



República de Costa Rica  
Ministerio de Hacienda  
Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa

# **PLAN ESTRATÉGICO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS**

**NUEVE ESTRATEGIAS PARA MEJORAR EL IMPACTO DEL ESTADO EN EL BIENESTAR  
DE LA COMUNIDAD  
Y EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO**

Enero de 2010

### **Elaboración del Documento**

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa

### **Apoyo Técnico**

Banco Mundial

Banco Interamericano de Desarrollo

Aporte a través de reuniones y talleres:

Proveedurías Institucionales:

Caja Costarricense de Seguro Social CCSS

Instituto Costarricense de Electricidad ICE

Instituto Nacional de Seguros INS

Acueductos y Alcantarillados A y A

Municipalidad de San José

Recope

Poder Judicial

Banco Central

Banco Nacional

Banco de Costa Rica

Compañía Nacional de Fuerza y Luz CNFL

Universidad Nacional

Universidad de Costa Rica

Ministerio de Obras Públicas y Transporte MOPT

Consejo Nacional de Viabilidad CONAVI

Ministerio de Educación Pública MEPT

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones MINAET

Asamblea Legislativa

### **Otras dependencias:**

Secretaría Técnica de Gobierno Digital

### **Representantes Sector Privado:**

Cámara de Industria

Cámara de Comercio

Cámara de la Construcción

Cámara de Tecnología Información y Comunicación

Cámara de Comercio al Exterior de Costa Rica y Representantes

de Casas Extranjeras

Unión de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial y Privado

### **Sociedad Civil**

Defensora de los Habitantes

Colegio de Ciencias Económicas

Colegio de Abogados de Costa Rica

Colegio de Periodistas

Colegio de Ingenieros y Arquitectos

Colegio de Médicos y Cirujanos

### **Altos Jerarcas**

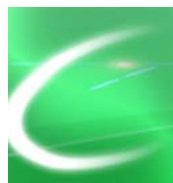
Contralora General de la República

Presidente de la Sala Constitucional

Ministro de Hacienda

Oficial Mayor del Ministerio de Planificación

*El contenido de este documento pertenece al Gobierno de la República de Costa Rica y está protegido por Derechos Reservados de acuerdo a los tratados nacionales e internacionales*



# Contenido

---

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.Introducción .....                                                                                                 | 1  |
| 2.Importancia de las Adquisiciones Públicas .....                                                                    | 3  |
| 3.Leciones de la Experiencia Internacional .....                                                                     | 5  |
| 4.Resumen de la Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas .....                                      | 9  |
| 4.1. Alcance y metodología .....                                                                                     | 9  |
| 4.2. Principales resultados .....                                                                                    | 9  |
| 4.2.1. Marco legal y regulatorio .....                                                                               | 11 |
| 4.2.2. Marco institucional .....                                                                                     | 13 |
| 4.2.3. Operaciones de Mercado .....                                                                                  | 16 |
| 4.2.4. Integridad y transparencia .....                                                                              | 17 |
| 5.Objetivos y Visión de la Modernización de las Adquisiciones Públicas en Costa Rica .....                           | 20 |
| 5.1. Objetivos .....                                                                                                 | 20 |
| 5.2. Visión del Sistema de Adquisiciones deseable y posible .....                                                    | 21 |
| 6.Estrategia para la Modernización de las Adquisiciones Públicas en .....                                            | 23 |
| Costa Rica .....                                                                                                     | 23 |
| 6.1. Sistema integrado y descentralizado .....                                                                       | 24 |
| 6.2. Estandarización .....                                                                                           | 26 |
| 6.3. Coordinación entre Adquisiciones y Presupuesto .....                                                            | 28 |
| 6.4. Optimización de la capacidad estatal de compra .....                                                            | 30 |
| 6.5. Fomento de la competencia .....                                                                                 | 32 |
| 6.6. Mejoramiento continuo .....                                                                                     | 34 |
| 6.7. Soporte informático y gestión de la información .....                                                           | 35 |
| 6.8. Proveedurías acreditadas y funcionarios especializados .....                                                    | 37 |
| 6.9. Control inteligente permanente .....                                                                            | 39 |
| 7.Proceso y responsabilidades de implementación .....                                                                | 42 |
| 7.1. Consejo de Dirección .....                                                                                      | 42 |
| 7.2. Grupos de trabajo para el desarrollo del Plan Estratégico .....                                                 | 43 |
| 7.3. Principales resultados esperados del Consejo de Dirección y de los Grupos de Trabajo del Plan Estratégico ..... | 46 |
| 8. Anexo 1 – Convenios Marco .....                                                                                   | 48 |
| 1. Importancia .....                                                                                                 | 48 |
| 2. Etapas .....                                                                                                      | 48 |

