



Al contestar refiérase a: **DE-105-2023**

correo: denaudit@ccss.sa.cr

AD-AOPER-0132-2023

20 de noviembre de 2023

Doctor
Esteban Vega de la O, gerente
GERENCIA DE LOGÍSTICA - 1106

Licenciada
Sofía Espinoza Salas, directora
DIRECCIÓN TÉCNICA DE BIENES Y SERVICIOS - 1140

Estimado (a) señor (a):

ASUNTO: Oficio de Advertencia sobre la cláusula de entrega de dispensadores para toallas desechables de papel en el convenio marco 2019LN-000005-0009100001, tramitado por el Ministerio de Hacienda para la adquisición de suministros de productos de limpieza.

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el período 2023, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, y en atención a la denuncia DE-105-2023, se informa y advierte sobre la cláusula de entrega de dispensadores para toallas desechables de papel en el convenio marco 2019LN-000005-0009100001, tramitado por el Ministerio de Hacienda para la adquisición de suministros de productos de limpieza.

ANTECEDENTES

En la denuncia DE-105-2023 se señalan los siguientes hechos presuntamente irregulares:

- 1) El proveedor de toallas desechables de papel, correspondiente a la primera opción de negocios, no estaría entregando la cantidad de dispensadores para este insumo de acuerdo con lo establecido en el contrato;
- 2) Los dispensadores entregados por el contratista a los centros médicos, no son compatibles para las toallas desechables de papel entregadas, por lo que aparentemente hubo centros médicos que solicitaron en calidad de préstamo dispensadores a otros proveedores no incluidos en el convenio marco;
- 3) Que algunos centros médicos institucionales han recurrido a la adquisición de dispensadores mediante procedimientos de compra para satisfacer sus necesidades.

Al respecto, de conformidad con la información contenida en el expediente electrónico de la licitación nacional 2019LN-000005-0009100001 'Convenio marco para adquisición de suministros y materiales de limpieza', los proveedores para el ítem de toallas desechables de papel son: Mercadeo de Artículos de Consumo S.A. (MERCASA) y la empresa Corporación CEK. Dicha licitación finaliza su última prórroga el 21 de julio de 2024.

1. SOBRE LA CANTIDAD DE DISPENSADORES PARA TOALLAS DESECHABLES DE PAPEL A ENTREGAR BAJO EL CONVENIO MARCO 2019LN-000005-0009100001

De la información recabada en los hospitales Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, México y Dr. Carlos Luis Valverde Vega, usuarios del convenio marco 2019LN-000005-0009100001 para la adquisición de insumos y materiales de limpieza, se comprobó que esos centros médicos no recibieron la cantidad de dispensadores para toallas desechables de papel, según su necesidad, debido a la forma en que se definió el pliego de condiciones para la dotación de esos accesorios.

En relación con lo anterior, el 23 de octubre de 2023, el Lic. Rodolfo Morera Herrera, director administrativo financiero del hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega, en respuesta al instrumento aplicado por esta Auditoría sobre la utilización del convenio marco 2019LN-000005-0009100001 para la adquisición de insumos y materiales de limpieza, concretamente sobre las entregas de dispensadores para toallas desechables, indicó:

“Aunque se han solicitado dispensadores en 2 órdenes de pedido, a la fecha no se recibieron dispensadores de toallas por este convenio. Los pedidos han sido gestionados por SICOP, según el siguiente detalle: Pedido N.º 0822021220700005 30/07/21 0822022220700054 28/06/22”.

Por otra parte, sobre este tema, el 6 de noviembre de 2023, el Lic. Jorge Alexis Vargas Matamoros, director administrativo financiero del hospital Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, señaló:

“No se entregaron, porque las condiciones del convenio marco establecen una cantidad de dispensadores por cantidad de rollos de toallas y esa cantidad no satisfacía la cantidad requerida por el hospital, por lo anterior se optó por gestionar los dispensadores por aparte”.

En este mismo orden de ideas, el 7 de noviembre de 2023, el Lic. Marcelo Jiménez Umaña, director administrativo financiero del hospital México, referente al tema de entrega de dispensadores, refirió:

“El proveedor CEK pidió una proyección de cantidad de toallas a utilizar durante el plazo de vigencia del contrato, a pesar de esto la cantidad que estaba dispuesta a entregar es inferior al requerimiento real del hospital. CEK ha entregado 160 unidades, la próxima semana se entregarán 60 dispensadores adicionales. Las condiciones pactadas en el contrato del convenio marco no ha permitido que las cantidades entregadas de dispensadores alcance niveles óptimos en relación con la necesidad del hospital, esto se comentó por parte del Lic. Eder Chavarría con la Administradora General del contrato en el Ministerio de Hacienda, pero indica que ese es un aspecto que no se contempló en el convenio”.

El cartel de la licitación 2019LN-000005-0009100001 para la adquisición de insumos y materiales de limpieza, sobre la entrega de dispensadores para toallas desechables de papel, establece lo siguiente el punto 6.7.8:

“El adjudicatario debe suplir los dosificadores y utensilios para realizar las diluciones de forma correcta, dispensadores, galones, botellas y demás artículos necesarios, tanto la primera vez como cuando se dañen y se continúe comprando el mismo producto al proveedor comercial, para poder utilizar adecuadamente los productos ofertados. Este requerimiento no generará ningún costo adicional para las instituciones contratantes. La Institución Usuaria deberá indicar si requiere los utensilios indicados, ya sea en el espacio de “Observaciones” en SICOP o adjuntando documento donde se especifique. En todos los casos las botellas deben estar debidamente etiquetadas y diseñadas específicamente para el producto, en el caso de las líneas que necesiten el aspersor lo deberán indicar. La cantidad de dosificadores, dispensadores, galones y botellas deberá ser de mutuo acuerdo entre la Institución Usuaria y el contratista, de acuerdo con (sic) la cantidad de producto que se compre”.

Respecto al tema de suministro de dispensadores para toallas desechables de papel en el citado convenio marco, la Licda. Sofía Espinoza Salas, directora a.i., Dirección Técnica de Bienes y Servicios, indicó¹:

“[...] En el caso del convenio de insumos de limpieza y particularmente en lo que respecta a toallas para el secado de manos, el pliego condiciones es ambiguo en cuanto a la relación toallas-dispensador, en eso lleva razón -pareciera- el proveedor porque no le resulta rentable ciertas relaciones de cantidad, esto puede ser un aspecto que no midieron al no conocer que una institución como la Caja iba a entrar al convenio, por esa razón ahora realizamos un acercamiento previo con el Ministerio de Hacienda.

En el caso del convenio marco de insumos de limpieza, el pliego condiciones no deja claro qué es lo que obliga al proveedor con respecto al dispensador, ni cuántos dispensadores por cantidad de rollos se deben entregar, estos aspectos se han tratado de conciliar con el proveedor, que en algunos casos se logró y en otros casos no porque la empresa alega que no le es rentable. Por esta situación lo que procede es que la unidad usuaria analice si lo que la empresa ofrece, no le sirve, tendrá que salir a comprarlo aparte y justificar por qué es que no le sirve [...]”.

Por otra parte, en esa misma sesión de trabajo, el Lic. Gerardo Arturo Chinchilla Corrales, planificador del Área de Planificación de Bienes y Servicios, comentó lo siguiente:

“[...] la problemática que existe con eso es que, al ser la Caja tan grande, significó un incremento considerable de la demanda de toallas y consecuentemente de dispensadores, pero el convenio no tenía las condiciones para suplirlo dado que se tornaba ruinoso para los proveedores, nosotros lo vimos con el Ministerio de Hacienda, ya que no hay una forma de calcular la relación toallas dispensadores, no hay una fórmula para el cálculo y las empresas lo manejan como un tema de razonabilidad y proporcionalidad de lo que entrega, de ahí que en ocasiones se le haya dicho a alguna unidad que si no le es funcional el convenio del Ministerio de Hacienda que valore y justifique para resolver por otra vía”.

¹ Sesión de trabajo entre la Dirección Técnica de Bienes y Servicios y Auditoría, celebrada el 11 de octubre 2023.

