



A U D I T O R Í A I N T E R N A

AAI-02-2019

04 DE ABRIL DE 2019

CONCEJO MUNICIPAL
BELÉN

INGENIERO
HORACIO ALVARADO BOGANTES
ALCALDE MUNICIPAL

ASUNTO: ENTREGABLE 5 “REDISEÑO DE PROCESOS” DE LA LICITACIÓN 2016LA-000004-01 DENOMINADA
“CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE CAPACITACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO (COACHING) PARA EL
DESARROLLO DE UN MODELO DE COMPETITIVIDAD INSTITUCIONAL”

Estimados Señores (as):

Producto de la revisión de Auditoría de Carácter Especial, relacionada con el Entregable 5 “Rediseño de Procesos” de la Licitación 2016LA-000004-01 denominada “Contratación de Servicios de Capacitación y Acompañamiento (Coaching) para el Desarrollo de un Modelo de Competitividad Institucional”, se presentan las siguientes observaciones, las cuales tienen fundamento en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, que indica textualmente:

“Compete a la auditoría interna... 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.”

Dicha revisión tiene como propósito indagar sobre el entregable relacionado con el Rediseño de Procesos de la licitación 2016LA-000004-01 denominada “Contratación de servicios de capacitación y acompañamiento (coaching) para el desarrollo de un modelo de competitividad institucional” validando el cumplimiento estricto de las políticas, lineamientos y directrices establecidas en este tipo de procesos.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

Para cumplir el objetivo citado el estudio comprendió la evaluación del desarrollo de todas las etapas del proceso definidas en el cartel de la contratación, ejecución de labores y entregables de la empresa CIP de Costa Rica, tanto para el Rediseño de los procesos como para los entregables relacionados con este.

I. ANTECEDENTES SOBRE EL REDISEÑO DE PROCESOS.

A continuación, se exponen los siguientes aspectos relevantes, que resumen el proceso realizado, sobre el rediseño de procesos:

1. El 26 de enero del 2017, en la Sesión Extraordinaria N.º 06-2017, en su artículo 2, se realiza la presentación de inicio por parte del Coordinador de Recursos Humanos del proceso contratado mediante licitación abreviada 2016 LA-0000004-01, denominada “Contratación de servicios de capacitación y acompañamiento para el desarrollo de un modelo de competitividad institucional que permita el diseño, formulación, implementación y evaluación de un sistema de planificación, el desarrollo de estructuras procesales, estructuras humanas y tecnológicas; así como un sistema integrado de evaluación de la gestión institucional”, adjudicada a la empresa CIP de Costa Rica.

Dicha contratación, según el cartel de la licitación, es supervisada por los encargados de las unidades de Planificación Municipal y de Recursos Humanos y su objetivo se definió de la siguiente manera:

“Servicios profesionales de una organización (persona jurídica) que mediante un proceso de capacitación y acompañamiento (coaching) faculte a un grupo de profesionales (no más de 30 personas) de la municipalidad para el desarrollo y sostenibilidad de un modelo de competitividad institucional que conlleve al diseño, formulación, implementación y evaluación de un sistema de planificación, el diseño y desarrollo de estructuras procesales, estructuras humanas y tecnológicas; así como un sistema integrado de evaluación de la gestión institucional”.

Para este servicio se dio la orden de inicio por parte de la Municipalidad el 21 de diciembre del 2016.

2. Durante octubre del 2017, se realizaron sesiones de trabajo para el desarrollo de procesos como parte del taller de coaching para el rediseño de procesos. Según la evidencia proporcionada por la Unidad de Planificación Institucional la lista de participantes a dichas sesiones que incluía a los siguientes funcionarios:

- Coordinadora Alcantarillado Sanitario.

- Coordinador Contraloría de Servicios.
 - Coordinadora de Informática.
 - Director Jurídico.
 - Director Servicios Públicos.
 - Director Administrativo Financiero.
 - Asistente Ambiental.
 - Coordinador de Recursos Humanos.
 - Coordinador Planificación.
 - Asistente Ingeniería.
 - Coordinador de Obras.
 - Coordinadora Planificación Urbana.
 - Coordinador Ingeniería.
 - Coordinador Topografía.
 - Asistente Plan Regulador.
 - Coordinador Catastro.
3. Durante noviembre del 2017, se emite el informe por parte de la empresa contratada sobre el entregable denominado “Fase de coaching del rediseño organizacional”, el cual contenía los siguientes objetivos:

“Objetivos principales

1. *Lograr que los colaboradores de la Municipalidad inicien un proceso de rediseño de procesos para dimensionar la estructura procesal.*
2. *Impulsar con este proceso de coaching, una nueva manera de gestión que, que favorezca el servicio con excelente calidad e incidencias de valor agregado.*

Objetivos específicos

- a. *Lograr que los participantes al dimensionar sus procesos de trabajo fortalezcan su visión de la organización como un sistema abierto.*
- b. *Crear conciencia en los participantes para que se involucren de lleno en el proceso de rediseño y participen a sus colaboradores mediante una participación real y activa.*
- c. *Lograr que los participantes esbocen una organización que facilite la implementación estratégica.*
- d. *Desarrollar en los participantes las capacidades necesarias para actualizar la*

estructura municipal con visión procesal.”

4. El 7 de noviembre del 2017, en la Sesión Ordinaria 66-2017, en el artículo 8, se conoce el Oficio AMB-MC-204-2017 de la Alcaldía por medio del cual remite el oficio PI-15-2017, suscrito por el Coordinador de Planificación donde presenta el Plan Estratégico Municipal 2018-2038, del cual se adjunta copia.

Al conocer el documento anterior el Concejo Municipal acordó lo que se transcribe de seguido:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Someter a estudio del Concejo Municipal. SEGUNDO: Brindar audiencia al funcionario Alexander Venegas, de la Unidad de Planificación, para que presente el Plan Estratégico Municipal 2018-2038, la cual deberá ser coordinada con la Secretaría del Concejo”

5. En febrero del 2018, la empresa CIP de Costa Rica S.A presenta el informe “Fase de capacitación del rediseño organizacional” la cual tenía como objetivo general el siguiente:

“Elaborar una propuesta de rediseño organizacional adaptada y alineada al nuevo marco estratégico institucional que facilite la interdependencia, interrelación e interacción de la división de trabajo y requerimientos de la Municipalidad de Belén.

Por otra parte, dentro de dicho informe se definieron los antecedentes que se transcriben a continuación:

“Preceden al presente estudio el diagnóstico y el redimensionamiento estratégico realizado por los consultores de CIP de Costa Rica, S.A, apoyado en los talleres de capacitación y coaching, por el grupo de líderes de procesos o responsables de su ejecución dentro de la Municipalidad de Belén, el cual se convierte en un insumo fundamental para el redimensionamiento de los procesos del institucionales.” (el resaltado es nuestro)

6. El 5 de junio del 2018, en la Sesión Ordinaria 34-2018, en el artículo 8, se conoce el oficio AMB-MC-091-2018 de la Alcaldía Municipal, por medio del cual se traslada el oficio OF-RH-051-2018, suscrito por el Coordinador de Recursos Humanos y el Coordinador de Planificación, en donde se remite el documento definitivo del proceso denominado Rediseño Organizacional, para lo cual el Concejo acordó:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Remitir a la Comisión de Reestructuración para análisis y recomendación a este Concejo Municipal. SEGUNDO: Dar audiencia a la empresa CIP de Costa Rica”

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

7. El 19 de junio del 2018, en la Sesión Ordinaria 37-2018, en el artículo 17, el Presidente Municipal presenta oficio COR-03-2018, de la Comisión de Reestructuración donde se conoce el acuerdo municipal Ref. 3408-2018 en el cual se remite el oficio AMB-MC-091-2018 del Alcalde.

De lo señalado en el punto anterior se acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA CON CUATRO VOTOS A FAVOR DE LOS REGIDORES Eddie Méndez, Jose Luis Venegas, María Antonio Castro, Gaspar Rodríguez Y UNO EN CONTRA DE LA REGIDORA Lorena Gonzalez: PRIMERO: Avalar el Oficio de la Comisión. SEGUNDO: Remitir a la Auditoría Interna el Informe “Rediseño de procesos-Estructura con Visión Procesal” elaborado por la empresa CIP, presentados al Concejo Municipal, para que sean incorporados a la segunda parte del Estudio y seguimiento que actualmente esta desarrollando esa dependencia, sobre el Proceso de Reestructuración en la Municipalidad de Belén. TERCERO: Remitir copia del contrato de la licitación Abreviada 2016LA-000004-01 a la Auditoría Interna. CUARTO: Se informa que queda bajo responsabilidad del Alcalde la determinación y procedimientos de la validación de los instrumentos que se encuentran cuestionados por la Auditoría Interna”

Sobre lo indicado en el acuerdo anterior es importante mencionar que por medio del Memorando AMB-M-322-2018, del 20 de julio del 2018, relacionado con el seguimiento del estudio de carácter especial, INF-AI-05-2017 sobre el Proceso de Reestructuración, realizado en la Municipalidad de Belén, la administración manifiesto lo siguiente:

“...de acuerdo con lo acordado por el Concejo Municipal de Belén, durante la sesión ordinaria No.37-2018, celebrada el diecinueve de junio de 2018 y ratificada el veintiséis de junio de 2018, mismo que fue notificado a través del oficio Ref.3720/2018 de fecha 27 de junio de 2018; el cual dispone devolver la propuesta presentada por la Administración Municipal por no cumplir con los requerimientos solicitados, esta Alcaldía considera improcedente continuar con el proceso de reestructuración.”