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Tipología .....                                                                                             | 48 |
| 4. Criterios de escogencia.....                                                                                | 49 |
| 5. Preparación .....                                                                                           | 50 |
| 6. Ejecución .....                                                                                             | 50 |
| 9. Anexo 2 – Responsabilidades de los grupos de trabajo.....                                                   | 51 |
| 1. Coordinación entre Adquisiciones y Presupuesto.....                                                         | 51 |
| 4.3. Estandarización .....                                                                                     | 52 |
| 4.4. Soporte Informático y gestión de la Información .....                                                     | 53 |
| 4.5. Optimización de la Capacidad de Compra .....                                                              | 54 |
| 4.6. Proveedurías acreditadas y funcionarios especializados .....                                              | 55 |
| 4.7. Control Inteligente Permanente .....                                                                      | 55 |
| 4.8. Responsabilidades de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa ..... | 57 |





## Introducción

El Gobierno y la sociedad costarricense han tomado conciencia sobre la urgente necesidad de modernizar el sistema de compras y contrataciones públicas de Costa Rica. Este propósito ha tomado fuerza creciente durante los últimos tres años en los medios de comunicación y en muchos debates públicos y se ha convertido en un asunto de interés nacional.

La discusión pública ha contribuido a crear un importante consenso en torno a los objetivos que deben lograrse. Entre ellos se destacan la necesidad de mejorar la eficiencia, aumentar la transparencia, disminuir los riesgos de corrupción, garantizar una competencia amplia y optimizar el control. Este consenso en torno a los objetivos es de enorme importancia como base del proceso de modernización.

Mucho más difícil ha sido el proceso de búsqueda de un acuerdo respecto al camino, las actividades y los actores necesarios para lograr esos objetivos. Sobre la mesa de debate de la opinión pública se ha colocado una gran gama de propuestas, con énfasis muy distintos y en ocasiones contradictorios. Hay quienes opinan que los cambios principales requeridos son de carácter legal y reglamentario. Otros, en cambio, consideran que el marco normativo es razonable pero debe haber ajuste en la gestión de algunos procesos claves, como la asignación de presupuestos y la gerencia de contratos. Otros plantean que los cambios deben hacerse en el soporte tecnológico. Otros ven bajos niveles de capacidad técnica y opinan que el énfasis debe ser puesto en la capacitación de los funcionarios contratantes y en los proveedores. Otros argumentan que los cambios deben enfatizar las facilidades e incentivos para ciertos sectores prioritarios. Muchos insisten en que la prioridad es reforzar los mecanismos de control.

Esta diversidad de propuestas frente a los mismos objetivos, es producto de diagnósticos que enfatizan ciertos aspectos pero en ocasiones descuidan otros. Para tener un diagnóstico completo y equilibrado, el Gobierno de Costa Rica realizó tres grandes tareas.

La primera consistió en la evaluación del estado y potencial de desarrollo del sistema electrónico de compras COMPR@RED. Como resultado se obtuvo un informe y recomendaciones que se han venido implementando y otras fueron incorporadas en este Plan Estratégico. La segunda fue una amplia consulta directa a diversos sectores del ámbito nacional acerca de su visión sobre el deber ser de las adquisiciones públicas. Fueron obtenidas las valiosas opiniones de diversos gremios y cámaras de empresarios, algunas organizaciones ciudadanas interesadas en la transparencia de las compras públicas, la Defensoría de los Habitantes, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y las proveedurías institucionales de varias entidades gubernamentales.

