



AOPER-0102-2023

11 de diciembre de 2023

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2023 del Área de Auditoría Operacional, con el fin de atender requerimiento de la Junta Directiva, solicitado a esta Auditoría en la sesión 9296, referente al cumplimiento de los mecanismos de control en la implementación de convenios marco, por parte de la Administración Activa.

En la evaluación se determinaron oportunidades de mejora en lo referente al fortalecimiento del control interno en la implementación de los convenios marco a nivel institucional. En relación con lo anterior, se comprobó la necesidad de que la CCSS disponga de una normativa robusta en el tema de adhesión a convenios marco promovidos por otras instituciones gubernamentales, ya que la "Ficha de proceso: Investigación e identificación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión de abastecimiento institucional (inteligencia de negocios)" no contiene un proceso sistemático en relación con este tema, donde se describa un procedimiento ordenado que guíe, a la Administración Activa, a adoptar una decisión fundamentada desde el punto de vista técnico, económico y administrativo sobre la conveniencia de usar (o no) un convenio marco multinstitucional.

Por otra parte, se observó que la CCSS tiene un mecanismo de control para el monitoreo de las unidades institucionales sobre la utilización de convenios marco disponibles, el cual se visualiza en el reporte denominado "Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles", sin embargo, este documento carece de una solicitud de justificación -a esas unidades- sobre los hallazgos comunicados; adicionalmente, no se le brinda seguimiento a dicho reporte por parte del Área de Planificación de Bienes y Servicios de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, dependencia que emite el comunicado. Bajo este contexto, el referido medio de control podría no estar aportando un valor agregado a la gestión de compras públicas a cargo de las diferentes unidades ejecutoras.

Otro punto importante por destacar, es la falta de indicadores para la evaluación de los convenios marco; sobre este tema se observó que la Dirección Técnica de Bienes y Servicios remite -mensualmente- a la Gerencia de Logística, el "Informe de seguimiento a la Gestión de Compras Públicas Electrónicas", no obstante, su contenido refleja un panorama estadístico -general- de la gestión de compras a nivel del Sistema Integrado de Compras Pública (SICOP); por ejemplo: cantidad de órdenes de pedido generadas por la unidades usuarias, monto ejecutado, proveedores a los que se les genera el pedido, entre otros, pero no se logró determinar indicadores previamente definidos que ayuden a la administración en la toma de acciones correctivas o preventivas según el caso.

Finalmente, en cuanto a la reorganización de las oficinas de compra la Administración Activa está gestionado lo instruido por la Junta Directiva en la sesión 9296, acuerdo 2, artículo 5 con respecto al tema de la estructura de las oficinas de compra, así mismo, este Órgano Colegiado adoptó en la sesión 9383, celebrada el 9 de noviembre de 2023, una extensión de plazo para la reducción a que las 45 unidades de compras, las cuales -en principio- deben estar acreditadas y formalizadas en el primer trimestre del 2024.

En virtud de lo descrito, se giraron tres recomendaciones a la Dirección Técnica de Bienes y Servicios con la finalidad de fortalecer el control interno en materia de convenios marco, para ello se recomendó elaborar un procedimiento para determinar, a lo interno de la institución, la viabilidad y conveniencia de adherirse a un convenio marco multinstitucional, que disponga -al menos- lo siguiente: actividades y roles correspondientes al nivel central, local e instancias técnicas, así como los formatos para la documentación del proceso, fiscalización, control y trazabilidad.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

También, efectuar en concordancia con los artículos 29 y 36 del Reglamento para la Distribución de Competencias en los Procedimientos de Adquisición de la CCSS, una revisión de la “Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles”, en cuanto al alcance, objetivo, análisis y comunicación de los resultados a la instancia con competencia para la toma de decisiones, así como la identificación de los responsables de la ejecución de esas actividades. Además, proceder a comunicar a la administración en general sobre la implementación de dicho control.

Finalmente, elaborar, en concordancia con el artículo 31 del Reglamento para la Distribución de Competencias en los Procedimientos de Adquisición de la CCSS, los indicadores necesarios para garantizar el control y seguimiento en materia de los convenios marco a nivel institucional.



AOPER-0102-2023

11 de diciembre de 2023

ÁREA DE AUDITORÍA OPERACIONAL

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA LA UTILIZACIÓN DEL MODELO DE CONTRATACIÓN MEDIANTE CONVENIOS MARCO DIRECCIÓN TÉCNICA DE BIENES Y SERVICIOS - 1140 GERENCIA DE LOGÍSTICA - 1106

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2023 del Área de Auditoría Operacional, con el propósito de atender lo requerido por la Junta Directiva en la sesión 9296, acuerdo 2, artículo 5, el cual indica:

“Instruir a la Auditoría Interna revisar el cumplimiento de los mecanismos de control en la implementación de los convenios marco, en cuanto a economía procesal, distorsiones de precios, concentración de proveedores, controles y calidad de los productos o insumos, participación de los administradores locales, análisis de la estructuras locales de compras, cantidad de trabajadores ubicados en esas unidades, según los resultados, emitir las recomendaciones pertinentes a las instancia administrativas que correspondan. Las acciones implementadas por la Auditoría Interna deberán ser incorporadas en el plan anual operativo de la Auditoría Interna o en su defecto, en el programa de estudios especiales de ese ente de fiscalización y control”.

