

05 de diciembre de 2016
AI-397-2016

Dr. Alberto López Chaves, MBA
Gerente

Asunto: Remisión de Informe AI-O-20-2016

Estimado señor:

Se remite el Informe N° AI-O-020-2016, en el cual se consignan los resultados de la auditoría operativa sobre la gestión de la Proveeduría Institucional.

El objetivo del estudio consistió en evaluar mediante las técnicas y prácticas de auditoría la gestión de la Proveeduría, con la finalidad de corroborar la eficacia y eficiencia del proceso de contratación administrativa.

El día 30 de noviembre de 2016 la Auditoría Interna expuso los resultados, la conclusión y las recomendaciones obtenidas del estudio a la Gerencia y al responsable de poner en práctica las recomendaciones.

Según el artículo No. 36 de la Ley General de Control Interno, se recuerda el plazo de hasta diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe con que cuenta la Administración, para ordenar la implantación de las recomendaciones.

Las recomendaciones se emiten al amparo del artículo 35 de la Ley Orgánica del Instituto, la competencia que facultan los artículos 22, 35 y 36 de la Ley General de Control Interno.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

FRS / jbg

C. Lic. Miguel Zaldívar Gómez
Proveedor Institucional
Licda. Milena Moreno Rojas
Gerencia
Consecutivo

INFORME N° AI-O-20-2016

**AUDITORÍA INTERNA
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO**

**“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA DE LA
GESTIÓN DE LA PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL”**

DICIEMBRE, 2016

CONTENIDO

AUDITORÍA INTERNA	2
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO	2
RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO	1
1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Origen del estudio	3
1.2 Objetivos del estudio	3
1.3 Alcance de la auditoría	3
1.4 Normas técnicas de la auditoría	4
1.5 Marco legal	4
1.6 Limitación	4
1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría	4
1.8 Análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración .	4
2. RESULTADOS	5
2.1 Mejoras en la definición de indicadores de eficiencia y controles.	5
2.2 Resultados de los Indicadores de eficiencia y eficacia	7
2.2.1 Contrataciones fuera del tiempo estándar	7
2.2.2 Porcentaje de devoluciones de SMS	11
2.2.3 Porcentaje de contrataciones infructuosas	15
2.2.4 Índice de Gestión Institucional (IGI)	17
3. CONCLUSIÓN	20

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, con el objetivo de corroborar la eficiencia y eficacia de las contrataciones administrativas como principal actividad de la Unidad de Proveeduría y de conformidad con los principios indicados en el inciso a) del artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) donde establece que la actividad contractual debe seguir el principio de eficiencia.

Como complemento, en la norma 4.5 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, por lo tanto, de la evaluación de la estructura de control interno se identificó la falta de diseño y la implementación de indicadores de gestión que permitan medir periódicamente la eficiencia y eficacia del proceso de las contrataciones administrativas, así como la omisión de actividades para su análisis y toma de decisiones como principales controles detectivos y correctivos para mitigar los riesgos de eficiencia y eficacia.

El reproceso en la contratación administrativa repercute en el uso eficiente del recurso humano y retrasa la adquisición de bienes y servicios necesarios para lograr los objetivos y esto podría repercutir en una subejecución presupuestaria. Por ello se determinaron los siguientes indicadores:

- Porcentaje de contrataciones dentro del plazo estándar
- Porcentaje de devoluciones de SMS
- Porcentaje de contrataciones infructuosas
- Índice de Gestión Institucional

De los resultados de los indicadores se determinaron las siguientes oportunidades de mejora:

- El 67% de las licitaciones abreviadas exceden el plazo estándar, especialmente en las etapas de recepción y revisión de las SMS, elaboración y revisión del cartel y análisis de ofertas.
- Un 36% de las SMS tiene al menos una devolución lo que representa un reproceso para las unidades solicitantes y la Unidad de Proveeduría.

- La tasa de contrataciones infructuosas es entre el 19% y 20% para el 2016 y 2015, respectivamente.
- El IGI revela una calificación del 67% en la eficiencia de las contrataciones administrativas.

Como resultado de las situaciones mencionadas anteriormente, se emiten recomendaciones en aras de mejorar los sistemas de información para el seguimiento oportuno y eficiente de las contrataciones, además, establecer los indicadores que servirán para determinar si la gestión está siendo eficiente y eficaz, así como determinar las áreas de mejora. También se emiten recomendaciones como: valorar la razonabilidad de los plazos, establecer los mecanismos de comunicación con las unidades solicitantes, evaluar las capacitaciones, entre otros.

Consideramos que estas recomendaciones serán de ayuda para fortalecer la estructura de control interno, mitigar el riesgo de eficiencia y eficacia en las contrataciones administrativas coadyuvando en el cumplimiento de objetivos, ejecución presupuestaria y la utilización óptima de los recursos.

AI-O-20-2016

“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA DE LA GESTIÓN DE LA PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL”

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

La auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna del año 2016

1.2 Objetivos del estudio

Objetivo general

Evaluar mediante las técnicas y prácticas de auditoría la gestión de la Proveeduría, con la finalidad de corroborar la eficacia y eficiencia de la misma.

