



# INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DEL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE MERCADO DEL PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN

29 de junio de 2023

Informe N° DFOE-SOS-IAD-00003-2023

**Contraloría General de la República**

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible  
Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo

F-GE-50 V7

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
<b>2. RESULTADOS</b>	<b>8</b>
IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE ASIGNACIÓN DE MERCADOS	8
Falta de fundamentación técnica en la incorporación de suplidores al PAI	8
La asignación de mercado no responde a criterios técnicos	12
<b>3. CONCLUSIÓN</b>	<b>14</b>
<b>4. DISPOSICIONES</b>	<b>15</b>
<b>FIGURAS</b>	
FIGURA 1 PROCESO DE INSCRIPCIÓN Y ASIGNACIÓN DE MERCADO.	7
FIGURA 2 VOLUMEN DE COMPRAS Y CANTIDAD DE SUPLIDORES DEL PAI POR REGIÓN, 2022	7
<b>CUADROS</b>	
CUADRO 1 VOLUMEN DE COMPRAS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN TIPO DE SUPLIDOR AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022	9
<b>GRÁFICOS</b>	
GRÁFICO 1 COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE COMPRAS DEL PAI SEGÚN DECIL DE SUPLIDORES	14

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

La Auditoría tuvo como objetivo determinar si el proceso de asignación de mercados ejecutado en los años 2021 y 2022 por el Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de Producción cumple con la normativa aplicable contenida en el artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP, la Ley General de Control Interno, Normas de Control Interno para el Sector Público y el Reglamento del Programa de Abastecimiento Institucional.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) a cargo del Consejo Nacional de Producción (CNP), fue impulsado para fomentar la producción nacional a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas por medio de la compra de los productos que demandan las instituciones públicas según lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica n.º 2035. Así, es de importancia determinar la razonabilidad en el cumplimiento de los aspectos más relevantes del proceso de asignación de mercados, al considerar la cantidad de recursos invertidos en ese Programa, los cuales durante el 2022 ascendieron a €85.150 millones, con un total de 387 suplidores beneficiados.

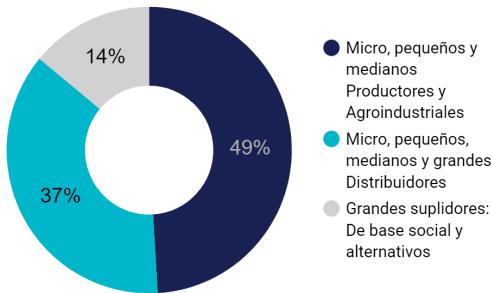
### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

A partir de la auditoría realizada se determinó que el CNP cumple parcialmente con la normativa aplicable al proceso de asignación de mercado, ya que si bien realiza estimaciones de la demanda potencial de alimentos, dispone de un procedimiento que regula el servicio y ha venido desarrollando herramientas de apoyo para la asignación de mercado, aún evidencia incumplimientos relevantes como la ausencia de fundamentación en la incorporación de suplidores al PAI y asignación de cuotas de mercado que no responde a criterios técnicos. Esta situación limita garantizar el estímulo a la producción y el más adecuado reparto de la riqueza establecido en el artículo 50 de la Constitución Política; así como, facilitar el acceso al mercado de alimentos primeramente a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas conforme fue dispuesto en el artículo 9 de su Ley Orgánica.

Se identificó que el CNP no realiza sondeos o estudios para conocer la composición del mercado en términos de tipo de suplidores, productos y capacidad de oferta de su población objetivo por región para absorber la demanda de los clientes y a la vez contribuir al reparto de los beneficios que genera el Programa conforme con sus fines de creación. Además, no se evidencian acciones periódicas en las distintas Direcciones Regionales para promover la más amplia concurrencia e inscripción al programa por parte de su población meta a efecto de estimular la participación y variedad de oferentes.

En lo que se refiere a la selección de suplidores que tienen únicamente el rol de distribución, no se evidenció que el CNP haya acreditado previo a su selección, la ausencia de oferta por parte de los suplidores prioritarios, ni tampoco acredita desabastecimiento en el ámbito nacional a efecto de proceder con la vía de excepción que establece el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley n.º 2035, el cual indica que “el CNP podrá contratar con otro tipo de proveedor o proveedores, cuando se carezca de oferta por parte del micro, pequeño y/o mediano productor nacional, o se presente desabastecimiento en el ámbito nacional, a fin de resguardar el mercado (...)”.

En estas condiciones, se tiene que el 49% de las compras del Programa de Abastecimiento Institucional en el 2022 se realizó a los suplidores prioritarios establecidos en el artículo 9 de la Ley n.º 2035, por lo que la mayoría de los beneficios del Programa no se direccionaron a esta población meta. El restante 51% de las compras del Programa se realizó a suplidores de otro tipo, destacándose un 35% a aquellos que realizan actividades de acopio y distribución del producto. Ya en 2020 la Contraloría General había



identificado que el 19,6% de las compras del PAI entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020 se realizaba a este mismo tipo de suplidores, lo que quiere decir que para 2022 casi se duplicó su participación en el total de compras del PAI.

Por otra parte, mediante la revisión de una muestra representativa de documentación atinente a 121 suplidores activos del PAI, no se encontró evidencia de los criterios empleados por el CNP para la respectiva asignación de cuotas de mercado, de forma que se desconoce la razonabilidad de la escogencia de un suplidor por sobre otro, pese a que es de interés dar prioridad a productores organizados que a

individuales cuando tengan similares economías de escala y capacidades para cumplir lo requerido; así como sopesar las calificaciones del proceso de inspección, cercanía con los puntos de entrega y procedencia de la materia prima. Tampoco constan los criterios aplicados para decidir sobre la cantidad de puntos de entrega que se asignan a cada suplidor y que permitan limitar la concentración de mercado.

Una débil cultura de control y seguimiento han propiciado las situaciones comentadas, así como la ausencia de un desarrollado instrumental que permita a las direcciones regionales resolver sobre la escogencia de un suplidor por sobre otro, o resolver fundamentadamente sobre la cantidad de puntos de entrega máximos asignados a los diferentes tipos de suplidores. Asimismo se ven influenciadas por la falta de un análisis acerca de la pertinencia del proceso de compras del PAI, frente al comportamiento actual del mercado y los desafíos asociados a sus fines de creación, de tal forma que le permitiera responder una serie de interrogantes, tales como si existe una forma más efectiva para prestar el servicio público, si hay barreras para el cumplimiento de ese fin, o si hay imperfecciones en este mercado que limiten el fomento de la producción nacional por parte de la población prioritaria.

Ante este panorama, cabe destacar el rol encomendado a la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), la cual se constituye como la autoridad nacional encargada de la defensa y promoción de la competencia y libre concurrencia, de acuerdo con la Ley n.º 9736, siendo que tiene la facultad de realizar estudios con el fin de profundizar su comprensión sobre el funcionamiento de los mercados y propiciar la eliminación de distorsiones o barreras que limiten la participación en estos.

Las situaciones encontradas exponen a la Administración al riesgo de que la asignación y/o reasignación de mercado se realice de forma discrecional e injustificada; así como a la posibilidad de otorgar ventajas o tratos preferenciales, de forma incongruente con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable. A su vez, se podría propiciar eventuales concentraciones de mercado, ya que durante el 2022, un 42% del total de compras del PAI (€35.706 millones) fueron realizadas únicamente a 38 suplidores, los cuales constituyen el primer decil (10%) de los suplidores con mayor venta al PAI durante ese año.

## ¿QUÉ SIGUE?

Se gira una disposición a los miembros del órgano superior de la COPROCOM a efecto de realizar un estudio acerca del funcionamiento de la compra de alimentos por parte del CNP a suplidores del PAI; con el fin de determinar posibles distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia, que contenga las recomendaciones requeridas para propiciar su eliminación por parte del CNP. Paralelamente, a la Junta Directiva del CNP se le gira una disposición para que resuelva sobre las recomendaciones que emita dicha Comisión, así como el desarrollo del instrumental que permita un control y seguimiento de la aplicación y documentación de criterios de selección de proveedores y cantidad de puntos de entrega máximos a asignar a los diferentes tipos de suplidores; así como de la acreditación de la ausencia de oferta por parte de los suplidores prioritarios o desabastecimiento en el ámbito nacional, cuando así proceda.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE  
MERCADO DEL PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CONSEJO  
NACIONAL DE PRODUCCIÓN**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428.
- 1.2. El Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) a cargo del Consejo Nacional de Producción (CNP), fue impulsado para fomentar la producción nacional a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas por medio de la compra de los productos que demandan las instituciones públicas, según lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica n.º 2035. Así, es de importancia determinar la razonabilidad en el cumplimiento de los aspectos más relevantes del proceso de asignación de mercados, al considerar la cantidad de recursos invertidos en ese Programa, los cuales durante el 2022 ascendieron al monto de ₡85.150,3 millones, con un total de 387 suplidores beneficiados.

### **OBJETIVO GENERAL**

---

- 1.3. Determinar si el proceso de asignación de mercados ejecutado por el Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de Producción cumple con la normativa aplicable.

### **ALCANCE**

---

- 1.4. La auditoría comprendió el análisis del diseño e implementación del proceso de asignación de mercados del Programa de Abastecimiento Institucional a cargo del Consejo Nacional de Producción. El periodo de análisis de la auditoría comprendió del 1º de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

## **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.5. Mediante reunión virtual el 27 de abril de 2022 se comunicaron los criterios de auditoría a las siguientes personas funcionarias del CNP: Lic. Luis Angel Jiménez Segura, Presidente Ejecutivo, Lic. José Amilcar Angulo Alguera, Gerente General; Lic. José Miguel Navarro Álvarez, Director de Programas Especiales; Ing. Oscar Quirós Mena, Director de Mercadeo y Agroindustria y Bach. Max Elizondo Villalobos, Asistente de Gerencia General. Estos criterios se comunicaron formalmente mediante oficio n.º 7751 (DFOE-SOS-0194) del 9 de mayo de 2022.
- 1.6. Como parte de las fuentes de criterios de auditoría utilizados destacan el artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP n.º 2035; la Ley General de Control Interno n.º 8292; las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE); el Reglamento del Programa de Abastecimiento Institucional, n.º 3044; así como el Procedimiento DA-DM-P014.02 denominado “Participación y criterios para adjudicar compras a suplidores”.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.8. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas, reuniones, y consultas planteadas por escrito a las personas funcionarias del Consejo Nacional de Producción. Además, se analizaron 121 expedientes de suplidores del PAI correspondientes a los años 2021 y 2022 para constatar el cumplimiento de la normativa aplicable.

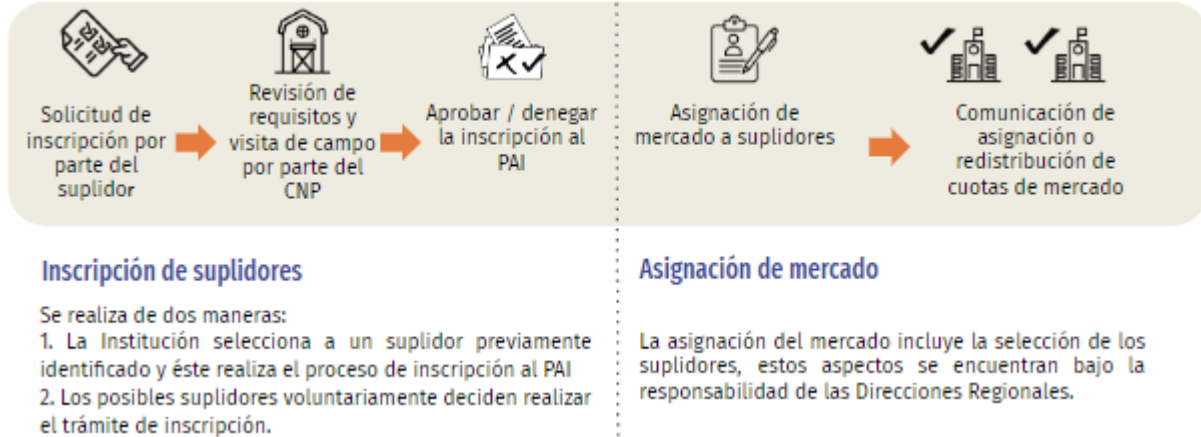
## **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.9. El Programa de Abastecimiento Institucional fue impulsado a partir del 2008 para apoyar la comercialización por parte de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas del país y en respuesta a las necesidades de las instituciones públicas que demandan productos para sus distintos servicios de alimentación, por ejemplo para comedores estudiantiles, cárceles y hospitales.
- 1.10. La principal actividad del programa consiste en comprar a sus suplidores la demanda de alimentos requerida por las instituciones; y la distribución se realiza en su mayoría por parte del suplidor. En la Figura n.º. 1 se resume el proceso institucional instaurado para inscribirse como suplidor y para la asignación de mercado, lo anterior conforme a la demanda generada por las instituciones públicas. Es importante indicar que la asignación de mercado corresponde a la cantidad de puntos de entrega o los lugares en dónde el suplidor o el CNP realiza la entrega del producto.

**Figura N°. 1**

**Proceso de inscripción y asignación de mercado**



Fuente: Elaboración CGR, con base en el Reglamento del PAI, N° 3044.

1.11. Al 31 de diciembre de 2022 se encontraban activos y con ventas registradas 387 suplidores de productos tales como: hortofrutícolas, cárnicos, abarrotes, huevos, embutidos y lácteos. Las compras efectuadas por la Institución a este grupo alcanzó un monto de ₡85.150,3 millones en ese año. En la Figura n°. 2 se observa la distribución por volumen de compras y cantidad de suplidores a nivel regional:

**Figura n°. 2**

**Volumen de compras y cantidad de suplidores del PAI por región, 2022**  
-cifras en millones de colones-



Fuente: Elaboración CGR con base en información del CNP.



## **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.12. El 19 de junio de 2023, mediante oficios n°. DFOE-SOS-0274 (8082) y n°. DFOE-SOS-0275 (8085) se remitió el Borrador del informe de auditoría al CNP y a la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), respectivamente, para que en el plazo concedido formulara las observaciones que estimaran pertinentes sobre el contenido del informe.
- 1.13. La presentación verbal de los resultados se realizó de manera virtual el 22 de junio de 2023 a Victor Julio Carvajal, Ministro de Agricultura y Ganadería, Julián Arias Varela, Viceministro del Ministerio de Agricultura y Ganadería; y del CNP a Adolfo Ramírez Carballo, Presidente Ejecutivo; David Araya Amador, Gerente General; José David Córdoba Rodríguez, Subgerente General y Gustavo Chaves Vargas, Auditor Interno. A su vez, el día 26 de junio de 2023 se realizó de manera virtual la presentación a la COPROCOM, en presencia de Viviana Blanco Barboza, Presidente a.i. del Órgano Superior y Ana Victoria Velazquez González, Jefe de la Unidad de Promoción e Investigaciones.
- 1.14. Finalmente, mediante oficios n°. PE OFIC 475-2023 del 26 de junio de 2023 y n°. COPROCOM-OS-OF-086-2023 (14320) del 27 de junio de 2023, el CNP y la COPROCOM, respectivamente, remitieron sus observaciones al Borrador de informe, las cuales fueron analizadas e incorporados los ajustes en lo correspondiente al presente informe de auditoría.

## **2. RESULTADOS**

### **IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE ASIGNACIÓN DE MERCADOS**

---

#### **Falta de fundamentación técnica en la incorporación de suplidores al PAI**

- 2.1. Se determinó que el CNP no realiza sondeos o estudios para conocer la composición del mercado en términos de tipo de suplidores, productos y capacidad de oferta de su población objetivo por región (micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas) para absorber la demanda de los clientes y a la vez contribuir al reparto de los beneficios que genera el Programa conforme con sus fines de creación. Además, no se evidencian acciones periódicas en las distintas Direcciones Regionales para promover la más amplia concurrencia e inscripción al programa por parte de su población meta a efecto de estimular la participación y variedad de oferentes.
- 2.2. En lo que se refiere a la selección de suplidores que tienen únicamente el rol de distribución, no se evidenció que el CNP haya acreditado previo a su selección, la ausencia de oferta por parte de los suplidores prioritarios, ni tampoco acredita desabastecimiento en el ámbito nacional a efecto de proceder con la vía de excepción que establece el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley n° 2035, el cual indica que “el CNP



podrá contratar con otro tipo de proveedor o proveedores, cuando se carezca de oferta por parte del micro, pequeño y/o mediano productor nacional, o se presente desabastecimiento en el ámbito nacional, a fin de resguardar el mercado (...)

- 2.3. En estas condiciones, se tiene que el 49% de las compras del Programa de Abastecimiento Institucional en el 2022 se realizó a los suplidores prioritarios establecidos en el artículo 9 de la Ley n.º 2035, por lo que la mayoría de los beneficios del Programa no se direccionaron a esta población meta. El restante 51% de las compras del Programa se realizó a suplidores de otro tipo, destacándose un 37% a aquellos que realizan actividades de acopio y distribución del producto. Ya en 2020 la Contraloría General había identificado que el 19,6% de las compras del PAI entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020 se realizaba a este mismo tipo de suplidores<sup>1</sup>, lo que quiere decir que para 2022 casi se duplicó su participación en el total de compras del PAI. El siguiente cuadro muestra el detalle de la cantidad de suplidores, volumen de compras y porcentajes de participación para el 2022 según tipo de suplidor.

### Cuadro n.º. 1

#### Volumen de compras y distribución porcentual según tipo de suplidor

Al 31 de diciembre de 2022

-datos en millones de colones-

Tipos de suplidores	Total de suplidores	% del Total de suplidores	Total de compras	% del Total de compras
Micro, pequeños y medianos productores y agroindustriales	206	53,23%	41.798,67	49,09%
Micro, pequeños y medianos distribuidores	142	36,69%	30.052,75	35,29%
Grandes suplidores de base social	15	3,88%	7.514,47	8,82%
Grandes suplidores alternativos	16	4,13%	4.281,66	5,03%
Grandes suplidores distribuidores	8	2,07%	1.502,78	1,76%
<b>Total</b>	<b>387</b>	<b>100%</b>	<b>85.150,34</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia, con información suministrada por el CNP del oficio SUBGG-OFIC-274-2023 del 25 de abril de 2023.

<sup>1</sup> Informe DFOE-EC-IF-00018-2020 del 21 de septiembre de 2020: “De los 285 proveedores que sí contaban con cuota asignada, el 62,8% (179) corresponde a empresas físicas o jurídicas, micro, pequeñas, medianas o grandes dentro de las cuales se identificaron 63 proveedores que acopian y distribuyen productos, quienes no corresponden a beneficiarios agroindustriales o productores primarios (individuales u organizados)” ... “Las compras realizadas por el CNP a esos 63 proveedores fue por un monto de ₡31.634,3 millones durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 al 31 de marzo de 2020, las cuales representan un 19,6% del total de compras de ese periodo”.

- 2.4. Es importante mencionar que los micro, pequeños y medianos productores y agroindustriales se refieren al tipo de suplidor respecto del cual, el CNP deberá fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso al mercado institucional de alimentos, según el artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP<sup>2</sup>.
- 2.5. Los micro, pequeños y medianos distribuidores se refieren a suplidores que no tienen una función de producción o de agroindustria, esto se corroboró mediante una revisión entre el reporte del CNP y el Ministerio de Hacienda, para descartar que tuvieran algún rol de producción o agroindustrial, ya que el CNP clasifica a estos dos grupos como suplidores de interés institucional.
- 2.6. Los grandes suplidores de base social se refieren únicamente a las organizaciones de base asociativa tales como asociaciones de productores, organizaciones de productores y cooperativas. Los grandes suplidores alternativos y distribuidores incluyen a las grandes empresas agroindustriales y a las grandes empresas que acopian y distribuyen productos, respectivamente.
- 2.7. Lo evidenciado no contribuye a cumplir con lo indicado en el artículo 50 de la Constitución Política, en el cual se establece que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, aspecto que es fundamental por cuanto el programa fue concebido como un mecanismo para contribuir a solventar una necesidad pública relacionada con el acceso al mercado de una población específica.
- 2.8. También, es contrario a lo señalado en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción n° 2035, el cual señala la obligación de todos los entes públicos de proveerse de los suministros propios del tráfico del CNP; lo anterior, como un medio para facilitar el acceso a este mercado primeramente por parte de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas y en segundo lugar, a otro tipo de suplidores cuando se carezca de oferta de los sujetos prioritarios o se presente desabastecimiento en el ámbito nacional, mientras habilita programas de impulso a sus capacidades.
- 2.9. A partir de lo anterior, se observa que el acceso al programa debería estar supeditado de manera prioritaria a productores que por tamaño tienen menores oportunidades de participar en procesos ordinarios de compra y que tengan un rol dentro de la cadena agroalimentaria de producción primaria o agroindustria.
- 2.10. Lo evidenciado en este proceso tampoco se ajusta a lo indicado en el artículo 8 de Ley General de Control Interno n.º 8292, pues el sistema de control interno comprende la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de una serie de objetivos, entre ellos proteger y conservar el

---

<sup>2</sup> En esta categoría se han considerado los suplidores de cárnicos de res, cerdo y avícolas; así como algunas cooperativas y asociaciones, a pesar de que la actividad económica registrada en el Ministerio de Hacienda corresponde a la de comercio. Lo anterior por cuanto la distinción entre actividades de industria y comercio en algunas ocasiones es difusa. En cuanto a las asociaciones y cooperativas se consideran en esta categoría únicamente las de tamaño micro, pequeño o mediano, dado que son consideradas prioritarias de interés institucional por parte del CNP, aunque se encuentren registradas con actividades de comercio ante el Ministerio de Hacienda.

patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

- 2.11. En el artículo 13 de ese mismo cuerpo normativo sobre el ambiente de control, se establece que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno. Así también, evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- 2.12. El accionar evidenciado tampoco es conteste con lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), pues en sus numerales 4.1 y 4.6 disponen que el jerarca y los titulares subordinados deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar actividades de control pertinentes para asegurar razonablemente el logro de los objetivos institucionales y para que la actuación de la institución se realice conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.
- 2.13. Estas debilidades se ven influenciadas por la falta de un análisis acerca de la pertinencia del proceso de compras del PAI, frente al comportamiento actual del mercado y los desafíos asociados a sus fines de creación, que permitan dar respuesta a interrogantes acerca de si existe una mejor forma de prestar el servicio público, si existen barreras para el cumplimiento de ese fin, si se cuenta con las capacidades operativas de la institución para hacer frente al mandato legal que se le ha encomendado, si se presentan imperfecciones en el mercado de provisión de alimentos a instituciones públicas que limiten el fomento de la producción nacional por parte de esa población prioritaria.
- 2.14. Ante este panorama, cabe destacar el rol encomendado a la Comisión para Promover la Competencia, de acuerdo con la Ley n.º 9736, la cual indica en su artículo 2 que es la autoridad nacional encargada de la defensa y promoción de la competencia y libre concurrencia, para lo cual, según el artículo 23 de dicha norma, tiene la facultad de realizar estudios con el fin de profundizar su comprensión sobre el funcionamiento de los mercados sobre los que ejercen su competencia; detectar distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia, y propiciar su eliminación. Esta es una instancia que no ha sido consultada por el CNP para allegarse elementos que le permitan la toma de decisiones en la asignación de cuotas de mercado del PAI.
- 2.15. Finalmente, la situación evidenciada también obedece a que no se ha desarrollado instrumental que permita acreditar la ausencia de oferta por parte de los suplidores prioritarios y activar el mecanismo de excepción previsto en el artículo 9 de la Ley n.º 2035, así como ser supervisadas para una actuación uniforme por parte del CNP.
- 2.16. En consecuencia, la Administración se expone al riesgo de que la asignación y reasignación de mercado entre suplidores se realice de forma discrecional o injustificada; de tal manera que sea posible el otorgamiento de ventajas o tratos preferenciales sin que medie un sistema de control interno robusto que detecte y prevenga dichas situaciones,

exponiendo a la Institución a incumplimientos del ordenamiento jurídico y técnico y limitando la rendición de cuentas en las decisiones tomadas en el uso de los fondos públicos.

- 2.17. Por último, podría generar que la cadena agroalimentaria se alargue desde la producción primaria o agroindustrial hasta el consumidor final, dificultando la capacidad institucional de promover un adecuado reparto de los beneficios en cuanto a garantizar precios justos a su público meta y afectando los precios finales de venta al cliente institucional.

### **La asignación de mercado no responde a criterios técnicos**

- 2.18. Mediante la revisión de una muestra representativa de documentación atinente a 121 suplidores activos del PAI, no se encontró evidencia de los criterios empleados por el CNP para la selección de suplidores y la correspondiente asignación de mercado, de forma que se desconoce la razonabilidad de la escogencia de un suplidor por sobre otro, pese a que es de interés dar prioridad a productores organizados que a individuales cuando tengan similares economías de escala y capacidades para cumplir lo requerido; así como, sopesar las calificaciones del proceso de inspección, cercanía con los puntos de entrega y procedencia de la materia prima.
- 2.19. Tampoco constan los criterios aplicados para decidir sobre la cantidad de puntos de entrega que se asignan a cada suplidor y que permitan limitar la concentración de mercado. Este aspecto es de relevancia al considerar que durante el 2022, el CNP asignó un total de 4.064 puntos de entrega distribuidos en todo el país, que implicaron compras por un monto de ¢85.150,3 millones.
- 2.20. Las situaciones evidenciadas no contribuyen a cumplir con lo señalado en el artículo 50 de la Constitución Política, en el cual se establece que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, pues la creación del PAI constituye una respuesta para fomentar la productividad nacional de este sector vulnerable de la economía, al facilitar la inserción de la población objetivo en las compras públicas de alimentos.
- 2.21. Tampoco es conforme con los criterios diseñados por la institución regulados en el Procedimiento DA-DM-P014.02 “Participación y criterios para adjudicar compras a suplidores” del 17 de octubre de 2014; y posteriormente ajustados con la entrada en aplicación del Reglamento del PAI, n° 3044 a partir del 25 de agosto de 2020, el cual estuvo vigente hasta el 23 de mayo de 2023. En ambos cuerpos normativos la asignación de mercado se encuentra supeditada a la valoración de una serie de aspectos; dentro de los cuales se consideran los siguientes: la región, el tamaño del suplidor, la forma de organización y el tipo de actividad; además, se establece un orden de decisión y elementos para descartar a suplidores con las mismas características cuando no sea posible distribuir el mercado entre varios de ellos.
- 2.22. Por su parte, esta situación es contraria a lo establecido en la Ley General de Control Interno n.º 8292, la cual establece en su artículo 15 respecto a las actividades de control, el deber del jerarca y de los titulares subordinados, de 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

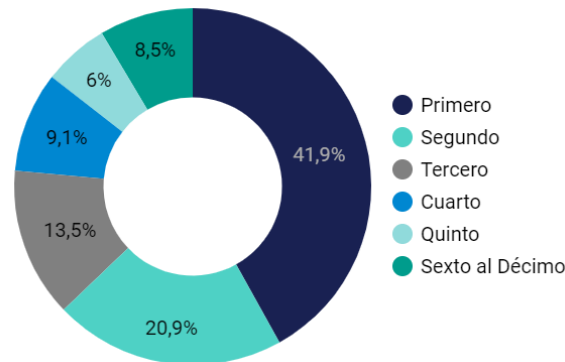
todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones, entre otros.

- 2.23. Esto tampoco es conteste con lo indicado en las Normas de Control Interno para el Sector Público, en sus numerales 4.1 y 4.6 en cuanto a que el jerarca y los titulares subordinados deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar actividades de control pertinentes para asegurar razonablemente el logro de los objetivos institucionales y para que la actuación de la institución se realice conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Asimismo, en numeral 4.4.1 se establece la obligación de instaurar las medidas que sean pertinentes para que los actos de la gestión institucional, así como sus resultados y otros eventos relevantes, sea registrados y documentados en el lapso adecuado y conveniente, garantizando razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública.
- 2.24. La situación evidenciada obedece a una débil cultura de control y seguimiento de la aplicación del reglamento del PAI, además, en el plano operativo no se ha desarrollado instrumental que permita a las direcciones regionales resolver sobre la escogencia de un suplidor por sobre otro, aplicando los criterios establecidos en la normativa que regula la asignación de cuotas de mercado entre distintos tipos de suplidores o suplidores con similares características relevantes; así como, tampoco para resolver fundamentadamente sobre la cantidad de puntos de entrega máximos asignados a los diferentes tipos de suplidores.
- 2.25. En consecuencia se podría propiciar concentraciones improcedentes de mercado, respecto de lo cual se observa que durante el 2022, un 42% del total de compras del PAI (C\$35.706 millones) fueron realizadas únicamente a 38 suplidores, los cuales constituyen el primer decil (10%) de los suplidores con mayor venta al PAI durante ese año. Asimismo, el segundo decil, compuesto por el segundo grupo de 38 suplidores que concentra más compras del PAI, representó un 21% del total de compras. Esto quiere decir que los dos primeros deciles (76 suplidores de 387) representan más de la mitad de compras (63%). En el siguiente gráfico se muestra un detalle de la composición porcentual de compras del PAI según decil de suplidores:

### Gráfico n° 1

#### Composición porcentual de compras del PAI según decil de suplidores

-Cada decil representa 38 suplidores-



Fuente: Elaboración CGR con base en información del CNP

## 3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Conforme a los resultados obtenidos, se determinó que el CNP cumple parcialmente con la normativa aplicable en el proceso de asignación de mercado. Si bien, el CNP realiza estimaciones de la demanda potencial de alimentos; dispone de un procedimiento que regula el servicio institucional a favor de agentes productivos privados y entidades públicas y ha venido desarrollando una herramienta de apoyo para evidenciar el análisis realizado para la asignación de mercado, aún se evidencian situaciones significativas que son incongruentes con lo dispuesto en las Normas de Control Interno para el Sector Público y los fines de creación establecidos en el artículo 9 de la Ley N° 2035.
- 3.2. Así las cosas, se encontró que la mayoría de los beneficios del Programa no se reciben de manera directa por parte de los productores prioritarios, siendo así que la participación de suplidores con actividades de acopio y distribución del producto tiene una tendencia a incrementarse. Además, la selección y asignación de cuota de mercado entre los suplidores inscritos en el PAI, se realiza sin evidencia de algún esquema de evaluación entre distintos suplidores conforme al marco normativo que ha regulado la actividad, de tal forma que se fundamente su selección para la asignación de cuota. Tampoco se evidenció la documentación de la ausencia de oferta por parte de los suplidores prioritarios; o en su lugar, desabastecimiento en el ámbito nacional a efectos de proceder con la vía de excepción que establece el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley n° 2035.
- 3.3. Por último, es relevante acotar que los programas de esta índole impulsados para fomentar la producción y promover el más adecuado reparto de la riqueza requieren de evaluación y seguimiento constante para determinar si los resultados son congruentes



con fines para los cuales fueron creados y en caso de detectar desviaciones emprender medidas preventivas y/o correctivas oportunas.

## **4. DISPOSICIONES**

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **A LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO SUPERIOR DE LA COMISIÓN PARA PROMOVER LA COMPETENCIA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO**

---

- 4.4. Realizar, en el marco de lo regulado en el artículo 23 de la ley n.º 9736, un estudio acerca del funcionamiento de la compra de alimentos por parte del CNP a suplidores privados del PAI considerando lo establecido en la Ley N.º 2035; que contenga la identificación de posibles distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia, así como las recomendaciones requeridas para propiciar su eliminación. Remitir a la Contraloría General un informe de avance del referido estudio a más tardar el 27 de octubre de 2023, un segundo informe de avance al 29 de marzo de 2024, así como una certificación que acredite el envío del estudio definitivo y sus recomendaciones a la Junta Directiva del CNP, a más tardar el 14 de junio de 2024. Ver párrafos del 2.1 al 2.25.

### **A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL CNP O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO**

---

- 4.5. Resolver sobre las recomendaciones emitidas por la Comisión para Promover la Competencia, sometidas a su conocimiento, en cumplimiento de la disposición contenida en el párrafo 4.4 del presente informe. Remitir a la Contraloría General, copia del acuerdo de la Junta Directiva del CNP que resuelve acerca de las recomendaciones emitidas por la Comisión para Promover la Competencia, así como de un plan para su atención, con las respectivas acciones correctivas, plazos y responsables, a más tardar el 16 de agosto de 2024. Ver párrafos del 2.1 al 2.25.



---

## A ADOLFO RAMÍREZ CARBALLO EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL CNP O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

---

- 4.6. Elaborar, divulgar e implementar, el instrumental que permita un control y seguimiento de lo siguiente: i) la aplicación y documentación de criterios que permitan determinar la razonabilidad de la selección de proveedores y cantidad de puntos de entrega máximos a asignar a los diferentes tipos de suplidores; y ii) la acreditación de la ausencia de oferta por parte de los suplidores prioritarios o desabastecimiento en el ámbito nacional. Incorporar en ese instrumental los respectivos roles y responsabilidades en su ejecución, control y seguimiento. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste la elaboración y divulgación del instrumental, a más tardar el 30 de noviembre de 2023, así como un primer informe de avance de su implementación, a más tardar el 29 de marzo de 2024 y un segundo informe de avance a más tardar el 30 de agosto de 2024. Ver párrafos del 2.1 al 2.25.

Carolina Retana Valverde  
**Gerente de Área**

Erick Alvarado Muñoz  
**Asistente Técnico**

Nancy Ortiz Cascante  
**Coordinadora**

Mairon E. Loaiza Monge  
**Colaborador**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

EAM/NOC/pmt  
G: 2022000118-1