OBJETIVO GENERAL

Determinar la razonabilidad del control interno establecido institucionalmente para la gestión de contratación pública por medio del modelo de convenios marco.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar la razonabilidad de los criterios utilizados por la administración activa para la definición de una contratación bajo el modelo de convenios marco.
- Verificar la existencia y uso de mecanismos de control para el seguimiento en la utilización de los convenios marco.
- Determinar la existencia y suficiencia de indicadores para la evaluación del uso del modelo de convenios marco.
- Determinar el avance en la reorganización administrativa de las oficinas de compra.

ALCANCE

La evaluación comprende la revisión de los controles aplicados por la Administración Activa para el uso de convenios marco e indicadores de gestión, así como lo referente al seguimiento en la utilización de esa modalidad de contratación y avance en la reorganización de las oficinas de compras. El período de la evaluación comprende del 1° de abril de 2022 al 31 de agosto de 2023, ampliándose en lo que se consideró necesario.

La evaluación se efectuó de acuerdo con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 (publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre de 2014, vigentes a partir del 1° de enero 2015), y la Resolución R-DC-119-2009, del 16 de diciembre de 2009, ambas emitidas por la Contraloría General de la República.

METODOLOGÍA

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Identificación y análisis de los criterios utilizados por la Administración Activa para implementar o adherirse a un convenio marco.
- Análisis de las acciones realizadas por la administración activa para el seguimiento a las unidades institucionales, con respecto a la utilización de los convenios marco.
- Solicitud de información sobre:
 - La existencia de indicadores de gestión en materia de convenios marco.
 - El avance de la iniciativa de reorganización administrativa de las oficinas de compra en la institución.
- Entrevistas a:
 - Licda. Sofia Espinoza Salas, directora a.i., Dirección Técnica de Bienes y Servicios.
 - Licda. Kathia Castro Alvarado, jefe Área de Planificación de Bienes y Servicios.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, Ley 8292, del 31 de julio de 2002.
- Ley General de Contratación Pública, Ley 9986, del 27 de mayo de 2021.
- Reglamento de Distribución de Competencias en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obra Pública, versión de enero 2022 (derogada el 17 de noviembre 2023).
- Reglamento de Distribución de Competencias en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obra Pública, de noviembre 2023.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), 2009.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

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:

“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. (...)”.

GENERALIDADES

Un convenio marco es un procedimiento de compra tramitado mediante una licitación mayor, con el fin de adquirir determinadas obras, bienes y servicios de uso común y continuo. Actualmente, se encuentra regulado en el artículo 84 de la Ley General de Contratación Pública; asimismo, el Reglamento a esa ley normaliza dicha modalidad de contratación en el capítulo VIII.

Según la “Ficha de proceso Investigación e identificación de iniciativas para el Fortalecimiento de la gestión de abastecimiento Institucional (inteligencia de negocios)”, elaborada por el Área de Planificación de Bienes y Servicios de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, se definen dos enfoques en relación con el convenio marco: uno institucional y otro multistitucional; el primero se refiere al caso cuyo uso es exclusivo para las unidades de la CCSS y, el segundo, a los convenios de alcance multistitucional (con otras instituciones).

En relación con este tema, la institución tiene en ejecución cinco convenios marco y ocho en trámite de formalización; además, se encuentra adherida a seis convenios marco gestionados por el Ministerio Hacienda (Ver anexos 1 y 2) y uno por el Instituto Costarricense de Electricidad¹.

HALLAZGOS

1. SOBRE EL CONTROL INTERNO EN LOS CONVENIOS MARCO UTILIZADOS POR LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

El estudio evidenció oportunidades de mejora para el fortalecimiento del control interno en materia de convenios marco en lo referente a: decisión interna de la institución para adherirse a un convenio marco multinstitucional; monitoreo en la utilización de convenios marco disponibles por parte de las unidades institucionales y definición de indicadores para la evaluación de los convenios marco, los cuales se desarrollan a continuación:

1.1 Sobre la decisión interna de la institución para adherirse a un convenio marco multinstitucional

Se determinó que el lineamiento institucional en materia de convenios marco no es suficiente para guiar a la Administración en la determinación de la viabilidad y conveniencia de utilizar esta modalidad de compra cuando es promovida por otras instituciones gubernamentales; además, no se encuentra estandarizada la forma de elaborar el fundamento técnico, económico y administrativo para la toma de decisión de adherirse a un convenio marco de esta naturaleza.

En relación con lo anterior, la “Ficha de proceso: Investigación e identificación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión de abastecimiento institucional (inteligencia de negocios)”² es una normativa de carácter general sobre la estandarización en materia de bienes y servicios, desarrollo de distintos modelos de compra pública, modelos innovadores de abastecimiento, mejoramiento y optimización de la cadena de abastecimiento, estrategia de búsqueda y desarrollo de proveedores y categorización de contratistas; no obstante, en materia de convenios marco esa ficha no regula la planificación, desarrollo y control para la adhesión a un convenio marco multinstitucional.

La Ley General de Contratación Pública establece, en el artículo 84, lo siguiente:

“Convenios marco. Mediante esta modalidad de contratación se pueden adquirir obras, bienes y servicios para suplir necesidades de diferentes instituciones públicas, a efectos de que una sola institución realice el procedimiento licitatorio y las restantes puedan servirse de su ejecución sin tener que tramitar procedimientos ordinarios, con el propósito de aprovechar las economías de escala [...]”.