De acuerdo con lo expuesto en el párrafo precedente, esta Auditoría dio por concluido el seguimiento del informe antes citado, dado que la administración consideró improcedente continuar con el proceso de reestructuración, es importante indicar que el presente seguimiento consta en el oficio OAI-152-2018.

II. USO DEL TRABAJO DE UN EXPERTO

Dentro de las Normas Internacionales de Auditoría se definen las responsabilidades del auditor cuando se halla realizando la auditoría y encuentra ciertas áreas en las cuales no tiene la capacidad de concluir, debido a las limitaciones en conocimientos específicos detectados, para lo cual vincula el trabajo de una persona u

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

organización especialista en un campo diferente al de la contabilidad y auditoría, es decir el trabajo de un experto que se caracteriza por tener habilidad, conocimiento y experiencia suficiente en dicho campo, este procedimiento de alguna forma busca ayudar al auditor a obtener suficiente evidencia apropiada de auditoría.¹

Es importante hacer hincapié que cuando el auditor apoya su trabajo con el uso del trabajo de un experto no significa que cuando concluye sobre su trabajo de auditoría disminuya la responsabilidad de esta, sin embargo, el auditor puede llegar a la conclusión de que el trabajo del experto es adecuado para sus propósitos de auditoría, y así mismo aceptar los hallazgos o conclusiones en el campo de especialidad del experto como un argumento válido en la auditoría para soporte como evidencia.

Sobre la misma línea la Contraloría General de la República por medio de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público ha pronunciado lo siguiente:

“La organización de auditoría, según sus objetivos, debe valorar oportunamente la posibilidad de utilizar especialistas internos o externos, que sean requeridos para apoyar la realización de una auditoría, según estas normas, deben ser calificados y tener competencia profesional demostrada en sus áreas de especialización y no tener impedimentos que afecten su independencia y objetividad.”²

A. DETERMINACIÓN DE LA NECESIDAD DE UN EXPERTO DEL AUDITOR.

La revisión que nos ocupa esta Unidad de Fiscalización con el objeto de obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada determinó respecto a la revisión, la necesidad de disponer de un servicio de apoyo experto en el área de planificación y procesos, con el fin de colaborar a la Auditoría en el diseño y la aplicación de procedimientos de auditoría para responder a riesgos significativos, incluidas pruebas de controles o procedimientos sustantivos.

La metodología utilizada para dar acompañamiento a la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén en sus labores de fiscalización, en cuanto a la validación del Proceso de Rediseño de Procesos, la Propuesta de Plan Estratégico de la Municipalidad y el Diagnóstico Organizacional ejecutado por la empresa contratada para tal fin, se detalla a continuación:

- Solicitud de documentos y revisión.
- Análisis detallado del cartel.
- Construcción de matriz de requerimientos según cartel.

¹ Norma Internacional de Auditoría 620 “Utilización del trabajo de un experto del auditor”

² Capítulo II. Normas generales relativas al trabajo de auditoría en el sector público. 203 Planificación.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

- Entrevistas, validación y obtención de información adicional.
- Análisis del grado de cumplimiento de los productos de la empresa contratada.
- Recopilación de los documentos y pruebas sobre cumplimiento.
- Elaboración de informe de resultados.

B. COMPETENCIA, CAPACIDADES Y OBJETIVIDAD DEL EXPERTO.

Como parte de los procedimientos en el uso del trabajo de un experto la Auditoría contrató los servicios de Van der Leer S.A, empresa de profesionales con formación en ingeniería industrial y ciencias de la administración con más de 13 años de experiencia en mapeo y rediseño de procesos, en instituciones públicas y privadas de Costa Rica.

Van der Leer S.A tiene 30 años de experiencia en el tema de planeación, monitoreo, mapeo de procesos y mejora del desempeño.

Además, la empresa posee experiencia en el diseño y evaluación de planes estratégicos, y diagnósticos de situación, aplicando metodologías contemporáneas.

Por otra parte, la empresa contratada cuenta con profesionales que poseen los siguientes perfiles:

- Director del proyecto (Ph.D. Doctor en Administración de Negocios): Director y Consultor Senior en proyectos de Mejoría del desempeño, Planeación Estratégica y Operativa, Gobernabilidad, Gestión del Cambio, Restructuración Organizacional y Costeo por Actividades y Análisis de Negocios en empresas e instituciones en doce países.
- Consultor Senior (Licenciatura en Ingeniería en Producción Industrial): Consultor en proyectos de planeación estratégica, operativa, diagnósticos de situación, mapeo y rediseño de procesos, gestión del cambio, gobernabilidad y costeo basado en actividades.
- Consultora Senior (Licenciada en Ingeniería Industrial): Consultora en el diseño e implementación de modelos de planeación estratégica, procesos e indicadores

III. ANÁLISIS DEL CARTEL DE CONTRATACIÓN 2016LA-0000004-01.

Como parte de los procedimientos de Auditoría se analizó que los requerimientos de la contratación tuvieran concordancia con el cartel de la licitación abreviada 2016LA-0000004-01 "Contratación de Servicios de Capacitación y Acompañamiento (coaching) para el desarrollo de un modelo de competitividad institucional que permita el diseño, formulación, implementación y evaluación de un sistema de planificación, el desarrollo de estructuras procesales, estructuras humanas y tecnológicas; así como un sistema integrado de

evaluación de la gestión institucional”.

Este análisis resulta en los hallazgos que se presentan a continuación:

A. Objeto contractual.

Es importante hacer notar que el objeto de la contratación realizado por la administración se hizo para un proceso de capacitación y acompañamiento (coaching) que facultara a un grupo de profesionales de la municipalidad para llevar a cabo las tareas especificadas.

Al quererse contratar un proceso de capacitación este debe juzgarse por la metodología y resultados de la capacitación por lo que el proceso de acompañamiento, que se aclara en el cartel mediante la palabra en inglés “coaching”, conviene ser definido.

Según la (Real Academia Española, 2017) coach es una persona que asesora a otra para impulsar su desarrollo profesional y personal. Entrenador. En este sentido, la empresa contratada debía asesorar o ser entrenador de los funcionarios de la Municipalidad para impulsar su desarrollo profesional y personal en la realización de las tareas especificadas en el cartel.

Otra definición de coaching la provee la Escuela Europea de Coaching, que presenta este concepto como el arte de hacer preguntas para ayudar a otras personas, a través del aprendizaje, en la exploración y el descubrimiento de nuevas creencias que tienen como resultado el logro de sus objetivos.

La International Coach Federativo (ICF) lo explica como una relación profesional continuada que ayuda a obtener resultados extraordinarios en la vida, profesión, empresa o negocios de las personas. Mediante el proceso de coaching, el cliente profundiza en su conocimiento, aumenta su rendimiento y mejora su calidad de vida.

Con base en lo anterior, se extrae del cartel de la contratación los objetivos específicos definidos por la Municipalidad para medir los resultados de esta:

“Objetivos específicos: Al finalizar cada etapa del proceso los participantes podrán:

- 1. Sensibilizar al personal y actores comunitarios para la implementación de cambios y mejoras de competitividad.*
- 2. Diseñar, e implementar diagnósticos participativos para la formulación de planes y acciones de intervención y mejora institucional de sus servicios.*
- 3. Formular e implementar, un sistema de planificación integral con el fin de concatenar*

esfuerzos y generar incidencias de desarrollo.

4. Diseñar y dar sostenibilidad a estructuras procesales con el fin de facilitar la implementación de los planes establecidos.

5. Formular e implementar modelos de gestión y desarrollo humano que propicien una gestión efectiva en cumplimiento del cometido institucional.

6. Identificar los requerimientos de las estructuras tecnológicas que faciliten la prestación de servicios institucionales.

7. Identificar los alcances, diseño e implementación un sistema integrado de evaluación de la gestión institucional para facilitar la toma de decisiones y el abordaje de los riesgos asociados a las actividades institucionales.”

Producto de lo señalado se extrae que al finalizar la contratación los funcionarios podrán llevar a cabo las labores o tareas ahí especificadas; sin embargo, no se obtuvo evidencia de que la empresa CIP de Costa Rica utilizara instrumentos y mecanismos para evaluar los resultados de la capacitación y el “coaching”, por el contrario se evidencia que fue la empresa contratada la que elaboró los informes con los productos físicos solicitados, con base en los insumos o contenido desarrollado por los funcionarios de la Municipalidad.

