

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El estudio forma parte de la secuencia de estudios programados en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2009 y de las solicitudes de estudio prioritarias enviadas por el Ministro de Educación.

1.2 Objetivo General

Evaluar el grado de coherencia administrativa y jurídica observada por parte de la unidad de PROMECE (Programa de Mejoramiento de la Calidad) en el proceso seguido para la contratación de consultores individuales, cuyos recursos provienen del préstamo otorgado por el Banco Mundial para el fortalecimiento del sistema educativo costarricense.

1.3 Alcance

El estudio comprendió el análisis de los procedimientos llevados a cabo para el desarrollo de la actividad formulada en el Plan Operativo Anual de PROMECE del año 2009, consistente en elaborar 30 diagnósticos participativos en comunidades seleccionadas, de acuerdo con los macroobjetivos del proyecto de Eficiencia y Equidad.

El estudio fue realizado por la Licda..., bajo la dirección del Lic..., jefe del Departamento de Auditoría de Programas.

1.4 Limitaciones

Se tuvo algunos retrasos en la entrega de información por parte de entes externos relacionados.

1.5 Comunicación de resultados

El día de 12 de febrero del 2009, se comentó el borrador del presente informe con el Director de PROMECE, Lic. xxx y la Licda. xxx., asesora legal.

2. COMENTARIOS

El enunciado con el código 4.1.13 del Plan Operativo Anual (P.O.A.) 2009, describe la meta de ejecutar, en diversas comunidades seleccionadas, 30 diagnósticos participativos, los que, para efectos de la contratación de consultorías individuales, fueron agrupados en 12 actividades. Las acciones que se emprendieron para esa contratación son precisamente el objeto del siguiente análisis cuyo abordaje se hizo desde cuatro temáticas relacionadas: eficacia jurídica, ordenamiento presupuestario, decisiones propias del procedimiento vigente y el control de la ejecución contractual.

2.1 MARCO JURÍDICO GENERAL Y ESPECÍFICO DE LA CONTRATACIÓN

Naturaleza legal. La Ley 8321 del 16 de octubre de 2002 y la Ley 8558 del 9 de junio de 2005 que hacen referencia al contrato de préstamo N° 7284-CR entre el Banco Mundial y el Gobierno de la República de Costa Rica para el desarrollo del proyecto de Equidad y Eficiencia de la Educación, definen a PROMECE como la unidad coordinadora responsable de la supervisión y evaluación de los dineros que se ejecuten en torno a este proyecto. Con esta atribución, dicha dependencia nace a la vida institucional como un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Educación Pública.

Normativa pertinente a la aplicación de los fondos. El artículo 4 de la Ley 8558, referente a contrataciones, señala que la normativa establecida en el contrato de préstamo prevalecerá sobre la legislación nacional; a su vez la contratación de personal deberá respetar lo estipulado en la Ley 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Sin embargo, de acuerdo con los postulados jurídicos de la teoría Jerarquía de las Fuentes, la Constitución Política ostenta un rango mayor absoluto que cualquier acuerdo internacional y que los principios que rigen la actividad económica financiada con fondos de la Hacienda Pública, están consagrados en el artículo 182 de nuestra Carta Magna. La Sala Constitucional en su voto N°998-98 ha sustentado que esos principios de rango constitucional se ven complementados con aquellos que en el nivel legal, establece la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en sus artículos 4, 5 y 6. Concretamente, hace referencia al procedimiento de contratación como el mecanismo más apto para el control de la Hacienda Pública y de los recursos financieros del Estado, constituyéndose, entonces, en principio de orden público derivado de norma constitucional.

Para su correspondiente comprensión, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su artículo 8, define Hacienda Pública como:

La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso

presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Objeto del gasto del Préstamo

El producto integral de cada contratación individual (CI) consiste en una metodología que posibilite la construcción del sub-proyecto educativo que mejore el acceso, la pertinencia y la equidad de la educación en regiones como Limón, Buenos Aires, Turrialba, Coto Brus y San Carlos

En el desarrollo del diagnóstico general se identifican específicamente los siguientes productos:

- Metodología y plan de trabajo con su respectivo programa y asignación de recursos.
- Investigación de las características sociales, culturales, productivas y educativas de la comunidad educativa.
- Diagnóstico participativo, caracterizando los problemas causas efectos y los nuevos retos/demandas educativas.
- Proyecto de mejora (plan de vida comunitario)
- Sistematización de los procesos y etapas realizadas para obtener los productos.
- Preparación técnica de un equipo regional/local mínimo de 10 personas en la metodología desarrollada.

2.2 MARCO PRESUPUESTARIO DE LA CONTRATACIÓN

Análisis comparativo entre presupuesto de referencia y precio adjudicado.

El monto presupuestado para la contratación global de las consultorías e incluido en el POA 2009, se fijó en \$249.325.000, monto del que, de acuerdo con las certificaciones emitidas por el componente financiero de PROMECE, se disponía efectivamente en la cuenta bancaria respectiva.

Esta suma se sustentó en la oferta económica presentada por la empresa Escala, la cual participó en un primer proceso licitatorio que se declaró fallido, dado que la firma adjudicada decidió retirarse del concurso. De esta manera, según lo explicado por las autoridades de PROMECE en oficio 466-2009, si un profesional de la firma Escala ofertó \$16.500 por 3 meses, ese dato se extrapoló a un plazo de cinco meses para un promedio mensual de \$3.000 y un precio de referencia total de \$15.000. Cabe aclarar que la oferta de la firma Escala incluía la participación de un grupo interdisciplinario, conformado por un sociólogo, un economista, un antropólogo, un educador y un coordinador de proyecto; asimismo, los productos solicitados, sitios de atención, y otras características de la intervención diferían de los nuevos términos en que se

pactó la contratación finalmente efectuada, por lo que el criterio usado no guarda consistencia alguna.

Es decir, el precio referencial no corresponde a un ejercicio científico de estimación razonable de costos, producto de un análisis sustantivo y objetivo, sino a un criterio sin congruencia técnica, con base en un juicio personal. Por lo tanto se omitió la elaboración de una investigación de mercado que permitiera disponer de un costo aproximado de un diagnóstico con los requerimientos reales, tendiente a salvaguardar los intereses institucionales.

Al respecto la Norma General de Control Interno 3.7, Cuestionamiento periódico de los supuestos de planificación, en su declaración interpretativa dice:

Mediante la evaluación de los supuestos de planificación y de la forma como han sido afectados por la dinámica de los riesgos, la institución podrá identificar la necesidad de revalorar las bases sobre las cuales se han apoyado los procesos institucionales—incluyendo la planificación—, para reconciliarlas con la realidad imperante y convertirlas, a la luz de tales riesgos y de las condiciones actuales, en instrumentos efectivamente útiles para definir el rumbo que se quiere imprimir al quehacer organizacional.

También el artículo 9 del reglamento sobre refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, acerca de las *Presunciones y responsabilidad de la Administración* señala:

... Es responsabilidad exclusiva de la Administración constatar la razonabilidad del precio...

...Corresponde a la Administración y al contratista garantizar, según sea el caso, el cumplimiento de los permisos, licencias, estudios y en general cualesquiera otros requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para la ejecución del objeto contractual.

Con base en el mencionado parámetro, a la mayoría de los 30 diagnósticos se les asignó un monto referencial de \$15.000; excepto el presupuesto asignado a las contrataciones CI-11 y CI-13 que fue menor y los casos de las contrataciones CI-08 y CI-12 en las que se fijó un monto superior (\$22.500 por cada uno de los 2 diagnósticos solicitados en cada consultoría).