La Ley General de Control Interno indica:

Artículo 12. *“Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades”.*

Artículo 15. *“Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*

¹ Convenio Marco Licitación Pública 2018LN-000002-0000400001 desarrollado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para llantas de las medidas 195R15 (para vehículo carga liviana), 4.10-18 y 90/90-21 (para motocicletas).

² Código GL-DTBS-APBS-FP-001.

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones [...].”

Respecto al tema de adhesión a los convenios marco multinstitucional, la Licda. Sofía Espinoza Salas, directora a.i. de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, indicó³:

[...] estos modelos de consolidación están incluidos dentro de una estrategia de trabajo que se ha tenido hace algunos años y actualmente se tiene un documento denominado: “Ficha de proceso / Investigación e identificación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión de abastecimiento institucional (Inteligencia de Negocios)”, donde se definen las etapas para la identificación y el abordaje de este tipo de soluciones. También, hay proyectos que es de que son cíclicos, es decir vienen históricamente y se les da continuidad, aprovechando experiencia y dando asesoría y seguimiento principalmente en la etapa de planificación y diseño, el modelo que se va a utilizar, tipo de contratación, etapa de selección, en la atención de los recursos y toda la asesoría que se requiera en la ejecución contractual, respecto del proceso formal que se tiene es la “Ficha de proceso / Investigación e identificación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión de abastecimiento institucional (Inteligencia de Negocios)” que se da la secuencia de pasos para poder llegar a esa a esa decisión de usar el modelo de convenio marco (entre otras iniciativas), entonces la primer interrogante es ¿cómo voy a llegar? o sea investigo, para lo que es necesario disponer de la minería datos para poder decir de esto se compra, esto vale tanto, cuántos proveedores hay, desde fuentes como SIGES, SIFA, SICOP, etc.”.

Lo descrito tiene su origen en una debilidad de control interno, por cuanto la “Ficha de proceso para la investigación e identificación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión de abastecimiento institucional (inteligencia de negocios)” no contiene o desarrolla -de forma puntual- las actividades previas para guiar a la administración en el análisis técnico, económico y administrativo que le facilite -a la institución- determinar -con un alto grado de certeza- que la necesidad va a ser satisfecha con la adhesión a un determinado convenio marco, promovido por otras instituciones gubernamentales.

Esto ocasiona que cada dependencia institucional tenga su propio criterio para determinar la conveniencia de adherirse (o no) a un convenio marco multinstitucional. Por otra parte, la debilidad de control identificada aumenta el riesgo de que, una vez acaecida la adhesión, la administración se enfrente a una situación adversa no detectada previamente, lo cual deban eventualmente solventar -por ejemplo- con nuevos procedimientos de compra a nivel local, entre otras acciones, volviendo más onerosas las transacciones bajo esta modalidad de contratación, situación contraria a la filosofía de un convenio marco.

1.2 Sobre el monitoreo en la utilización de convenios marco disponibles por parte de las unidades institucionales

Se evidenció que el monitoreo al uso de convenios marco disponibles por parte de las unidades médicas y administrativas lo realiza el Área de Planificación de Bienes y Servicios por medio de un reporte denominado “Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles”, el cual consiste en un oficio que contiene dos apartados: uno sobre la descripción de los hallazgos⁴ y otro referente a las oportunidades de mejora; sin embargo, este carece de una solicitud de justificación -a esas unidades- sobre los hallazgos comunicados; adicionalmente, no se le brinda seguimiento por parte de dicha dependencia.

³ Sesión de trabajo entre la Dirección Técnica de Bienes y Servicios y Auditoría, celebrada el 27 de septiembre 2023

⁴ Los hallazgos consisten en una revisión referente al uso de los convenios marco institucionales y del Ministerio de Hacienda, que se encuentran actualmente en etapa de ejecución contractual y las líneas disponibles para utilizar de dichos convenios.

En relación con lo anterior, entre el 1° y el 25 de agosto de 2023, el Área de Planificación de Bienes y Servicios había emitido 19 de esos reportes a diferentes centros médicos (ver anexo 3), de los cuales, la Administración Activa no demostró -a esta Auditoría- el seguimiento efectuado a dichos documentos.

El Reglamento de Distribución de Competencias en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obra Pública en la CCSS (vigente en enero de 2022), en el artículo 15 señala:

“De la evaluación de las unidades facultadas para adquirir bienes y servicios: La Gerencia de Logística, por medio de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, realizará un monitoreo permanente de los resultados de la actividad contractual de la Caja, mediante la realización de auditorías de calidad para la verificación del cumplimiento normativo, con el propósito de que sean conocidos por los superiores jerárquicos de cada unidad de compra autorizadas, como del cuerpo gerencial, a fin de que se dispongan las buenas prácticas en materia de compras públicas y gobernanza en la cadena de abastecimiento en aras de una sana administración y aprovechamiento de los recursos públicos.”

El Reglamento de Distribución de Competencias en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obra Pública en la CCSS (vigente a partir del 17 noviembre de 2023), en el artículo 29 “Actividad de control por parte de la Administración”, dispone:

“Corresponde a la Gerencia de Logística evaluar la gestión desarrollada en materia de compra pública de sus unidades de compra acreditadas, velando siempre por el sano ejercicio de la gestión y utilización de los recursos públicos. Deberá realizar un monitoreo permanente de los resultados de la actividad contractual de la Caja, mediante la realización de auditorías de calidad y/o evaluaciones para la verificación del cumplimiento normativo, con el propósito de que sean conocidos por los superiores jerárquicos de cada unidad de compra autorizadas, como del cuerpo gerencial, a fin de que se dispongan las buenas prácticas en materia de compras públicas y gobernanza en la cadena de abastecimiento en aras de una sana administración y aprovechamiento de los recursos públicos. Debe contar con un registro de unidades de compra acreditadas, y de funcionarios certificados en compra pública.”