Según lo expuesto, esta situación obedece a una debilidad contenida en el pliego de condiciones de la licitación nacional 2019LN-000005-0009100001 para la adquisición de insumos y materiales de limpieza, ya que este no establece claramente la cantidad de dispensadores a entregar por parte del contratista, siendo lo definido -en este tema- una negociación por mutuo acuerdo entre las partes, lo cual no garantiza a la Administración-obtener la cantidad de esos accesorios acorde con sus necesidades.

2. SOBRE LA UTILIDAD Y PRÉSTAMO DE LOS DISPENSADORES PARA TOALLAS DESECHABLES DE PAPEL

En relación con la utilidad de los dispensadores entregados por los proveedores para las toallas desechables de papel, en el cual la denuncia señaló que estos no se adaptaban a las toallas adquiridas mediante el convenio marco, este aspecto no pudo ser comprobado ampliamente, debido a que en consulta realizada a siete unidades institucionales usuarias del convenio marco, solo dos (área de salud Alajuela Central y hospital México) refirieron haber tenido algún tipo de problema con la utilización del dispensador.

El cartel de la licitación de cita, sobre la entrega de dispensadores para toallas desechables de papel, establece lo siguiente el punto 6.7.8:

“El adjudicatario debe suplir los dosificadores y utensilios para realizar las diluciones de forma correcta, dispensadores, galones, botellas y demás artículos necesarios...”.

Si bien los problemas de utilidad de los dispensadores no fueron generalizados entre las unidades usuarias del citado convenio, es importante señalar la importancia de que las unidades médicas y administrativas hagan del conocimiento a las autoridades superiores sobre cualquier evento adverso producido durante la ejecución contractual, con la finalidad de que se adopten las acciones administrativas correspondientes y se fortalezca la comunicación interinstitucional, ya que este convenio es gestionado por el Ministerio de Hacienda.

Así mismo, en cuanto a lo indicado en la denuncia sobre la existencia de dispensadores en calidad de préstamo en algunos centros médicos, propiedad de proveedores ajenos al convenio marco, no se identificaron unidades programáticas con esa situación.

3. SOBRE LA COMPRA DE DISPENSADORES PARA TOALLAS DESECHABLES DE PAPEL, POR PARTE DE ALGUNOS CENTROS MÉDICOS

Se identificó que hubo centros médicos usuarios de la licitación nacional 2019LN-000005-0009100001 ‘Convenio marco para la adquisición de suministros y materiales de limpieza’, que adquirieron dispensadores para toallas desechables de papel, entre ellos, los hospitales Dr. Tony Facio Castro, Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, México y Dr. Carlos Luis Valverde Vega.

En entrevista aplicada el 31 de octubre 2023, al Lic. Jorge Alexis Vargas Matamoros, director administrativo financiero del hospital Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, referente al tema, indicó:

*“Se compró de dos tipos: con sensor para áreas sensibles donde se requiere evitar la manipulación del dispensador (cuidado intensivo, Sala Quemados, etc.) (mayor riesgo de infecciones intrahospitalarias) y manuales para otras áreas como oficinas, servicios sanitarios, etc. Al vencer el contrato vigente y darse las indagaciones de mercado se estableció que el convenio marco se constituía una alternativa económicamente adecuada, por lo que se optó por esta alternativa. Al notificar lo correspondiente al proveedor de la compra original (Prolim) de que no se daba continuidad al contrato se nos indicó que los dispensadores de esa empresa serían retirados en un lapso prudencial de transición. No obstante, una vez en ejecución el convenio marco se advierte que los dispensadores en las condiciones ofrecidas no satisfacían las necesidades del hospital. 2022CD-000053-0001102501 por demanda (dispensadores manuales y con sensor) en esta compra se declaró **infructuoso** por falta de oferente los dispensadores con sensores. Se desarrolló una segunda compra 2022CD-000065-0001102501, por los dispensadores automáticos a una sola entrega”.*

Por su parte, el Lic. Rodolfo Morera Herrera, director administrativo financiero del hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega, indicó (entrevista del 27 de octubre 2023):

“[...] El Hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega, U.P 2207 dispone de la compra 2022LA-000002-0001102207, contratación según demanda, en la cual se encuentran contemplados dispensadores de toallas”.

Además, la Licda. Sofía Espinoza Salas, directora Técnica de Bienes y Servicios, en respuesta a consulta realizada sobre las compras realizadas por los centros médicos, indicó:

“[...] al ser código Z y la desconcentración en compras, presupuesto, ellos lo pueden hacer solos si tiene justificación la incorporan al expediente. Indica además que ella no tuvo conocimiento de las compras que realizaron los hospitales, pero reitera que, que sí tiene que quedar una motivación del por qué no uso el convenio de Hacienda para la compra de toallas”.

Como se mencionó, la debilidad contenida en el pliego de condiciones de la licitación nacional 2019LN-000005-0009100001 ‘Convenio marco para la adquisición de suministros y materiales de limpieza’ referente a la forma en cómo se consignó en el pliego de condiciones (punto 6.7.8 transcrito) la entrega de los dispensadores para toallas desechables de papel, es notorio el riesgo que existe, pues, existe una clara limitación para la administración, ya que esa disposición -de alguna forma- obliga la CCSS a negociar con el proveedor sin la posibilidad de aplicar una sanción en caso de que éste no ceda a las necesidades institucionales, en cuanto a la cantidad de esos accesorios en los centros médicos, situación que motivó la realización de procedimientos de compra a nivel local para proveerse de dichos artículos.

CONSIDERACIONES FINALES

Los convenios marco pueden tener múltiples ventajas, como reducción de costos de transacción, variedad de productos y servicios, generador de economías de escala, consolidación en un único proceso, entre otras; sin embargo, como modalidad de compra no está exento de riesgos y oportunidades de mejora, de ahí la importancia de la estandarización de las especificaciones técnicas y, sobre todo, ser vigilantes del riesgo que existe en relación con los proveedores, principalmente sobre la incertidumbre del tamaño real del mercado, lo cual puede ocurrir en aquellos convenios marco donde la CCSS tenga participación y pueda incidir en la capacidad de los proveedores de hacer frente a la relación contractual.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

La Ley General de Control Interno establece, como uno de los deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno, el de velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo (artículo 12, inciso a). Es importante que la Administración Activa haga una valoración sobre la experiencia de este convenio y la utilice como insumo para orientar a las unidades programáticas próximas a adherirse, principalmente sobre el riesgo identificado, en relación con la dotación de dispensadores de toallas desechables o bien, de retroalimentación para favorecer el aprovechamiento de esa modalidad de compra en función de los intereses institucionales, ya que la licitación nacional 2019LN-000005-0009100001 "Convenio marco para la adquisición de suministros y materiales de limpieza" vence el 21 de julio de 2024, según lo dispuesto en el oficio DTBS-APBS-0926-2023, del 17 de octubre de 2023, suscrito por Licda. Kathia Castro Alvarado, jefe del Área de Planificación de Bienes y Servicios. Asimismo, se considera que en la decisión de adherirse a un convenio marco, no promovido por la institución, debe sustentarse entre otros análisis, en la valoración técnica suficiente de las características del convenio, de manera que se garantice satisfacer las necesidades institucionales, todo en un marco que procure la eficacia, la eficiencia de las operaciones y la legalidad.

Debido a lo anterior, esta Auditoría previene y advierte a la Administración Activa sobre la cláusula de entrega de dispensadores para toallas desechables de papel, en el convenio marco 2019LN-000005-0009100001, tramitado por el Ministerio de Hacienda para la adquisición de suministros de productos de limpieza, a fin de que esa Gerencia rectora en la materia, adopte las acciones pertinentes en relación con el riesgo descrito en el presente documento, a fin de que la adherencia a este convenio garantice la atención de las necesidades institucionales.

Finalmente, se deberá informar a esta Auditoría los resultados del análisis efectuado y la atención brindada a la situación expuesta en el **plazo de un 1 mes** posterior al recibo del presente documento.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M. Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ANP/GAP/YBG/RMO/ANM/lbc

- C. Licenciado Marcelo Jiménez Umaña, director administrativo financiero, hospital México - 2104
Licenciado Rodolfo Morera Herrera, director administrativo financiero, hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega - 2207
Licenciado Jorge Alexis Vargas Matamoros, director administrativo financiero, hospital Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez - 2501
Auditoría - 1111

Referencia: ID-103476