Paralelamente, el Gobierno promovió un análisis exhaustivo de las adquisiciones públicas utilizando la metodología de la OECD/DAC. Se trata de un diagnóstico muy exigente del sistema nacional de adquisiciones a la luz de los objetivos y mejores prácticas de los países más desarrollados en este campo (que no en todos los casos son los más desarrollados del mundo). La aplicación de esta metodología de evaluación en Costa Rica se realizó entre mayo y julio de 2009, con la participación de las proveedurías institucionales de mayor volumen de operación y otras a nivel estratégico y validado por representantes de sector público, sector privado y sociedad civil. Esta evaluación permitió identificar la situación actual del país, reflejando algunas fortalezas, pero también severas deficiencias en varios campos.

Esos tres insumos fueron esenciales para mostrar los aspectos que deben ser modificados y concordados con las mejores prácticas a nivel mundial. Con este propósito, los expertos de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, realizaron un análisis sistemático de las principales tendencias en materia de adquisiciones públicas y de las experiencias más destacadas en el mundo y confrontaron este análisis con las realidades y necesidades de nuestro país, a fin de establecer el modo de abordarlos.

El resultado de dicho proceso de reflexión es este marco estratégico, que presenta una visión integral de los cambios que deben ser abordados a corto, mediano y largo plazo, para lograr que las adquisiciones públicas de Costa Rica garanticen a todos sus habitantes un mayor bienestar y óptimas condiciones de crecimiento económico.





## Importancia de las Adquisiciones Públicas

Las adquisiciones públicas son el proceso mediante el cual el Estado convierte el presupuesto (los fondos confiados a su cuidado) en bienes, servicios y obras para la comunidad. No se trata, por tanto, de una simple función administrativa, sino de una de funciones más importantes para el desarrollo del país y para el buen gobierno.

La importancia económica de las adquisiciones públicas en nuestro país es indiscutible, pues se estima que representan cerca del 30% del presupuesto público y 15% del tamaño de la economía nacional. Su importancia política también es enorme, pues la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas son determinantes de la confianza de los ciudadanos en su Estado y de la gobernabilidad general. Más relevante aún es su importancia social, pues de los procesos de adquisición pública dependen, por ejemplo, la oportunidad y calidad con que lleguen a nuestros niños y niñas la alimentación escolar o las computadoras destinadas a su desarrollo integral, la solidez y seguridad con que construyamos nuestras carreteras, la disponibilidad y calidad de los equipos y medicamentos de nuestros hospitales o la rapidez con la que las comunidades tengan sistemas confiables de agua potable.

En el pasado en nuestro país, la función de adquisiciones era considerada una tarea no estratégica que no exigía una política general para orientarla, una sólida estructura de planificación integrada, un sistema de monitoreo integral o la profesionalización de sus operadores. Al no verla como función estratégica, permitimos que la contratación pública se atomizara al arbitrio de cada entidad. Debido a este fraccionamiento institucionalizado, los mismos bienes y servicios son adquiridos de muy distinta manera por las diferentes entidades –y aún dentro de una misma entidad, lo cual minimiza la eficiencia del sistema, eleva extraordinariamente sus costos, impide disponer de información comparativa para evaluar las mejores y peores prácticas y multiplica los riesgos de error, abuso y corrupción. Al ser atomizado, el sistema de adquisiciones públicas no es confiable ni predecible, la información está dispersa y no es comparable, los proveedores se ven sometidos a variaciones innecesarias y el Estado carece de capacidad para utilizar su poder de compra como mecanismo para apalancar su posición en el mercado, obtener ahorros para el presupuesto público, afianzar la confianza de los proveedores, estimular el desarrollo de la pequeña y mediana industria y fomentar el crecimiento económico.

Hoy tenemos la convicción de que la Administración Pública tiene la obligación de hacer cambios en este sistema de bajo nivel, ineficiente y atomizado, para lograr un sistema con altos estándares de calidad que efectivamente sea responsable por hacer efectivas las prioridades del Estado Costarricense y dar soporte a mejores bienes, servicios y obras para la comunidad.

Este plan estratégico, por tanto, no se orienta al objetivo administrativo de mejorar algunas áreas de la gestión de las adquisiciones. Está comprometido con el objetivo político, económico y social de elevar la oportunidad, la calidad e integridad con la que el Estado Costarricense atiende los derechos de los ciudadanos y los requerimientos del crecimiento económico.





## Lecciones de la Experiencia Internacional

Los ciudadanos de Costa Rica son conscientes de que la modernización de las adquisiciones públicas debe aprender de la experiencia de otros países que tienen altos niveles de desarrollo, y adaptarlas a las condiciones particulares del país.

Las lecciones son muchas y variadas. La primera es respecto a la **prioridad** de las adquisiciones públicas en las políticas públicas, así como en los programas de modernización del Estado y los acuerdos comerciales. Para muchos países, modernizar las adquisiciones es una tarea esencial que tiene la virtud de arrastrar cambios sustanciales en todos los procesos de gestión pública y en sus relaciones con el sector privado y los ciudadanos.

En los países de mayor gobernabilidad, las adquisiciones públicas son regidas por **principios** rectores y por políticas que se conciben como la operacionalización de tales principios. En ellos, el sistema de adquisiciones tiene la responsabilidad primaria de garantizar y rendir cuentas por los principios antes que cumplir con formalidades. Los principios rectores varían entre los países, siendo los más frecuentes los siguientes:

- **Transparencia:** garantizar total visibilidad de los procesos de adquisición y sus decisiones, y proveer facilidades de información que permitan análisis agregados y comparativos.
- **Mejor valor por la inversión.** Consiste en obtener para la comunidad la mejor alternativa posible con los recursos disponibles.
- **Eficiencia:** lograr el mejor resultado en el menor plazo posible.
- **Competencia e igualdad:** abrir los procesos a todos los posibles participantes en un contexto sin discriminaciones en que todos tengan la misma información y las mismas condiciones.
- **Integridad:** eliminar conflictos de interés de los participantes del sistema.
- **Rendición de cuentas:** los ciudadanos están enterados del comportamiento del sistema y existen canales para que expresen sus inquietudes o críticas.

Otra lección significativa de los países con sistemas de adquisiciones avanzados, es su paso de la antigua preocupación por los procesos de contratación, a concentrar sus esfuerzos en los **resultados**, definidos en términos de costo beneficio y gobernabilidad. Esto implica volcar hacia los resultados la planificación, la gestión y el control. Por tanto, cada vez se preocupan menos por reglamentar los detalles y por preservar el cumplimiento de pasos formales, pues colocan su atención en la



oportunidad, efectividad, calidad e impacto positivo de las acciones de contratación y aplican herramientas modernas de control y auditoría. Esta perspectiva se preocupa con mucho énfasis por lograr que el presupuesto se ejecute mediante soluciones óptimas, según las necesidades y las características del mercado (i.e. escoger entre compra, arrendamiento o leasing, crear competencia allí donde encuentra monopolio, establecer asociaciones entre los sectores público y privado, realizar concesiones con parámetros adecuados a cada contexto, etc.). Además, enfatiza la necesidad de evaluar los resultados bajo parámetros muy exigentes de oportunidad y nivel de servicio de la provisión.

El viraje hacia los resultados hace que las adquisiciones se tornen más complejas y ello demanda personal cada vez más especializado, para que pueda encontrar las mejores soluciones. Por eso una lección es que la experticia en adquisiciones debe ir mucho más allá del conocimiento de la legislación sobre contratación pública. Este reto ha implicado una intensa **especialización y profesionalización** de las oficinas de adquisiciones públicas y la vinculación a ellas de expertos en temas relativos a la calidad de los bienes y servicios, el alcance y los riesgos de las diversas modalidades de adquisición, la creación de soluciones óptimas de aprovisionamiento y logística, el manejo de criterios para maximizar el valor de cada inversión, y conocimientos especializados en características y tendencias de los mercados, incentivos, planificación, gestión y evaluación. Cada vez tiene más peso el conocimiento técnico y menos el de los detalles formales o legales, porque las necesidades mencionadas no pueden ser suplidas con regulaciones sino con experticia y capacidad gerencial. La opción por los resultados está exigiendo que la gestión y el control se basen en el uso de información sobre la realidad, más que en el seguimiento riguroso de procesos detallados.

Otro cambio relevante es la generalización de diversas **modalidades de adquisición consolidadas**, (como los Convenios Marco), como mecanismo principal para adquirir los bienes y servicios de uso común en diversas entidades públicas. Paralelamente reduce su importancia relativa la contratación directa atomizada.

