



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

MSc. Luis Fernando León Turrialba
Alcalde Municipal.

Asunto: Asesoría sobre el Nuevo Modelo de Gestión de Compras Públicas: Preparación Municipal para la implementación de la Ley General de Contratación Pública N°9986

Al amparo de lo establecido en el acápite No. 22, inciso d), de la Ley General de Control Interno, el cual faculta a la Auditoría Interna a ***“asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.”*** Así como a la norma No. 1.1.4 del Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009 y el artículo N0. 31 sobre “Servicios Preventivos” del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, se establecen los servicios de asesoría que debe prestar la Auditoría Interna a la Administración Activa, esta consiste en el **suministro de criterios, observaciones y demás elementos de juicio para la toma de decisiones**, con respecto a los temas que son competencia de la Auditoría Interna.

Es por lo anterior que remito una asesoría sobre el Nuevo Modelo de Gestión de Compras Públicas y la preparación que debe llevar a cabo la Municipalidad para la implementación de la Ley General de Contratación Pública N°9986 que rige a partir del 01 de diciembre del año en curso, con el propósito de generar insumos para promover mejoras en la gobernanza, transparencia, planificación, control, ética, orientación a resultados y promoción de la competencia en la contratación pública. Esta asesoría tiene como insumo el cuestionario por dimensiones elaborado por la Contraloría General de la República (CGR) que permite medir el nivel de preparación de la Municipalidad de Turrialba para la implementación de dicha normativa.

Es importante indicar que para brindar la presente Asesoría, implica realizar observaciones que previenen lo que legal, administrativa y técnicamente corresponde a un asunto determinado y se brinda a las autoridades correspondientes, que según lo manifestado por la Contraloría General de la República, este tipo de asesorías, se brinda en el entendido que se dan elementos



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

de juicio para la preparación y formación de la voluntad administrativa y además está asesoría no compromete la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de ese proceso en cuanto las demás competencias que la Auditoría puede y debe ejercer en su papel de fiscalizador.

I. Introducción

La evolución de la Ley de Contratación Administrativa a la Ley General de Contratación Pública, no se trata únicamente de una actualización de la norma, sino más bien implica un cambio profundo en la visión estratégica de la actividad contractual, en cómo puede aportar al cumplimiento de los fines institucionales y finalmente promover la generación de valor público. Si bien es cierto, no se cuenta aún con el Reglamento de la Ley, es importante avanzar en el proceso de revisión de la norma e internalización del cambio.

¿Por dónde empezar?

Este es un proceso de cambio a nivel organizacional, entendiendo que esto tiene implicaciones no sólo para las unidades de Proveedurías, sino que trasciende a toda la Municipalidad (legal, planificación, financiero, unidades técnicas).

¿Cómo gestionar el cambio?

Primero hay que entender el cambio. Revisar la Ley. Entender cómo ésta impacta a la Municipalidad de Turrialba: normativa interna, gobernanza, gestión de riesgos, roles, qué es lo nuevo que trae la norma, cómo se puede aprovechar esas mejoras para potenciar los servicios que ofrece la Municipalidad y, por ende, cómo se va a impactar la ciudadanía con este nuevo modelo de compras. Entender cuáles han sido aquellas falencias que históricamente se han tenido en materia de contratación, por ejemplo: si es usual que recurran los pliegos de condiciones, si es usual que se presenten recursos de revocatoria o de objeción, será que no se es preciso en el momento de definir las características de los objetos contractuales o se tiene problemas definiendo criterios de selección o no se realiza un debido proceso de monitoreo en la etapa de ejecución contractual. Posterior a realizar este diagnóstico se puede gestionar de la manera más organizada y participativa el cambio a lo interno de la Municipalidad.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

II. *Dimensión N°1: Estrategia y Estructura*

La Administración Municipal debe reflexionar sobre si la institución ha revisado qué implicaciones tiene la Ley N°9986 para la Estrategia Institucional: ¿la forma en la que la institución desarrolla sus procedimientos de compra se vincula con su planificación estratégica, o por el contrario se requieren mejoras que permitan que desde la actividad contractual se pueda apoyar la estrategia institucional?