Esta ausencia de uniformidad en la aplicación de un criterio escogido ligeramente, no fue argumentada técnicamente, por lo que se desconoce el motivo para incrementar en \$7500 - un 33% adicional- la base de referencia. Coincidentemente, el precio aprobado para el pago del consultor en la contratación CI-08, fue de prácticamente \$22.500 por diagnóstico, según se muestra el cuadro 1. En oficio 466-2009, folio 92, el Director de PROMECE

indica que “...por error se consignaron dos consultorías con un monto de \$45.000 cuando lo correcto era \$30.000.” Pese al supuesto error que se aduce, no hubo rectificación del presupuesto, puesto que de haberse subsanado el error, el monto de la oferta hubiese sobrepasado el contenido económico correspondiente al parámetro general. En esas circunstancias, el supuesto error indujo a la posibilidad de pagar un sobreprecio y de descartar ofertas competitivas en cuanto a precio.

Otros hechos que reflejan las inconsistencias del mecanismo de estimación del precio referencial lo constituyen, por un lado, las diferencias significativas de éste último en relación con el precio finalmente adjudicado, (ver cuadro 1) y por otro lado, la marcada oscilación entre los montos de distintas ofertas económicas aprobadas, según se ilustra en el gráfico 1, lo que preliminarmente no se explica, en virtud de que responden a un servicio cuyas especificaciones y dimensiones de presentación son similares. Esto contrasta con los principios de economía que deben privar en la confección y ejecución de los presupuestos públicos, particularmente en lo referente a los artículos 4 y 5 de la Ley 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señalan:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados.

[...]

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley. (Subrayados no son del original)

**Cuadro N° 1
Relación Porcentual
Costo Adjudicado vs. Presupuesto Referencial por Diagnóstico.**

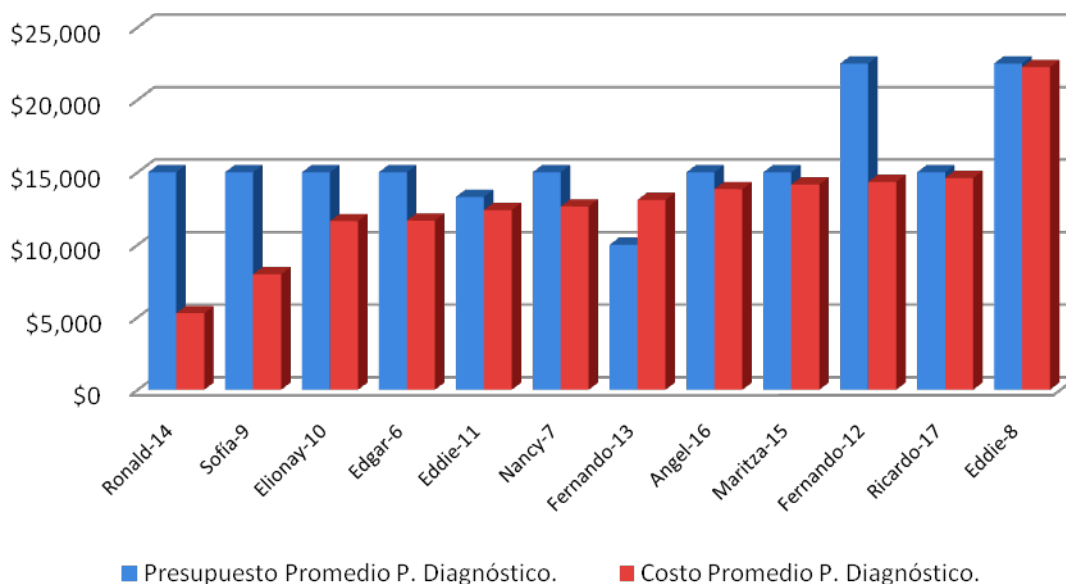
Consultoría	Presupuesto Referencial Total (miles de\$)	Diagnósticos	Presupuesto Referencial por Diagnóstico. (miles de\$)	Costo Real Adjudicado Promedio Por Diagnóstico. (miles de\$)	Relación % Costo /Presupuesto por diagnóstico
-CI-14-	45	3	15	5,28	35%
-CI-09-	45	3	15	7,97	53%
-CI-12-	45	2	22,5	14,34	64%
-CI-10	30	2	15	11,62	77%
-CI-06-	45	3	15	11,67	78%
-CI-07-	30	2	15	12,64	84%
-CI-16-	45	3	15	13,84	92%
-CI-11-	40	3	13,3	12,39	93%

INFORME N° 01-10 PROMECE C.I. CONTRATACIONES DE CONSULTORES

-CI-15-	45	3	15	14,16	94%
-CI-17-	30	2	15	14,6	97%
-CI-8-	45	2	22,5	22,25	99%
-CI-013-	20	2	10	13,1	131%

Fuente: POA 2009 y Ofertas económicas aceptadas a los consultores adjudicados.

Gráfico N° 1
Comparación Nominal
Costo Adjudicado vs. Presupuesto Referencial por Diagnóstico.
(En Millones de Colones)



Fuente: POA 2009 y ofertas económicas adjudicadas.

2.3 MARCO DECISORIO DEL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICIÓN

Perfil del servicio de consultoría a contratar En la licitación 2007-SBC000001-PROV promovida anteriormente para la contratación de los diagnósticos aquí referidos, se recibieron las ofertas de dos entidades manifestando su interés. No obstante, pese a ese antecedente, no se contempló la posibilidad de volver a aplicar el proceso para contratar una firma y, por el contrario, se procedió con las contrataciones individuales.

En la aplicación del mecanismo elegido de contrataciones individuales, no se observó una evaluación comprensiva del riesgo que conlleva la contratación de este tipo de consultores para realizar una misma tarea en diferentes regiones, con las implicaciones en la multiplicidad de relaciones, metodologías, trámites

INFORME N° 01-10 PROMECE C.I. CONTRATACIONES DE CONSULTORES

administrativos y de contingencias que se suceden alrededor de una situación con tanta pluralidad de frentes de trabajo.

Al respecto las normas de contratación del Banco Mundial citan:

5.1 Normalmente se emplea a consultores individuales para servicios para los que a) no se necesitan equipos de personal, b) no se necesita apoyo profesional adicional externo (de la oficina central), y c) la experiencia y las calificaciones de la persona son los requisitos primordiales. Si debido al alto número de consultores individuales la coordinación, la administración o la responsabilidad colectiva se hicieran difíciles, sería preferible contratar a una firma de consultores. (Subrayado no es del original)

Validez de las ofertas técnicas curriculares. De conformidad con las instrucciones escritas relativas al plazo máximo de entrega en cuanto a fecha y hora, se determinó que un total de 9 ofertas se recibieron de forma extemporánea; incumplimiento que de acuerdo con el principio de igualdad de participación ocasiona que las ofertas técnicamente queden fuera de concurso. No obstante, no sólo se procedió a su recibo y la apertura de las mismas, sino que fueron sometidas a valoración, resultando 3 de ellas adjudicadas en los contratos, tal y como se detalla en el siguiente cuadro.

**Cuadro N°2
Detalle de Ofertas Extemporáneas
día 09-10-2008**

Consultoría	Consultor	Hora limite	Hora de recepción	Adjudicado
CI-06 Prov.	xxx	7:30 am	7:48 am	
CI-08 Prov.	xxx	8:30 am	3:34 pm	SI
CI-09 Prov.	xxx	9:00 am	3:34 pm	
*-CI-10 Prov.	xxx	9:30 am	3:30 pm	SI
*CI-11 Prov.	xxx	10:00 am	3:36 pm	SI
CI-11Prov.	xxx	10:00 am	3:34 pm	
CI-12 Prov.	xxx	10:30 am	12:55 pm	
CI-13 Prov.	xxx	11:00 am	12:55 pm	
CI-17 Prov.	xxx	14:30 pm	3:34 pm	

Fuente: Actas de recepción de ofertas.

Cabe destacar que tal margen de tolerancia no fue concedido por PROMECE en la anterior licitación 2007-SBC000001-PROV orientada al mismo propósito, pues dejó fuera de concurso a la Universidad... por el retraso en su oferta de 3 minutos con respecto a la hora fijada.