Un avance característico en las mejores administraciones públicas del mundo, es la **estandarización** en las adquisiciones. Ésta tiene dos elementos relevantes: por una parte, una política general sobre lo que el Estado compra, para evitar la atomización de demandas y la pérdida de capacidad negociadora del Estado. Por otra parte, una política igualmente general orientada a lograr que los mismos tipos de bienes o servicios se compren de la misma manera por cualquier entidad pública, con idénticos procedimientos, criterios de selección y documentos contractuales. La estandarización implica también que todas las entidades adquieren bajo el mismo sistema o sistemas estrictamente interligados, para aprovechar economías de escala, hacer comparaciones de eficiencia y rendir cuentas de conjunto, sin perjuicio de la



autonomía de las entidades para decidir qué compran, a quién y en qué cantidad. De este modo se aumenta sustancialmente la transparencia y la eficiencia del sistema. Los países más avanzados utilizan **tecnologías informáticas** para la operación del sistema de adquisiciones. En muchos el papel ha dejado de existir, porque no genera la información que la buena gestión del sistema requiere. El entorno tecnológico en los distintos países tiene tres características comunes: se hace mediante un sistema informático único o sistemas estrictamente compatibles para uso en todas las entidades participantes; no se concibe simplemente como un operador sustituto de los procesos de papel sino como un mecanismo para la simplificación de los procedimientos preexistentes junto con la producción y gestión de información por parte de todas las entidades participantes; y es un instrumento supeditado a la política sobre lo que el Estado compra y al desarrollo de estándares.

Un desarrollo relevante en el ámbito internacional ha sido la creación de **órganos rectores** centrales de las adquisiciones públicas, con funciones de integración de procesos, promoción de estándares y gestión de información. Gracias a estos órganos rectores se superó el fraccionamiento de los sistemas de adquisición, donde las únicas funciones centrales eran establecer el marco legal y vigilar su observación y el uso de los recursos presupuestales. En este contexto, cada entidad, al amparo de la misma legislación, desarrollaba procedimientos propios, documentación propia, términos y condiciones de contratos propios y modos de reportar e informar también propios. La diversidad afectaba negativamente la posibilidad de realizar una planificación global de las adquisiciones, asignar racionalmente los presupuestos, potenciar la capacidad de negociación integrada del sector público, utilizar las adquisiciones como un instrumento promotor del desarrollo económico y empresarial, y lograr procesos ágiles y predecibles. Estas circunstancias reducían la transparencia y la eficiencia del proceso de adquisiciones y elevaban los riesgos de corrupción mediante el exceso de trámites, su diversidad y la posibilidad de rehacerlos cada vez. Los entes rectores de los países más avanzados han sido el mecanismo eficaz para establecer unidad de acción, adopción de políticas comunes y rendición de cuentas.

Tanto la evaluación sobre la situación actual como la revisión de la experiencia internacional avalan la convicción de que un organismo coordinador efectivo es un requisito esencial para integrar el Sistema Nacional de Adquisiciones. La estructura y responsabilidades de éste órgano rector deben estar acordes con dichas funciones de manera que se garantice la debida atención de las mismas con alcance en todo el sector público. En la mayoría de los países, la norma general define principios básicos y el ente rector establece las guías de procedimiento, respetando la autonomía de las entidades (Ver tabla No. 1).