B. Especificaciones definidas en el cartel por parte de la Municipalidad.

Con respecto al presente punto es importante resaltar que el trabajo que elabora la Auditoría Interna se refiere a los productos físicos de las etapas 3, 4 y 5 del cartel, relacionadas con el diagnóstico institucional, planes de largo, mediano y corto plazo (plan estratégico) y el manual de procesos y flujo de procesos rediseñados, por guardar relación entre ellos y también para poder realizar un análisis integral de estos, al encontrarse interrelacionados.

Una vez señalado lo anterior, se procedió a analizar de manera general las especificaciones definidas por la Municipalidad en el cartel de la contratación, de lo anterior se identificó lo siguiente:

- Sobre los requerimientos técnicos y metodológicos específicos para cada uno de los productos, no se obtuvo evidencia sobre la definición de: la metodología a utilizar, características y aspectos mínimos a cubrir por la empresa contratada para cada producto físico; únicamente se menciona el nombre de los productos en cada etapa.
- Conforme a lo señalado en el punto anterior, no se obtuvo evidencia que permitiera comprobar si hubo alguna definición posterior de requerimientos a cumplir, y solamente se tiene lo propuesto por la empresa adjudicada en la oferta que presentó para esta contratación.
- Con respecto a la administración en general del proyecto no se obtuvo evidencia que permitiera

determinar si se aplicaron prácticas adecuadas tales como registro de minutas, actas o documentos de control de cambios o documentos de aprobación de los productos entregados.

Los puntos citados anteriormente, los cuales evidencian debilidades en la confección del cartel de contratación, representan una inobservancia a los artículos 51 y 52 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, los cuales en lo de interés señalan lo siguiente:

“Artículo 51.-Concepto. El cartel, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento.

Deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Para su confección, la Administración podrá contratar o solicitar la asistencia de personas físicas o jurídicas, especializadas en la materia de que se trate, siempre que no tengan ningún interés particular directo ni indirecto en el negocio, cuando no tuviere en su organización los recursos técnicos necesarios para ello. (...)” (Lo resaltado no es del original).

“Artículo 52.-Contenido. El cartel de la licitación deberá contener al menos lo siguiente:

(...) g) Descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios objeto del procedimiento, incluidas especificaciones técnicas que podrán acompañarse de planos, diseños e instrucciones correspondientes. Las especificaciones técnicas se establecerán prioritariamente en términos de desempeño y funcionalidad.

(...) Las medidas, límites, plazos, tolerancia, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deba contener el cartel, se establecerán con la mayor amplitud que permita la clase de negocio de que se trate, en lo posible utilizándolos como punto de referencia. (...)” (Lo resaltado no es del original).

Aunado a lo anterior, la Contraloría General de la República es clara en indicar la responsabilidad de la administración en el diseño adecuado de las especificaciones del cartel, tal como se muestra a continuación:

“(...) Es responsabilidad de la Administración elaborar el cartel con fundamento en las razones técnicas, jurídicas y económicas que justifiquen las condiciones que allí se incorporen, las cuales deben provenir del conocimiento que ostenta de la necesidad pública que persigue satisfacer con determinado procedimiento de contratación (...)

(...) Señalamos anteriormente que la discrecionalidad aplicada por la Administración al estipular

*las especificaciones técnicas de un cartel debe ajustarse a las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, y a los principios de la justicia, lógica y conveniencia; de ahí que no son admisibles especificaciones técnicas que no encuentren su debido sustento técnico. (...)*³

IV. ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO REALIZADO POR LA CONSULTORÍA EXTERNA CONTRATADA POR LA MUNICIPALIDAD DE BELÉN.

A. Análisis Diagnóstico realizado por la empresa CIP de Costa Rica.

a.1 Con respecto a lo requerido en el cartel.

Tal como indicó en el apartado III del presente informe no hubo evidencia en el cartel ni en documentación aportada por la administración, donde se encuentren los requerimientos técnicos específicos a cumplir en el documento diagnóstico. Por esta razón, CIP de Costa Rica presentó un informe que cuenta con características de un documento diagnóstico, razón por la cual cumple con lo especificado en el cartel respecto al producto físico solicitado, , sin embargo esto no significa que la calidad de este diagnóstico sea satisfactoria, ya que adolece de contextualización al sector Municipal y del cantón de Belén, no se basa en síntomas y no se observa que exista una relación entre el diagnóstico y los productos entregados posteriormente, como el Plan Estratégico y el Rediseño de los Procesos.

a.2 Con respecto a lo ofertado por la misma empresa.

Con base en la información proporcionada por la administración se evaluó la diferencia entre lo propuesto por la empresa contratada en su oferta y lo entregado a la Municipalidad como producto, identificando que esta no cumplió con lo ofertado en lo siguiente:

- a. Un análisis de los procesos de las dependencias y unidades organizativas de la Municipalidad.
- b. Una evaluación del uso y aprovechamiento de los recursos informáticos y de tecnología de la información y su impacto en los procesos de trabajo de la organización.
- c. Evidencia clara que demuestre que se hayan realizado entrevistas a las Autoridades de la Administración Superior.
- d. Análisis documental de legislación e instrumentos procedimentales de trabajo que afectan a los procesos de trabajo de la organización.
- e. Análisis documental de planes estratégicos y operativos de la institución ni de instrumentos

³ Contraloría General de la República, Oficio R-DCA-415-2006 del 16 de agosto del 2016.

normativos y procedimentales que afectan la gestión y el desarrollo humano en la organización.

- f. Si bien el diagnóstico contiene un apartado sobre la estructura organizacional actual y sus características, el desarrollo de este apartado no evidencia que se haya hecho un análisis sobre la misma, sino que se presentan una serie de consideraciones generales que las organizaciones deben tener en cuenta relacionado con temas de estructura. Esta falencia pudo haber tenido un impacto en el producto de rediseño de procesos, por cuanto no se evidencia en el documento una base que sustente la propuesta de modificación de la estructura actual de la Municipalidad. En este sentido cumple de una manera muy limitada con lo ofrecido y es de poca utilidad para el trabajo, ya que es un texto tipo académico.
- g. El diagnóstico no presenta síntomas de problemas específicos de la Municipalidad de Belén, que sean justificación de este, no evidencia un análisis dentro del contexto municipal costarricense y en específico de la Municipalidad de Belén. Contiene aspectos que no agregan valor tales como sector salud, tiendas deportivas y competitividad.

El anterior incumplimiento representa un quebrantamiento a la Ley de Contratación Administrativa en lo que sigue:

“ARTICULO 13.-

Fiscalización. La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. Si la Administración no fiscaliza los procesos, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.” (Lo resaltado no es del original).

“ARTICULO 20.-

Cumplimiento de lo pactado. Los contratistas están obligados a cumplir, cabalmente, con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente, en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato.”

Por otra parte, en concordancia a las responsabilidades que ejerce un funcionario al ostentar la figura de Administrador de Contrato el abogado Ernesto Jinesta L. cita:

“La fiscalización es una prerrogativa que le permite a la administración contratante velar de

manera permanente por la ejecución cabal del contrato y, por consiguiente, para su pleno cumplimiento.

Esta facultad puede ser ejercida durante toda la fase de ejecución contractual, para lo que, correlativamente, el contratista debe brindar las facilidades necesarias. Para una verificación real y efectiva, la administración pública puede prescindir de las formas jurídicas que utilicen los agentes económicos, cuando no correspondan con la realidad –principio de la realidad económica- (artículo 13, párrafo 1°, LCA).

Como consecuencia del ejercicio del derecho de fiscalización, la administración contratante puede solicitarle al contratista la corrección de cualquier desajuste en el cumplimiento fiel y exacto de las obligaciones contractuales (artículo 13, párrafo 2°, LCA).

La omisión administrativa en ejercer este derecho no exime al contratista de cumplir con sus obligaciones y de las responsabilidades consiguientes por incumplimiento contractual (artículo 13, párrafo in fine, LCA)."⁴

Además, ante la omisión administrativa de fiscalización, se violentó el principio de "Control de Procedimientos" del cual la Sala Constitucional ha externado lo siguiente:

"Principio de Control de Procedimientos. Del control de los procedimientos, principio por el cual todas las tareas de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización en aras de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos."⁵

De lo anterior se entiende que las partes deben cumplir con las condiciones pactadas en el contrato siempre tomando en cuenta lo dispuesto en la normativa de contratación administrativa, así como sus principios generales. Sobre el tema, el Tribunal Contencioso Administrativo, asertivamente, expone lo siguiente:

"(...) con base en el cartel y los contenidos de la oferta adjudicada, es que se funda el respectivo contrato administrativo, el cual, debe interpretarse, desde la base de los instrumentos legales que lo integran, sea, el cartel o pliego de bases, la oferta adjudicada y la normativa y principios propios de la contratación administrativa.(...)

En razón de lo anterior, en materia de contratación administrativa, la determinación del cumplimiento efectivo de la obligación por ambas partes contratantes, debe hacer referencia tanto al cartel como a la oferta considerada de manera integral, y siempre orientado al cumplimiento del principio de buena fe entre las partes suscribientes y en atención al interés

⁴ Derechos y obligaciones de la administración contratante y del contratista, Ernesto Jinesta L.