Objetivos específicos

Evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas por la Proveeduría, mediante el análisis de los resultados proyectados contra los resultados reales alcanzados, para determinar el grado de eficacia de la gestión.

Evaluar y analizar los tiempos utilizados en el proceso de contratación administrativa, comparándolos con los estándares con la finalidad de corroborar que se realizó la gestión eficientemente.

1.3 Alcance de la auditoría

El enfoque de la auditoría consistió en evaluar la eficiencia y eficacia del proceso de contratación administrativa para ello se definieron y evaluaron por parte de la Auditoría los indicadores de gestión.

Mediante una muestra estadística de expedientes de contratación directa y licitación abreviada, se analizaron los resultados que arrojaron los indicadores, los cuales se plasman en este informe.

El estudio abarcó el período comprendido del 01/07/2015 al 30/06/2016 y debido al enfoque del mismo no se abarcaron temas de legalidad.

1.4 Normas técnicas de la auditoría

El estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, así como lo establecido en las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”.

1.5 Marco legal

La normativa consultada en el estudio fue la siguiente:

- a) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA)
- b) Reglamento Interno de Contratación Administrativa
- c) Ley General de Administración Pública
- d) Ley General de Control Interno
- e) Normas de Control Interno del Sector Público (NCISP)
- f) Manuales de procedimientos de proveeduría:
 - ICT-DAF-DA-PI-SMS-01 - Solicitud de Materiales y Servicios (SMS).
 - ICT-DAF-DA-PI-EPPA-03 - Emisión y Trámite Elaboración y Publicación del Programa de Adquisiciones.
 - ICT-DAF-DA-PI-CDCBSSC-07 Contratación Directa Compra de Bienes y Servicios Sujetas a Cartel.
 - ICT-MAF-PA-PI-LACBS-9.1 Licitación Abreviada para Compra de Bienes y Servicios.

1.6 Limitación

Existe una limitación en la información porque no fue posible determinar la trazabilidad del proceso de revisión y preparación del cartel, porque la información de las fechas en que se elaboraron y revisaron no quedan consignadas en todos los expedientes.

1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría

La comunicación verbal de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio que alude el presente informe, se realizó el día 30 de noviembre de 2016 en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, donde estuvieron presentes el Dr. Alberto López Chaves, MBA, Gerente, por parte de la Unidad de Proveeduría asistieron: el Lic. Miguel Zaldívar Gómez, Coordinador y Licda. Marielos Quirós Jiménez.

1.8 Análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración

No hubo observaciones por parte de la Administración que generaran cambios en los resultados del estudio.

2. RESULTADOS

2.1 Mejoras en la definición de indicadores de eficiencia y controles.

a) Falta definición de indicadores de eficiencia

Los indicadores de gestión que utiliza la Unidad de Proveeduría para medir la eficacia del trámite de las SMS corresponden a los definidos en el Plan Anual Operativo, sin embargo, no se identificaron indicadores para medir periódicamente la eficiencia de la gestión de las contrataciones administrativas.

b) Omisión de información y análisis en el control de plazos

La Unidad de Proveeduría cuenta con un control manual para llevar los plazos en que incurre en el proceso de contratación administrativa, el cual contribuye a cuantificar el tiempo de cada etapa del proceso.

No obstante lo anterior, se procedió a revisar una muestra de expedientes para validar el control citado y se determinó que al menos el 23% de los expedientes no incluyen todas las fechas de las actividades del proceso de contratación y el 78% no cuentan con la cuantificación del tiempo total que consumió dicho proceso.

Debido a lo identificado anteriormente, el diseño y ejecución del control no es efectivo porque no permite detectar los expedientes fuera del plazo estándar. Se observó en los expedientes del periodo comprendido de enero a junio 2016, que existe una mejora en la ejecución del control, porque el 60% de los expedientes sí incluyen el tiempo total consumido; sin embargo, no se observaron procedimientos para el análisis de los plazos consumidos por expediente de contratación administrativa de tal forma que sirva como insumo para la toma de decisiones de medidas correctivas y lograr una mejora en los procesos de contratación administrativa.

Al respecto, el inciso a) del artículo 2 del RLCA establece que la actividad contractual debe seguir el principio de eficiencia donde todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos.

También, la norma 4.5 de las NCISP, señala que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.

Una forma de medir el grado de eficiencia en los procedimientos es mediante el diseño e implementación de indicadores de gestión, y al respecto, la norma 3.3 de las NCISP establece como parte de la valoración del riesgo sustentarse con

indicadores claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución (o en su caso la Unidad) desarrolla sus operaciones, y en consecuencia de los riesgos correspondientes.

Además, la norma 6.3 de las NCISP indica que es necesario comprobar que se estén cumpliendo con las actividades de control.

Según oficio PRO-170-2015 (8/6/15), para la asignación y atención oportuna de los trámites, la Unidad de Proveeduría elaboró una tabla con los plazos promedio de los procedimientos de contratación y a nivel del expediente físico se incluye esa misma tabla para conocer las fechas y plazos de cada contratación.

