



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ASAAI-84-2018
23-07-2018

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura del año 2018, con la finalidad de evaluar las acciones efectuadas por la administración para promover la participación de las empresas PYMES en los procesos de adquisición de bienes y servicios.

De conformidad con los resultados de la revisión efectuada, se determinó que la Institución ha realizado actividades de capacitación para las empresas PYMES y funcionarios involucrados en los procesos de contratación administrativa, en coordinación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Además, en el Sistema de Gestión de Suministros (SIGES), actualmente se encuentran registradas 225 empresas PYMES.

No obstante, no se observa que la Institución haya cumplido con lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, en cuanto a la elaboración de un programa de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras que realiza la Institución.

Además, se evidenció que no se dispone de una política o lineamientos generales que regulen, orienten e integren los esfuerzos que realizan las Áreas de Planificación de Bienes y Servicios y Regulación y Evaluación de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, en esta materia.

Por lo anterior, se recomendó a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios de la Gerencia de Logística, realizar un análisis de lo señalado en la Ley para el Fortalecimiento de las Medianas y Pequeñas Empresas, así como lo dispuesto en el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la Administración, con el propósito de determinar las acciones a realizar para dar cumplimiento a lo establecido en la citada normativa; de igual forma, se recomienda considerar la necesidad de elaborar una política o lineamientos generales y procedimientos para regular, orientar e integrar el accionar de la Institución en la promoción de la participación de las empresas PYMES en las compras que realiza la Institución.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ASAAI-84-2018
23-07-2018

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL DE LAS ACCIONES EFECTUADAS POR LA ADMINISTRACIÓN PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES, EN LAS COMPRAS QUE REALIZA LA INSTITUCIÓN

GERENCIA DE LOGÍSTICA U.E. 1106

ORIGEN

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de 2018 del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Determinar las acciones efectuadas por la administración para promover la participación de las PYMES en los procesos de adquisición de bienes y servicios.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar si la Administración Activa bajo la coordinación del MEIC, ha elaborado un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras que realiza la Institución.
- Identificar las acciones que ha realizado la Gerencia de Logística como ente rector en materia de contratación Administrativa para promover en la adquisición de bienes y servicios la participación de empresas PYMES.

ALCANCE

Estudio comprende la revisión de las acciones realizadas por la Gerencia de Logística en 2017-2018 para promover la participación de empresas PYMES en los trámites de adquisición de bienes y servicios Institucionales.

El estudio se realizó de conformidad con el Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

METODOLOGÍA

Entrevista escrita a las funcionarias: Licda. Adriana Chaves Díaz, Licda. Sofía Espinoza Salas, Jefe y funcionaria del Área de Regulación y Evaluación (respectivamente); Licda. Kathia Castro Alvarado y Jeannette Solís Cordero, Jefe y funcionaria del Área de Planificación, Dirección Técnica de Bienes y Servicios, Gerencia de Logística.

-Revisión de la normativa vigente: Ley de Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa # 8262, Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración.

-Sesión de trabajo con los Licenciados Hugo Bermúdez Gómez y José Antonio Arce Brenes, funcionarios del Departamento de Empresariedad DIGEPYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, No. 8292.
- Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento, N.º 8511.
- Manual sobre Normas Generales de Auditoria para el Sector Público.
- Ley 8262 de fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas.
- Decreto Ejecutivo 33305-MEIC-H” Reglamento especial para la promoción de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la Administración.
- Decreto 40538 H (Reforma al Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa).

ASPECTOS NORMATIVOS POR CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”.

ANTECEDENTES

La Ley número 8262 Ley de Fortalecimiento de la Mediana y Pequeña Empresa, tiene como objeto crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico para el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

La Ley define a las pequeñas y medianas empresas (PYME), como toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica.

Todas las PYMES que quieran aprovechar los beneficios de la presente Ley, deberán satisfacer al menos dos de los siguientes requisitos: El pago de cargas sociales y el cumplimiento de obligaciones tributarias y laborales.

El artículo 20 de ese cuerpo normativo señala que para estimular el crecimiento y desarrollo de la PYME, las Administraciones deberán elaborar bajo la coordinación del MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública; entre otros aspectos, establece que serán escogidas preferentemente las PYMES de producción nacional, respecto de los demás oferentes que oferten en condiciones de igualdad.

El Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración, establece como Objeto: *“Dar los lineamientos y crear los mecanismos que aseguren la participación de las PYMES en la adquisición de bienes y servicios que realice la Administración, conforme lo estipula el artículo 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas empresas, N° 8262 del 2 de mayo del 2002.”*

Establece, además, que ese Reglamento se aplicará a todas las compras que realicen los órganos y dependencias que conforman la Administración.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

En revisión de la página del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, se consultó el documento “Estado de Situación de las PYME en Costa Rica 2016”, según el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), plataforma informática del MEIC que registra información de las PYME, para el 2016, se encontraban activas 6197 empresas de un total de 21179 PYME registradas.

En dicho estudio, como dato importante a mencionar se indicó que a partir del cruce de información de la base de datos de la Caja Costarricense de Seguro Social con el SIAC (Sistema Integrado de Actividad Contractual), se obtuvo que para el 2016 un total de 6283 empresas participaron de las compras del Estado, de las cuales un 20% corresponde a la micro empresa, 15 a la mediana empresa, 20% a la pequeña empresa y un 45% las grandes empresas.

De acuerdo con información suministrada por el Área de Planificación de Bienes y Servicios de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, al día 25/04/2018, el Registro de Proveedores tiene inscritas 225 empresas PYME.

HALLAZGOS

1. SOBRE UN PROGRAMA DE COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS QUE ASEGURE LA PARTICIPACIÓN MÍNIMA DE LAS EMPRESAS PYMES EN LAS COMPRAS DE LA INSTITUCIÓN

Se determinó que la Institución no ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 8262, Ley para el Fortalecimiento de las Medianas y Pequeñas Empresas, en cuanto a la elaboración de un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de las adjudicaciones que realiza la Caja Costarricense de Seguro Social.

Al respecto la Licda. Adriana Chaves Díaz y la Licda. Sofía Espinoza Salas, Jefe y funcionaria Área de Regulación y Evaluación, Dirección Técnica de Bienes y Servicios, Gerencia de Logística, señalaron lo siguiente:

“La Institución hace el esfuerzo a través de los carteles acorde con el objeto de contratación de incorporar cláusulas relacionadas con la participación y prioridad que se debe dar a los oferentes con calidad de PYMES, en el contrato de carnes de la licitación pública 2013LN-000001-2304, se promovió la participación de pequeñas y medianas empresas que participaron como aliados comerciales para la provisión de carnes en todos los centros hospitalarios. Otro ejemplo el Convenio Marco de Llantas, que se realizó regionalizado pensando en la participación de las pequeñas y medianas empresas. Un programa como lo indicado en la norma no lo tenemos ni lo hemos trabajado.”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

En cuanto a si el Área de Regulación y Evaluación ha elaborado, políticas, lineamientos, directrices, actividades o estrategias dirigidas a promover la participación de las empresas PYMES en la adquisición de bienes y servicios, indicaron:

“En el momento que el Decreto se publicó, se realizó un recordatorio a las unidades de compras de la Institución el 01 de noviembre del 2013, referido a varios temas incluyendo la promoción de la participación de las medianas y pequeñas empresas.

Además, se realizó una capacitación y una videoconferencia con el Señor Johnny Jiménez funcionario del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

A corto plazo, se pretende incorporar en el pliego de condiciones generales la obligación de la Administración de velar por la promoción para la participación de PYMES y el trato diferenciado según lo establece el marco legal vigente.

La promoción para la participación de las empresas PYMES en las compras que realiza la Institución le corresponde a la actividad de Desarrollo de Proveedores, al Área de Regulación y Evaluación la normalización y capacitación dirigida a los funcionarios de la Institución.”

La Licda. Kathia Castro Alvarado y Licda. Jeannette Solís Cordero, Jefe y funcionaria del Área de Planificación de Bienes y Servicios, Dirección Técnica de Bienes y Servicios, Gerencia de Logística, sobre el tema, manifestaron:

“Cada unidad realiza su programa anual de compras, que responda a las necesidades de su unidad, conforme a lo establecido en la normativa.