Lo comentado es contrario a los principios inmersos en la Ley de Contratación Administrativa, concretamente en su artículo 5: “*En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales.*” Esto, por cuantos algunos participantes pudieron beneficiarse de una extensión de tiempo al margen de lo establecido, para completar los requisitos de la oferta. También refleja una endeble gestión del sistema de control interno que respalda el procedimiento de contratación, pues, como en el ejemplo de completitud de los requisitos, acarrea consecuencias de favorecimiento a participantes que no se ajustan al bloque de legalidad divulgado, en detrimento de quienes se esfuerzan en cumplirlo

Valoración de las ofertas técnicas curriculares: La valoración de la idoneidad curricular y técnica de cada oferente se valoró a partir de 5 predictores de selección:

- Grado Académico (25 puntos),
- Experiencia en educación rural y/o rural indígena (20 puntos)
- Experiencia profesional genérica (15 puntos)
- Proyectos implementados(20 puntos)
- Publicaciones (20 puntos)

El puntaje mínimo total de aceptación es de 80 puntos, y en caso extremo se podía adjudicar a un consultor con nota menor, según lo indicado en la sección de instrucciones a los consultores del Pedido de Propuesta (cartel).

El procedimiento estuvo a cargo de un comité de evaluación conformado por el siguiente grupo de profesionales:

Unidad	Nombre
Instituto Uladislao Gámez	Dra. xxx
Instituto Uladislao Gámez	Msc. xxx
Desarrollo Curricular	Msc. xxx
Desarrollo Curricular	Msc. xxx
PROMECE	Msc. xxx

En la evaluación realizada, algunos de los criterios que componen la valoración adolecen de una definición conceptual que delimite con certeza sus alcances y no queden sujetos a la ambigüedad o a una vaga interpretación, como en el caso del denominado “*Experiencia Profesional*” Este vacío propicia inconsistencias en la asignación del puntaje, como las detectadas en la

valoración de la oferta técnica curricular de uno de los participantes en la CI-11, el señor..., con el agravante de que al final fue seleccionado.

En el apartado de “*Experiencia en educación rural/y o rural indígena*” la experiencia del señor... en esa especialidad, pareciera limitarse a la desempeñada en la Universidad... en el año 2008, dado que la referida a periodos anteriores corresponde a labores voluntarias de apoyo y de proyección social, pero de índole administrativa. Independientemente de que esos antecedentes supuestamente no califican, no se encontró en el expediente de contratación, ninguna certificación de experiencia que verifique la fidelidad de la información aportada en su currículum, pese a que es un requisito estipulado.

En el apartado de “*Experiencia Profesional Genérica*”, la experiencia reportada para el año 2005 indica ser desempeñada en calidad de estudiante asistente; la desempeñada en periodos anteriores a éste, no ostentaba una escolaridad con grado universitario. No se hace mención al periodo 2006, por lo que sólo se puede considerar la experiencia de los años 2007, y 2008, con el defecto, eso sí, de que no tiene asidero en documentación probatoria.

Ante la falta de respaldo documental y la naturaleza superficial de la descripción de funciones dado que no se explica el grado de complejidad y la orientación concreta de las labores a cargo, se debió asignar un puntaje mucho menor al realmente asignado. Así por ejemplo en el apartado de “*Experiencia en educación rural/y o rural indígena*” solo le corresponderían 5 puntos (correspondiente a un año de experiencia) tal y como lo adjudicó el evaluador, señor... . En el apartado de “*Experiencia Profesional Genérica*” no tendría el puntaje máximo que algunos evaluadores le adjudicaron, por lo que el promedio en esta casilla, igual que en el caso anterior, disminuiría. Incluso en la aplicación rigurosa de los términos de referencia, no se haría acreedor a ningún puntaje por la no presentación de certificaciones.

En el apartado de “*Grado académico*” , los atestados del oferente incluyen el grado profesional de Bachiller obtenido en diciembre de 2004 y el de Maestría obtenido en abril de 2008; no posee el grado de licenciatura, sino una condición de egresado indicada en el currículum, la cual no está amparada en una certificación de parte de la universidad respectiva. Aún sin esa certificación, 4 evaluadores se toman, cada uno, la potestad de asignarle 7 puntos (de un máximo de 10 para este grado), pese a que la referencia establecida para los grados universitarios solo fluctúan entre sí terminó o no terminó el plan de estudios, hecho acreditado por el título pertinente; es decir, no hay una tabla progresiva de puntos por avances en la carrera. De esta manera el puntaje que realmente le correspondería implicaría el descuento de 6 puntos en el promedio total pues no debieron asignarle puntos a esta categoría de grado universitario.

Adicionalmente, en esta misma oferta, se incurrió en un error de suma en las calificaciones otorgadas por la evaluadora..., quien anotó 10 puntos de más con respecto a la sumatoria real del desglose, por lo que su calificación total es de 75 y no de 85 como se consignó, tanto en la evaluación individual como en el acta firmada por los evaluadores. De haberse solucionado el error, ello hubiese implicado una reducción en el promedio final de 2 puntos.

Con la corrección de todas esas distorsiones – aunada a la presentación extemporánea de su oferta-, la puntuación final adjudicada al señor... hubiese sido mucho menor a los 80 puntos asignados, que a su vez es la calificación mínima establecida, lo que le impediría técnicamente ser objeto de análisis para su contratación. De hecho el puntaje global asignado por uno de los evaluadores, señor..., fue de 52 puntos.

De esta manera la recomendación de esta adjudicación hubiese sido sin ninguna otra alternativa a considerar, para la oferta del señor... conforme se observa en la tabla 1. No obstante, al haber sido seleccionado este consultor en los concursos CI-08 y CI-10, se presentaría un dilema cuya solución hubiese consistido en recomendar al señor... en la CI -10, quién obtuvo una calificación de 76 puntos y si presentó su oferta en tiempo. En todo caso los consultores... y ... negociaron la cesión de sus contratos entre sí, por lo que finalmente el consultor ... terminó realizando la consultoría CI -11 adjudicada inicialmente al consultor ...

Tabla 1
Calificaciones por Consultoría

Consultoría	Participantes	Nota Ponderada	Observaciones	
CI -10 prov.	xyz	90	Mejor Calificado	adjudicado
	xxx	76		
	xxx	50		

Consultoría	Participantes	Nota Ponderada	Observaciones	
CI -11 prov.	xyz	90	Mejor Calificado	
	xxx	80	Se recomendó	adjudicado
	xxx	15.5		

Fuente: Expediente Comité Evaluación

Una práctica bastante similar se dio con la valoración que el comité hizo del perfil de 12 de los consultores participantes del proceso a quien les otorgó en primera instancia puntuaciones inferiores al mínimo establecido de 80 puntos; posteriormente se procedió, sin ninguna justificación de peso, a una segunda calificación, en la cual algunas de las notas de esos consultores fueron aumentadas por encima de dicho mínimo. Esto permitió que 7 de esos

oferentes quedaran elegibles, situación que derivó finalmente en que 6 de ellos fueran sujeto de adjudicación de contrato tal y como se reseña en el cuadro 3.

Cuadro N°3
Recalificaciones del Comité Evaluador

	Consultor	Puntaje Primera calificación	Puntaje Segunda calificación	Adjudicados
	xxx	70	90	si
	xxx	68	87	si
	xxx	58	83	si
	xxx	57	83	-
	xxx	51	85	si
	xxx	44	80	si
	xxx	70	79	si
	xxx	65	76	-
	xxx	62	71	-
	xxx	47	66	-
	xxx	46	50	-
	xxx	36	55	-

Fuente: Expediente de contrataciones tabla de calificaciones

La realización de tal actuación - aparentemente usual pues así se hizo en el anterior proceso de contratación para estos diagnósticos- se intentó justificar en el oficio EAP-088-2009 el cual tiene fecha 7/07/09, es decir, aproximadamente 9 meses después de las valoraciones. En este documento se atribuye a un interés del comité evaluador en llevar a cabo una revaloración; sin embargo de acuerdo con la versión externada por uno de los integrantes de dicho comité, el señor... , el grupo evaluador en pleno fue convocado, sin ser iniciativa de ellos, a una segunda evaluación con casi una semana de diferencia. En esta oportunidad se presentaron ampliaciones de datos al perfil previamente proporcionado, con lo que variaron los datos incluidos en la entrega inicial de sus ofertas donde en ninguno de los casos, el consultor alcanzaba las puntuaciones mínimas. Esta amplia e indiscriminada flexibilidad no es acorde con la naturaleza de un proceso de contratación pública puesto que su transparencia descansa en una acción que debe ser administrada con base en definiciones y reglas del juego previamente establecidas y en un principio constitucional de igualdad de participación, por lo que no es posible que se permita a los consultores, sobre la marcha de una valoración ya iniciada, modificar a su conveniencia el contenido de sus ofertas.

Aunado a esa práctica, cabe agregar que dentro de los términos del cartel, en la sección 2, relativa a las instrucciones, se formula una distribución de criterios de valoración que resulta ser diferente con respecto a los criterios aplicados en la realidad. En la sección citada se incluyó el predictor “*la disponibilidad inmediata del consultor*”, sin embargo, en el procedimiento real de valoración de las ofertas no se aplicó este criterio, sino que su puntaje se redistribuyó en el criterio de “*Publicaciones*”.

Todo este ambiente de incongruencias y de falta de uniformidad en los criterios de selección aplicados por los evaluadores, inclusive sobre atributos históricos y constatables, permitió la contratación de un consultor que no reúne el perfil óptimo, según las mismas especificaciones elaboradas previamente, lo que incide negativamente en la calidad esperada del servicio contratado y en la existencia de condiciones desiguales de competencia entre los oferentes. Este proceder viola los principios de contratación y se convierte en una práctica contraria a la normativa del Banco Mundial. El voto 998.98 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dice:

...del artículo 182 de la Constitución Política se derivan todos los principios y parámetros constitucionales que rigen la actividad contractual del Estado. Algunos de estos principios que orientan y regulan la licitación son:

[...]

Principio de legalidad o transparencia de los procedimientos: en tanto los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en la forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo al efecto. (Subrayado no es del original)

La norma 1.8 del Banco Mundial, apunta:

Los procedimientos señalados en las presentes Normas aplican a todos los contratos de servicios de consultoría financiados total o parcialmente con préstamos o donaciones del Banco o recursos de fondos fiduciarios¹ ejecutados por el beneficiario. Para la contratación de servicios de consultoría no financiados con recursos de esas fuentes, el Prestatario podrá adoptar otros procedimientos. En tales casos, el Banco debe quedar satisfecho de que a) los procedimientos que se han de utilizar den por resultado la selección de consultores que cuenten con las calificaciones profesionales necesarias, b) el consultor seleccionado ejecute el trabajo asignado de conformidad con el plan acordado, y c) el alcance de los servicios guarde relación con las necesidades del proyecto. (Subrayado no es del original)

Contenido de las ofertas económicas. Aunque en el expediente del consultor ... (contratación CI-17 para la región de Turrialba) no se localizó una oferta

económica a su nombre, el Director de PROMECE, remitió, en oficio 466-2009, folio 109, una copia de una supuesta oferta presentada por el señor ... Al revisar los términos de esta oferta con los de la oferta de... (contratación CI-15 para la región de San Carlos), incluida en ese mismo oficio en los folios 106 y 107, se determina que ambas son idénticas tanto en el detalle de las líneas de gasto como en el precio global, pese a que la consultoría de la señora ... comprendía 3 diagnósticos y la adjudicada al señor... comprendía 2 diagnósticos. Al final, el precio negociado para... se mantuvo pero el negociado con el señor... disminuyó en ₡7.500.000 por lo que la suma aprobada es similar al precio unitario por diagnóstico de la señora... según se aprecia en el cuadro 4.

Cuadro N°4
Desglose de contenido de ofertas
Consultorías Individuales para Diagnósticos Participativos

Consultor	xxx,	xxx.
	CI-000015 (miles de ₡)	CI-000017 (miles de ₡)
Consultoría		
Cantidad de Diagnósticos	3	2
Alquiler de Equipo	1.500	1.500
Otros Medios (afiches Invitaciones)	250	250
Impresión Encuadernación y otros	500	500
Transporte dentro del país	4.000	4.000
Viáticos dentro del país	3.800	3.800
Alimentos y bebidas	1.000	1.000
Útiles y Materiales de Oficina	750	750
Productos de papel, cartón e impresos	750	750
Diseño de estrategia Metodológica	4.500	4.500
Proceso participativos Implementación de estrategia.	4.500	4.500
Elaboración SubProyecto	2.450	2.450
Total de la Oferta	₡24.000	₡24.000

Fuente: Oferta económica expediente de contrataciones y oficio 466-09

Dado el antecedente de que ambos consultores laboran en el mismo departamento e institución, cabe resaltar la falta de mecanismos de previsión de parte de PROMECE para detectar y profundizar en la revisión de eventuales prácticas contrapuestas a las normas de contratación del Banco Mundial, relacionadas con fraude y corrupción.

1.22 Es política del Banco exigir que los Prestatarios (incluidos los beneficiarios del préstamo del Banco), así como los consultores y sus subconsultores que

participen en contratos financiados por el Banco, observen las más elevadas normas éticas durante el proceso de selección y la ejecución de dichos contratos. A efectos del cumplimiento de esta política, el Banco

a) *define las expresiones que se indican a continuación:*

[...]

(iii) “práctica de colusión”² significa un arreglo de dos o más personas diseñado para lograr un propósito impropio, incluyendo influenciar impropriamente las acciones de otra persona;

Para los fines de estas Normas, “personas” se refiere a los participantes en el proceso de contratación (incluyendo a funcionarios públicos) que intentan establecer precios de oferta a niveles artificiales y no competitivos.

b) rechazará toda propuesta de adjudicación si determina que el licitante seleccionado para dicha adjudicación ha participado, directa o a través de un agente, en prácticas corruptas, fraudulentas, de colusión, coercitivas o de obstrucción para competir por el contrato de que se trate;

c) anulará la porción del préstamo asignada a un contrato si en cualquier momento determina que los representantes del Prestatario o de un beneficiario del préstamo han participado en prácticas corruptas, fraudulentas, de colusión, o coercitivas durante el proceso de contrataciones o la ejecución de dicho contrato, sin que el Prestatario haya adoptado medidas oportunas y apropiadas que el Banco considere satisfactorias para corregir la situación, dirigidas a dichas prácticas cuando éstas ocurran;

d) sancionará a una firma o persona, incluyendo declarando inelegible, en forma indefinida o durante un período determinado, para la adjudicación de un contrato financiado por el Banco si en cualquier momento determina que la firma ha participado, directamente o a través de un agente, en prácticas corruptas, fraudulentas, de colusión, coercitivas o de obstrucción al competir por dicho contrato o durante su ejecución

Características de la negociación de las ofertas económicas. Una vez obtenidas las calificaciones por oferente, se procedió a la escogencia del participante con el mayor puntaje final, quien elabora una propuesta económica. Esta propuesta origina una fase de negociación, etapa en cual no se presentaron grandes discrepancias pues la mayoría de los montos presentados por los consultores fueron aceptados; únicamente 3 de las 12 consultorías muestran variaciones entre el monto ofertado y el monto finalmente aprobado. Destaca entre ellas la oferta de la contratación CI-17 en la que el consultor aceptó disminuir en un 35%, el monto de su propuesta, según se aprecian en el siguiente cuadro.

Cuadro N°5

Detalle de ofertas económicas de consultores recomendados.

	Código Consultoría	Monto Ofertado (en miles colones)	Monto Negociado (en miles colones*)	Diferencia entre Ofertado y Negociado (en miles de colones*)
1	CI-000006	19.775	19.775	0
2	CI-000007	14.283	14.283	0
3	CI-000008	25.140	25.140	0
4	CI-000009	13.502	13.502	0
5	CI-000010	13.135	13.135	0
6	CI-000011	24.108	21.000	3.108
7	CI-000012	16.200	16.200	0
8	CI-000013	16.000	14.800	1.200
9	CI-000014	8.951	8.951	0
10	CI-000015	24.000	24.000	0
11	CI-000016	23.450	23.450	0
12	CI-000017	24.000	16.500	7.500

Fuente: Ofertas económicas de consultores y contratos Firmados.

El criterio exclusivo con el que parte PROMECE para emprender la negociación, es básicamente que el monto de las ofertas se ubique dentro de los límites del contenido económico presupuestado, pues las únicas que se negociaron fueron las que se excedieron de ese límite. Esta forma de negociación se reafirma en oficio PROMECE 466-2009 donde se indica que pese a que se solicitó un desglose de la oferta económica, éste no constituía un requisito y por lo tanto no estuvo sujeto a estudio. Es decir los distintos componentes de gastos no constituyen una referencia de negociación siendo tal la carencia de análisis, que 3 de las ofertas económicas fueron aceptadas sin estar firmadas por los consultores adjudicados.

Los rubros que componen el desglose de las propuestas económicas aprobadas reflejan montos ofertados que presentan una disparidad que no guarda proporción en comparación con los precios de otras ofertas, tal como se refleja en el cuadro 6. Es el caso, por ejemplo, del gasto de viáticos y hospedaje que está ligado directamente a una especificación uniforme como lo son los días asignados a pruebas de campo que debían realizar los consultores y que también se detallan en el anexo 1.

Cuadro N°6
Desglose de gastos contemplados en ofertas económicas*
(En Miles de Colones)

N° consultoría	6	7	8	9	14	15	16
Consultor	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Diagnósticos	3	2	2	3	3	3	3
Hospedaje	630	496	0	1,666	1,100	0	0

INFORME N° 01-10 PROMECE C.I. CONTRATACIONES DE CONSULTORES

Viáticos (alimentación)	525	756	2,000		1,200	4,800	3,200
Mater y equipo	125		800	859		3,250	350
Imprevistos	1,500	500	2,240	0	176	0	0
TOTAL	2,780	1,753	5,040	2,525	2,476	8,050	3,550
Total promedio	927	876	2,520	842	825	2,683	1,183

*Muestra basada en las ofertas económicas de los consultores

La disparidad de precios, que se muestra en el cuadro 7 con variaciones que van desde el doble hasta casi 5 veces más en los pagos ó costos promedio por diagnóstico adjudicado, cada uno de los cuales representan, en su esencia, productos finales similares, plantea una disyuntiva: o se están aprobando contrataciones con precios muy por encima de su valor real o se están contratando servicios a precios ruinosos lo que atenta contra la calidad esperada y genera una alta vulnerabilidad en el sostenimiento del proyecto de investigación.

Cuadro N° 7
Análisis de Variación Porcentual entre costos adjudicados

Consultoría	Costo Promedio Por. Diagnóstico.	Variación Porcentual S/1° Oferta Menor precio	Variación Porcentual S/2° Oferta Menor precio	Variación Porcentual S/ 3° Oferta Menor precio
		∅2.983.670	∅4.500.787	∅6.567.500
14	2983670			
9	4500787	51%		
10	6567500	120%	46%	
6	6591667	121%	46%	-
11	7000000	135%	56%	7%
7	7141600	139%	59%	9%
13	7400000	148%	64%	13%
16	7816667	162%	74%	19%
15	8000000	168%	78%	22%
12	8100000	171%	80%	23%
17	8250000	177%	83%	26%
8	12570000	321%	179%	91%

Fuente: Ofertas económicas negociadas de los consultores

Aunque el Lic. ..., en oficio PROMECE-203-2009 del 06/02/09 dirigido al Ministro de Educación, Doctor..., insiste en denominar *negociación* al procedimiento que la dependencia a su cargo puso en práctica, según se cita en su explicación: “*al consultor mejor evaluado se llama a negociar el monto estimado de la contratación, y si con el consultor seleccionado no se logra un acuerdo durante el*

proceso de negociación se debe proceder a negociar con el segundo mejor evaluado”, la realidad demuestra que el marco de referencia con que PROMECE parte para desarrollar la supuesta negociación no existe, pues carece de una estructura visible de costos o de valor de mercado que le sirva de herramienta real y objetiva para analizar y determinar la razonabilidad de cada partida de gasto y del precio final de las ofertas de los consultores escogidos.

La ausencia de una acción sistemática que fundamente un proceso de negociación, en al menos 9 de los 12 contratos, refleja un manejo ineficaz de los procedimientos de contratación que deben ser utilizados, y una gestión de resolución de necesidades funcionales al margen de lo que dicta la norma de control interno 5.2 Calidad y suficiencia de la información, que en su declaración interpretativa indica:

La información es fundamental para la toma de decisiones, la dirección de las operaciones y, en general, para la administración de cualquier empresa. Por esa razón, el sistema de información debe contemplar mecanismos y procedimientos coherentes para asegurar que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad, para lo cual debe contener el detalle adecuado según las necesidades de los distintos niveles de gestión, poseer valor para la toma de decisiones, ser oportuna (facilitada en el tiempo adecuado), estar actualizada.
(Subrayado no es del original)

Por otra parte, aunque dentro del mismo orden de cosas, cabe mencionar el resultado de la contratación 2008-CI-0000013-Prov a realizar en la región de Coto circuito 09 y telesecundaria La Casona y escuelas vecinas en la que a pesar de que fue recomendado el señor..., al final no fue contratado. De acuerdo con la versión brindada por el citado consultor, él nunca fue convocado a la negociación de su oferta y tampoco fue avisado, en el lapso perentorio, de que su propuesta había sido rechazada, siendo que días después se enteró de que otro consultor fue al que se le otorgó el contrato. Esta versión se puede avalar por el hecho de que no se encontró en los archivos de PROMECE ni en el expediente del consultor, ningún oficio de comunicación acerca de las decisiones tomadas ni algún tipo de documentación producto de un acto formal que demuestre haberse seguido un protocolo de negociación y la supuesta negativa del consultor adjudicado; solamente existen algunos correos electrónicos remitidos entre el Director y el Encargado de Contrataciones de PROMECE, en los que se intercambian comentarios acerca de la propuesta económica.

Al respecto las normas de contratación del Banco Mundial señalan:

2.27 Si las negociaciones no culminan en un contrato aceptable, el Prestatario las dará por concluidas y debe invitar a negociaciones a la siguiente firma mejor clasificada el rango. El Prestatario debe consultar al Banco antes de tomar esta

decisión. Se debe informar al Consultor sobre las razones que terminaron con las negociaciones.

Asimismo la norma de control interno 4.8 en su declaración interpretativa cita:

Los objetivos institucionales, los controles y los aspectos pertinentes sobre transacciones y hechos significativos que se produzcan como resultado de la gestión, deben respaldarse adecuadamente con la documentación de sustento pertinente.

La ausencia de negociación con el señor..., totalmente contraria a la disposición mostrada en el asunto del consultor..., con quien se acordó una disminución sustancial del precio propuesto en la contratación CI-17, sugiere un interés de favorecimiento real hacia el señor ... quien era la siguiente alternativa dentro del listado de calificaciones y a quien ya le habían adjudicado previamente la consultoría CI-12 región de Coto. Inclusive, el presupuesto referencial de la contratación fue ampliado en prácticamente un 50% con el fin de darle contenido a su propuesta, dando muestras de una flexibilidad que no fue aplicada para negociar con el señor ...

2.4 MARCO OPERATIVO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Flujo de pagos. En los contratos firmados por el representante de PROMECE y los consultores se fijaron condiciones de pago, que supeditaban el primer desembolso equivalente a un 30% del monto total de cada contrato a la presentación del avance de la investigación denominada “*metodología y cronograma de trabajo mejorado y negociado*”. Estos desembolsos efectivamente fueron cancelados en su totalidad, según los recibos, facturas y transferencias procesados por el área financiera de la unidad contratante el 19 de diciembre del 2008, casualmente la fecha correspondiente al último día hábil de labores del año.

Esas metodologías fueron elaboradas por los consultores y revisadas por la asesora académica de PROMECE quien debía hacer las observaciones necesarias, devolverlas a los consultores para los ajustes requeridos y nuevamente verificar los ajustes, todo este proceso se efectuó en aproximadamente dos semanas de acuerdo con lo que se establece en los cronogramas, y partiendo de la fecha de entrega de los contratos a los consultores hasta la fecha de pago de las respectivas facturas. No obstante, el peso económico asignado al cumplimiento de este avance no guarda alguna lógica en términos de la proporcionalidad del tiempo total presupuestado y la complejidad asociada a los resultados parciales que debe ir cumpliendo a lo largo del diagnóstico. En ese sentido más que una compensación equivalente por la importancia de un producto diferido recibido, esa suma erogada se

convierte en un anticipo unilateral que no está respaldada en el valor y la contraprestación del servicio obtenido.

Sobre dichas negociaciones PROMECE no solicitó a ninguno de los consultores garantía alguna, lo cual es contrario a las normas del Banco Mundial para la selección de consultores en la que indica:

4.8 Disposiciones sobre pagos... Los pagos de anticipos (por ejemplo, para cubrir los costos de movilización) superiores al 10% del monto del contrato normalmente se deben respaldar con garantías por anticipo.

En tales condiciones se promueve un riesgo muy elevado en tanto exista la posibilidad de que algún consultor se retire del contrato, pues solo le queda a PROMECE la opción de recurrir a un proceso legal para recuperar el monto del anticipo, lo cual podría llevarse un tiempo considerable; provocaría también que en ese momento no se pueda contar de inmediato con los recursos indispensables para generar otra contratación. Lo antes comentado demuestra nuevamente la omisión del cumplimiento de deber en la instauración de mecanismos de control que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar y permitan salvaguardar el patrimonio público con lo cual contradice el espíritu primordial de la Ley General de Control Interno, Ley 8292.

Actividades de seguimiento En relación con las contrataciones individuales, el POA 2009 registró la actividad con el código 4.1.13.13 correspondiente a visitas de acompañamiento en la formulación y ejecución de los 30 subproyectos con asesoramiento a las comunidades, cuyo costo se estimó en ¢25.000.000. En esta actividad se indicó como funcionario responsable a la Lic. ..., asesora académica de Promece, junto a otros funcionarios del MEP.

En oficio 935-2008 del 19/09/08 el Director de Promece, Lic. ... instruye al encargado de Contrataciones, Lic. ..., la iniciación de los procesos de contratación aquí analizados, y señala además que “...para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato, PROMECE contará con la colaboración de la Sra. Marisol Vidal”. En virtud de esa asignación de responsabilidades y de que los resultados de los diagnósticos se encontraban ya en la etapa final, se le solicitó a la asesora ..., los resultados de esa labor de seguimiento. En oficio EAP-077-2009 del 23 /06/09 indicó: “las visitas de acompañamiento en la ejecución de 30 subproyectos con asesoramiento a las comunidades es una actividad que aún no ha iniciado”

Esa inactividad es reflejo de la debilidad en los canales de información internos y la escasa importancia que la Dirección Superior de PROMECE y la encargada directa, le han atribuido a la responsabilidad de seguimiento en torno a los 12 contratos para la realización de los diagnósticos, a pesar de la significativa

cuantía de la inversión y lo que representa el producto final para los objetivos estratégicos del sistema educativo.

Las normas de contratación de consultores del Banco Mundial indican en relación con el seguimiento: “1.16 *El Prestatario es responsable de supervisar el desempeño de los consultores y de asegurarse de que éstos lleven a cabo los servicios que se les han encargado de conformidad con el contrato.*”

La norma 6.5 de Control Interno respecto a la Rendición de cuentas menciona:

El jerarca y los demás funcionarios en todos los niveles de la institución están obligados a rendir cuentas por el uso de los recursos, el cumplimiento de los objetivos institucionales y el logro de los resultados esperados, para lo que se apoyarán en el control interno.

Este vacío en las tareas de seguimiento podría imposibilitar la explicación de situaciones dudosas como las relacionadas con la regularidad necesaria de visitas en la región; ello en vista de que el lapso de 5 meses para el trabajo, incorpora una labor representativa y comprobable de campo, dado que son consultorías participativas y que la subcontratación no fue autorizada. En ese sentido cabe resaltar que dentro de los oferentes adjudicados se seleccionó y contrató a personas que, según los currículos y datos de la seguridad social del expediente de contratación, vienen desempeñando cargos en la Universidad Nacional (U.N.A). Los consultores a que se hace referencia son:

- ..., y ..., de la Escuela de Planificación y Promoción Social ;
- ... de la División de Educación Rural CIDE , y
- ..., de la División de Educología CIDE.

De acuerdo con el Vicedecano de Planificación y Promoción Social de la UNA, las plazas ocupadas por esos funcionarios pertenecen al presupuesto ordinario de esa Institución, lo que significa que sus ocupantes son empleados públicos. Asimismo en oficios PDRH-AP-2958-2009 y PDRH-AP3194-2009 del 12/06/09 la Vicerrectoría de Desarrollo Programa de Recursos Humanos de la Universidad Nacional, señala que estos funcionarios se encuentran cumpliendo una jornada laboral de 40 horas semanales, bajo un horario que se inserta en el cuadro 7. También se indica que los puestos de trabajo de los funcionarios mencionados se ubican en el Campus Omar Dengo en Heredia, y no han solicitado ningún permiso especial para ausentarse de sus labores en el año 2009.

**Cuadro N°8
Detalle de Horarios de trabajo en la Universidad Nacional.
Funcionarios contratados como consultores de PROMECE**

Día	xx	Hrs	xxx	Hrs	xxx	Hrs	xxx	Hrs	xxx	Hrs
L	07 a 11 13 a 16	8	08 a 10 13 a 19	10	09 a 11 13 a 16	7	08 a 11 13 a 16	8	No tiene	
K	07 a 11 13 a 16	8	08 a 10 13 a 19	10	08 a 11 13 a 16	8	08 a 11 13 a 16	8	07 a 11 13 a 20	13
M	07 a 11 13 a 16	8	08 a 10 13 a 19	10	08 a 11 13 a 17	9	08 a 11 13 a 16	8	07 a 11 13 a 20	13
J	07 a 11 13 a 16	8	08 a 11 13 a 18	10	08 a 11 13 a 16	8	08 a 11 14 a 15	6	No tiene	
V	07 a 11 13 a 16	8			08 a 11 13 a 16	8	08 a 11 13 a 16	8	08 a 11 13 a 18	10
S							08 a 09	2	8 a 11	4
Horas		40		40		40		40		40

Fuente: Declaraciones juradas de funcionarios vigente de Enero a Julio 2009

Partiendo de esa disponibilidad de tiempo se dan casos como el del consultor..., cuyo cronograma de intervención abarca un periodo de 70 días en trabajo de campo en la región. Asumiendo la ocupación plena del tiempo de los fines de semana durante los meses de enero a mayo que dura el proyecto, quedan aún al descubierto 50 días hábiles. Para satisfacer ese requerimiento debió de trabajar en la consultoría de lunes a viernes, por lo que enfrentaría una superposición de horario con su cargo en la Universidad Nacional. Otros consultores indicados en el cuadro 7, igualmente no dispondrían del tiempo necesario para ejecutar la consultoría, debido al desplazamiento suficiente y oportuno que, en función de la naturaleza participativa del trabajo de campo, se debe llevar a cabo para efectuar los diagnósticos.

Lo antes descrito incumple las normas de selección y contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial, en el apartado sobre la elegibilidad, norma 1.11, que dice:

1.11 ...Las condiciones para participar deben ser únicamente aquellas que sean esenciales para asegurar que la firma tenga capacidad para llevar a cabo los servicios del contrato de que se trate³.

[...]

c)...Los funcionarios del gobierno o servidores públicos pueden ser contratados como consultores individuales o como miembros de un equipo de una firma consultora, siempre que: i) estén en licencia sin goce de sueldo; ii) no sean contratados por la entidad en el que hayan trabajado durante el periodo inmediato anterior al que comenzaron la licencia. (Resaltados no son del original).

La inobservancia de la norma de elegibilidad y la no inclusión, en los términos de referencia, de mecanismos de protección ante eventuales materializaciones de riesgo por incumplimiento, dejan expuesta a la Administración a problemas graves en la calidad del producto contratado. Con este proceder, PROMECE está propiciando un desacuerdo de lo pactado con el Banco Mundial, con las consecuencias negativas que podría acarrearle al país un eventual reclamo de parte de ese ente.

Las normas de selección y contratación de consultores incoadas por el Banco Mundial a los prestatarios indican:

1.4 El Prestatario es responsable de la preparación y ejecución del proyecto y, por consiguiente, de la selección del Consultor y de la adjudicación y posterior administración del contrato. Si bien las reglas y procedimientos específicos que han de seguirse para el empleo de consultores dependen de las circunstancias de cada caso, son cinco las principales consideraciones que guían la política del Banco en el proceso de selección:

- (a) la necesidad de contar con servicios de alta calidad,*
- (b) la necesidad de economía y eficiencia,*
- (c) la necesidad de dar a los consultores calificados la oportunidad de competir para prestar servicios financiados por el Banco,*
- (d) el interés del Banco en fomentar el desarrollo y empleo de consultores nacionales en los países miembros en desarrollo, y*
- (e) la necesidad de que el proceso de selección sea transparente.*

También la Ley 8422 contra el Enriquecimiento Ilícito y la Corrupción en la función pública en su artículo 3 es enfática respecto al cumplimiento del deber de probidad que en lo que interesa cita:

El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará,... al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Desplazamiento de Consultores a las regiones Con respecto al desarrollo de las giras que los consultores debían realizar en las regiones conforme al planteamiento de los cronogramas y sitios definidos que los mismos entregaron en el primer producto contratado, se consultó a representantes de las diferentes comunidades educativas acerca de los lugares efectivamente visitados por los consultores.

Al respecto de las zonas a las que debían desplazarse, para la consultoría CI-15 en la región de San Carlos, se definió diagnósticos en los (1) Departamento de Desarrollo Educativo, (2) en los circuitos 11, Monterey y 13 de Guatuso, y (3) en los centros de telesecundaria Venado (circuito 11) y Palenque Margarita (circuito 13) y las escuelas vecinas.

En el cronograma la consultora estimó que se realizarían cerca de 20 visitas, para efectuar los 3 diagnósticos asignados, lo cual brinda un promedio de 7 visitas por cada uno.

Pese a esta estimación la información brindada por parte del Director del Departamento de Desarrollo Educativo, a través la entrevista efectuada, hace referencia a únicamente 2 oportunidades en que la consultora se reunió con el personal de su departamento, una primera vez 4 horas y una segunda oportunidad durante 45 minutos. Además manifestó que nunca le fueron presentados los resultados de la investigación que la consultora realizó en el departamento de desarrollo educativo de San Carlos.

Algunos de los instrumentos utilizados para recopilar la información tales como los cuestionarios no fueron aplicados por la consultora sino entregados a uno de los asesores para que este los aplicara, y posteriormente fueron retirados una vez que los formularios estuvieron completados por lo que sus visitas a Venado y Guatuso también fueron pocas, según los funcionarios de la región.

En otras de las regiones donde se definió realizar diagnósticos también se fueron escasas las visitas por parte de los consultores individuales como lo es el caso de las contrataciones en CI-16, CI-17.

La falta de seguimiento a los consultores también permitió que el trabajo se recargara en los docentes, estudiantes y demás miembros de la comunidad educativa que dieron un máximo para cumplir con trabajos adicionales encomendados por los consultores como lo fue el caso de las consultorías CI-7 y CI-10.

La investigación fue desarrollada por parte de algunos consultores con una cantidad de sesiones de trabajo con las comunidades educativas menor a lo planteado y aprobado por PROMECE, no obstante esto no se vio reflejado en la recepción de los productos, pues los mismos se aceptaron sin objeciones mayores por parte de la especialista académica y el entonces Director de PROMECE.

Se desconoce el verdadero aporte que los productos ofrecen al desarrollo educativo y la relación costo beneficio de dicha contratación.

Cumplimiento de obligaciones con el régimen tributario y de seguridad social. De acuerdo con la información proporcionada por el sistema de contribuyentes de la Dirección General de Tributación, se establece que los consultores ... , ... , ... y ..., no se encuentran inscritos como contribuyentes a la fecha.

En cuanto a la certificación de no morosidad con la CCSS no se encontró un documento expreso con esa indicación, pues la mayoría al ser asalariados presentaron la orden patronal como comprobante de estar al día. En el caso del señor..., remitió una nota en la que le indica a PROMECE que *“me permito hacer de su conocimiento que las consultorías no son mi actividad principal, por lo tanto no adjunto documento probatorio de mi estado de cuenta con respecto a mis obligaciones con la CCSS”*, lo cual se asume como una exoneración del requisito, pese a que en la sección de instrucciones a los consultores se indicó que previo a la firma del contrato se debían presentar estas certificaciones. Lo anterior se contrapone al artículo 65 del reglamento de contratación citado en el Pedido de Propuesta (cartel).

Lo citado es contrario al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa citado en el cartel como norma integrada.

“Artículo 65.—Documentos a aportar. Toda oferta presentada por un proveedor nacional contendrá las siguientes declaraciones y certificaciones, sin perjuicio de cualquier otra documentación de la misma naturaleza, que la Administración, requiera en el cartel...

a) Declaración jurada de que se encuentra al día en el pago de los impuestos nacionales.

b) Declaración jurada de que el oferente no está afectado por ninguna causal de prohibición.

c) Certificación de que el oferente se encuentra al día en el pago de las obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.”

En relación con la póliza de seguros de riesgos de trabajo, de acuerdo con la información proporcionada por el INS, solamente los consultores... y... cuentan con un seguro contratado para la consultoría cuyo monto coincide con el reportado en su oferta económica. Es decir, ningún otro consultor cuenta con seguro de riesgo específico para realizar estos contratos pese a que algunos de ellos como los señores... y..., ..., y ... incluyeron en sus ofertas el pago de estos seguros como parte de los gastos en que debían incurrir. Los consultores que a su vez son funcionarios de la Universidad Nacional, reportan un seguro de riesgo con el mismo número de póliza de esa institución, que en cuyo caso cubre únicamente las labores realizadas para esa institución.

Lo antes citado contraviene el *artículo 202 del Código de Trabajo*:

“.-Prohíbese a los funcionarios, empleados, personeros o apoderados del Estado, suscribir contratos u otorgar permisos para la realización de trabajos, sin la previa presentación, por parte de los interesados, del seguro contra los riesgos del trabajo.

La permisividad en la aceptación de documentación de cobro de los honorarios que no reúne las especificaciones mínimas y la situación que mantienen los consultores respecto al ordenamiento vigente en materia de legislación laboral, es consecuencia nuevamente de una actitud de poca importancia que le da el personal encargado de PROMECE a la necesidad de la implementación de controles efectivos que garanticen el cumplimiento de las cláusulas contractuales en estas contrataciones

3. CONCLUSION

Las deficiencias encontradas se presentan a lo largo de todo el proceso; algunas de ellas podrían ser perfectamente motivo de nulidad de algunas adjudicaciones efectuadas y en suma plantean un panorama confuso de la probidad de la gestión gerencial llevada a cabo, a tal punto que incluso pueden llegar a justificar el inicio de procedimientos legales tendientes a determinar responsabilidades administrativas y penales.