⁵ Cf., Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución No. 998-1999, 16 de febrero de 1998, 11.30 horas.

público que orientó la decisión de la Administración de realizar la respectiva contratación.”⁶

V. ANÁLISIS DEL PLAN ESTRATEGICO REALIZADO POR LA CONSULTORÍA EXTERNA CONTRATADA EN LA MUNICIPALIDAD DE BELÉN.

El análisis del Plan estratégico se basa en el estudio de los siguientes insumos recibidos por la Unidad de Planificación Institucional:

1. Cartel de Licitación abreviada 2016LA-0000004-01
2. Oferta de CIP de Costa Rica para la Licitación abreviada 2016LA-0000003-01 de fecha octubre de 2016.
3. Cuarto Entregable- Fase estratégica- Formulación Estratégica, de fecha setiembre de 2017.
4. Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de Belén 2018-2038 de fecha noviembre 2017.

Por otra parte, es importante señalar que dentro del análisis realizado al Plan Estratégico se toma como referencia lo definido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para el sector público en este tema, con el objeto de tener una orientación en el desarrollo del trabajo. A pesar de que dicho marco normativo no es vinculante para las Municipalidades en cuanto a su obligatoriedad, si es un marco de referencia de mejores prácticas para tomar en consideración en el desarrollo de este tipo de instrumentos.

A. Mejores prácticas definidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

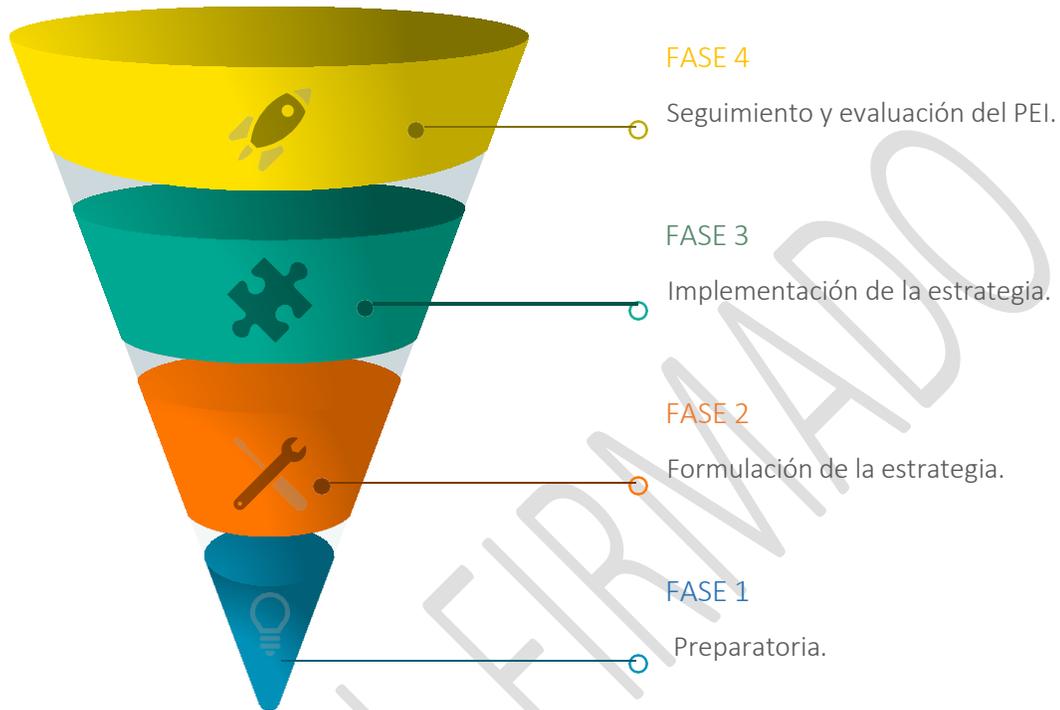
Se procedió a investigar como referencia las mejores prácticas en el sector público con respecto al tema de formulación de Planes Estratégicos, para tal efecto se encontró dentro de la documentación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) una guía denominada “Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)”, la cual tiene como objetivo brindar los conceptos e insumos necesarios para que las instituciones puedan a través de sus Unidades de Planificación Institucional, facilitar, coordinar o mejorar la formulación de estos planes.

Dichas orientaciones se dividen en cuatro fases que conforman las bases para la formulación y seguimiento de los Planes Estratégicos, dichas fases son las siguientes:

⁶ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, resolución No. 83, 07 de octubre del 2014, 11 horas

Figura N°1

Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Con base en el documento citado anteriormente se verificó el entregable denominado "Desarrollo de un sistema integrado de Planificación Organizacional" realizado por la empresa CIP de Costa Rica con respecto a lo señalado por el MIDEPLAN y se obtuvo que el mismo no consideró total o parcialmente los siguientes aspectos:

Cuadro N°1

Matriz de verificación de cumplimiento Plan Estratégico según guía de MIDEPLAN

N°	Parte del Plan Estratégico	Requerimientos de MIDEPLAN	¿Cómo lo cumple el entregable?
1	Contexto Estratégico	Análisis del marco jurídico	Únicamente se enlista "Normativa de carácter general vinculada a la planificación estratégica de la Municipalidad" (página 33) pero no se analiza.
2		Identificación de personas usuarias.	No se nota un apartado dedicado a la identificación de personas usuarias.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

N°	Parte del Plan Estratégico	Requerimientos de MIDEPLAN	¿Cómo lo cumple el entregable?	
3		Definición del marco de procesos	No se nota un apartado dedicado a definición del marco de procesos.	
4		Identificación de productos institucionales (bienes/servicios)	No se nota un apartado dedicado a la identificación de productos institucionales.	
5		Análisis situacional (Análisis Causa-Efecto, FODA, Metodología FOAR).	El punto " 4.1 Hitos diagnóstico a considerarse en la estrategia que se formulará del estudio del entorno organizacional" (páginas de 29 -32), pero no se observa la utilización de: Análisis Causa-Efecto, FODA o Metodología FOAR.	
6		Identificación de recursos.	No se nota un apartado referente a la identificación de recursos.	
7		Definición de riesgos.	No se nota un apartado referente a la definición de riesgos.	
8		Identificación de resultados.	No se nota un apartado referente a la identificación de resultados específicamente, pero hay un apartado 4, denominado "Hitos y consideraciones para la Estrategia Municipal" y el punto 5.1 Desafíos o retos estratégicos derivados del diagnóstico, los planes vigentes y otras directrices nacionales.	
9		Estrategia Institucional	Objetivos con sus metas y desafíos institucionales de corto, mediano y largo plazo para cada objetivo definido.	Existe un apartado de 5.4 Objetivos estratégicos, no están estructurados como establece Mideplan, ni cuentan con metas (páginas de 44 a 51).
10		Plan de Acción	Plan de Acción con su respectiva matriz.	No existe un matriz de plan de acción, pero el capítulo 6 incluye "Programas y Perfiles de los Proyectos de Desarrollo Estratégico de la Municipalidad de Belén" aunque de la página 51 a la 126 se explican los programas y perfiles de los proyectos.
11	Indicadores de resultado y de productos.		No se observa en ninguna parte del documento los indicadores y de productos.	
12	Análisis de la estructura organizacional.		No se realiza en el documento el análisis de la estructura organizacional, esto se realiza en otro apartado.	

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

N°	Parte del Plan Estratégico	Requerimientos de MIDEPLAN	¿Cómo lo cumple el entregable?
13		Estrategia de divulgación del PEI.	No se observa en ninguna parte la estrategia de divulgación del PEI.
14	Seguimiento y evaluación	Establecimiento del marco de seguimiento del PEI.	No se observa ningún apartado del "Establecimiento del marco de seguimiento del PEI".
15		Determinar las evaluaciones a las que va a estar sometido el PEI. Debe tener la revisión, evaluación y actualización de la estrategia.	No se observa ningún apartado lo referido a este punto.

Fuente: Elaboración de Van der Leer S.A con base en el entregable denominado "Desarrollo de un sistema integrado de Planificación Organizacional" realizado por la empresa CIP de Costa Rica.

Con respecto al análisis realizado anteriormente se identificó que el Plan Estratégico no tiene indicadores de los objetivos lo que imposibilita saber si los objetivos específicos fueron logrados, no tienen metas a lograr en fechas específicas ni un responsable de dicho objetivo. Las actividades no tienen fechas de realización, ni responsables, lo anterior resta mucho el valor para el monitoreo de dicho plan, pues adolece de elementos que MIDEPLAN especifica en el documento "Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI).

- A. Análisis Plan Estratégico realizado por la empresa CIP de Costa Rica con respecto a lo requerido en el cartel.

En relación con el análisis realizado entre lo entregado por la empresa CIP de Costa Rica y lo requerido por la Municipalidad en el cartel de la contratación, se observó que dicha empresa cumplió con lo referido, ya que las condiciones planteadas en el mismo eran generales, sin embargo, como se indicó en el punto anterior, el mismo carece de información que es de importancia relativa en la consecución de los objetivos de la Municipalidad.