Ese mismo Reglamento, en el artículo 36, sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales, estipula:

“Los procedimientos de compra que se realicen sin observancia al presente Reglamento generarán las responsabilidades administrativas, civiles y penales correspondientes.

Todo procedimiento deberá ajustarse, según corresponda, a la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento, a la Ley 6914 y su Reglamento y demás normativa jurídica aplicable, así como las disposiciones que para tales efectos dicte la Gerencia de Logística y circulares de los Gerentes.”

Las Normas de control interno para el sector público, apartado 6.1 referente al seguimiento del sistema de control interno, refieren:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que [...] los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.”

Respecto al tema de monitoreo al uso de convenios marco disponibles por parte de las unidades institucionales, la Licda. Sofía Espinoza Salas, directora a.i. de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, indicó⁵:

⁵ Sesión de trabajo entre la Dirección Técnica de Bienes y Servicios y Auditoría, celebrada el 27 de septiembre 2023.

“[...] Además, un nuevo mecanismo de control que comenzamos a ejecutar este año y que nos parece interesante, a través de la analítica de datos ahora verificamos en SICOP que no hayan hecho compras de ese mismo objeto contractual, en caso de que se detecte este tipo de eventos se remiten “No conformidades” donde se preguntan las razones y que justifiquen, puede ser que hayan encontrado mejores condiciones que las que ofrece el convenio marco. Pero se trabaja bajo el fundamento de obligatoriedad y de fundamentación razonada para excusarse del uso (todo razonamiento debe quedar en el expediente). En caso de que ya la unidad materializó la compra, no podemos hacer nada al respecto porque esa unidad ya adquirió un compromiso, pero si lo hacemos de conocimiento del director general o máxima autoridad de la unidad.”

No obstante, lo indicado por la Licda. Espinoza Salas, en la “Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles”, correspondiente a agosto de 2023⁶, no se observó solicitud -a las unidades- sobre la presentación de las razones o justificaciones por no utilización de un determinado convenio marco; a modo de ejemplo se transcribe lo indicado en uno de esos reportes numerados con el oficio DTBS-APBS-0699-2023, del 3 de agosto de 2023:

“Oportunidades de mejora [...] Por lo anteriormente expuesto, con la finalidad de evitar duplicidades en los procesos de compra, aprovechar la economía escala y optimizar los recursos disponibles en procura de una mayor eficacia y eficiencia administrativa, se solicita respetuosamente para no incurrir en esta práctica y se les insta a consultar y utilizar los convenios marco disponibles y habilitados para su uso, de conformidad con lo expuesto en el párrafo segundo de este oficio.”

Lo evidenciado se debe a una debilidad de control interno del documento “Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles”, por cuanto la administración no dimensionó, en su elaboración, el alcance, objetivo, producto esperado, análisis y comunicación de los resultados, de manera que se genere un impacto en el desarrollo de la gestión de compras públicas en el nivel local.

Como consecuencia de lo descrito, los oficios de “Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles”, no propician que las unidades brinden una respuesta con las justificaciones o razones por las cuales adquirieron localmente bienes o servicios que están incluidos dentro de un convenio marco disponible; además, la ausencia de esa información y la falta de seguimiento por parte del Área de Planificación de Bienes y Servicios, no garantiza que lo evidenciado en esos informes surta un efecto correctivo sobre la conducta descrita, que le permita -a la administración activa- aplicar las medidas correspondientes para mejorar el sistema de control interno en esa actividad.

1.3 Sobre la existencia de indicadores para la evaluación de los convenios marco

El Área de Regulación y Evaluación, elabora mensualmente el “Informe de seguimiento a la Gestión de Compras Públicas Electrónicas”, documento que, según lo referido⁷ por la Licda. Espinoza Salas, contiene -para los convenios marco institucionales- indicadores de evaluación, tales como: cantidad de órdenes de pedido generadas por las unidades usuarias, monto ejecutado, proveedores a los que se les genera el pedido y orden de prevalencia de la opción de negocio. No obstante, una vez analizado el citado informe, se determinó que esos datos descritos por la Administración como indicadores no proporcionan información suficiente para la toma de decisiones en esa materia.

⁶ Este periodo corresponde al entregado por la Dirección Técnica de Bienes y Servicios a esta Auditoría.

⁷ En entrevista del 8 de noviembre del 2023.

En relación con lo anterior, en el contenido del informe de seguimiento a la gestión de compras públicas electrónicas, en lo referente al uso del convenio marco, se observó que este recoge datos estadísticos sobre la cantidad de procedimientos de este tipo que se generan por mes, cantidad de líneas y montos económicos originados según la modalidad (expedientes, contratos, órdenes de pedido absoluto y relativo, cantidad de líneas y monto total de las órdenes). En criterio de esta Auditoría lo referido por la administración, como indicadores, no corresponden, ya que no permiten controlar, brindar seguimiento y medir el éxito en la implementación y uso de los convenios marco y, de esa forma, tomar acciones correctivas o preventivas ante cualquier desviación, así como disponer de datos relevantes para informar -en caso necesario- a las autoridades superiores u órganos de fiscalización (ver anexo 4).