Hay una dinámica común en la que cada uno de los ciclos de decisiones dentro del proceso de contratación, carece de una precisión conceptual y de una aplicación formal y sistemática tanto de los principios generalmente aceptados que regulan esta actividad administrativa en el país, como de los principios que rigen el ordenamiento emitido por el Banco Mundial. Lo anterior se evidencia en los ligeros análisis, numerosas inconsistencias y graves omisiones resultantes en materia de delimitación presupuestaria, de trabajo evaluativo y de seguimiento de las condiciones pactadas, cuyos vacíos en conjunto impregnan de un alto grado de vulnerabilidad, la consecución eficaz y eficiente de los objetivos estratégicos planteados por el Ministerio de Educación Pública, a través del proyecto de Equidad y Eficiencia de la Educación, financiado con fondos del préstamo del Banco Mundial.

4. RECOMENDACIONES

A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PROMECE

En cuanto al Marco Jurídico de la contratación

4.1 Decisión Inicial. Incluir en la formulación de la Decisión Inicial de los procesos de contratación surgidos del préstamo del Banco Mundial, el rango

constitucional que tienen los principios que rigen el proceso de contratación administrativa en el país. (Ver punto 2.1)

En cuanto al Marco presupuestario de la contratación

4.2 Cálculo del presupuesto referencial. Desarrollar una metodología de investigación de mercado que proporcione un parámetro cuantitativo objetivo acerca del costo de transacciones que prevalece en la realidad del negocio o actividad económica que pretende contratar y sirva, de esta manera, de base referencial presupuestaria. (Ver punto 2.2)

4.3 Cotizaciones que exceden el presupuesto referencial. Documentar la justificación que técnicamente ampare las razones de aquellos casos excepcionales de ofertas que deban salirse del presupuesto referencial asignado (ver punto 2.2)

En cuanto al Marco decisorio del procedimiento de adquisición

4.4 Identificación de riesgos del perfil a contratar. Ponderar los riesgos asociados a las alternativas existentes entre consultorías individuales ó empresariales según el escenario y la naturaleza de la actividad y desarrollar la estrategia de contratación según ese análisis. (Ver punto 2.3)

4.5 Fortalecimiento del procedimiento de evaluación de ofertas. Incorporar dentro del procedimiento de evaluación para las actividades de este tipo de consultorías, 2 fases previas de aprobación:

- Un análisis de viabilidad legal
 - Un análisis de viabilidad metodológica/académica
- (Ver punto 2.3)

4.6 Especificación de variables que conforman la valoración de la idoneidad profesional del consultor. Definir con absoluta claridad, desde el punto de vista conceptual y operacional, las variables incluidas en los criterios ó predictores establecidos para valorar la idoneidad profesional del consultor, de manera que no se preste a la libre interpretación y eventuales intereses subjetivos. (Ver punto 2.3)

4.7 Proceso de negociación de ofertas adjudicadas. Someter la oferta económica a un análisis de viabilidad financiera que conlleve a un proceso de negociación cuyas propuestas y resultados queden debidamente evaluados y documentados. (Ver punto 2.3)

En cuanto al Marco operativo de la ejecución de los contratos

4.8 Adelantos de pago. Prever mecanismos de garantía de resarcimiento y homologar los anticipos de pago, al porcentaje en el avance de la terminación del servicio contratado y contra manifiesta satisfacción de la calidad, exhaustivamente cotejada *(Ver punto 2.4.)*

4.9 Seguimiento contractual. Implementar los controles de información y de seguimiento que aseguren el riguroso cumplimiento tanto de las normas de elegibilidad y de las normas de selección y contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial, en general, como de la ejecución de las condiciones contractuales en aspectos sustantivos de índole metodológico, diseño del producto solicitado, etc... *(Ver punto 2.4)*

4.10 Cumplimiento de requerimientos de seguridad social. Supeditar toda erogación proveniente del préstamo del proyecto a la presentación y corroboración de toda aquella documentación que certifique el cumplimiento de parte del consultor, de todas las obligaciones individuales que, en el ámbito laboral, tributario y en general de la seguridad social, el ordenamiento jurídico le impone a una relación de servicios profesionales. *(Ver punto 2.4.)*

4.11 CRONOGRAMA

En virtud de las situaciones expuestas, esta Auditoría considera pertinente que la Administración desarrolle en el plazo de 30 días hábiles, a partir de la presentación de este informe, un cronograma de trabajo que contemple las medidas correctivas oportunas y necesarias para subsanar las deficiencias, e implementar las recomendaciones en las diferentes dependencias a las cuales sean aplicables, en concordancia con lo establecido en la Ley General de Control Interno y el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización.

Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, N° 8292.

Estudio N° 394

INFORME N° 01-10 PROMECE C.I. CONTRATACIONES DE CONSULTORES

Anexo 1

PROMECE Diagnósticos Participativos													
Detalle de ofertas Económicas													
Consultor	Edgar	Nancy	Eddy	Sofia	Elionay	Eddy	Fernando	Fernando	Ronald	Maritza	Angel	Ricardo	
Nº de Diagnósticos Costo	6	7	8	9	10	11	12	12	13	14	15	16	17
Unitario del Diagnostico	6,591,666.67	7,141,600.00	12,570,000.00	4,500,787.00	6,500,000.00	8,036,233.33	8,100,000.00	8,100,000.00	2,983,670.00	12,000,000.00	7,816,666.67	12,000,000.00	
Honorarios	15,000,000.00	10,000,000.00	16,000,000.00	7,500,000.00	9,000,000.00	15,300,000.00	10,000,000.00	10,000,000.00	5,200,000.00	11,450,000.00	13750000	11,450,000.00	
Hospedaje	630,000.00	496,800.00		1,666,000.00			1,000,000.00	300,000.00	1,100,000.00				
Alimentacio	525,000.00	756,000.00	2,000,000.00			1,352,000.00	1,200,000.00	300,000.00	1,200,000.00	4,800,000.00	3,200,000.00	4,800,000.00	
Transporte	1,850,000.00	1,830,400.00	3,000,000.00	2,702,480.00	1,500,000.00	3,680,000.00	2,000,000.00	3,400,000.00	1,000,000.00	4,000,000.00	3,900,000.00	4,000,000.00	
Mat y equipo	125,000.00		800,000.00	858,790.00	400,000.00	350,000.00				3,250,000.00	350,000.00	3,250,000.00	
Repro de mate		500,000.00	500,000.00	525,000.00	300,000.00	535,000.00			55,500.00	500,000.00	500000	500,000.00	
Implementos p/ zona	110,000.00	150,000.00	300,000.00	50,000.00									
Apoyo logístico					200,000.00	400,000.00						1750000	
Baquiano							1,500,000.00	1,500,000.00					
Imprevistos correo	1,500,000.00	500,000.00	2,240,000.00		1,300,000.00	2,191,700.00	500,000.00	500,000.00	175,510.00				
Refrigerios				15,000.00									
Seguros	35,000.00	50,000.00	300,000.00	185,091.00	300,000.00	300,000.00			220,000.00				
Total de la Oferta	19,775,000.00	14,283,200.00	25,140,000.00	13,502,361.00	13,000,000.00	24,108,700.00	16,200,000.00	16,000,000.00	8,951,010.00	24,000,000.00	23,450,000.00	24,000,000.00	
Total Negociado	19,775,000.00	14,283,200.00	25,140,000.00	13,502,361.00	13,000,000.00	21,000,000.00	16,200,000.00	16,200,000.00	8,951,010.00	24,000,000.00	23,450,000.00	23,450,000.00	
Diferencia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,108,700.00	0.00	1,200,000.00	0.00	0.00	0.00	7,500,000.00	
Total otros gastos	4,775,000.00	4,283,200.00	9,140,000.00	6,002,361.00	4,000,000.00	8,808,700.00	6,200,000.00	6,000,000.00	3,751,010.00	12,550,000.00	9,700,000.00	12,550,000.00	
% de imprevistos	8%	4%	9%	0%	10%	9%	3%	3%	2%	0%	0%	0%	