Cabe indicar que el Plan Estratégico de la Municipalidad de Turrialba venció en el mes de diciembre del año pasado por lo que debe ser actualizado considerando el proceso preparatorio ante la entrada en vigencia de la Ley No. 9986 y defina cómo los cambios derivados de esta ley podrían tener efectos para el cumplimiento de los objetivos de la planificación estratégica.

La Administración debe analizar si se promueve el desarrollo (social, ambiental, local, entre otros) desde su actividad contractual. Por ejemplo, algunas instituciones promueven en sus pliegos de condiciones la contratación de empresas lideradas por mujeres, o bien empresas que incentiven la contratación de personas con discapacidad o que pertenezcan a algún grupo vulnerable, si se promueve la participación de las PYMES (dado que las PYMES tienen el potencial de impactar el desarrollo local). Se reitera que es relevante considerar qué adquieren la institución y cómo se adquiere. Por ejemplo, en una contratación de servicios de limpieza, si se promueve el uso de productos amigables con el ambiente, que sea una PYME, si se promueve el empleo o la participación de grupos vulnerables; en una contratación de vehículos, si se adquieren los más contaminantes o no; entre otros.

Se requiere establecer mecanismos de coordinación a lo interno de la Municipalidad que faciliten la comunicación y el involucramiento de toda la organización en este proceso preparatorio. Esto es relevante, pues a pesar de que se trata de un cambio normativo relacionado al tema concreto de contratación pública, los efectos deberá enfrentarlos y gestionarlos la organización como un todo. Es decir, es un cambio cuyo alcance compete tanto a las unidades de proveeduría, las unidades de ejecución y el resto de la organización. Desde una perspectiva de gobernanza, las reuniones periódicas enfocadas a dar seguimiento a este proceso preparatorio, permite conocer las inquietudes, limitaciones, riesgos, fortalezas y oportunidades de mejora de las diferentes partes interesadas internas.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

Con respecto al desarrollo de la actividad contractual bajo un esquema de presupuestación plurianual, la Municipalidad de Turrialba, debe analizar qué tan recurrentes son las compras de bienes, servicios u obras, si su ejecución trasciende o no el periodo presupuestario, en los casos en los que las respuestas sean afirmativas, considerar en las estimaciones plurianuales de ingresos y gastos. Por ejemplo, en la adquisición de computadoras, dado que son bienes con un cierto periodo de obsolescencia y de un costo elevado en función de los requerimientos que tenga la administración. En este sentido, es relevante buscar maneras eficientes para gestionar estas compras de forma que se cumpla con el ciclo presupuestario en curso y que se vayan considerando asimismo las necesidades futuras. Por ejemplo, ir proyectando en la plurianualidad que cada 3 o 4 años hay que renovar equipos.

Esto también es relevante de cara a la reforma del artículo N°176 de la Constitución Política, en el cual se indica: *“La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta. (...)”* esta frase se adicionó mediante reforma aprobada en la Ley N°9696 de 11 de junio de 2019.

III. Dimensión N°2: Procesos e Información

La nueva Ley regula ciertos elementos: modificaciones contractuales, uso de excepciones, uso de procedimientos de urgencia, así como el inicio de procedimientos sin contenido presupuestario, por lo que se le recomienda a la Administración Municipal, analizar, definir e implementar mecanismos que favorezca la gestión y la toma de decisiones informada sobre estos particulares.

Con respecto a la figura de la caducidad de las contrataciones públicas, que busca la eficiencia en el tiempo, debe crear reflexión en la Administración que provoque el análisis y genere conocimiento si en la Municipalidad es frecuente o no, el tener procedimientos de contratación detenidos por lapsos de tiempo importantes, pues de ser así, implicaría un mayor riesgo de que procedimientos que son más complejos o que no están siendo adecuadamente monitoreados excedan el plazo de 6 meses y caduquen de acuerdo a lo establecido en el artículo N°112 de dicha Ley.