Sobre el tema de elaboración de indicadores para la evaluación del uso del modelo de convenio marco en sus tipos (institucional y multinstitucional), se consultó a la Licda. Espinoza Salas, en entrevista aplicada el 8 de noviembre de 2023, quien indicó:

“En los casos institucionales: se dispone de indicadores de evaluación que se llevan, cuántas órdenes de pedido se generan por centro, cuánto monto ejecuta por convenio marco, proveedores a los que se les genera el pedido, orden de prevalencia. Esto queda en un reporte mensual que se le envía a la Gerencia de Logística.

El origen de los aspectos a los que se les da seguimiento tipo indicadores ha surgido de oficio como parte de la gestión, de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios y de la solicitud de datos de seguimiento periódico de seguimiento, es establece los indicadores a presentar mensualmente”.

Las Normas de control interno para el sector público establecen, en el punto 5.6.3 sobre la utilidad de la información, lo siguiente:

“La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario”.

Es importante indicar que, con la reforma al Reglamento de Distribución de Competencias en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obra Pública en la CCSS, en noviembre de 2023⁸, se introduce, en el artículo 31, el tema de indicadores, señalando:

“La Gerencia de Logística desarrollará y presentará de manera semestral a la Junta Directiva los indicadores de control y seguimiento en materia de compra pública de la actividad desarrollada en las unidades de compra acreditadas.

Dentro de ellos se encontrarán, el número de unidades acreditadas, categorización según modelo de madurez (incipiente, básico, definido, gestionado, optimizado), cantidad de compras iniciadas, porcentajes según su acto final: infructuosos, desiertos, adjudicados, porcentaje de ejecución presupuestaria, cantidad de contratos en ejecución, montos tranzados, principales contratistas, cumplimiento de plazos, entre otros de interés.”

La falta de definición de indicadores para la gestión de los convenios marco tiene su origen en que la Administración Activa no ha realizado -previamente- la labor de identificación, definición y aprobación de estos, considerando las necesidades de información específicas para el control, seguimiento y rendición de cuentas, entre otras, que permita disponer de datos relevantes para la toma de decisiones.

⁸ Aprobado por Junta Directiva en la sesión N° 9385, celebrada el 17 de noviembre del año 2023 (sic) y publicado en La Gaceta 214, alcance 228, del 17 de noviembre 2023.

En lo referente a la formulación de indicadores, esto constituye un factor de riesgo, por cuanto limita a la Administración a medir -razonablemente- el desempeño institucional en el uso y aprovechamiento de esa modalidad de contratación (implementación de los convenios marco, economía procesal, distorsiones de precios y concentración de proveedores, entre otros), así como el aporte e impacto de ese modelo de adquisición sobre la estrategia de compras públicas en la gestión de abastecimiento institucional.

2. SOBRE LA DISMINUCIÓN DE LAS OFICINAS DE COMPRAS

En relación con este tema, la Junta Directiva en la sesión 9296, acuerdo 2, artículo 5 que dio origen al presente estudio, solicitó a esta Auditoría considerar en el análisis las estructuras locales de compras, así como la cantidad de trabajadores ubicados en esas unidades.

Sobre el particular, esta Auditoría evidenció que la Junta Directiva, en la sesión 9318, celebrada el 9 de marzo de 2023, acordó que para este mismo año la institución debía disponer de 45 unidades de compra habilitadas y acreditadas. No obstante, este órgano colegiado en la sesión 9383, del 9 de noviembre de 2023, acordó un nuevo plazo para la habilitación y acreditación de dichas unidades de compra, al primer trimestre de 2024.

Respecto a lo anterior, mediante oficio GL-1556-2023, del 31 de agosto de 2023, suscrito por el Lic. Eithel Giovanni Corea Baltodano, gerente a.i. de Logística, y dirigido a los señores miembros de Junta Directiva, les comunicó lo siguiente:

“De acuerdo con lo anterior y como factores clave de éxito y de cumplimiento para comenzar la implementación a partir de diciembre 2023, se requiere completar:

Pendiente

Actividad	Responsable
1- Presentación del Manual de Organización	Gerencia Adm- Área de Estructuras
2- La revisión y actualización de la plantilla de puestos, que permita contar con la serie ocupacional ajustada a las exigencias y necesidades en la prestación de los servicios en materia de compras. 3- Estudio de Brechas 4- Reorganización y Movilización del personal	Dirección de Gestión y Administración de Personal.
5- Desarrollo de Conocimiento y Habilidades: Profesionalización-Certificación de competencias en compra pública	CENDEISS, Gerencia de Logística.

[...] para lograr la reducción de unidades de compra, la consolidación y estandarización de bienes, faltan tareas hoy dependientes de otras Gerencias para poder cumplirlo [...].”

Sobre el tema de la reorganización de las oficinas de compra se constató que la administración activa ha venido desarrollando actividades tendientes a lograr la meta de disponer de 45 unidades de compra habilitadas y acreditadas; no obstante, la administración debe tener claridad de los riesgos asociados al logro de los objetivos y metas relativos a ese proyecto, con la finalidad de que la CCSS para el primer trimestre de 2024 tenga definida e implementada la estructura organizativa para la adecuada gestión de las compras, en procura de la estandarización, profesionalización, acreditación y consolidación de compras acorde con el modelo de contratación que impulsa la nueva Ley General de Contratación Pública N.º 9986.