- B. Análisis Plan Estratégico realizado por la empresa CIP de Costa Rica con respecto a lo ofertado por la misma empresa.

Por otra parte, se evaluó la diferencia entre lo propuesto por la empresa en su oferta y lo entregado a la Municipalidad, identificando que la empresa CIP de Costa Rica incumplió con lo que se indica a continuación:

- No se obtuvo evidencia sobre la definición de una metodología a partir de los diagnósticos

desarrollados previamente, únicamente en los entregables se mencionan tendencias generales de cambio en el mundo y en la región y no se observa evidencia que sustente que estas tendencias son también propias del sector municipal o aplicables al cantón de Belén.

- No se presenta evidencia sobre la utilización del coaching para la realización de los planes institucionales de largo, mediano y corto plazo formulados a partir los nuevos conocimientos, con sus presupuestos de apoyo. Ya que los talleres no son precisamente sesiones de coaching y mentoring.
- No existe evidencia de un análisis de capacidades organizacionales que permiten establecer las brechas de competitividad organizacional.
- No se presenta evidencia en el documento de un presupuesto para los resultados.
- No se evidencia en el entregable elementos específicos probatorios. La observación participante del consultor para uso de su experiencia ante hechos observados.
- No se evidencia en el entregable un análisis documental de la legislación, normativa e instrumentos que afectan los procesos de la consultoría realizada, en aspectos que se refiere al plan estratégico.

El anterior incumplimiento, de igual manera como se indicó con respecto al Diagnóstico Institucional, representa un quebrantamiento a la Ley de Contratación Administrativa en lo que sigue:

“ARTICULO 13.-

Fiscalización. La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. Si la Administración no fiscaliza los procesos, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.” (Lo resaltado no es del original).

“ARTICULO 20.-

Cumplimiento de lo pactado. Los contratistas están obligados a cumplir, cabalmente, con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente, en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato.”

Por otra parte, en concordancia con las responsabilidades que ejerce un funcionario al ostentar la figura de Administrador de Contrato el abogado Ernesto Jinesta L. cita:

“La fiscalización es una prerrogativa que le permite a la administración contratante velar de manera permanente por la ejecución cabal del contrato y, por consiguiente, para su pleno cumplimiento.

Esta facultad puede ser ejercida durante toda la fase de ejecución contractual, para lo que, correlativamente, el contratista debe brindar las facilidades necesarias. Para una verificación real y efectiva, la administración pública puede prescindir de las formas jurídicas que utilicen los agentes económicos, cuando no correspondan con la realidad –principio de la realidad económica- (artículo 13, párrafo 1°, LCA).

Como consecuencia del ejercicio del derecho de fiscalización, la administración contratante puede solicitarle al contratista la corrección de cualquier desajuste en el cumplimiento fiel y exacto de las obligaciones contractuales (artículo 13, párrafo 2°, LCA).

La omisión administrativa en ejercer este derecho no exime al contratista de cumplir con sus obligaciones y de las responsabilidades consiguientes por incumplimiento contractual (artículo 13, párrafo in fine, LCA).”⁷

Además, ante la omisión administrativa de fiscalización se violentó el principio de “Control de Procedimientos” del cual la Sala Constitucional ha externado lo siguiente:

“Principio de Control de Procedimientos. Del control de los procedimientos, principio por el cual todas las tareas de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización en aras de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos.”⁸

De lo anterior se entiende que las partes deben cumplir con las condiciones pactadas en el contrato administrativo siempre tomando en cuenta lo dispuesto en la normativa de contratación administrativa, así como sus principios generales. Sobre el tema, el Tribunal Contencioso Administrativo, asertivamente, expone lo siguiente:

“(…) con base en el cartel y los contenidos de la oferta adjudicada, es que se funda el respectivo contrato administrativo, el cual, debe interpretarse, desde la base de los instrumentos legales que lo integran, sea, el cartel o pliego de bases, la oferta adjudicada y la normativa y principios propios de la contratación administrativa.(…)

En razón de lo anterior, en materia de contratación administrativa, la determinación del cumplimiento efectivo de la obligación por ambas partes contratantes, debe hacer referencia tanto al cartel como a la oferta considerada de manera integral, y siempre orientado al cumplimiento del principio de buena fe entre las partes suscribientes y en atención al interés

⁷ Derechos y obligaciones de la administración contratante y del contratista, Ernesto Jinesta L.

⁸ Cf., Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución No. 998-1999, 16 de febrero de 1998, 11.30 horas.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

público que orientó la decisión de la Administración de realizar la respectiva contratación.”⁹

C. Horizonte del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de Belén.

Es importante mencionar que el entregable de la empresa CIP de Costa Rica denominado como “Planes institucionales de largo, mediano y corto plazo formulados a partir los nuevos conocimientos, con sus presupuestos de apoyo”, establece un horizonte de veinte años, 2018-2038.

Al realizar una búsqueda entre diferentes municipalidades del país en relación con el plazo definido en el Plan estratégico institucional, se observó que veinte años no es un horizonte acostumbrado a nivel general ni tampoco en Costa Rica para este tipo de planes tal como se muestra en el siguiente análisis:

Cuadro N°2
 Plazos de los planes estratégicos municipales en Costa Rica.

Municipalidad	Plazo	Cantidad de años
Municipalidad de La Unión	2017-2021	5
Municipalidad de Curridabat	2013-2017	5
Municipalidad el Guarco	2016-2021	6
Municipalidad de Montes de Oca	2018-2023	6
Municipalidad de Santa Ana	2018-2022	5
Municipalidad de Escazú	2019-2024	6
Municipalidad de Cartago	2010-2020	11
Municipalidad de San Mateo	2016-2020	5
Municipalidad de Esparza	2011-2015	5
Municipalidad de La Unión	2016-2020	5
Municipalidad de Grecia	2011-2015	5
Municipalidad de San José	2017-2020	4
Municipalidad de Heredia mediano plazo	2017-2022	6
Municipalidad de Heredia largo plazo	2012-2022	11

Fuente: Elaboración de Van der Leer S.A.

Como se puede notar en el cuadro anterior, el número que más se repite o moda estadística es entre cinco y seis años, siendo el mayor el de 11 años.

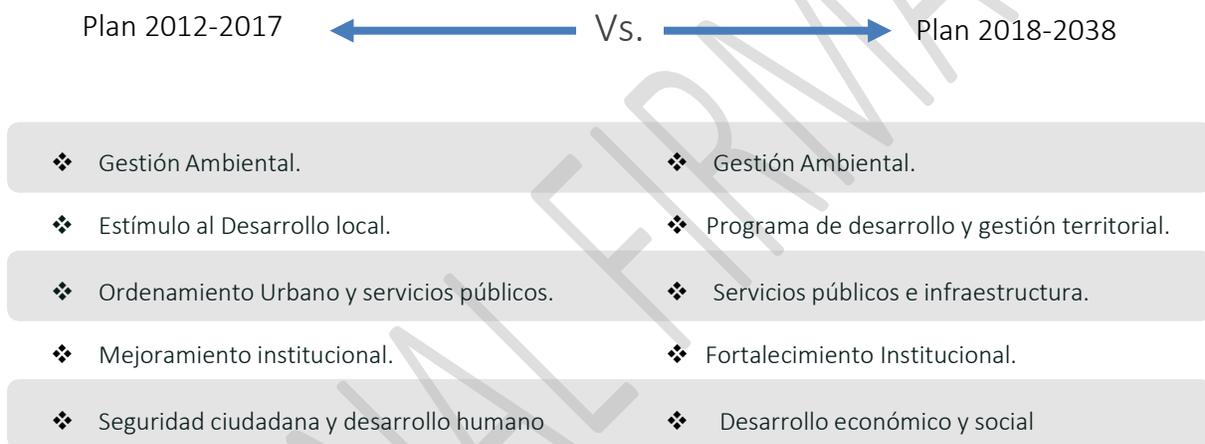
⁹ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, resolución No. 83, 07 de octubre del 2014, 11 horas

Con respecto al límite superior señalado anteriormente, es importante indicar que a pesar de que en el caso de la Municipalidad de Heredia se definió un plan a largo plazo a 11 años, se elaboró a su vez otro a 6 años.

D. Comparación de ejes del Plan estratégico 2013-2017 vs el Plan 2018-2038.

Con base en lo anterior, se procedió a comparar los ejes definidos en el Plan Estratégico de la Municipalidad para el periodo 2013-2017 con respecto a la presente propuesta de la empresa CIP de Costa Rica, y de ello se obtuvo lo siguiente:

Figura N°2 Comparación de ejes estratégicos.