Las razones por las cuales se presentan estas situaciones son las siguientes:

- a) A nivel institucional no existía una cultura de evaluación orientada a mejorar la gestión y, por lo tanto, no se tenía el suficiente conocimiento ni la experiencia para el desarrollo de indicadores que contribuyan a la medición de la eficiencia y eficacia. Sin embargo, durante el periodo 2016 se recibió un taller y capacitación asociado al tema de indicadores de gestión.
- b) La Unidad de Proveeduría no ha establecido indicadores de eficiencia porque considera que el proceso de contratación administrativa involucra diferentes unidades, por lo tanto, el tiempo promedio de contrataciones no debería ser considerado como un indicador solo de la Proveeduría, sin embargo, en criterio de esta Auditoría Interna sí es posible la elaboración de indicadores de eficiencia para todo el proceso de contratación que incluye, además de la Proveeduría, las demás Unidades involucradas.
- c) El control para llevar los plazos del proceso de contratación administrativa se implementó en atención a una recomendación de la Auditoría Interna, pero, no se integró dentro de la gestión de la Unidad ni tampoco está incluido en los manuales de procedimientos. El control se está realizando en forma manual, sin embargo, la Proveeduría considera que consume más tiempo y sería más eficiente, oportuno y confiable si los sistemas generaran un reporte, no obstante, indicó que esto no es factible por las limitaciones en los sistemas de información.
- d) En periodos anteriores, representantes de Gobierno Digital hicieron un inventario de reportes para Merlink, sin embargo, se está en proceso de renovación de licencias para luego hacer validación de la información generada por los reportes, por lo tanto, el tema de reportes se aplazó, adicionalmente, no existe una interface entre Merlink y el sistema de compras del ICT, lo que dificulta la trazabilidad de las contrataciones administrativas.

La eficiencia y eficacia son principios que deben prevalecer en el proceso de contratación administrativa y, los indicadores serían los instrumentos que permitirían detectar las desviaciones sobre estos principios, sin los mismos no sería posible determinar la condición actual ni medir si existen mejoras o deficiencias en el transcurso del tiempo. Por su parte, la falta de diseño e implementación de procedimientos que permitan analizar las causas de las desviaciones para tomar acciones correctivas incrementa el riesgo de eficiencia del proceso de contratación administrativa y no permite la mejora continua. Debido a esto podrían darse retrasos frecuentes en el proceso de compras de los bienes y servicios presupuestados y esto a su vez podría generar subejecución presupuestaria, sin que se conozcan las causas de los retrasos.

Por lo indicado en los párrafos anteriores, se recomienda a la Gerencia instruir a Proveeduría para que:

- 1 En un plazo de dos meses, gestione los indicadores pertinentes de forma que se pueda medir la eficiencia del proceso de contratación administrativa, tanto de la Unidad de Proveeduría como de las demás Unidades que participan.
- 2 En un plazo de tres meses, establecer las actividades de control (políticas, procedimientos o mecanismos) y márgenes de error aceptables para el análisis de los resultados de los indicadores y en función de los resultados obtenidos tomar medidas correctivas específicas.
- 3 En un plazo de dos meses, establecer un listado de actividades y un cronograma consensuado con las partes responsables de la implementación de los cambios en los sistemas de información, para generar los reportes que coadyuven a obtener la información oportuna y necesaria para identificar la trazabilidad de las contrataciones y poder medir la eficiencia de las mismas.

2.2 Resultados de los Indicadores de eficiencia y eficacia

2.2.1 Contrataciones fuera del tiempo estándar

La Unidad de Proveeduría definió el tiempo estándar para cada tipo de contratación, el cual se utilizó de referencia para comparar el tiempo real consumido, según el siguiente cuadro:

Tipo de contratación	Cantidad	Proporción
Contratación Directa	177	92%
Licitación Abreviada	14	7%
Licitación Pública	1	1%
Total	192	100%

Con base en el tipo de contratación se seleccionó una muestra estadística de 34 expedientes de contratación directa y 6 de licitación abreviada, del periodo del 1 de julio 2015 al 30 de junio 2016. Del análisis realizado se observó que la mayoría de las Contrataciones Directas se tramitaron dentro del tiempo estándar (82%), sin embargo, a nivel de Licitación Abreviada solo un 33% se ejecutaron dentro del tiempo estándar, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

	Contratación Directa		Licitación Abreviada	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Contrataciones fuera del tiempo estándar	4	18%	4	67%
Contrataciones dentro del tiempo estándar	30	82%	2	33%
	34	100%	6	100%

A continuación se detalla el tiempo promedio estándar para cada etapa del proceso de contratación según oficio de la Proveeduría (PRO-170-2015), y el tiempo promedio real utilizado:

(días hábiles)	Contratación Directa			Licitación Abreviada		
	Tiempo Estándar	Tiempo Promedio	Dif	Tiempo Estándar	Tiempo Promedio	Dif
Recepción de SMS	28	14	14	28	23	5
Proceso de contratación	17	10	7	34	40	(6)
Confección, revisión y aprobación de cartel	12	7	5	14	22	(8)
Plazo para recibir ofertas	5	3	2	20	18	2
Análisis de Ofertas	8	6	2	11	26	(15)
Subsanar	2	1	1	5	3	2
Revisión de admisibilidad, verificaciones de (CCSS, Fodesaf, entre otros.)	3	2	1	3	16	(13)
Recepción criterio técnico	3	3	-	3	17	(14)
Adjudicación	7	3	4	11	5	6
Contrato	6	4	2	16	18	(2)
	66	37		100	122	

Al respecto, la norma 4.5 de las NCISP indica que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.