CONCLUSIONES

- 1- Mediante la modalidad de convenios marco se puede adquirir obras, bienes y servicios para suplir necesidades de diferentes instituciones públicas, a efectos de que una sola entidad realice el procedimiento de contratación respectivo, y otras administraciones puedan servirse de su ejecución, sin tener que tramitar procedimientos ordinarios y, de esa forma, aprovechar las economías de escala, entre otros beneficios.

Al respecto, esta Auditoría ha venido señalando⁹ sobre la necesidad de consolidar los requerimientos de las unidades autorizadas para la adquisición de bienes y servicios en la CCSS, con el objetivo de organizar y garantizar la provisión oportuna de bienes, obras y servicios, mediante el aprovechamiento de las economías de escala, a través de la promoción de compras consolidadas o de convenio marco. En particular, se ha indicado sobre la importancia de utilizar mecanismos como entrega según demanda, convenio marco o consignación según la pertinencia del caso, tales como en los casos de prótesis auditivas, transportes de pacientes en ambulancia, transporte aéreo de pacientes, gases medicinales e industriales, materiales de construcción, materiales eléctricos, servicios de reparación de vehículos, servicios de vigilancia y aseo, medicamentos, reactivos, insumos e implementos médicos, frutas, verduras, abarrotos, entre otros.

- 2- El estudio demostró que -a nivel institucional- existen aspectos de control que deben ser mejorados para disminuir los riesgos en el tema de convenios marco, asegurar un mejor aprovechamiento de estos y fortalecer, con ello, la gestión de compras públicas. Además, en cuanto a la gestión de los riesgos, la Administración debe ser más proactiva para evitar adherirse a convenios marco que no satisfagan las necesidades plenamente.

En lo referente a la decisión interna para promover o adherirse a un convenio marco, el lineamiento interno ["Ficha de proceso: Investigación e identificación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión de abastecimiento institucional (inteligencia de negocios)"], no es suficiente para garantizar -de forma razonable- que la institución logre satisfacer -de forma adecuada- sus necesidades de abastecimiento, debido a que no se encuentra desarrollado el procedimiento para ese fin.

Por otra parte, el examen de Auditoría evidenció otras oportunidades de mejora en cuanto al monitoreo de la utilización de convenios marco disponibles y la definición de indicadores para su evaluación. En lo referente al primero, el reporte denominado "Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles", elaborado por el Área de Planificación de Bienes y Servicios, carece de la solicitud de justificación a las unidades sobre los hallazgos comunicados; adicionalmente, no se le brinda seguimiento a dicho reporte por parte de esa dependencia. Así mismo, en relación con el segundo aspecto, la administración activa no ha definido indicadores de gestión para los convenios marco, ya que la información contenida en el "Informe de seguimiento a la Gestión de Compras Públicas Electrónicas", elaborado por la Dirección Técnica de Bienes y Servicios, únicamente proporciona información de datos generales sobre estadísticas de la gestión de compras institucionales, sin que se evidencie algún tipo de análisis al respecto.

⁹ Documento AS-ASAAI-049-2022 del 30 de marzo del 2022 "Oficio de Asesoría referente al "Nuevo modelo de gestión de compra pública: Nivel de preparación institucional para su implementación".

- 3- En cuanto a lo externado por la Junta Directiva en la sesión 9296, acuerdo 2, artículo 5 en lo referente al análisis de la estructuras locales de compras y cantidad de trabajadores ubicados en esas unidades es un tema que está siendo abordado actualmente por la Administración Activa, para lo cual la Junta Directiva, en la sesión 9383, del 9 de noviembre de 2023, acordó una extensión de plazo para la habilitación y acreditación de dichas unidades de compra, al primer trimestre de 2024, por lo que la administración debe ejercer las acciones necesarias para disponer de esa cantidad de unidades de compra en el nuevo plazo otorgado por el jerarca institucional.
- 4- Finalmente, a nivel institucional se requieren mejoras para fortalecer el control interno y la normativa que facilite la gestión administrativa en materia de convenios marco, principalmente en el tema de adhesiones, con el fin de que se garantice la satisfacción de la necesidad y el uso razonable de los recursos. Es importante indicar que si la institución visualiza una mayor utilización de esa modalidad de compra, debe valorar -entre otros- los riesgos identificados en el presente informe, para fortalecer el proceso de toma de decisiones y que estas se ajusten a los requerimientos legales, técnicos, económicos y administrativos, según la normativa actual.

RECOMENDACIONES

A LA LICDA. SOFÍA ESPINOZA SALAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA A.I. DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE BIENES Y SERVICIOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Elaborar, en concordancia con el hallazgo 1.1 de este informe, un procedimiento para determinar -a lo interno de la institución- la viabilidad y conveniencia de promover o adherirse a un convenio marco, que disponga, al menos, actividades y roles correspondientes al nivel central, local e instancias técnicas, así como formatos para la documentación del proceso, fiscalización, control y trazabilidad. **Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir -a esta Auditoría- el procedimiento aprobado y comunicado a todos los interesados. Plazo de cumplimiento: 6 meses.**
2. Efectuar, de conformidad con el hallazgo 1.2 de este informe y en concordancia con los artículos 29 y 36 del Reglamento para la Distribución de Competencias en los Procedimientos de Adquisición de la CCSS, una revisión de la “Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles”, en cuanto al alcance, objetivo, análisis y comunicación de los resultados a la instancia con competencia para la toma de decisiones, así como la identificación de los responsables de la ejecución de esas actividades. Además, proceder a comunicar a la administración en general sobre la implementación de dicho control. **Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir -a esta Auditoría- el resultado de la revisión, así como -en caso de proceder- el acto administrativo adoptado para la comunicación a la administración institucional en general. Plazo de cumplimiento: 6 meses.**
3. Elaborar, de conformidad con el hallazgo 1.3 de este informe y en concordancia con el artículo 31 del Reglamento para la Distribución de Competencias en los Procedimientos de Adquisición de la CCSS, los indicadores necesarios para garantizar el control y seguimiento en materia de los convenios marco a nivel institucional. **Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir -a esta Auditoría- los indicadores elaborados y aprobados. Plazo de cumplimiento: 6 meses.**