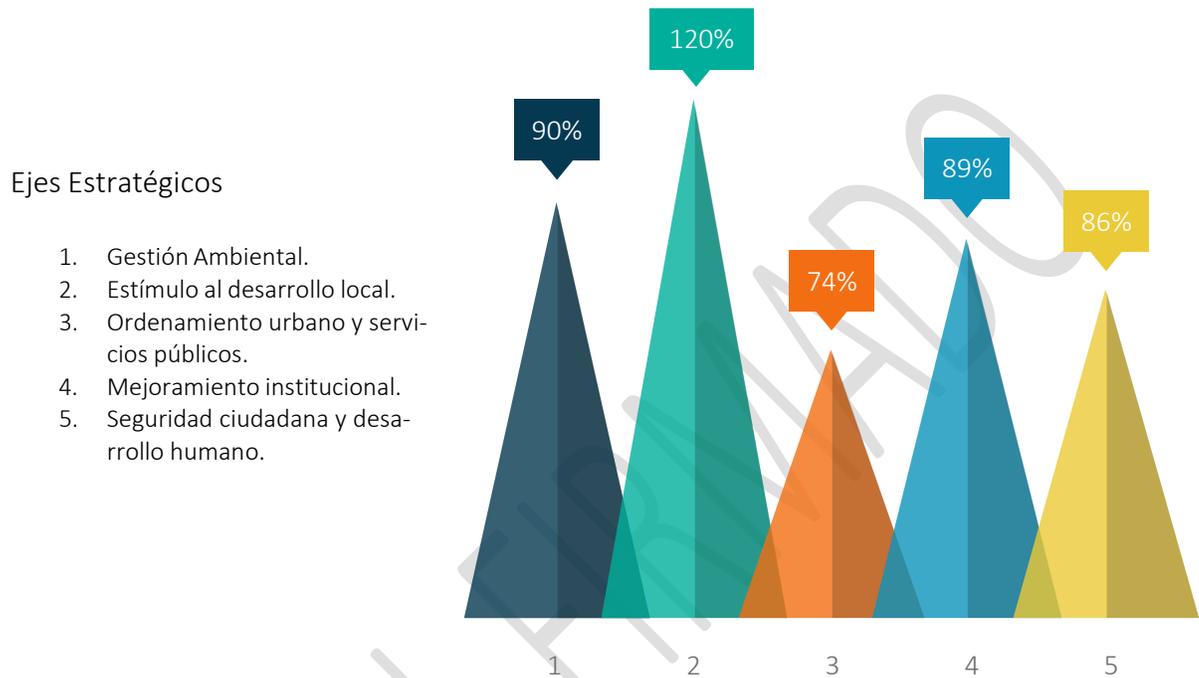


Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Estratégicos de la Municipalidad.

Se puede observar que en general los ejes estratégicos coinciden en su mayoría en ambos Planes estratégicos.

De lo anterior es importante conocer la ejecución de planes, programas y proyectos de las actividades del Plan Estratégico 2012-2017 acumulados al 2017, por lo que a continuación se resume dicha información:

Figura N°3
 Cumplimiento de Plan Estratégico 2012-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estratégico 2012-2017.

Tal como se observa en el gráfico anterior, dicho Plan durante el periodo de su vigencia concentró mayormente sus esfuerzos en el eje estímulo al desarrollo local, superando incluso las actividades establecidas y menos en el eje de Ordenamiento urbano y servicios públicos, que es el que refleja un menor cumplimiento.

VI. ANÁLISIS Y VIABILIDAD TÉCNICA DEL REDISEÑO DE PROCESOS REALIZADO POR LA CONSULTORÍA EXTERNA EN LA MUNICIPALIDAD DE BELÉN.

Para realizar un análisis del Rediseño de procesos realizado por CIP de Costa Rica, el cual respondía a un entregable físico denominado como “Manual de procesos y flujos de procesos rediseñados”, se debe entender previamente a qué hace referencia la empresa con un manual de procesos y flujos de procesos rediseñados.

En primera instancia se debe entender que los procesos no se realizan únicamente en el departamento o estructura organizacional que es responsable del mismo, sino que este es un flujo de trabajo que pasa de

una persona a otra y de un departamento al próximo, por lo que implica a más de un área, según definición de (Robson & Ullah, 1996)

Relacionado con lo anterior, para los diagramas de flujo de proceso el país cuenta con un marco diseñado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica denominado “Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo” en el que se detallan las diferentes nomenclaturas que se pueden utilizar para la diagramación de procesos y las reglas que deben cumplir los procesos en general. En este documento se define Los diagramas de flujo también conocidos como flujogramas son como “...una representación gráfica mediante la cual se representan las distintas operaciones de que se compone un procedimiento o parte de él, estableciendo su secuencia cronológica. Clasificándolos mediante símbolos según la naturaleza de cada cual.”¹ Es decir, son una mezcla de símbolos y explicaciones que expresan secuencialmente los pasos de un proceso, de forma tal que este se comprenda más fácilmente” (MIDEPLAN, 2009)

Con base en lo señalado, el rediseño de procesos tiene como propósito lograr más con menos recursos, tiene que ver con las modificaciones en la manera de trabajar, esto para reducir costos, elevar la calidad, incrementar la rapidez y favorecer a competitividad.

Para el rediseño de proceso, según (Cadle, Paul, & Turner, 2014), se debe colocar el proceso existente a un lado y teniendo en cuenta el evento de actividades que desencadena el proceso y el resultado que se desea lograr, poder realizar una mejor ruta entre ellos.

Con la explicación realizada, se pretende aclarar que el rediseño de procesos implica que, una vez conocido el proceso existente, se realice el respectivo análisis para la elaboración de los nuevos procesos. Por lo tanto, para la evaluación del producto físico diseñado por la empresa CIP de Costa Rica se espera que está presente los procesos actuales y los procesos rediseñados, así como las ventajas del rediseño.

De lo anterior, se puede concluir que el rediseño organizacional implica un cambio en la estructura organizacional y que puede responder este cambio a un cambio en los procesos, por lo que tienen relación en cuanto al nuevo diseño de los procesos implique un cambio de estructura y para lo cual se debe realizar el análisis de estos una vez aprobados los procesos rediseñados.

A. Análisis de la estructura del entregable “Rediseño de procesos”.

Como parte de los entregables de la empresa CIP de Costa Rica, se encuentra el Rediseño de Procesos y estructura con visión procesal, el cual fue remitido a la Municipalidad mediante un informe que contiene un total de ocho apartados como se muestra a continuación:

Figura N°4
 Entendimiento entregable rediseño de procesos.



Fuente: Elaboración propia con base en informe Rediseño de Procesos empresa CIP de Costa Rica.

De lo anterior además se extrae que el contenido de cada uno de los apartados es el siguiente:

- La primera parte de Generalidades contempla el marco metodológico, objetivos y justificación del proceso de reorganización institucional.
- En la segunda parte se explican los antecedentes. Que contempla 11 páginas de definiciones, entre las que se indica la Gestión por resultados como marco referencial del rediseño de procesos y se define qué es Gestión por resultados, su implementación, principios y metodología.
- En la parte tres “Hacia una visión institucional” incluye los supuestos metodológicos, desafíos estratégicos, productos a generarse por los procesos rediseñados, marco estratégico del rediseño. Administración de procesos desde la perspectiva del BPM y el rediseño de la Municipalidad de Belén. Este apartado contempla 30 páginas de definiciones
- La cuarta parte se titula “Productos Propuestos y sus características”. Tiene las caracterizaciones de los procesos de los departamentos.
- La parte cinco, corresponde a las conclusiones sobre el rediseño de los procesos.
- La parte seis son las recomendaciones y el siete la bibliografía.

B. Análisis Rediseño de Procesos realizado por la empresa CIP de Costa Rica

b.1 Con respecto al entregable de la empresa CIP sobre Rediseño de Procesos y estructura con visión procesal.

Del análisis realizado sobre la documentación del Rediseño señalado anteriormente, en ninguno de los apartados este documento se observa lo siguiente:

- El análisis de los procesos actuales de la Municipalidad.
- La comparación o mejoramiento de estos procesos actuales de la Institución con respecto al rediseño de procesos planteado por la empresa CIP de Costa Rica S.A.
- La simbología utilizada para el rediseño de procesos propuesto.
- El análisis de la estructura actual para poder llegar a un rediseño que sea más beneficioso para la municipalidad respecto al que se tiene actualmente.

b.2 Con respecto a lo requerido en el cartel.

Con respecto al análisis realizado entre lo entregado por la empresa CIP de Costa Rica y lo requerido por la Municipalidad en el cartel de la contratación, se observó que dicha empresa cumplió con lo referido, ya que en primera instancia en el apartado “Procesos rediseñados” se encuentran, las funciones básicas enlistadas para cada proceso de la Municipal y esto al tener todos los procesos definidos para la Municipalidad de Belén puede ser considerado como un Manual de Procesos.

Por otro lado, en cuanto a la solicitud de la administración de los flujos de procesos rediseñados, dentro del entregable de la empresa CIP de Costa Rica se encuentra descrito el apartado “Diagrama de flujo del proceso”, que al estar en esta parte de rediseño cumplen con lo solicitado en el cartel de flujo de procesos rediseñados.

