en mayor medida la función de desarrollo que le compete ejecutar a JAPDEVA, siendo que se busca generar mayor valor en la población de la región Caribe que requiere necesariamente del apoyo del Estado para avanzar hacia mejores esquemas de desarrollo, crecimiento económico, equidad e igualdad.

Con este cambio de rol ejecutor por el rol de articulador, se busca además de lograr por parte de la Administración de Desarrollo un liderazgo activo en el desarrollo socio económico de la región Caribe, el involucramiento de otras entidades gubernamentales por medio del establecimiento de alianzas estratégicas y suscripción de convenios según sus competencias.

23. La **Unidad de Comunicación Estratégica y Mercadeo**, ya opera en la actualidad con la denominación de Prensa y Relaciones Públicas, siendo que en esta propuesta se le adicionan las funciones de la Unidad de Mercadeo que también opera en la actualidad; con lo cual se establece una sola unidad que se encargue de ambas materias, lo cual se considera pertinente técnicamente.
24. Con la entrada en operación de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), JAPDEVA asume un rol de supervisor y fiscalizador de dicha concesión, por lo que la creación de la **Unidad de TCM y APP's** se considera pertinente, ya que permitirá contar con personal destacado en estas labores con el fin de que la prestación de los servicios se ejecute con la calidad y estándares establecidos.
25. La propuesta indica que la conformación de la estructura organizacional es una de las etapas que debe desarrollar la institución, ya que posterior a su aprobación, se deberán realizar otra serie de procesos y etapas entre las que se encuentra la realización de una serie de estudios tales como el de cultura institucional, manual de procedimientos para el desarrollo de los productos, manual de perfiles de cargos, plan de sucesión institucional, estudio de cargas de trabajo, entre otros.
26. En la actualidad, JAPDEVA cuenta con 1161 puestos de trabajo, siendo la mayoría de personal operativo con 775 plazas; 181 puestos en personal técnico, 85 profesionales, 69 plazas en puestos administrativos y 51 puestos de dirección. De esta forma, la mayoría de los colaboradores en la institución se encuentran en la Administración Portuaria con el 66% (758) y en la Dirección Administrativa Financiera el 19% (220); mientras en la Administración de Desarrollo están asignadas el 11% (132) y en la Administración Superior un 4% (51).





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

DM-1701-2019
Pág. 11

El peso relativo de personal en la Administración Portuaria y Administración Financiera es significativo en la institución, sumando un 83% de los recursos humanos existentes.

En cuanto al recurso humano necesario para implementar la propuesta de reorganización administrativa se indica que *“...es asignado en forma específica de acuerdo a las unidades organizacionales definidas que son consideradas como necesarias para mantener y mejorar la prestación de los servicios y retomar aquellas otras funciones que deben ser establecidas por mandatos legales definidos de atención de procesos institucionales en el cumplimiento de la misión asignada a JAPDEVA...”*

De esta forma, se plantea una reducción de la planilla institucional para contar con 258 personas funcionarias que soporten la estructura organizacional planteada, lo cual implica una reducción de 903 puestos de trabajo, es decir el 77,78% de la planilla actual. Para ello, la institución ha valorado una serie de aspectos para establecer esta proyección, los cuales son:

- *“La valoración de las funciones en relación con los procesos y productos estratégicos a implementar por las unidades en el marco de la reorganización.*
- *El comportamiento actual que presentan las unidades consideradas sustantivas en relación con las plazas vacantes existentes.*
- *Las consultas internas a las jefaturas y mandos medios en diferentes sesiones de trabajo, sobre la cuantificación en la necesidad del personal indispensable para cumplir con las funciones en sus áreas.*
- *La tercerización de servicios administrativos como limpieza, mensajería, servicios legales, y centro médico; así como servicios de apoyo a la operación portuaria como seguridad física y mantenimiento y algunos servicios operativos como operadores de equipo portuario y personal de supervisión y chequeo.”*

De esta forma, la nueva distribución del recurso humano corresponde que la Administración Superior requiere de 34 personas funcionarios (13%), las Unidades de Trabajo relacionadas con la Gerencia General 106 personas (41%), la Administración de Desarrollo 28 personas (11%) y la Administración Portuaria 90 personas (35%).

La propuesta trae consigo una reducción masiva del personal, situación que ha sido validada por la Asamblea Legislativa con la promulgación de la Ley 9764, ante lo que no le aplica la restricción establecida en el decreto ejecutivo 41162-H del 1 de junio del 2018, al existir una norma de rango superior que posibilita la realización del gasto.

27. La principal fuente de recursos financieros de JAPDEVA proviene de los ingresos no tributarios generados por concepto de venta de bienes y servicios de las operaciones de servicios portuarios y marítimos que se brindan en las Terminales Hernán Garrón Salazar (Puerto Limón) y Gastón Kogan Kogan (Puerto Moín).

En el período anual 2018, los ingresos corrientes de operación originados por la venta de los servicios portuarios (excluye productos financieros) registraron un recaudo total de €44.511.4 millones, en comparación con los €46.089.3 millones recibidos en el mismo período anual del 2017. Estos montos representaron una reducción en la facturación de los servicios en un -3.4% equivalente a un valor absoluto de €1.577.9 millones. Los ingresos por servicios a la nave disminuyen en un 14.8% en el año





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

DM-1701-2019
Pág. 12

2018; sin embargo, los ingresos por servicios a la carga y los otros ingresos presentan un aumento respecto al año anterior en un 3.6% y 112.9% respectivamente.

El presupuesto aprobado de Ingresos Corrientes de Operación para el periodo 2018 fue de €55.224.4 millones, en tanto, que el monto registrado de ingresos al 31 de diciembre 2018 corresponde a un total de €44.511.4 millones. Lo anterior ocasionó un desbalance por el déficit presupuestario institucional de ingresos corrientes de operación por un monto de €10.713.0 millones, equivalente a una disminución del -24.1%.

Conforme a la información financiera presentada por JAPDEVA, los resultados que se reflejan permiten señalar que los gastos corrientes de operación institucionales absorben el 89.4% de los ingresos corrientes de operación. Al adicionar el concepto de depreciación (19.2%), los gastos financieros (0.3%) y gastos indirectos (0.1%), se genera un gasto total del 109.0%. Este resultado asociado a los productos financieros (1.3%) genera un déficit neto del periodo de -7.7% en los ingresos corrientes de operación (€3.416.8 millones), siendo el mismo escenario poco favorable que se presentó en el año 2017, donde el déficit fue de €4.134.5 millones.

En cuanto al 2019, se indica que la situación financiera se agrava al registrarse un déficit significativo durante el primer semestre del año en la recaudación de ingresos; lo anterior, producto de la afectación en los ingresos efectivos al cambiar el modelo de negocios y trasladarse la carga contenerizada a la nueva Terminal de Contenedores Moín (TCM) desde febrero 2019.

Los ingresos corrientes generados de la actividad portuaria al 30 de junio del 2019 se registran por la suma de €12.888,2 millones equivalentes a un 30% del presupuesto anual de ingresos estimados para el ejercicio económico 2019. Cabe señalar que este monto incluye además la atención de algunos buques portacontenedores a los cuales se les brindó servicios a inicio de año en medio del proceso de transición con la TCM, así como en dos ocasiones como medidas de contingencia ante fallos presentados en ésta. Este tipo de servicios desapareció totalmente en la actualidad y mensualmente la cifra de ingresos recaudados no supera los 800 millones de colones.

Como se indica en la propuesta, su implementación implica un monto total de aproximadamente €5.976.857.193 (cinco mil novecientos setenta y seis millones, ochocientos cincuenta y siete mil ciento noventa y tres colones con 00/100) en remuneraciones y cargas sociales. Costo que sería financiado con los ingresos proyectados para el año 2020 que fueron estimados en €14.891.000.000,00 (catorce mil ochocientos noventa y un millones colones con 00/100). En términos porcentuales constituye un costo total de la planilla del 40%, con respecto al presupuesto total de ingresos institucionales programados para el periodo comprendido en el año 2020.

Para el presupuesto de ingresos proyectado para el periodo 2020, se aumentan los ingresos en categorías adicionales a los servicios a la nave y servicios a la carga, considerando el plan de desarrollo de nuevos negocios como un eje del Plan Operativo Anual 2020. Igualmente, se contemplan recursos obtenidos en actividades como: mayor espacio de almacenaje en muelles (antes no habilitados dados la congestión existente), servicios de valor agregado a naves de cruceros, inclusión de servicios complementarios a transportistas usuarios de los puertos, aumento de carga autorizada con clientes actuales de JAPDEVA, entre otros.





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

DM-1701-2019
Pág. 13

En cuanto a las liquidaciones la Ley 9764 también plantea su ejecución, además que se obtendrán los recursos de una modificación del Presupuesto Extraordinario de la República, que se gestiona en la Asamblea Legislativa.

En virtud de lo expuesto anteriormente y de acuerdo con los LGRA, este Ministerio **aprueba** la propuesta de reorganización administrativa presentada por la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), conforme a las observaciones técnicas antes indicadas. De esta manera, la estructura organizacional de JAPDEVA queda conformada según se indica:

Consejo de Administración

Secretaría del Consejo -operativa-
Auditoría Interna -asesora-
Contraloría de Servicios -asesora-

Presidencia Ejecutiva

Planificación Institucional -asesora-
Asesoría Jurídica -asesora-
Comunicación Estratégica y Mercadeo -asesora-

Gerencia General

Unidad de Tecnologías de Información y Comunicación
Unidad de Supervisión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) y Alianzas Público - Privadas (APP's)
Departamento de Administración y Finanzas
Unidad Financiero Contable
Unidad de Recursos Humanos
Unidad de Servicios Generales
Unidad de Proveduría
Gerencia de Administración Portuaria
Unidad de Seguridad y Protección Portuaria
Departamento de Operaciones Portuarias
Unidad Intendencia
Unidad de Servicios Marinos
Gerencia de Administración de Desarrollo
Departamento de Administración de Tierras y Canales
Unidad de Canalización y Transporte Fluvial
Unidad Gestión de Tierras
Departamento Gestión del Desarrollo
Unidad de Promoción de la Industria de Cruceros y Turismo
Unidad de Apoyo Comunal

Asimismo, se le indica que, de acuerdo con los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas en el componente de Normativa, inciso 7.a), la institución dispondrá de un plazo de hasta un año para implementarla, el cual regirá a partir del día siguiente de la fecha de recibido del presente oficio. Previo al vencimiento de dicho plazo, de requerirlo, el jerarca de la institución podrá solicitar la prórroga de conformidad con lo dispuesto en el inciso 7.c), de los LGRA, componente de Normativa.





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

DM-1701-2019
Pág. 14

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. Sres. Consejo de Administración, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Sr. Rodolfo Méndez Mata, Ministro, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)
Sra. Marta Eugenia Acosta Zúñiga, Contraloría General de la República
Sra. Ana Miriam Araya Porras, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
Sra. Rita Myrie Barnes, Gerente General, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Sr. Marlon Clark Spence, Gerencia Administración Portuaria, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Sr. Miguel Velásquez Villalta, Gerencia de Administración de Desarrollo, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Sra. Karla Piedra Alfaro, Planificación Institucional, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Archivo