En relación con las recomendaciones expuestas en el presente informe, en el plazo de 10 días hábiles¹⁰ se deberá remitir a esta Auditoría el “cronograma”¹¹ con las actividades o tareas, encargados designados y tiempo de ejecución previstos en función del plazo total acordado para el cumplimiento de cada una. Asimismo, informar periódicamente sobre los avances del cronograma y aportar las evidencias respectivas, a fin de que se pueda verificar el cumplimiento oportuno.

¹⁰ Plazo máximo establecido en la Ley General de Control Interno (Art. 17 inciso d / Art. 36 inciso a), para iniciar la implantación de las recomendaciones de los informes de auditoría.

¹¹ Requerido en el Art. 68 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, el cual hemos denominado en el SIGA: “Cronograma de acciones para el cumplimiento de recomendaciones”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Se recuerda que, si por motivos debidamente justificados, durante la ejecución del cronograma la administración requiere ampliar el plazo de alguna recomendación, el jerarca o titular subordinado responsable de su cumplimiento, deberá solicitar formalmente la respectiva prórroga, en tiempo y forma, conforme lo establecido en el artículo 93 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, aportando además, el cronograma actualizado, conforme con el nuevo plazo que se esté solicitando y las actividades que presenten el respectivo retraso justificado.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, los resultados del presente estudio se comentaron el 6 de diciembre de 2023, a la Licda. Sofía Espinoza Salas, directora a.i., Dirección Técnica de Bienes y Servicios, sobre los hallazgos no hubo comentarios, así como, en lo referente a las recomendaciones 1 y 3, en cuanto a la recomendación 2 solicitó un plazo de 6 meses y que se ajuste la redacción en los siguientes términos:

“Efectuar, de conformidad con el hallazgo 1.2 de este informe y en concordancia con los artículos 29 y 36 del Reglamento para la Distribución de Competencias en los Procedimientos de Adquisición de la CCSS, una revisión de la “Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles”, en cuanto al alcance, objetivo, análisis y comunicación de los resultados a la instancia con competencia para la toma de decisiones, así como la identificación de los responsables de la ejecución de esas actividades. Además, proceder a comunicar a la administración en general sobre la implementación de dicho control”.

Lo solicitado por la Administración Activa fue considerado en el presente informe.

ÁREA AUDITORÍA OPERACIONAL

Licda. Yesseth Blanco García
Asistente de Auditoría

Lic. Adrián Nájera Martínez
Asistente de Auditoría

Lic. Randall Montero Ortiz
Asistente de Auditoría

Lic. Geiner Arce Peñaranda, Mgtr
Subárea

Lic. Alexander Nájera Prado, jefe
Área

ANP/GAP/YBG/ANM/RMO/lbc

Anexo 1
Convenios marco gestionados por la Caja Costarricense de Seguro Social
A noviembre de 2023

Convenio Marco	Objeto	Estado
2018LN-000001-0001100012	Convenio marco para la adquisición de equipos descartables para la infusión de soluciones por medio de bombas de infusión.	Ejecución
2019LN-000001-0001100012	Convenio marco para adquisición de abarrotes varios.	Ejecución
2020LN-000001-0001101142	Convenio marco para adquisiciones de medicamentos categoría "Z".	Ejecución
2021LN-000001-0001103110	Convenio marco para adquisición de camas y camillas hospitalarias.	Ejecución
2021LN-000002-0001103110	Convenio Marco para adquisición de Lámparas Quirúrgicas.	Ejecución
2021LN-000001-0001102304	Compra consolidada para la adquisición de carne res, cerdo y embutidos.	Proceso
2021LN-000004-0001103110	Convenio Marco para adquisición de mesas de cirugía.	Proceso
2021LN-000006-0001103111	Convenio Marco para adquisición de torres laparoscópicas.	Proceso
2022LN-000003-0001103110	Convenio Marco para adquisición de arco en C.	Proceso
2022LN-000051-0001101142	Convenio Marco para adquisición medicamentos LOM categoría Z (II convenio marco).	Proceso
2023LY-000008-0001102208	Convenio Marco para adquisición de materiales para prevención y tratamiento de heridas y lesiones cutáneas.	Proceso
2023LY-000005-000110210	Convenio Marco para adquisición de insumos de uso en electrofisiología.	Proceso
2023LY-000003-0001101161	Convenio Marco para la adquisición de servicios de gestión de monitoreo para el control de la flota vehicular institucional GPS.	Proceso

Fuente: GL-DTBS-0244-2023 / DTBS-APBS-0718-2023 del 9 de agosto 2023.