La Administración debe implementar mecanismos que promuevan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en la contratación pública, esto



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

va más allá de colocar un enlace que direcciona al SICOP en la página web institucional. Por ejemplo, una acción que promueve la transparencia respecto al flujo de los fondos públicos, desde el principio del procedimiento y durante el ciclo de la contratación, visualiza de dónde provienen los recursos, cuál es el monto inicial, el monto por ampliaciones, el monto por sanciones y finalmente lo que se pagó, seguimiento de las obras, entre otras, que dichos datos sean de fácil acceso y trazables.

Por otro lado, si en un ejercicio de transparencia la Municipalidad pone a disposición del público en general información relevante, pero no manipulable, no se estaría cumpliendo con las prácticas de datos abiertos. La información debe ser procesable, en formatos abiertos, de libre uso y sin costo.

Con respecto a un canal de atención de consultas, no es necesario que sea un canal específico sobre el tema de “contratación administrativa”, puede ser por ejemplo a través de un formulario de “Contáctenos”, donde se puedan recibir consultas en la materia y que sean atendidas oportunamente por la Institución, un correo electrónico o consultas telefónicas. Lo anterior, busca promover una reflexión hacia un ejercicio de transparencia más consciente y propositivo.

Ahora, en otro tópico, los criterios de evaluación de las ofertas son de suma importancia para priorizar a las empresas de manera tal que se “premiar” conductas o características que se consideran deseables:

- Criterios económicos: Como punto de partida, esto implica diferencias entre precio y valor, entendiendo que no necesariamente las ofertas más económicas son las que generan mayor valor público, ni aquellas más caras son una garantía de calidad, por ejemplo.

Dado lo anterior, es posible considerar esquemas de evaluación de ofertas donde el precio no sea el único criterio. Por ejemplo, si se va a comprar una impresora, y se elige la opción más barata, a pesar de que tal vez no es la más eficiente en cuanto a consumo, requiere mantenimiento más continuo, consume más tinta, los cartuchos son más caros, etc. versus otra oferta de mayor costo pero que cubre el mantenimiento y repuestos.

- Criterios de Calidad: Utilizando como por ejemplo criterios de evaluación o desempate donde se dé puntos adicionales a oferentes que demuestren que la



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

calidad de sus bienes o servicios cumplen con determinados estándares deseables. Por ejemplo, si para el bien, servicio u obra a contratar se cuenta con una certificación ISO en los tópicos relevantes para el objeto contractual.

- Criterios Social y Cultural: Por ejemplo, si en la evaluación de ofertas se dan puntos adicionales a quienes fomenten la participación de grupos sociales vulnerables, en razón de determinadas características sociales o culturales. En algunos contratos se indican algunas cláusulas relacionadas con el tema social y cultural, incentivando la participación de población indígena, empleo femenino, personas con discapacidad.
- Innovación: Como por ejemplo, asignando puntos adicionales a oferentes que presenten una oferta en la cual el objeto contractual tenga características mejoradas a las características básicas solicitadas por la administración (como productos que sean más duraderos, más eficientes o más amigables con el ambiente).

Por ejemplo, en un procedimiento de contratación de un sistema informático, los criterios de evaluación o desempate para la selección de oferentes pueden dar puntos adicionales para aquellas ofertas en las que -bajo criterios objetivos- la solución provista es mucho más innovadora y eficiente. Lo anterior implica que el análisis de ofertas debe ser objetivo y estar técnicamente sustentado, además de valorar otros elementos distintos al precio.

- Regionalización: Por ejemplo, dar puntos adicionales si un oferente pertenece a una zona geográfica determinada con el objetivo de promover el desarrollo en dicha zona, si se trata de una PYME, o si promueven empleo a grupos vulnerables que pertenecen a determinada zona.

Por ejemplo, si un Gobierno Local está contratando servicios de limpieza y en sus criterios de evaluación de ofertas o desempate establece otorgar puntos adicionales a las empresas que pertenecen al cantón o la región en la que están ubicados, ello con el fin de promover y/o reactivar economías locales.