Sin embargo, se debe hacer notar que en la “Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo”, tampoco muestra cuál la simbología utilizada por la empresa CIP de Costa Rica, aunque se debe hacer notar que ni en el cartel ni en la oferta de la empresa se especifica la utilización de alguna de estas simbologías.

b.3 Con respecto a lo ofertado por la misma empresa.

La metodología de trabajo definido por empresa contratada para esta etapa de la contratación, fue la siguiente:

“A partir de los resultados diagnósticos y del marco estratégico, sustentados en la dimensión jurídica en que opera la organización se procede con el rediseño de los procesos fundamentales de trabajo. Para cada proceso se establece su caracterización (justificación y objetivos), la arquitectura de procesos, el diagrama de entradas y salidas y el respectivo flujograma.

Se plantean además mecanismos de coordinación entre los procesos rediseñados y de sus relaciones e interrelaciones con agentes del entorno y procesos o áreas institucionales desconcentradas a diferentes niveles”.

Respecto al documento como producto físico de la etapa 5. La metodología desglosada ofrece:

- a. A partir de los resultados diagnósticos y del marco estratégico.
- b. Sustentado en la dimensión jurídica
- c. Rediseño de procesos fundamentales de trabajo
- d. Para cada proceso caracterización (justificación y objetivos), la arquitectura del proceso, el diagrama de entradas y salidas, y el respectivo flujograma.
- e. Mecanismo de coordinación entre los procesos rediseñados y sus relaciones e interrelaciones con agentes del entorno y procesos o áreas institucionales desconcentradas a diferentes niveles.

Producto del análisis realizado se observó que la empresa contratada incumplió con lo ofertado en lo siguiente:

1. Diagnóstico y Plan Estratégico.

La empresa CIP de Costa Rica estableció como metodología de trabajo para esta etapa de la contratación, lo siguiente que a partir de los resultados diagnósticos y del marco estratégico, se procedería con el rediseño de procesos fundamentales de trabajo, a pesar de ello la relación de dicho producto con el Plan Estratégico es débil, puesto que no se contrasta los objetivos del plan con los cambios del proceso propuestos.

2. Sustentación Jurídica.

Dentro del apartado del informe de CIP de Costa Rica S.A denominado “Supuestos metodológicos para el rediseño de procesos” se considera un supuesto que reza “Los análisis realizados por el equipo de CIP de Costa Rica permiten indicar que la propuesta de rediseño tiene viabilidad jurídica”. Este aspecto no cumple con lo ofrecido, ya que suponer no es lo mismo que sustentar. Este es un aspecto de gran importancia considerando que las municipalidades están sujetas a leyes y reglamentos ya que son una institución del sector

público.

3. Rediseño de procesos fundamentales de trabajo

Con respecto al apartado “Procesos de procesos rediseñados” no se obtuvo evidencia de los procesos actuales de la Municipalidad, la comparación o mejoramiento de los procesos al realizar el rediseño de los procesos, la simbología utilizada para el rediseño de procesos propuesto, ni el análisis de la estructura organizacional actual para poder llegar a una propuesta de rediseño.

4. Para cada proceso caracterización (justificación y objetivos), la arquitectura del proceso, el diagrama de entradas y salidas, y el respectivo flujograma.

Cada proceso describe un propósito que se puede considerar es su objetivo. Sin embargo, la justificación, utilizando esta palabra específica no se encuentra en el entregable bajo análisis.

Los procesos muestran diagramas SIPOC, que tienen las entradas y salidas de estos y un flujograma, sin embargo, el flujo de procesos no utiliza simbología internacionalmente aprobada según la “Guía para la elaboración de Diagramas de flujo” que establece MIDEPLAN. Ni el detalle de las actividades secuenciales que es usual en este tipo de trabajo.

Se concluye que el entregable cumple con lo definido en la Oferta de Licitación entregada por CIP de Costa Rica, respecto a: “Para cada proceso caracterización (justificación y objetivos), la arquitectura del proceso, el diagrama de entradas y salidas, y el respectivo flujograma, sin embargo, no existe una justificación de los aspectos modificados en los procesos rediseñados, es decir cuál fue el cambio que hubo en el proceso y que motivo este cambio.

Además, no muestra el diagrama de flujo de procesos actuales ni los problemas que podrían motivar el cambio de dicho proceso, según las mejores prácticas internacionales.

Al igual que en el análisis de diagnóstico institucional y el Plan Estratégico, los incumplimientos del presente apartado representa un quebrantamiento a la Ley de Contratación Administrativa en lo que sigue:

“ARTICULO 13.-

Fiscalización. La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista

deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. Si la Administración no fiscaliza los procesos, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.” (Lo resaltado no es del original).

“ARTICULO 20.-

Cumplimiento de lo pactado. Los contratistas están obligados a cumplir, cabalmente, con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente, en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato.”

Por otra parte, en concordancia a las responsabilidades que ejerce un funcionario al ostentar la figura de Administrador de Contrato el abogado Ernesto Jinesta L. cita:

“La fiscalización es una prerrogativa que le permite a la administración contratante velar de manera permanente por la ejecución cabal del contrato y, por consiguiente, para su pleno cumplimiento.

Esta facultad puede ser ejercida durante toda la fase de ejecución contractual, para lo que, correlativamente, el contratista debe brindar las facilidades necesarias. Para una verificación real y efectiva, la administración pública puede prescindir de las formas jurídicas que utilicen los agentes económicos, cuando no correspondan con la realidad –principio de la realidad económica- (artículo 13, párrafo 1°, LCA).

Como consecuencia del ejercicio del derecho de fiscalización, la administración contratante puede solicitarle al contratista la corrección de cualquier desajuste en el cumplimiento fiel y exacto de las obligaciones contractuales (artículo 13, párrafo 2°, LCA).

La omisión administrativa en ejercer este derecho no exime al contratista de cumplir con sus obligaciones y de las responsabilidades consiguientes por incumplimiento contractual (artículo 13, párrafo in fine, LCA).”¹⁰

Además, ante la omisión administrativa de fiscalización se violentó el principio de “Control de Procedimientos” del cual la Sala Constitucional ha externado lo siguiente:

“Principio de Control de Procedimientos. Del control de los procedimientos, principio por el cual todas las tareas de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización en aras

¹⁰ Derechos y obligaciones de la administración contratante y del contratista, Ernesto Jinesta L.

de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos.”¹¹

De lo anterior se entiende que las partes deben cumplir con las condiciones pactadas en el contrato administrativo siempre tomando en cuenta lo dispuesto en la normativa de contratación administrativa, así como sus principios generales. Sobre el tema, el Tribunal Contencioso Administrativo, asertivamente, expone lo siguiente:

“(…) con base en el cartel y los contenidos de la oferta adjudicada, es que se funda el respectivo contrato administrativo, el cual, debe interpretarse, desde la base de los instrumentos legales que lo integran, sea, el cartel o pliego de bases, la oferta adjudicada y la normativa y principios propios de la contratación administrativa.(…)

En razón de lo anterior, en materia de contratación administrativa, la determinación del cumplimiento efectivo de la obligación por ambas partes contratantes debe hacer referencia tanto al cartel como a la oferta considerada de manera integral, y siempre orientado al cumplimiento del principio de buena fe entre las partes suscribientes y en atención al interés público que orientó la decisión de la Administración de realizar la respectiva contratación.”¹²

VII. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES

De acuerdo con los aspectos descritos anteriormente, es posible concluir lo siguiente:

1. El análisis sobre las características de la contratación de acuerdo con el Cartel diseñado por la Municipalidad evidencia la falta de definición de las especificaciones técnicas y metodológicas que se debían cumplir para cada uno de los productos solicitados. Ante esta situación, cualquier oferente que resultara adjudicado tendría la posibilidad de proponer su metodología deseada y puntos a abordar en cada producto, situación que representa un riesgo para la Municipalidad que puede afectar sus intereses y no cubrir sus necesidades, al recibir un producto que no llene los requerimientos y calidad esperada.
2. El cartel especifica en el objeto de la contratación “proceso de capacitación y acompañamiento (coaching)” y en cada uno de los productos de conocimiento indica que serían apoyados por coaching lo cual genera confusión debido a la utilización del término coaching ya que esta definición consiste en entrenamiento a funcionarios específicos sobre alguna habilidad que se desee que la persona desarrolle y no como capacitación.

¹¹ Cf., Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución No. 998-1999, 16 de febrero de 1998, 11.30 horas.