A nivel del Área de Planificación de Bienes y Servicios, como parte de las actividades sustantivas se tiene a cargo el Desarrollo de Proveedores, y es a través de este proceso donde en coordinación con el MEIC, que se han llevado a cabo una serie de capacitaciones tendientes a fortalecer la participación de los oferentes en los procesos de contratación. Tal es el caso de la capacitación que se brindará en el mes de mayo, que tiene como tema Promoviendo la participación de Pyme nacionales como proveedoras de la CCSS.”

El 19 de abril del 2018, se realizó sesión de trabajo con el Lic. Hugo Bermúdez Gómez y José Antonio Arce Brenes, funcionarios del Departamento de Empresariedad DIGEPYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, respecto a la implementación de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 8262 del 02 de mayo del 2002 (Ley para el fortalecimiento de la mediana y pequeña empresa) y Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración; así como, las acciones de coordinación realizadas con la CAJA para promover la participación de las empresas PYMES en la adquisición de bienes y servicios, al respecto manifestaron a esta Auditoría, lo siguiente:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“La coordinación con la CAJA, para la promoción de las PYME, lo estaba desarrollando otro compañero, pero que desde el año pasado está incapacitado, el tema se está retomando este año, para lo cual se ha coordinado con la CAJA una capacitación para las empresas proveedoras PYME, a impartir el próximo 3 de mayo.

Además, indicaron que se tiene en proyecto visitar las unidades de compras de la CAJA, para brindar capacitación a nivel regional a los funcionarios, pero en este momento está suspendida por incapacidad del titular.

Comentaron que sería de suma importancia la suscripción de un convenio CAJA-MEIC, para facilitar y agilizar el proceso de promoción de las PYME en las compras que realiza la CAJA, lo cual, se podría utilizar como medio para retroalimentarse de la información que maneja cada una de estas instancias, por ejemplo, compartir bases de datos.

Manifestaron, que desconocen si la CAJA ha desarrollado en coordinación con el MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras que realiza la Institución, por la razón señalada anteriormente.”

La Ley para el Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, en el artículo 20 (Ley # 8262), establece:

“Para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYMES, la Administración Pública desarrollará, bajo la coordinación del MEIC, un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública; este programa se regirá de conformidad con las siguientes disposiciones:

a) Serán escogidas, preferentemente respecto de los demás oferentes, las PYMES de producción nacional cuyos productos sean de calidad equiparable, abastecimiento adecuado y precio igual o inferior al de los productos importados. En condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicios, las entidades públicas, preferirán a las PYMES de producción nacional; además, tomarán en cuenta los costos de bodegaje, seguro y costo financiero en que se podría incurrir al comprar el producto.

b) Las compras del sector público no discriminarán ni sesgarán de modo alguno a las empresas nacionales frente a las extranjeras, ni a las PYMES frente a las empresas de mayor tamaño, al establecer mecanismos de pago, lugar o plazo de entrega, ni por otros parámetros de comparación.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

c) El Estado establecerá procedimientos que les faciliten a las PYMES el cumplimiento de requisitos y trámites relativos a las compras; para ello se brindará la adecuada asesoría a las que participen en el proceso de licitación. Las entidades públicas remitirán anualmente al MEIC sus planes de compras, de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en el Reglamento especial de compras de bienes y servicios del sector público.

d) Cuando el MEIC evidencie el incumplimiento de lo previsto en este artículo, lo trasladará a las autoridades competentes y emitirá las recomendaciones necesarias.

La Ley de Control Interno, sobre el Concepto de Sistema de Control Interno, en el artículo 8, establece:

“Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: (...)

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

Lo anterior, se debe a que las autoridades competentes de la Institución no han realizado un adecuado abordaje de esta problemática con el Ministerio de Economía Industria y Comercio, que permita cumplir con las obligaciones establecidas en la normativa vigente.

Además, lo expuesto también tiene su origen en la ausencia de una política o lineamientos generales que dicten las pautas o que orienten las gestiones de la Administración Activa en este tema, y a la vez integre las acciones que deben realizar los distintos actores.