Por su parte, el artículo 225 y 269 de la Ley General de Administración Pública indica que la actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento.

A continuación se muestran las principales causas por las cuales se presentan retrasos en el proceso de contratación, según el análisis de la muestra de la información acreditada en los expedientes de contratación:

	Contratación Directa	Licitación Abreviada
a. Devoluciones de (SMS)	36%	50%
b. Mayor tiempo en la preparación y revisión de cartel por parte de la unidad solicitante (US) y de Proveeduría	15%	67%
c. Retraso en la emisión de criterios técnicos por parte de la US	18%	83%
d. La Unidad de Proveeduría consumió mayor tiempo en la revisión de los criterios técnicos.	8%	17%
e. El proveedor se retrasó en el pago de timbres fiscales o en la firma de acuerdos de confidencialidad.	12%	40%

A continuación una explicación de los puntos anteriores:

- Devoluciones de SMS: Las devoluciones de las SMS se dan por errores en la codificación de partidas presupuestarias o inconsistencias en la información, también por omisión de requerimientos definidos en lineamientos, directrices o normativa, entre otros, por parte de la Unidad Solicitante.
- Preparación y revisión del cartel: Existe una limitación en la información y no fue posible darle la trazabilidad al proceso de revisión y preparación del cartel, porque la información de las fechas en que se elaboraron y revisaron no quedan consignadas en todos los expedientes. Tampoco queda evidencia para determinar la cantidad de observaciones en los carteles y el nivel de respuesta por parte de las Unidades.
- Criterios técnicos: En parte se dan retrasos porque el administrador del contrato se ausenta por vacaciones, giras, incapacidades y no se toman las previsiones para reasignar la función a otro colaborador. Adicionalmente, las justificaciones no llevan la autorización por parte de la jefatura.
- Revisión de criterios técnicos: Se dan retrasos por parte de la Unidad de Proveeduría por el volumen de ofertas y partidas presupuestarias a considerar.
- Timbres: El proveedor se demoró en el pago de las especies fiscales, este retraso por parte del proveedor no genera ninguna sanción.

Tampoco existen medidas correctivas por incumplimientos con los plazos y no existe una justificación razonable previamente avalada por la jefatura o por plazos excesivos.

A continuación se muestra los días de retraso que se dan en el proceso de contratación administrativa en las diferentes etapas:

	Contratación Directa		Licitación Abreviada	
	Cantidad de casos	Tiempo promedio de retraso (días hábiles)	Cantidad de casos	Tiempo promedio de retraso (días hábiles)
Recepción de SMS	2	24	3	4
Proceso de contratación	5	9	4	14
Análisis de Ofertas	6	7	5	34
Adjudicación	3	5	1	4
Contrato	4	4	2	8

Lo anterior representa un riesgo de eficiencia y eficacia para la Institución porque influye negativamente en la oportunidad de la contratación de bienes y servicios que podrían ser esenciales para la consecución de los objetivos. Las licitaciones abreviadas solo representan un 7% de las contrataciones, sin embargo, el plazo para su conclusión es de aproximadamente 6 meses y los montos son superiores a una contratación directa, por lo tanto, si no se tramitan podrían no adquirirse los bienes y servicios, situación que pudo haber tenido un impacto negativo en la ejecución presupuestaria para el periodo del 1 de julio 2015 al 30 de junio 2016.

Por lo indicado en los párrafos anteriores, se recomienda a la Gerencia instruir a la Unidad de Proveeduría, para que:

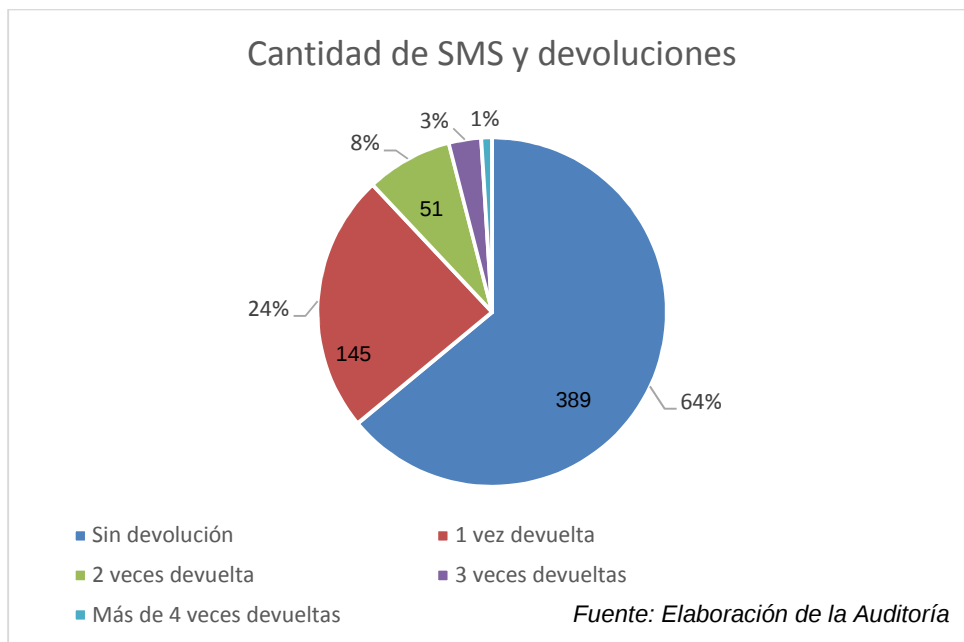
- 4 En un plazo de dos meses, diseñe e implemente las actividades de control que contribuyan a asegurar razonablemente que las fechas de revisión y preparación de los carteles queden consignadas en el control de plazos, con la finalidad de obtener información para analizar la eficiencia de este subproceso. Además, periódicamente evaluar y perfeccionar las actividades de control implementadas.
- 5 En un plazo de un mes, gestione ante la Gerencia para que resuelva sobre las medidas pertinentes que garanticen la razonabilidad de las justificaciones por retrasos en la emisión del criterio técnico considerando al menos los niveles de autorización correspondientes.
- 6 En un plazo de un mes, valorar la razonabilidad de los tiempos establecidos como estándar para el proceso de contratación, ya que según fue comprobado en el estudio algunos son superiores al tiempo real.

Se recomienda a la Gerencia para que:

- 7 En un plazo de un mes, instruya a las jefaturas para que gestionen con los departamentos y unidades a su cargo, que cuando tramiten procedimientos de contratación, tomen las medidas que garanticen la continuidad del proceso ante la posible ausencia del responsable de la contratación.
- 8 En un plazo de un mes, instruya a las jefaturas para que fortalezcan el proceso de supervisión durante todo el procedimiento de contratación.

2.2.2 Porcentaje de devoluciones de SMS

Del 1° julio 2015 al 30 de junio 2016 se confeccionaron 609 Solicitudes de Materiales y Servicios (SMS), sobre ese total se observó que 220 SMS se devolvieron al menos una vez, lo que equivale a un 36% de devoluciones. A continuación se muestra la cantidad de SMS, así como la cantidad y las veces que se devolvieron:



A continuación se muestra la proporción de devoluciones por Dirección y/o Unidad:

	Cantidad de SMS	Cantidad de SMS con devolución	% Devolución
Dirección Planeamiento y Desarrollo	27	21	78
CIMAT	5	3	60
Gerencia	5	3	60
Oficina Ejecutora Polo Turístico Papagayo	16	9	56
Presidencia Ejecutiva	4	2	50
Planificación	11	5	45
Dirección Gestión y Asesoría Turística	74	32	43
Tecnologías de Información	34	14	41
Junta Directiva	5	2	40
Dirección Administrativa Financiera	95	34	36
Oficinas Regionales	23	7	30
Dirección de Mercadeo	298	87	29
Legal	10	1	10
Auditoría	2	0	0
Total	609	220	36

Según los artículos del 11 al 13 del Reglamento Interno de Contratación Administrativa, el procedimiento de contratación se inicia con la decisión emitida por la jefatura de la unidad solicitante por medio de la SMS y se indica la información a incluirse en la misma.

La información que se incluye en la SMS es relevante porque es la base con la cual se prepara el cartel o las solicitudes de cotización, por ello, en el procedimiento # ICT-DAF-DA-PI-CDCBSSC-07 se establece que la Unidad de Proveeduría recibe la SMS de la Unidad Solicitante y el analista verifica la información de los documentos recibidos, validando que se incluyan todos los elementos que establezca la normativa asegurándose por lo tanto de cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Las principales causas por las que la Proveeduría devolvió la SMS una o dos veces son:

- Un 13% fue para liberar la reserva presupuestal para el cierre del periodo 2015, de las cuales algunas se presentaron en el último bimestre y no se hizo ningún trámite, otras se habían tramitado con tiempo, pero, no se concluyó el proceso de contratación, o la contratación fue declarada

desierta y no se había realizado la devolución.

- Un 31% fue por errores en la codificación de partidas presupuestarias o inconsistencias en la información por parte de la Unidad Solicitante.
- Un 19% por omisión de requerimientos definidos en lineamientos, directrices o normativa por parte de la Unidad Solicitante.

En el caso de las SMS que fueron devueltas dos o más ocasiones las principales causas fueron:

- Un 46% fue porque la US no corrigió todas las observaciones realizadas por la Unidad de Proveeduría.
- Un 19% porque la jefatura de la US aprobó la SMS sin verificar si se habían subsanado efectivamente las correcciones realizadas por la UP.
- Un 23% para liberar la reserva presupuestal.
- El resto por motivos varios.