- Ambientales: Se refiere a que en los criterios de calificación de ofertas y/o desempate se incorpore la dimensión ambiental. Por ejemplo, que se den puntos adicionales a aquellas empresas que presenten un plan de gestión de residuos aprobado por el Ministerio de Salud.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

Por último, es importante implementar mecanismos de verificación y fiscalización para asegurar que grandes empresas no utilicen la figura de PYMES para obtener beneficios, como por ejemplo de tales acciones pueden ser la verificación a través del registro del MEIC o del MAG del tamaño de la empresa proveedora, así como la revisión de la declaración jurada sobre el tamaño de la empresa en el Sistema Digital Unificado.

IV. Dimensión N°3: Competencias y Equipos

Como se mencionó en la Dimensión No.1, es recomendable que la Administración defina un equipo interdisciplinario (en la medida de las posibilidades) para liderar el proceso preparatorio ante la implementación de la Ley No.9986. A la vez, es conveniente que la Administración le comunique al personal municipal sobre el proceso que se va a iniciar, así como hacerles de conocimiento un plan de trabajo con las principales actividades del proceso preparatorio, un cronograma con responsables y plazos, actividades de monitoreo y seguimiento, entre otros. Es importante que haya un involucramiento y liderazgo muy activo desde los niveles jerárquicos de la Municipalidad, ello para respaldar también, el trabajo de las personas y / o unidades (Proveeduría) que llevan mayor peso en el proceso.

Además, es importante que la Administración implemente acciones para acompañar a los colaboradores en la entrada en vigencia de la Ley N°9986 y de esta manera gestionar el proceso de cambio y los efectos que puede tener sobre las personas. Es usual que los grandes cambios generen resistencia, preocupación o ansiedad, por lo cual es relevante que el personal se sienta acompañado. Algunas actividades pueden ser como, por ejemplo:

- Acciones de sensibilización de por qué el cambio es relevante (charlas, webinar).
- Definición de una red de apoyo que se encargue de llevar a cabo esa transición a la Ley No. 9986 (por ejemplo, a quién dirigir consultas, que escuche para conocer las inquietudes, temores o preocupaciones del personal y ofrezca la seguridad necesaria para minimizar estos efectos).
- Comunicación constante mediante circulares a las personas involucradas en el proceso de gestión de compras.
- Capacitaciones.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

V. Dimensión N°4: Liderazgo y Cultura

La Administración debe plantear acciones para promover un enfoque de gestión por resultados en las contrataciones. El artículo N0. 8 de la Ley N°9986, en el principio de valor por dinero establece lo siguiente: “... *toda contratación pública debe estar orientada a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones, de tal forma que se realicen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad*”.

Acciones como, por ejemplo:

- Medición del grado de eficiencia y satisfacción en la contratación pública (se están comprando los bienes, servicios y obras requeridos, de qué forma se están comprando, se monitorea la satisfacción del usuario interno y/o externo según corresponda).
- Elaboración de indicadores para verificar el cumplimiento de los objetivos que pretende satisfacer la administración.
- Efectiva rendición de cuentas en la ejecución contractual (sobre el desempeño del contratista, avances en la ejecución física, financiera, entre otros).
- Evaluaciones a los proveedores.

La Ley General de Contratación Pública establece como principio la integridad: “*la conducta de todos los sujetos que intervengan en la actividad de contratación en la que medien fondos públicos se ajustará al cumplimiento de las normas y los valores éticos, entre ellos, la honestidad, la buena fe, la responsabilidad y el respeto, prevaleciendo en todo momento el interés público*”. Por lo que la Administración debe generar prácticas que fomenten la ética y prevención de la corrupción. Por ejemplo:

- Recordatorios del principio de legalidad y deber de probidad entre los funcionarios.
- Código de ética.
- Código de conducta o Manual de ética para proveedores y contratistas.
- Comisión institucional de ética y valores.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

02 marzo, 2022
UAI-MT/86-2022. As-01

- Programa de formación en materia de integridad dirigido al personal involucrado en la contratación pública, por ejemplo, en la inducción de personal.
- Programa de anticorrupción dirigidos a funcionarios y proveedores.

Cada uno de los funcionarios, jefaturas, Alcaldía y Concejo Municipal puede ser impulsor del cambio, esta nueva norma busca promover una mayor y mejor generación de valor público.

Agradeciendo la atención a la presente, se despide:

Atentamente,

Karleny Salas Solano
Auditora