La situación expuesta debilita el sistema de control interno, mediante el cual se persigue entre otros objetivos el resguardo de la eficiencia y eficacia de los procedimientos o transacciones que se realicen y el cumplimiento de la normativa legal y técnica.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

CONCLUSION

El gobierno ha venido impulsando el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas como un instrumento para incrementar la producción nacional de bienes y servicios, la generación de más y mejores empleos, alcanzar un mayor nivel de crecimiento y por ende mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Esta tarea se ha delegado en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), que como ente rector se encarga de generar las políticas, programas, proyectos y estrategias que fortalezcan la cultura empresarial del país, además, le corresponde fortalecer la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

Para el logro de estas iniciativas, se han promulgado diversas normas para facilitar la incorporación de estas empresas en los procesos de contratación de bienes y servicios que realizan las distintas dependencias de la Administración Pública, entre ellas, la Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la Administración, la inclusión de normas relativas a las empresas PYMES en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Según estadísticas del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras estatales ha venido creciendo paulatinamente en el período 2012-2016, siendo que por monto adjudicado las grandes empresas son las que llevan la batuta en este campo; no obstante, cuando se trata de la cantidad de empresas que participan en el mercado estatal, predominan las micro, pequeñas y medianas empresas.¹

Los resultados de la presente evaluación, reflejan que la Institución, a través de la estrategia Desarrollo de Proveedores ha desarrollado acciones para promover la participación de las PYMES en las compras que se realizan, lo cual se constata en las coordinaciones que se han realizado con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio destinadas a brindar capacitación a proveedores PYMES y funcionarios de la Institución que intervienen en los procesos de contratación administrativa. Así como, en el registro de dichas empresas en el Sistema de Gestión de Suministros (SIGES), que en la actualidad suman 225 empresas PYMES. Además, la publicación en la página Web de la CAJA de las directrices sobre selección de empresas PYMES.

¹ Datos tomados del Documento "Estado de Situación de las PYME en Costa Rica 2016", elaborado por el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

No obstante, se constató que la Administración Activa no dispone de un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES, conforme lo dispone el numeral 20 de la Ley para el Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, Ley # 8262), en el monto total de compras que realiza la Institución, además, se denota que los esfuerzos que se realizan en la materia son aislados y no responden a una política o lineamientos institucionales que encaucen o dirijan el accionar de la Institución en este tema.

RECOMENDACIONES

AL ING. JOSE RAFAEL GONZALEZ MURILLO, DIRECTOR TÉCNICO DE BIENES Y SERVICIOS O A QUIEN OCUPE SU CARGO

1. Girar instrucciones para que las Áreas de Regulación y Evaluación y Planificación de Bienes y Servicios de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, realicen un análisis de lo señalado en la Ley para el Fortalecimiento de las Medianas y Pequeñas Empresas, así como lo dispuesto en el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la Administración, con el propósito de determinar las acciones a realizar para dar cumplimiento a lo establecido en la citada normativa. Además, considerar en el análisis la viabilidad de elaborar una política o lineamientos generales y procedimientos que dirijan el accionar de la Institución en la promoción de la participación de las empresas PYMES en las compras que realiza la Institución.

Para acreditar el cumplimiento de lo solicitado en esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría en el plazo de 4 meses la documentación donde conste el análisis realizado y las acciones definidas para atender lo establecido en la normativa señalada, en la documentación comprobatoria que se remita a la Auditoría incluir la evidencia del análisis que se realice de la viabilidad de elaborar políticas o lineamientos generales y procedimientos para la promoción de la participación de las empresas PYMES en las compras que realiza la Caja Costarricense de Seguro Social.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna, se procedió el 20 de julio del 2018, al comentario de los resultados del informe y las recomendaciones con el Ing. José Rafael González Murillo, Director Técnico de Bienes y Servicios y Licda. Kattia Castro Alvarado, Jefe Área de Planificación de Bienes y Servicios, sobre el particular, indicaron:

“Sobre la recomendación del informe, los funcionarios presentes en esta sesión manifestaron, que para realizar el análisis es necesario revisar la Ley de Fortalecimiento de las Medianas y Pequeñas Empresas y el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en concordancia con la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, a efecto de evidenciar si existe un conflicto en lo que se dispone en las citadas normas.

Importante señalar que se analizará la normativa existente relacionada con las PYME a fin de determinar la pertinencia de crear norma institucional.”

ÁREA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Licda. Shirley Barrantes Chaves
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE DE ÁREA

ANP/SBCH/lba

Ci: Auditoria