¹² Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, resolución No. 83, 07 de octubre del 2014, 11 horas

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

3. De acuerdo con la revisión efectuada al Diagnóstico Institucional no presenta evidencia de un análisis pertinente dentro del contexto municipal costarricense y en específico que se centre en la realidad de la Municipalidad de Belén, además, contiene aspectos que no agregan valor como: sector salud y tiendas deportivas.
4. En el diagnóstico tampoco se observa la relación existente de este, con los productos posteriores, como el Plan Estratégico y del Rediseño de los Procesos.
5. Al evaluar la diferencia entre lo propuesto por la empresa en su oferta y lo entregado a la Municipalidad como producto final, se concluye ante la falta de evidencia que el proveedor contratado incumplió con lo siguiente:
 - a. Un análisis de los procesos de las dependencias y unidades organizativas de la Municipalidad.
 - b. Una evaluación del uso y aprovechamiento de los recursos informáticos y de tecnología de la información y su impacto en los procesos de trabajo de la organización.
 - c. Evidencia clara que demuestre que se hayan realizado entrevistas a las autoridades de la administración superior (Concejo Municipal).
 - d. Análisis documental de legislación e instrumentos procedimentales de trabajo que afectan a los procesos de trabajo de la organización.
 - e. Análisis documental de planes estratégicos y operativos de la institución ni de instrumentos normativos y procedimentales que afectan la gestión y el desarrollo humano en la organización.
6. El diagnóstico contiene un apartado sobre la estructura organizacional actual y sus características, el desarrollo de este apartado no evidencia que se haya hecho un análisis sobre la misma, sino que se presentan una serie de consideraciones generales que las organizaciones deben tener en cuenta relacionadas con temas de estructura, lo anterior pudo haber impactado en el producto de rediseño de procesos, por cuanto no se observó en el documento una base que sustente la propuesta de modificación de la estructura actual de la Municipalidad. En conclusión, se puede indicar que la empresa cumple con lo ofrecido de una manera limitada pero que podría ser de poca utilidad para la institución, ya que es un texto tipo académico.
7. Del análisis general al Plan Estratégico propuesto por la empresa CIP de Costa Rica S.A se puede concluir que el mismo no contiene indicadores de los objetivos específicos, lo que imposibilita conocer si estos fueron alcanzados, las metas fueron logradas en las fechas definidas y los responsables de ello. Además, en cuanto a las actividades establecidas, estas no tienen fechas de realización y responsables de ejecutarlas, lo anterior dificultaría el seguimiento y cumplimiento de dicho plan.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-02-2019

8. Considerando que la Municipalidad de Belén es un ente público, los productos entregados por la empresa CIP de Costa Rica S.A relacionados con el Plan Estratégico y el Rediseño de los Procesos, no cumplen con la totalidad de requisitos que establecen los documentos guías del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), ya que de un total de 22 aspectos a considerar, el 68% de estos no fueron contemplados por dicha empresa.
9. Del análisis efectuado sobre el Plan Estratégico propuesto por la empresa CIP de Costa Rica, el cual tiene un horizonte de veinte años, se determinó que no es el acostumbrado tanto a nivel general como en Costa Rica, ya que, para este tipo de planes, las Municipalidades del país en su mayoría utilizan plazos en el orden de cinco años.
10. Con respecto a lo especificado en el cartel y la oferta sobre la Fase estratégica, se debe anotar que la calidad y pertinencia de algunos de los insumos es poco satisfactoria, en particular porque no demuestra aplicabilidad al sector municipal, al país y al cantón de Belén, tal es el caso de; las tendencias generales, el modelo de orientación estratégica y el análisis documental de la legislación.
11. Aunado al punto anterior, como parte del producto físico especificado en el cartel y en la oferta se solicitó un entregable denominado *“Planes institucionales de largo, mediano y corto plazo formulados a partir los nuevos conocimientos, con sus presupuestos de apoyo”*, sin embargo la Municipalidad únicamente recibió un Plan Estratégico con un plazo de 20 años.
12. El Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de Belén 2018-2038 no contiene todos los elementos necesarios de un Plan Estratégico contemporáneo, ya sea de instituciones públicas o privadas, entre los principales están: los objetivos estratégicos carecen de indicadores relacionados con estos, el análisis del marco de jurídico, los productos institucionales de la institución, así como un apartado del seguimiento y monitoreo y su divulgación.
13. Al analizar la propuesta de Rediseño de Procesos presentada por la empresa CIP de Costa Rica, se concluye que, aunque cumplieron parcialmente con lo ofrecido, esta carece del análisis de viabilidad jurídica, aspecto de vital importancia que no se puede ignorar a la hora de implementar cambios en los procesos y en una propuesta de nueva estructura organizacional, ya que podría invalidar lo realizado en dicha propuesta.
14. Aunado a lo anterior, se puede concluir también que el documento presentado por la empresa contratada en el desarrollo del rediseño de procesos adolece de los siguientes aspectos fundamentales:
 - No se presentan en el documento los procesos como son en la actualidad y luego cómo se propone se rediseñen.

- No se tiene evidencia de que haya habido una presentación de la propuesta de cada rediseño con sus ventajas y riesgos.
 - No se utiliza diagramación de flujos internacionalmente aceptada, ni tampoco se reflejó la simbología utilizada para el rediseño de procesos propuesto.
 - La relación del Plan Estratégico con los procesos rediseñados es muy débil puesto que no estos no están alineados con los objetivos del plan según los cambios propuestos.
 - El rediseño ignora aspectos de costos, de modo que podría resultar en aumento de estos.
15. En el entregable “Rediseño de Procesos”, la empresa que lo elaboró, afirma lo siguiente: *“El rediseño propuesto plantea flujos de trabajo dinámicos sobre los cuales no se visualizan acumulación de tareas o actividades que conlleven a la generación de cuellos de botella o inhibidores del rendimiento del proceso rediseñado, más allá de las ciclicidad o estacionalidad que por normativa se establecen de forma periódica a acciones particulares de algunos procesos”*, de lo anterior, se puede extraer que dicho documento no presenta ningún análisis de cargas de trabajo y de los tiempos de los procesos en actividades y tareas que permitan respaldar dicha afirmación, tampoco se observó un análisis de puestos y los cambios en las tareas, por lo que no se tiene evidencia del impacto y los cambios que tienen los procesos rediseñados, ni de la mejora en tiempos o costos que estos vayan a generar, dicha situación podría dificultar el análisis de estos nuevos procesos y su beneficio a nivel institucional.
16. La empresa CIP de Costa Rica en su entregable “Rediseño de Procesos” presentó las siguientes conclusiones:
- La incidencia presupuestaria no es significativa.
 - La homologación de cargos no se dificultará.
 - Técnicamente no se visualizan dificultades procedimentales ni debilidades en el equipo humano en materia de conocimiento temático que dificulten o impidan la adecuada y oportuna implementación de las propuestas que se hacen.
 - No hay impedimentos técnicos para vincular los riesgos a los procesos de trabajo como se verá en la propuesta correspondiente a la gestión de riesgos que se planteará.
 - Dado que los procesos planteados no han sido sometidos a pruebas piloto no se han podido establecer los tiempos de proceso, aun cuando se estima que la armonización de relaciones propuestas reducirá considerablemente los tiempos de los procesos con respecto a sus similares actuales.

De acuerdo con lo mencionado el respaldo para cada una de estas conclusiones debió de haber sido registrado y justificado en el documento, ya que, de otro modo, no hay evidencia para sustentarlas debido a que las mismas carecen de respaldo documental.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

AL CONCEJO MUNICIPAL DE BELÉN.

1. Valorar en conjunto con la Administración las conclusiones externadas en el presente informe, para que de conformidad con lo que establece el marco jurídico y técnico en la materia, se determinen las acciones correspondientes para contar con instrumentos que respondan a las necesidades de la Municipalidad y que a su vez se evite exponer a la institución a riesgos de tipo operativo y legal.

A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

2. Desarrollar por parte de la Administración, los mecanismos de control necesarios en la elaboración y aprobación de los carteles a nivel institucional, con el fin de que los mismos se realicen con fundamento en las razones técnicas, jurídicas y económicas que justifiquen las condiciones que allí se incorporen, con fundamento en la necesidad pública que requiera la Municipalidad y a los principios de la justicia, lógica y conveniencia, para evitar a futuro omisiones como las expuestas a través del presente informe que expongan a la institución a aceptar productos que no se ajusten con la calidad y pertinencia requerida por esta.
3. Diseñar como parte de las responsabilidades de la Administración, las actividades de control que le permitan a la Municipalidad velar de manera permanente por la ejecución cabal del objeto de la contratación, y, por consiguiente, su pleno cumplimiento, lo anterior debe ser comunicado y divulgado al personal municipal de la mano con una adecuada capacitación a dichos funcionarios sobre las responsabilidades adquiridas en la respectiva fiscalización de los contratos.
4. Solicitar a la empresa contratada la entrega de cada uno de los productos ofertados que no fueron remitidos a la Municipalidad y de los cuales ya se realizó el desembolso respectivo, dichos productos responden tanto al Diagnostico Institucional, el Plan Estratégico y el Rediseño de procesos, lo anterior debido a que la omisión administrativa en ejercer el derecho de solicitar lo ofertado, no exime al contratista de cumplir con sus obligaciones y de las responsabilidades consiguientes.

De conformidad con lo descrito en párrafos anteriores, se le solicita informar a esta Auditoría Interna, en un plazo de 30 días hábiles, sobre la recomendación formulada, y además otras actividades de control ejecutadas con relación a los temas señalados en este oficio.

Atentamente,

MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

CC.:
Archivo.

ORIGINAL FIRMADO