Anexo 2

**Convenios marco adheridos por la CCSS y gestionados por el Ministerio de Hacienda
A noviembre de 2023**

Convenio Marco	Objeto
2017LN-000004-0009100001	Convenio marco para la adquisición de suministros de papel, cartón y litografía.
2017LN-000005-0009100001	Convenio marco para la adquisición de útiles de oficina.
2018LN-000006-0009100001	Convenio marco para la adquisición de llantas.
2019LN-000005-0009100001	Convenio marco para la adquisición de suministros de productos de limpieza.
2020LN-000003-0009100001	Convenio marco para la adquisición de materiales de construcción, electricidad y ferretería.
2020LN-000009-0009100005	Convenio marco para adquisición de Mobiliario de oficina y escolar.

Fuente: GL-DTBS-0244-2023 / DTBS-APBS-0718-2023 del 9 de agosto 2023.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr**Anexo 3****Unidades ejecutoras notificadas sobre hallazgos de no utilización de convenios marco disponibles
A agosto de 2023**

Unidad Ejecutora	Nro. De Procedimiento	Objeto Contractual	Oficio	Fecha
Hospital México	2022LA-000031-0001102104	Suministros varios de oficina	DTBS-APBS-0696-2023	1/8/2023
Hospital San Juan de Dios	2022CD-000039-0001102102	Fibra corriente de nylon (esponja limpiadora color verde)	DTBS-APBS-0697-2023	7/8/2023
Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	2022LN-000006-0001102101	Toallas de secado de manos	DTBS-APBS-0699-2023	7/8/2023
Hospital de Niños	2022CD-000100-0001102103	Herramienta manual	DTBS-APBS-0698-2023	7/8/2023
Hospital de las Mujeres	2021CD-000082-0001102105	Compra de toallas de papel	DTBS-APBS-0736-2023	11/8/2023
Hospital San Rafael de Alajuela	2023LD-000021-0001102205	Equipos de tratamiento y examinación"	DTBS-APBS-0773-2023	22/8/2023
Hospital San Francisco de Asís	2021LA-000002-0001102206	Productos de aseo y limpieza	DTBS-APBS-0779-2023	22/8/2023
Hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega	2021CD-000027-0001102207	Compra de herramientas y accesorios	DTBS-APBS-0784-2023	24/8/2023
Hospital San Vicente de Paul	2022CD-000011-0001102208	Llantas para vehículos institucionales Hospital San Vicente de Paul	DTBS-APBS-0786-2023	24/8/2023
Hospital Nacional de Salud Mental	2021CD-000038-0001102304	Artículos de oficina y programas especiales, entrega según demanda	DTBS-APBS-0787-2023	24/8/2023
Hospital Dr. Roberto Chacon Paut	2023LE-000004-0001102305	Compra de abarrotos	DTBS-APBS-0788-2023	24/8/2023
Hospital Dr. Maximiliano Peralta Jimenez	2022CD-000084-0001102306	Batería varios tipos	DTBS-APBS-0790-2023	24/8/2023
Hospital Dr. Maximiliano Peralta Jimenez	2021CD-000011-0001102308	Insumos varios para la dirección administrativa financiera, nutrición y la comisión de gestión ambiental	DTBS-APBS-0807-2023	24/8/2023
Hospital William Allen Taylor	2023LE-000009-0001102307	Suministro de productos lácteos	DTBS-APBS-0804-2023	24/8/2023
Hospital de San Carlos	2022LA-000003-0001102401	Equipos varios	DTBS-APBS-0792-2023	25/8/2023
Hospital de Los Chiles	2022CD-000008-0001102402	Mobiliario de oficina	DTBS-APBS-0799-2023	25/8/2023
Hospital Monseñor Sanabria	2021LA-000001-0001102501	Compra de toallas y jabón para manos	DTBS-APBS-0803-2023	25/8/2023
Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño	2023LD-000005-0001102502	Compra de materiales varios de PVC por según demanda	DTBS-APBS-0805-2023	25/8/2023
Hospital de Upala	2022LA-000008-0001102504	Equipos varios sede área de salud Upala	DTBS-APBS-0806-2023	25/8/2023

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna con los datos de los oficios de "Comunicación de hallazgos referente a la no utilización de convenios marco disponibles" del mes de agosto, entregados por el Dirección Técnica de Bienes y Servicios.

Anexo 4

**Resultado mensual informe de seguimiento gestión de compras públicas electrónicas
Uso convenio marco - cantidad de procedimientos, líneas y montos económicos
Enero a agosto de 2023**

Mes	Expedientes	Contratos	Ordenes Pedido	% Ordenes Pedido	Líneas	Monto Total
Enero	1	3	8	19%	62	₡ 36,370,192.62
Febrero	1	2	8	19%	39	₡ 21,754,677.01
Marzo	1	2	4	10%	34	₡ 18,183,216.57
Abril	1	1	2	5%	5	₡ 89,681,446.40
Mayo	2	2	3	7%	4	₡ 28,260,030.60
Junio	1	2	3	7%	4	₡ 23,116,056.56
Julio	1	1	2	5%	3	₡ 9,951,413.64
Agosto	4	10	12	29%	25	₡ 193,146,645.00
CONVENIO MARCO	4	12	42	4%	176	₡ 420,463,678.40
CONVENIO MARCO / TOTAL GENERAL	480	514	992	100%	2646	₡ 77,776,469,032.13
% CONVENIO MARCO	0.83%	2.33%			6.65%	0.54%

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna con datos del informe de seguimiento a la gestión de compras públicas electrónicas agosto 2023; Tabla 18 cantidad de líneas y montos económicos originados según la modalidad (acumulado 2023), elaborado por el Área de Regulación y Evaluación de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios.