

**Índice de
Transparencia en
Contratación Pública
(ITCP)**

**Resultados y Conclusiones
para
Costa Rica**

Créditos

El siguiente documento fue preparado por la Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA), basado en la evaluación de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) de Costa Rica, sus reglamentos y otros textos legales. La evaluación en sí se basa en el Índice de Transparencia de Contrataciones Públicas (TPPR) del Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información (IDFI).

Investigadores:

Lic. Manfred Vargas

Bach. María Fernanda Avendaño Mora

Para este proyecto, además, se contó con un Consejo Consultivo de expertos en Contrataciones Públicas conformado por:

Fabian Quiros Alvarez

Licenciado en Economía y Máster en Administración de Empresas

Director General del Departamento de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Christian Campos

Consultor Director de la Firma Especializada C&C Consultores Asociados. Presidente de la Asociación de Profesionales de Contratación Administrativa. Miembro en representación de Costa Rica del Comité de Coordinadores Nacionales en la Red Iberoamericana de Contratación Pública.

Alejandro Calvo

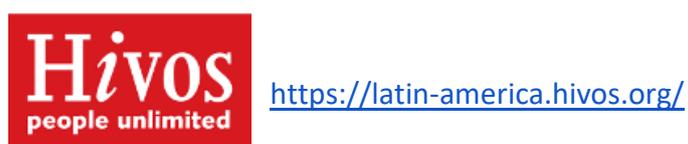
Máster en Administración Pública con énfasis en Contratos Públicos, Licenciado en Derecho. Fue asesor de la Comisión de Recomendación de Adjudicación del Ministerio de Hacienda y de la Comisión Especial de Licitaciones de la CCSS. Fue coordinador de la Comisión de Contratación Administrativa del Colegio de Abogados (2011-2012). Ha publicado en varias ocasiones *Ley de Contratación Administrativa anotada, concordada y comentada*.

Presentación

El presente documento sistematiza los principales hallazgos de la aplicación de la metodología del Índice de Transparencia de Contrataciones Públicas. Este índice se basa en gran medida en los mejores estándares internacionales de organizaciones como el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Unión Europea (UE) y Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS por sus siglas en inglés), y cubre todos los componentes principales de cualquier sistema de contratación pública, desde la naturaleza de la legislación hasta el proceso de revisión de quejas, con énfasis en la transparencia de los sistemas de contratación pública. La evaluación cubre las siguientes características clave (valores) de todo sistema de contratación pública con un buen funcionamiento: eficiencia, transparencia, responsabilidad y competitividad.

El objetivo de este documento es ofrecer información sobre las áreas potenciales de mejora para el sistema de contratación pública de Costa Rica, considerando la experiencia y las mejores prácticas identificadas en la evaluación del ITCP.

Este documento no hubiera sido posible sin el acompañamiento técnico del Instituto para el Desarrollo de la Libertad de Información (IDFI) y el apoyo financiero del Instituto Humanista de Cooperación con Países en Desarrollo (Hivos)



Aspectos Generales

El marco legislativo actual de contratación pública en Costa Rica ha estado vigente desde 1996 con la promulgación de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494, junto con su correspondiente Reglamento, el cual fue aprobado diez años después en 2006. La LCA de Costa Rica ha recibido una serie de modificaciones, aclaraciones y mejoras a lo largo de los años, y se complementa con una serie de regulaciones y directrices que tratan en todo o en parte con aspectos del sistema de contrataciones. Antes de describir la configuración legal e institucional del sistema de contratación pública de Costa Rica, es necesario aclarar que algunas de las principales instituciones o empresas públicas están, de hecho, fuera de la Ley de Contratación Administrativa y que las adquisiciones en esos sectores se regulan por separado. Si bien estas regulaciones deben estar en línea con los principios de la Ley de Contratación Administrativa, ciertos aspectos de sus procedimientos son diferentes.

Este es el caso, por ejemplo, del Instituto Costarricense de Electricidad y Telecomunicaciones (ICE), una de las empresas estatales más grandes, que publica la mayoría de las ofertas de sus productos y servicios a través de su propio sistema. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es otra entidad gubernamental grande que adquiere medicamentos, productos farmacéuticos, equipos médicos y suministros por separado, fuera del sistema centralizado de contratación pública. Toda la información sobre las posibilidades de adquisición de la CCSS está disponible en su sitio web. El mismo enfoque se aplica al Grupo INS (Instituto Nacional de Seguros), que se rige por el Reglamento de Contrataciones exceptuadas de los procedimientos ordinarios de Contratación Administrativa de conformidad con el artículo 9 de la Ley del Instituto Nacional de Seguros.

Por lo tanto, el marco legislativo de contratación pública de Costa Rica es de múltiples capas con importantes instituciones públicas que se regulan por separado. Aun cuando el artículo 40 de la LCA establece que incluso los procedimientos regulados por regímenes especiales deben pasar por el sistema unificado digital de contratación pública, una gran cantidad de estas instituciones o empresas públicas tienen sus propios sitios web y sistemas separados para contratación pública.

Costa Rica cuenta con un sistema digital centralizado de contratación pública conocido como SICOP (Sistema Integrado de Compras Públicas), que según el artículo 40 de la LCA debe ser el único medio de adquisición y comunicación entre las partes interesadas. La legislación sobre contratación pública estipula que todos los procedimientos de contratación deben ejecutarse digitalmente a través de este portal, el cual es gratuito para el público en general, y que todos los documentos e información relacionada con los procedimientos también se deben subir a dicho portal.

El artículo 148 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa No. 33411 establece que el expediente de contratación debe estar accesible y mantenerse actualizado en el SICOP y debe incluir toda la información sobre cada una de las etapas de los diferentes procedimientos administrativos de contratación. Todo esto siempre garantizando su transparencia y publicidad; a excepción de la información a la que se le otorga confidencialidad.

La legislación también estipula que todos estos documentos deben mantenerse en formatos abiertos e interoperables para garantizar la igualdad de acceso y la integridad. En términos legales, esta descripción es la más cercana a la definición estándar de un sistema digital de contratación pública, que se basa en la legibilidad de los datos por parte de máquinas (datos abiertos) y el acceso público a esta información.

Otro aspecto relevante es que en Costa Rica no hay un solo órgano de gobierno responsable de supervisar y coordinar todos los procedimientos de contratación pública. Estas funciones se dividen entre la Contraloría General de la República y la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa (DGBCA). De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494, la Contraloría General fiscaliza los procesos de contratación pública y el inciso c) del artículo 103 establece que la DGBCA evalúa las políticas y procedimientos de contratación, con el propósito de ajustarlos cuando sea necesario.

La LCA de Costa Rica ofrece garantías sustanciales para el acceso a la información relacionada con la contratación pública para casi todas las fases del proceso de contratación pública. La LCA en general defiende los principios y valores de transparencia, eficiencia y competitividad. Del mismo modo, y a pesar de algunas lagunas de la ley, existen requisitos explícitos para que las instituciones públicas cumplan con una serie de buenas prácticas (como la igualdad de trato entre los licitantes, las sanciones por corrupción, el derecho de revisión para todas las partes, la información detallada para licitadores en los avisos de contratación, acceso a información relacionada con el contrato, etc).

Sin embargo, hay brechas evidentes entre lo que está escrito en la legislación y lo que realmente se está implementando. Según un informe reciente de la Contraloría General de la República, para el 13 de septiembre del 2017, la fecha en la cual, según la ley, todas las actividades de adquisición deberían haber migrado al SICOP, solo el 35.8% de las instituciones públicas estaban usando ese sistema.

Actualmente se están tomando medidas importantes para incluir más procedimientos e instituciones públicas en el portal, pero en este momento al menos el 30% de las instituciones públicas todavía no usan SICOP. La falta de aplicación de la ley también es evidente cuando se visita el sitio web de SICOP, ya que no cuenta con una base de datos completa. El acceso a las ofertas individuales está

asegurado por SICOP, sin embargo, la posibilidad de procesamiento de esta base de datos con formatos como CSV o JSON es prácticamente nula.

Debido a eso, durante el proceso de evaluación de Costa Rica con el Índice de Transparencia en Contrataciones Públicas no se pudo extraer información significativa del SICOP y se tuvo que confiar en los informes de la Contraloría General de la República para obtener información sobre el desempeño del sistema de contratación pública. Costa Rica tiene garantías legales sobre el acceso a la información por bases de datos y tales garantías también deben cumplirse en la práctica.

La contratación pública representa una parte sustancial de la economía de Costa Rica. Por ejemplo, el presupuesto de contratación pública de Costa Rica en 2017 alcanzó alrededor de un 13% del PIB. Por lo tanto, es crucial para el bienestar económico del país que la LCA se aplique plenamente y que el sistema digital se adapte a las normas modernas de contratación pública.

Fortalezas

- 1.** Como señala un diagnóstico previo realizado por el Ministerio de Hacienda con el apoyo del BID, Costa Rica cuenta con un Sistema de Compras Públicas que cumple con su objetivo básico de proveer los bienes, obras y servicios que requieren las entidades del Estado para cumplir sus funciones. No enfrenta una crisis desmedida de ineficacia, ineficiencia o corrupción.
- 2.** Costa Rica cuenta con un marco legislativo principal que incluye e incentiva la aplicación de varias de las mejores prácticas, tales como procedimientos definidos para los distintos tipos de contratación, privilegia la licitación pública (aunque en la práctica no sea la figura más utilizada), un régimen de responsabilidad y de sanciones por corrupción, reglas claras sobre la publicación y plazos, reglas de participación para los concursos de compras públicas y apertura de ofertas, derechos de revisión para los actores involucrados, normas de transparencia y de acceso a la información para los procedimientos, entre otros aspectos.
- 3.** En los últimos años se han empezado a realizar esfuerzos para mejorar el sistema de compras públicas, como la creación del Sistema integrado de Compras Públicas (SICOP), por Decreto 38830-H-MICITT. Sumado a lo anterior, en diciembre de ese mismo año se decretó la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y se creó el Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables. A esto se agregan la Ley No. 9395 (Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley No.7494 y sus reformas), promulgada en el 2016, el decreto 40270-H que reforma el Reglamento a la Ley de Contratación

Administrativa, el Decreto Ejecutivo 33411 y sus reformas del 27 de marzo del 2017, la Directriz N° 025-H de octubre del 2018 que obliga el uso del SICOP en las contrataciones con recursos a cargo del presupuesto nacional, la publicación del Reglamento para el uso del SICOP en enero del 2019, y el Proyecto de reforma a la Ley de Contratación Administrativa, que busca el fortalecimiento de la autoridad nacional de compras públicas, el cual se encuentra en corriente legislativa. Además, a partir de abril del 2017 se empezó a aplicar un Plan de Fortalecimiento de Compras Públicas que plantea acciones para atender muchos de los problemas aquí detectados.

Resultados Cuantitativos

Puntaje para Costa Rica: 80,17%

Según los valores:

- Uniformidad del marco legislativo: 76,64%
- Eficiencia: 80%
- Transparencia: 83,33%
- Rendición de cuentas e integridad: 66,57%
- Competitividad e imparcialidad: 82%

Según el proceso:

- Características generales: 76,25%
- Fase previa a la licitación: 100%
- Fase de licitación: 79,76%
- Fase posterior a la licitación: 65,38%

Aspectos por mejorar

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente y con base en las cuatro áreas analizadas por la metodología del ITCP, deseamos ofrecer las siguientes recomendaciones de mejora para Costa Rica.

Transparencia

1. Implementar la disponibilidad de información en formatos de datos abiertos:

Costa Rica tiene un enfoque interesante para regular la transparencia de la información relacionada con la contratación pública. La LCA proporciona dos artículos principales que garantizan que toda la información sobre las diferentes fases de la contratación pública sea accesible al público.

El artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 establece que todas las actividades de contratación reguladas por esta ley, así como las actividades reguladas bajo cualquier régimen especial, deben llevarse a cabo a través del sistema digital unificado que se define como el sistema único y centralizado para la contratación pública capaz de almacenar y reproducir toda la información relacionada con cada una de las etapas del proceso de adquisición. Además, detalla que este sistema, que actualmente es el SICOP, garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras.

Igualmente, el artículo 148 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa No. 33411 establece que el SICOP debe estar habilitado de tal manera que proporcione información en formatos digitales adecuados para que el público la descargue, manipule y reproduzca. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, la LCA de Costa Rica garantiza un acceso legible por máquina (bases de datos abiertos) a la información sobre contratación pública.

En la práctica, SICOP tiene módulos incorporados donde la información sobre anuncios de licitación, solicitudes de candidatos, ofertas, contratos y cumplimiento de contratos (actos de entrega y aceptación y pagos), subcontratistas, quejas y resolución de disputas están disponibles de forma individual. Sin embargo, el acceso legible por máquina a la información masiva (datos abiertos) no está disponible todavía.

Como Costa Rica cuenta con la infraestructura legal y técnica establecida, se recomienda encarecidamente que el país garantice la aplicación en su totalidad de lo que establece la legislación, particularmente el acceso legible por máquina a toda la información presente en el SICOP. De esta

manera, tendrá el potencial de cumplir con el Estándar ITCP, así como con otros estándares internacionales como el Estándar de Datos de Contratación Abierta, no solo legalmente, sino también en la práctica.

2. Mejorar los controles de calidad y asegurar acceso público a los informes e hitos de ejecución de contrataciones:

Una laguna en el marco legislativo de Costa Rica es que no garantiza el acceso público a informes de control de calidad e informes de hitos (cuando corresponda) sobre obras o servicios que entregarán los operadores económicos contratados.

Asegurar el acceso a estos conjuntos de datos y proporcionar información relevante en un formato legible por máquina mejorará el potencial analítico del sistema de contratación pública de Costa Rica. Por lo tanto, se recomienda incorporar las garantías legislativas necesarias para asegurar el acceso público a los informes de control de calidad y los informes de hitos sobre la ejecución del contrato, ya sea en la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 o en su Reglamento.

Eficiencia

3. Rentabilidad frente a simplicidad:

En Costa Rica no hay muchos procedimientos que demanden requisitos que vayan más allá de los requisitos básicos como precio, capacidad técnica y experiencia. Al no existir esos requisitos o procesos más rigurosos muchas veces no se escoge la oferta más adecuada.

El único procedimiento que se asemeja a un procedimiento de dos niveles es la licitación con precalificación, detallada en el artículo 105 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa No. 33411. De acuerdo con este procedimiento, la entidad contratante puede promover ofertas con precalificación cuando lo considere apropiado para sus intereses, por agilidad o porque el objeto de la contratación no se encuentra completamente definido. La invitación a dicho procedimiento se realiza de manera pública en el Diario Oficial La Gaceta y por el medio electrónico seleccionado

En las especificaciones, se deben indicar los requisitos legales, técnicos y financieros, así como el objeto o servicio que se pretende contratar y sus principales condiciones. En esta primera etapa, se enumerarán los requisitos y los atestados que deben cumplir las partes interesadas, así como el valor asignado a cada factor, para determinar si avanzan a la siguiente etapa.

Además, el artículo 156 del mismo reglamento establece que todos los procedimientos para contratar una obra pública estarán precedidos por un estudio de impacto ambiental, de acuerdo con las características establecidas por la autoridad competente. Esto implica que las preocupaciones ambientales están integradas en la LCA, al menos cuando se trata de la contratación de obras públicas.

Sin embargo, la LCA no menciona conceptos como el costo del ciclo de vida, el cual hace referencia a que la adquisición de un producto o servicio u obra de un operador económico determinado puede ser más rentable a largo plazo (debido a garantías o mejor calidad), aún cuando otras ofertas pueden tener un precio más bajo. La inclusión de tales conceptos en la LCA hará que el sistema de contratación pública sea más confiable, efectivo y diverso.

4. Clarificar los procedimientos de control de calidad (CC):

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa No. 33411, artículo 8, inciso c) establece que la decisión administrativa que inicia el procedimiento de adquisición debe acreditar los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio. Sin embargo, el reglamento señala que esto se debe hacer "cuando corresponda por la naturaleza del objeto". Es decir, da a entender que no es siempre que se tienen que acreditar los procedimientos de control de calidad, solo en algunos casos.

Además, ningún documento legal define claramente cuáles son estos procedimientos. Algunos artículos mencionan cuándo deben realizarse estas comprobaciones, pero nuevamente se proporciona poca información y detalles sobre los responsables de llevarlos a cabo. Por ejemplo, el artículo 61 de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 indica que "la Administración recibirá oficialmente las obras, después de contar con los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento de los términos de la contratación, lo cual hará constar en el expediente respectivo."

La falta de claridad sobre los aspectos técnicos y de procedimiento del control de calidad es perjudicial para la calidad general de la contratación pública y la eficiencia del sistema de contratación pública. Se recomienda que los procedimientos que guían el control de calidad para la aceptación de bienes, obras y servicios estén bien definidos y detallados en la LCA y sus actos sub-legales.

Competitividad

5. Ampliar los tiempos para presentar ofertas para las contrataciones directas:

La LCA de Costa Rica, en su artículo 42, establece que el plazo mínimo para recibir ofertas en licitaciones públicas es de quince días hábiles, contados desde el día siguiente a la publicación del aviso a participar hasta el día de la apertura de ofertas. Sin embargo, con respecto a las contrataciones directas de escasa cuantía, el artículo 144 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa No. 33411 establece que la entidad otorgará un plazo mínimo de un día y un máximo de cinco días hábiles a los proveedores potenciales para la presentación de ofertas.

Los cortos períodos de presentación de ofertas son un factor de riesgo en la contratación pública. Si no se proporciona el tiempo suficiente para presentar ofertas y se establecen requisitos específicos para los operadores económicos, puede ser difícil preparar los documentos necesarios a su debido tiempo. Esto puede llevar a una disminución de la competencia, ya que algunos proveedores potenciales pueden ser disuadidos de participar en la licitación para la cual saben que no podrán prepararse.

Además, cuando el corto período de tiempo para la presentación de ofertas es un obstáculo, los operadores económicos con conexiones en la entidad contratante pueden tener la ventaja de recibir información por adelantado, fuera del sistema digital de contratación pública. Dichos procedimientos pueden ser un terreno fértil para la corrupción y la reducción deliberada de la competencia en la contratación pública.

La norma GPA de la OMC recomienda que las entidades contratantes tengan un período de al menos 10 días para recibir ofertas. Por lo tanto, se recomienda modificar la LCA para ampliar el período de presentación de ofertas a un mínimo de 10 días hábiles para todos los tipos de procedimientos de contratación pública. Dicha decisión puede afectar positivamente los niveles de participación en contrataciones públicas, aumentar la competencia y reducir el riesgo de corrupción en oportunidades de contratación de escasa cuantía.

Rendición de Cuentas

6. Consulta con el sector privado y la sociedad civil:

El marco legal de contratación pública de Costa Rica debe incluir un mecanismo para consultas más amplias con el sector empresarial, la sociedad civil y el público en general sobre asuntos relacionados con el sistema y las políticas de contratación pública. Dicho mecanismo puede ser obligatorio y la

frecuencia para tales consultas puede ser definida por la ley. Este mecanismo será útil ya que en Costa Rica los procedimientos electrónicos en la contratación pública todavía no se han universalizado. Las consultas periódicas con la sociedad civil y el sector privado pueden generar una demanda de procedimientos electrónicos y hacer que las entidades contratantes utilicen el sistema.

Dichas consultas también pueden resultar útiles cuando Costa Rica adapte su sistema de contratación pública para proporcionar información en formatos legibles por máquina para el público. El público en general, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil son los principales beneficiarios del sistema de contratación pública y la recopilación de información sobre sus necesidades reducirá los riesgos de errores innecesarios en este proceso.

7. Declaración de conflicto de intereses:

En el caso de Costa Rica no existe una regulación que haga referencia a la obligación de declarar por escrito un conflicto de intereses por parte de los miembros de la comisión de licitaciones, es decir, los responsables de tomar decisiones sobre los ganadores de procesos de contratación. Esta es una laguna de la LCA que puede usarse para prácticas corruptas. A pesar de que la ley describe los motivos de exclusión para los operadores económicos, nada se menciona sobre los tomadores de decisiones.

La declaración de conflicto de intereses puede ser una herramienta útil para luchar contra posibles casos de corrupción, ya que los miembros de la comisión de licitación pueden favorecer a su candidato preferido en una contratación. Sin dicha declaración y acceso a este documento, las prácticas corruptas potenciales pueden tratarse como errores o casos de negligencia. La diferencia es que cuando los responsables de la toma de decisiones de las entidades contratantes firman declaraciones de conflicto de intereses, cualquier signo detectado de práctica corrupta, según lo define la ley de Costa Rica, se tratará como un acto criminal deliberado. Estas herramientas hacen que los procesos de contratación pública sean más responsables y sirven como salvaguardias adicionales contra la corrupción.

Balance General

A manera de cierre y como conclusiones, presentamos las principales brechas entre los requerimientos que exigen la legislación de contratación pública y su implementación en la práctica y los principales desafíos.

Brechas

1. No se han consolidado las compras en un solo sistema digital de compras públicas. A pesar de que su uso es obligatorio por ley desde hace 2 años, todavía decenas de instituciones públicas usan sistemas distintos, entre ellas universidades y municipalidades. Muchas de estas instituciones usan sus propios sistemas de compra o hasta continúan haciendo procesos en papel.

Recomendación: Se debe implementar efectivamente un sistema digital único para todas las instituciones públicas que sea completo, eficiente y garantice los estándares de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Se debe consolidar el sistema no solo en cobertura sino también para que, sin excepción, todo procedimiento se realice desde la plataforma. Además, se debe asegurar que la legislación y sus respectivos reglamentos atiendan el contexto tecnológico e institucional en el que se están impulsando las compras públicas, con el fin de que la legislación se mantenga acorde a la realidad actual y contemple las diversas variables que surgen de la digitalización de los procesos de compras públicas.

2. El procedimiento de contratación administrativa que más se emplea a nivel nacional por las diferentes Administraciones es el de contratación directa en todas las modalidades que se permiten. El ordenamiento respectivo prevé las contrataciones directas como procedimientos excepcionales, sin embargo, estas últimas tienden a ser la regla. Estos procedimientos directos -especialmente los de escasa cuantía- manejan tiempos abreviados para presentar ofertas y presentar recursos, no requieren de un número mínimo de ofertas y no están bajo la fiscalización de la CGR. Además, en muchas ocasiones los oferentes son invitados discrecionalmente a participar por la entidad contratante. La CGR ha detectado que, debido a una fijación por resolver los procesos de la forma más rápida posible, se sobreutilizan estos procesos directos y sus resultados muchas veces no son los adecuados.

Recomendación: Las Administraciones deben considerar que el cumplir con todas las exigencias legales que presentan los procesos de contratación administrativa puede ser una opción que, a largo plazo, les puede garantizar un mayor éxito al satisfacer las necesidades institucionales. Por disposición constitucional, las adquisiciones de bienes y servicios del Estado deben ser realizados por medio de licitación en sus diversas modalidades, dado que son procesos más rigurosos y de mayor apertura competitiva entre proveedores, para así garantizar mejores condiciones de compra al Estado y una mayor fiscalización. En los casos en que sea indispensable realizar una contratación directa, estos procedimientos se deberían realizar por SICOP para eliminar la discrecionalidad de las entidades contratantes a la hora de invitar a los posibles oferentes.

3. Dificultades en el acceso a la información de manera oportuna y directa por cualquier persona. Si bien es cierto la LCA señala que el sistema digital unificado deberá contener toda la actividad contractual (planificación, procedimientos y ejecución), hay una gran parte de instituciones que sí usan SICOP pero que no utilizan varios módulos, especialmente los relacionados con la ejecución contractual y la resolución de disputas. En general, muchos de los datos que el artículo 40 de la LCA dice que deben estar disponibles en la plataforma no se encuentran disponibles, y si se encuentran disponibles, no lo están en formatos abiertos. Por su parte, la información que entrega el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) es muy limitada, esto implica que la ciudadanía y el mismo Sector Público carecen de estadísticas completas para monitorear el sistema de contratación o adoptar decisiones que puedan mejorar su gestión.

Recomendación: Garantizar el cumplimiento efectivo del Reglamento para la utilización del SICOP, el cual fue publicado el 18 de enero pasado. Asegurar que todas las instituciones utilicen todos los módulos y funcionalidades de la plataforma. Centralizar todas las estadísticas a nivel del sector público en la plataforma y cumplir con el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa para asegurar que todos los datos se publiquen en datos abiertos y sean fácilmente accesibles. Además, idealmente una plataforma como el SICOP debería ser administrado por el órgano rector del sistema de contrataciones públicas.

Desafíos

1. Costa Rica tiene un sistema de contratación fuertemente fragmentado con una variedad de sistemas, reglas, carteles, estándares o criterios aplicados indistintamente por las entidades públicas. A pesar de la existencia de la LCA y la RLCA no todas las entidades las tienen como sus normas primarias; el Grupo ICE, el INS, los Fideicomisos, etc., son sujetos públicos que observan sus propias

leyes o regulaciones en estos asuntos. Si bien la Ley de Contratación Administrativa cuenta con su propio reglamento, se posibilita que órganos o entes sometidos a los alcances de la ley establezcan a través de normativas internas diversos aspectos relativos a su organización, funciones e incluso demás actividades del proceso de contratación.

Recomendación: Retomando lo señalado por un estudio previo realizado por el Ministerio de Hacienda junto con el BID, se propone reformar el marco jurídico actual para hacerlo más simple e integral, cubriendo todo el ciclo de contrataciones, no sólo la etapa de contratación. El sistema actual no cubre adecuadamente las otras dos etapas: planificación y ejecución de contrataciones. Este marco reformado también debiera regir para todo el Sector Público, así se remplazaría la legislación excesiva y las múltiples regulaciones actuales.

2. No hay un único órgano rector que gestione y supervise el sistema de compras públicas y que tenga el rol de Rectoría para dar soluciones a problemas y dictar las mejoras del sistema. La CGR usualmente hace controles a un nivel y la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, por su parte, solamente tiene rectoría en el Gobierno Central y todavía requiere fortalecerse en capacidad técnica y política para ser el rector formal en el tema de Compras Públicas para todo el sector público. Al no haber un rector único y fuerte para todo el Estado, entonces algunas instituciones acatan lineamientos que provienen del Ministerio de Hacienda, otras a líneas que emite la CGR y otras siguen sus propias regulaciones.

Recomendación: Aprobar legislación que nombre al Ministerio de Hacienda como el órgano rector del sistema de compras públicas, para que éste tenga la suficiente autonomía técnica y la capacidad de decidir con carácter vinculante para todo el Estado. Ya hay proyectos de ley en la Asamblea Legislativa que apuntan a esa dirección.

3. La falta de un mecanismo institucionalizado que permita la participación de la sociedad civil en el proceso de contratación. En términos generales hay una escasa participación ciudadana, baja supervisión desde la sociedad sobre los procesos y poca consideración de la opinión pública y del *feedback* que se pueda recibir del sector privado y la sociedad civil.

Recomendación: La creación de un Observatorio de Compras Públicas (o un órgano similar, como el Consejo de Compras Públicas que ya ha sido propuesto por el Ministerio de Hacienda) que abra los procesos de contratación al monitoreo externo y le agreguen transparencia y legitimidad. La supervisión de los procesos de licitación y compras puede ser realizada en conjunto con oficinas anticorrupción, actores del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general.

Tabla: Estándar vrs Estado Costa Rica

Estándar-situación deseada	Estado Costa Rica
Existencia de un único marco legislativo para regular todas las compras públicas.	El marco legislativo de contratación pública de Costa Rica es de múltiples capas con importantes áreas económicas y sociales que se regulan por separado. Existe una Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, pero algunas instituciones importantes tienen sus propios reglamentos o incluso su propia legislación que permiten que ciertos procedimientos sean diferentes. Este es el caso, por ejemplo, del ICE, la CCSS y grupo INS.
Existencia de un único sistema digital centralizado, interoperable y de uso libre de compras públicas establecido por ley, con su respectivo reglamento.	Costa Rica cuenta con un sistema electrónico digital de contratación pública: SICOP. La legislación estipula que todos los procedimientos de contratación deben ejecutarse digitalmente a través de este portal y recientemente se publicó un reglamento para regular su uso Sin embargo, algunas instituciones públicas tienen sus propios sistemas separados para contratación pública a pesar de que el artículo 40 de la LCA establece que incluso los procedimientos regulados por regímenes especiales deben pasar por el sistema digital unificado de contratación pública. Además, muchas entidades todavía se rehúsan a hacer sus procedimientos de contratación por SICOP.

Estándar-situación deseada	Estado Costa Rica
<p>Existencia de un único Órgano Regulador de Contrataciones, establecido por ley y con su respectiva normativa.</p>	<p>En Costa Rica, por el principio de concentración normativa y desconcentración operativa, la gestión de compras la realiza cada Proveeduría Institucional, por lo que no hay un solo órgano rector o centralizado que se encargue de esta labor. Es decir, en Costa Rica no existe un ente rector único con alcance para todo el Sector Público.</p> <p>Con respecto a la Contraloría General de la República, el artículo 3 de la LCA hace referencia a que sus disposiciones “se interpretarán y se aplicarán, en concordancia con las facultades de fiscalización superior de la hacienda pública que le corresponden a la Contraloría General de la República”. Sin embargo, ésta es una labor únicamente de fiscalización; la Contraloría no gestiona las contrataciones públicas.</p> <p>Por otro lado, el artículo 99 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N° 8131 señala que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa será el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Pero esta rectoría aplica principalmente para la Administración Central y no tiene alcance para todo el sector público. Además, esta Dirección General no gestiona las contrataciones; lo que hace principalmente es emitir normativas y lineamientos.</p> <p>Actualmente, en la Asamblea Legislativa hay varios proyectos de ley que pretenden crear una rectoría única para la Contratación Administrativa y ubicarla dentro del Ministerio de Hacienda, pero todavía no han sido aprobados.</p>

Estándar-situación deseada	Estado Costa Rica
<p>Existencia de un mecanismo por ley, con su respectivo reglamento, de consulta a sectores privado y de la sociedad civil con el objetivo de recibir retroalimentación e identificar problemas en el sistema de contrataciones y la obligación de utilizar este mecanismo regularmente.</p>	<p>En Costa Rica no se cuenta con un mecanismo obligatorio definido por ley para consultas más amplias con el sector empresarial, la sociedad civil y el público en general sobre asuntos relacionados con el sistema y la política de contratación pública.</p>
<p>Existencia de legislación que estipule que una entidad contratante deberá, de acuerdo con sus necesidades razonables, proporcionar tiempo suficiente para que los candidatos preparen y presenten una solicitud de licitación.</p>	<p>La LCA en su art. 42 establece que el plazo mínimo para recibir ofertas es de quince días hábiles, contados desde el día siguiente a la publicación de la notificación de participación hasta el día de la apertura de ofertas. Para el caso de licitaciones abreviadas, el artículo 45 indica que el plazo para recibir ofertas no podrá ser inferior a cinco días hábiles ni superior a veinte.</p> <p>Sin embargo, con respecto a la contratación directa de escasa cuantía, el artículo 144 del Reglamento de la LCA establece que la entidad otorgará un plazo mínimo de un día y un máximo de cinco días hábiles a los proveedores potenciales para la presentación de pujas.</p>
<p>Existencia de un organismo de revisión independiente (con respecto a las partes involucradas en un conflicto de compras) con la autoridad para revisar las denuncias y otorgar compensaciones, que incluya miembros de la sociedad civil.</p>	<p>El artículo 81 de la Ley de Contratación Administrativa señala que el recurso de objeción del cartel “se interpondrá ante la Contraloría General de la República, en los casos de licitación pública, y en los demás casos, ante la administración contratante”. El artículo 84 indica lo mismo para el recurso de apelación. La Contraloría General de la República en estos casos sí vendría a ser un organismo de revisión independiente, pero la administración contratante no lo sería.</p> <p>Además, hay que señalar que, de acuerdo al artículo 91, la revocatoria solamente se puede presentar ante el órgano que dictó la adjudicación, el cual, de nuevo, no es independiente ya que es una parte involucrada en la compra.</p> <p>Por otro lado, el estándar incluye que la sociedad civil pueda ser parte de este organismo de revisión independiente y eso está completamente ausente de la legislación actual.</p>

Estándar-situación deseada	Estado Costa Rica
<p>Existencia en la legislación de normativa que reglamente que la invitación a concursar (anuncio de licitación) debe de incluir entre otros aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Condiciones de pago -Información sobre garantía de la oferta (si es necesario) -Fuente de financiamiento -Información de pago para contratos multi- anuales -Borrador del contrato 	<p>El artículo 52 inciso k) del Reglamento de la LCA establece que el cartel deberá contener al menos “Términos de pago” y el inciso d) establece que el cartel deberá contener al menos “El porcentaje de las garantías que se deben rendir, cuando se requieran”</p> <p>Los demás aspectos no son señalados como de inclusión obligatoria en los anuncios de licitación, de acuerdo a la legislación.</p>
<p>Existencia en la legislación de normativa que regule que las personas responsables por la toma de decisiones sobre contratación en las entidades contratantes deben declarar por escrito cualquier conflicto de interés con los participantes de la licitación.</p>	<p>En el caso de Costa Rica, no existe una norma que haga referencia a la obligación de declarar por escrito un conflicto de intereses por parte de los miembros de la comisión de licitaciones responsables de tomar decisiones sobre procesos de contratación. A pesar de que la ley describe los motivos de exclusión para los operadores económicos y le exige una declaración jurada a los oferentes que garantice la inexistencia de conflicto de interés por su lado, nada se menciona sobre los tomadores de decisiones. El estándar internacional señala que estas declaraciones juradas también deben ampliarse para incluir a los tomadores de decisión en las entidades contratantes. Esta es una laguna de la LCA de Costa Rica que puede usarse para prácticas corruptas.</p>
<p>Existencia en la legislación de normativa que regule que el criterio de evaluación incluye tanto el precio como la calidad, y que el ganador debe ser elegido utilizando un enfoque costo-efectividad, tal como:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Costo del ciclo de vida -Mejor relación calidad-precio -Costos medioambientales y/o sociales 	<p>La LCA no menciona conceptos como el costo del ciclo de vida, el cual, por ejemplo, significa que la adquisición de un producto o servicio u obra de un operador económico determinado puede ser más rentable a largo plazo (debido a garantías o mejor calidad), a pesar del hecho de que otras ofertas pueden tener un precio más bajo. La existencia de tales conceptos en la LCA y su regulación como criterios de evaluación abre la posibilidad de que el sistema de contratación pública sea más confiable, efectivo y diverso.</p>

Estándar-situación deseada	Estado Costa Rica
Existencia en la legislación de normativa que regule claramente los procedimientos para la inspección y control de calidad.	La legislación en Costa Rica es relativamente detallada en las etapas previas a la contratación y en la decisión de la contratación en sí, pero es más escueta en lo que refiere a la parte de ejecución de los contratos, lo que implica una falta de detalle en la regulación de la inspección y control de calidad.
Existencia de una única entidad responsables de solucionar conflictos.	En Costa Rica algunas denuncias se deben realizar ante la administración activa y otras ante la CGR.
Existencia de información y de toda la documentación de todos los procesos de contratación administrativa disponible y abierta para cualquier persona, incluidos: -Subcontratistas -Contratos y enmiendas. -Informes de cumplimiento de contratos. -Recibos de pago. -Informes de inspección y control de calidad -Quejas y resolución de disputas	Costa Rica no tiene una Ley de Acceso a la Información, por lo que la única ley que regula la publicidad y la transparencia en los procesos de Contratación Pública es la Ley de Contratación Administrativa No. 7494, más específicamente los artículos 6, 40 y 40 bis. Si bien el artículo 40 es adecuado, idealmente la ley o su reglamento deberían señalar específicamente todos los documentos que deben ser públicos. Por ejemplo, la ley es particularmente escueta al regular la transparencia de los procesos y documentos que se hacen luego de la adjudicación, como informes de control de calidad e informes de hitos (cuando corresponda) sobre obras o servicios que entregarán los operadores económicos contratados.