Otra causa, es que la Unidad de Proveeduría durante los años del 2014 al 2016 ha impartido capacitaciones sobre las etapas del proceso de compras, requisitos mínimos de las SMS, lineamientos sobre razonabilidad de precios, entre otros, sin embargo, no se ha medido la eficacia de las capacitaciones, ya que como se indicó se siguen presentando devoluciones de las SMS.

En relación con el punto anterior, se tiene que un 39% de las personas que tramitaron SMS en el periodo de junio 2015 a junio 2016 no recibieron la capacitación del 2015, por lo tanto, un factor que podría influir en la eficiencia de las contrataciones es el público meta, lo cual podría verse afectado por la falta de personal formalmente asignado para dedicarse a las contrataciones administrativas de su Unidad para que puedan especializarse y realimentar su formación profesional con las capacitaciones.

No obstante lo anterior, el objetivo de las capacitaciones es desarrollar las habilidades del personal de modo que ejecuten las funciones del proceso de contratación efectiva y eficientemente, por lo tanto, el propósito de la evaluación es determinar si los objetivos y contenidos de los temas impartidos responden a las necesidades diarias de cada área, si el personal está comprendiendo el tema y si el proceso está dando los resultados esperados.

Por otra parte, anualmente la Unidad de Proveeduría envía circulares a las jefaturas con copia a las secretarías con fechas límites para la presentación de SMS, lineamientos generales para la preparación de SMS y otras directrices asociadas a contratación administrativa, sin embargo, esto no se publica en la Intranet limitando el acceso de información al resto del personal, principalmente a los responsables de las contrataciones en las diferentes Direcciones.

Además, la divulgación de las directrices y lineamientos tienen por objeto guiar al personal para que presenten la información necesaria de forma oportuna y de calidad para realizar una eficiente y efectiva contratación administrativa.

Las devoluciones de las SMS representan un reproceso tanto para la Unidad Solicitante como la Unidad de Proveeduría, por lo tanto, esto repercute en el uso eficiente del recurso humano.

A continuación se muestra el tiempo promedio que se demora en aprobar una SMS según la cantidad de devoluciones:

Cantidad de devoluciones por SMS	Tiempo consumido
Sin devolución	Entre 1 y 15 días
1 vez	Entre 1 y 27 días
3 o más veces	Entre 7 y 143 días

Los retrasos en las contrataciones podrían también retrasar la ejecución de proyectos y repercutir en una sub ejecución presupuestaria o en la consecución de los objetivos.

De acuerdo con lo determinado en este punto, se emiten las siguientes recomendaciones:

A la Gerencia:

- 9 Para que en el plazo de un mes, analice los resultados de este estudio sobre la devolución de las SMS, situación que genera reproceso en el trámite de contratación administrativa lo que ocasiona ineficacia, ineficiencia, hace más oneroso el proceso y lentitud en la compra de bienes y servicios y tome las acciones que correspondan para mejorar la gestión del proceso de contratación administrativa.
- 10 Para que en un plazo de un mes gestione con los Departamentos y las Unidades, las acciones e implementen actividades de control preventivas y correctivas para mejorar la supervisión de los procesos de contratación administrativa.
- 11 Para que en un plazo de tres meses, evalúe el proceso de capacitación que está desarrollando la Unidad de Proveeduría, con la finalidad de determinar si mismo está brindando los resultados esperados en materia de contrataciones administrativas y tomar las acciones pertinentes.

A la Gerencia para que instruya a Proveeduría:

12 Para que en un plazo de un mes, valore otros medios de comunicación, para divulgar periódicamente y mantener actualizadas las directrices, guías, lineamientos asociados al proceso de contratación administrativa, con el objetivo de que se garantice que los colaboradores encargados del trámite puedan realizar las consultas respectivas de forma rápida, oportuna en un solo lugar y así contribuir a la eficacia de la comunicación.

2.2.3 Porcentaje de contrataciones infructuosas

A continuación se muestra un cuadro con el detalle de las contrataciones declaradas infructuosas:

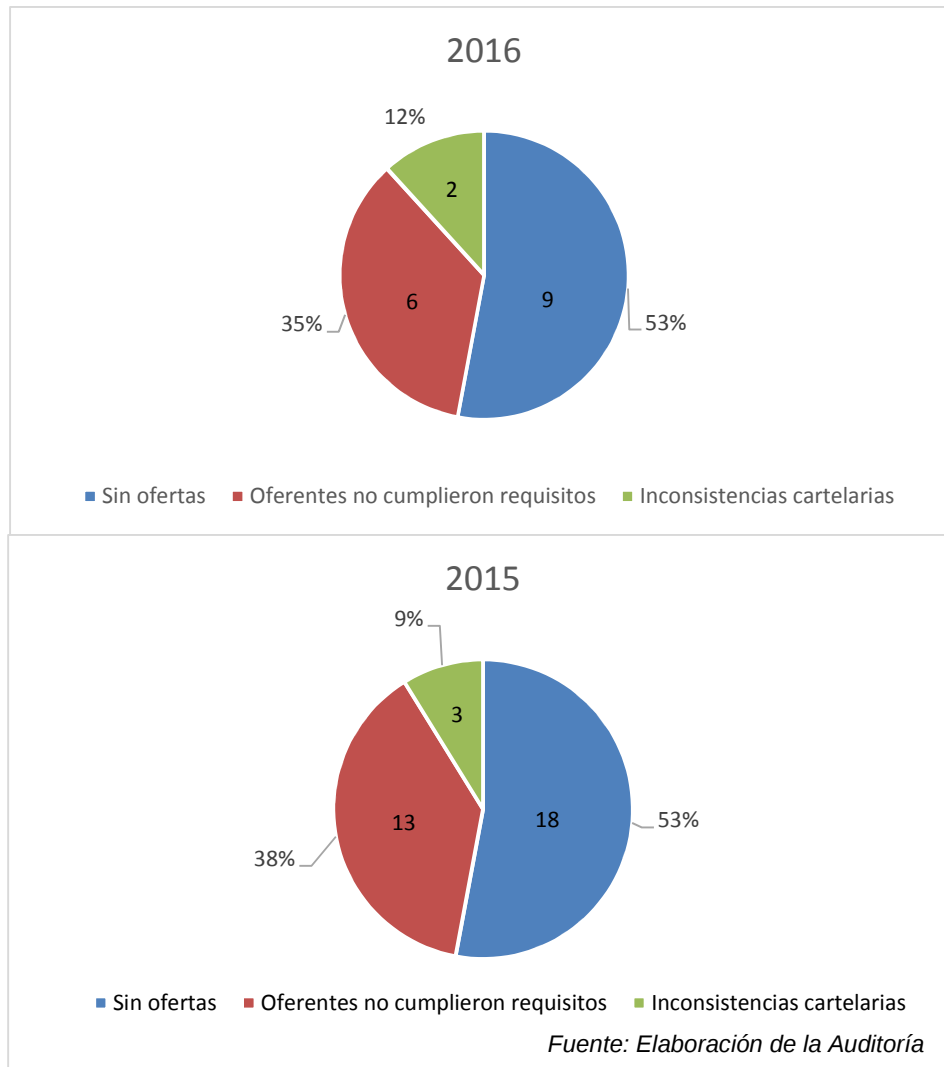
Períodos	Procesos de Contratación	Infructuosas	
		Absoluto	Relativo
2015	182	34	19%
2016	85	17	20%

Al respecto, el artículo 86 del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa (RLCA) indica *“si al concurso no se presentaron ofertas o las que lo hicieron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso, se dictará un acto declarando infructuoso el procedimiento, justificando los incumplimientos sustanciales que presenten las ofertas.”*

Por su parte, el inciso a) del artículo 2 del RLCA establece que la actividad contractual debe seguir el principio de eficiencia donde todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos.

A continuación se muestran las diferentes causas por las cuales se declararon infructuosas las contrataciones:

	2015		2016	
	Abs	Rel.%	Abs	Rel.%
Sin ofertas	18	53%	9	53%
Oferentes no cumplieron requisitos	13	38%	6	35%
Errores en el cartel	3	9%	2	12%
	34	100%	17	100%



- Sin ofertas: Existen casos donde se conoce anticipadamente que es un único oferente y se toman las acciones previas de razonabilidad de precios y comunicación de la publicación, sin embargo, se observa que no hay lineamientos para realizar estudios previos de mercado o de contrataciones pasadas, para determinar si los requisitos que se incluyen en los carteles y los presupuestos son razonables con lo existente en el mercado, tampoco se realiza ningún análisis posterior para determinar los motivos por los cuales no se recibieron ofertas y hacer las modificaciones pertinentes.
- Oferentes no cumplieron requisitos: Como parte de los procedimientos es factible la solicitud de subsanes por parte de los oferentes, sin embargo, a pesar de ello los oferentes no cumplen con los requisitos.
- Errores en el cartel: es un indicativo de deficiencias en la gestión de Proveeduría, sin embargo, no está definido un margen de error aceptable que

pudiera considerarse razonable y permisible.

Las contrataciones declaradas infructuosas implican en primera instancia, no poder adquirir los bienes y servicios, así como un retraso en el proceso de contrataciones de aproximadamente 22 días, lo cual incrementa el riesgo de eficiencia y eficacia de la Institución.

De acuerdo con lo determinado en este punto, se recomienda a la Gerencia instruir a la Unidad de Proveeduría para que:

- 13 En el plazo de tres meses, diseñe e implemente las actividades de control (políticas, procedimientos o mecanismos), tanto preventivas como correctivas que contribuyan a disminuir los casos recurrentes de procesos de contratación que se declaran infructuosos, así como establecer un margen de error tolerable.

2.2.4 Índice de Gestión Institucional (IGI)

Para el periodo 2015, según el Índice de Gestión Institucional elaborado por la Contraloría General de la República, el ICT obtuvo una calificación de 66,7% en la eficiencia de las contrataciones administrativas. Esta condición ha sido reiterativa en años anteriores y a la fecha no se han realizado las correcciones.

Anualmente se completa un cuestionario que utiliza la Contraloría General de la República para medir la gestión de las instituciones, los resultados del mismo son conocidos como “Índice de Gestión Institucional” (IGI). Como parte de los resultados del cuestionario se indica la calificación sobre la eficiencia en contrataciones administrativas. Uno de los elementos que se califican en esta área corresponde al Programa de Adquisiciones, el cual, el artículo 6 del RLCA establece que en el primer mes de cada período presupuestario la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones las que se publicarán según lo dispuesto en el mencionado artículo así como las modificaciones que se realicen al mismo.

Por su parte, la norma 4.5 de las NCISP establece que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.

La calificación antes mencionada se ve afectada porque no se realizan las siguientes actividades:

- La Institución al final del periodo no hace una evaluación de la ejecución del plan o programa de adquisiciones, su eficacia y su alineamiento con el plan estratégico.

- No se prepara un plan de mejoras para el proceso de adquisiciones con base en los resultados de la evaluación de la ejecución del plan o programa de adquisiciones y de los resultados del IGI.
- No se utilizan medios electrónicos que generen información donde la ciudadanía pueda acceder en relación con el avance de la ejecución del programa de adquisiciones.

Esto sucede porque el sistema automatizado con que cuenta la Proveeduría está diseñado únicamente para el registro del Plan de Compras de las Unidades, por lo tanto, no recibe ni genera información sobre el nivel de ejecución de las adquisiciones.

Esta condición se había determinado en el estudio AI-E-03-2014 denominado “Contratación Administrativa” del cual se habían emitido la recomendación de gestionar las mejoras al “Sistema de Compras Anuales” a raíz de esta recomendación se solicitó el mantenimiento #90 del 27/03/2014. Según las indagaciones realizadas con la Unidad de Tecnología e Información es necesario una mayor definición de los requerimientos y procedimientos para estimar la razonabilidad de los recursos (costos y tiempo) del mantenimiento, para ello es necesario la coordinación de reuniones con las partes responsables las cuales no se han podido llevar a cabo.

Como efecto de lo mencionado anteriormente podría darse un incremento en el riesgo de eficacia y eficiencia del proceso de contratación porque:

- No se puede comprobar oportunamente si las contrataciones más relevantes han sido adquiridas o están en proceso de contratación.
- No se puede comprobar si las contrataciones que demandan más tiempo han sido tramitadas con la antelación suficiente.
- No se puede medir periódicamente y sobre una base oportuna el nivel de cumplimiento del programa de adquisiciones.
- No se dispone de información oportuna para la toma de decisiones, la implementación de acciones correctivas o priorización de las contrataciones.
- El ICT seguiría obteniendo una calificación baja en este ítem del IGI.

Por lo indicado en los párrafos anteriores, se recomienda a la Gerencia para que:

14 Instruir a la Unidad de Proveeduría para que en un plazo de dos meses, coordine con el Departamento de TI lo pertinente para definir los requerimientos y procedimientos del mantenimiento (#90 del 27/03/2014) necesarios para llevar a cabo las mejoras en el “Sistema de Compras Anuales”, con la finalidad de generar los reportes que coadyuven a obtener la información oportuna y necesaria para la evaluación del programa de

adquisiciones. Una vez definido los requerimientos, establecer un listado de actividades, cronograma y compromiso consensuado con las partes responsables de la implementación de los cambios en los sistemas de información con el objetivo de monitorear el avance y cumplimiento de los mantenimientos.

Las anteriores recomendaciones se emiten al amparo del artículo 35 de la Ley Orgánica del Instituto y a la competencia que facultan los artículos 22, 35 y 36 de la Ley General de Control Interno.

3. CONCLUSIÓN

De la revisión efectuada se determinó que existen mejoras en los controles detectivos y correctivos de las contrataciones administrativas, porque falta el diseño y la implementación de indicadores de gestión que permitan medir y detectar periódicamente la eficiencia de las contrataciones administrativas, así como los procedimientos para su respectivo análisis y toma de decisiones con el objeto de ir mejorando el proceso.

De la revisión efectuada se identificaron que existen mejoras en la eficiencia y eficacia de las contrataciones administrativas debido a lo siguiente:

- El 67% de las licitaciones abreviadas excede el tiempo estándar.
- Un 36% de las SMS tiene al menos una devolución.
- El 19% y 20% para el 2016 y 2015, respectivamente, se declararon infructuosas.
- El IGI revela una calificación del 67% en la eficiencia de las contrataciones administrativas.

Según las condiciones anteriores, existen retrasos en las contrataciones administrativas entre 7 y 143 días, en relación con el tiempo estándar definido por la Proveeduría.

Subsanando los aspectos identificados en el estudio se fortalecerá el Sistema de Control Interno y a su vez contribuirá a la gestión del riesgo de eficiencia y eficacia de la contratación de bienes y servicios.

La implementación de las recomendaciones contribuirá a mejorar el proceso de adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de objetivos, ejecución presupuestaria y la utilización de recursos de manera óptima.