Tabla No. 1

**Estructura Básica de los Sistemas de Adquisiciones en países seleccionados**

| País                             | Concepción                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Gestión                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Australia</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley y política de gestión de recursos públicos y rendición de cuentas.</li> <li>- Se basa en principios y no en procedimientos</li> <li>- Existe una entidad rectora que tiene fuerza normativa en materia de criterios y procedimientos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralizada con base en la política y los principios generales</li> <li>- Responsabilidad de los titulares de las entidades</li> </ul>                                                                           |
| <b>Canadá</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Administración Financiera</li> <li>- Se basa en políticas generales y no en procedimientos</li> <li>- Existe un Consejo Nacional que emite políticas específicas y pautas de operación</li> </ul>                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralizada con base en las política generales</li> <li>- Centralizada para bienes comunes y grandes contratos de interés nacional</li> </ul>                                                                    |
| <b>Chile</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Norma general que no incluye definiciones detalladas de procesos.</li> <li>- No hay control regulatorio de procesos</li> <li>- La entidad rectora (Departamento de Adquisiciones del Ministerio de Hacienda) propone buenas prácticas</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralizada (cada entidad tiene su propio reglamento)</li> <li>- Ser realizan adquisiciones centralizadas de bienes de uso común</li> </ul>                                                                      |
| <b>Estados Unidos de América</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen reglamentos federales que establecen procedimientos clave.</li> </ul>                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe una amplia delegación en lo que no toca a los procedimientos clave</li> <li>- Hay un catálogo centralizado como elemento básico de articulación</li> <li>- Los grandes contratos son centralizados</li> </ul> |
| <b>Hong-Kong</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La norma básica define procesos</li> <li>- El Concejo Central de Licitaciones define el detalle de los procedimientos a seguir.</li> </ul>                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La gestión de las adquisiciones es centralizada</li> </ul>                                                                                                                                                           |
| <b>Reino Unido</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La norma básica define objetivos y principios</li> <li>- Existe un ente rector (Oficina de Comercio) que difunde las mejores prácticas.</li> </ul>                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen guías básicas centralizadas, que se basan en principios rectores</li> <li>- La gestión es descentralizada</li> <li>- Sólo se centralizan los contratos de bienes de uso común</li> </ul>                     |
| <b>Singapur</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El ente rector localizado en el Ministerio de Finanzas emite las guías de operación.</li> </ul>                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralización de toda la contratación a partir de la guías del ente rector</li> <li>- Los contratos de bienes de uso común son centralizados</li> </ul>                                                          |

Finalmente cabe destacar que los sistemas de vanguardia en adquisiciones se caracterizan también por haber adoptado modalidades de **control inteligente** orientado a prevenir los riesgos de corrupción, estimular la eficiencia y vigilar los resultados, por la **integración entre los procesos de presupuesto y adquisiciones** y por su férrea defensa de medidas destinadas a promover el respeto de los **derechos humanos** y la **sostenibilidad ambiental**.



# Resumen de la Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas

## 4.1. Alcance y metodología

El Gobierno realizó la evaluación del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas mediante la aplicación de la metodología de la OECD/DAC (Versión 4), desarrollada específicamente para evaluar los sistemas nacionales de adquisiciones públicas teniendo como referencia los principios, objetivos y avances de los países más avanzados del mundo.

Los resultados permiten observar las mayores fortalezas y debilidades del sistema de contratación pública del país, para determinar los principales retos que deben ser abordados para lograr una contratación pública al nivel de las mejores del mundo.

La evaluación se realizó entre abril y julio de 2009. Fue dirigida por el Ministro de Hacienda y el Viceministro de Egresos y fue coordinada por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en ejercicio de sus competencias. Su realización estuvo a cargo de un grupo de funcionarios y expertos nacionales, y contó con el apoyo metodológico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El proceso de evaluación incluyó la aplicación de indicadores de línea de base y medidas de desempeño de la OECD/DAC, análisis por muestreo de expedientes de las entidades con mayor volumen de compras, estudios en profundidad sobre algunos temas específicos, opiniones de expertos, talleres de autoevaluación y validación de los resultados, con representantes de las Proveedurías Institucionales con mayor volumen de operación de las adquisiciones del país y otras de índole estratégico; órganos de control, representantes del sector privado a través de las cámaras de empresarios; representantes de la sociedad civil y discusión de resultados con expertos internacionales.

## 4.2. Principales resultados

El principal problema del sistema nacional de contratación pública de Costa Rica es su alto grado de atomización. Cada entidad adquiere a su manera y bajo su propio reglamento, de modo que para un mismo bien o servicio las condiciones cambian de entidad en entidad. No existe una política de estándares sobre los bienes y servicios

comunes que adquiere el Estado. Tampoco existe una definición de procedimientos óptimos –un manual único de procedimientos– ni sobre los documentos (carteles, formas para presentación de propuestas, contratos, definidos para cada tipo de bien y servicio) que todas las entidades deben utilizar, sin que ello perjudique su autonomía.

Este hecho hace que cada procedimiento sea diferente, lo cual acaba con la transparencia, inhibe comparar, crea enormes costos operacionales, reduce la eficiencia del sistema, eleva extraordinariamente los riesgos de error y de corrupción y dificulta el control. La falta de estandarización impide que el Estado aproveche su capacidad de compra para apalancar su posición en el mercado, lo cual le permitiría obtener mejores condiciones de precio y plazo y a la vez crear más confianza y garantías para los proveedores.

Otra consecuencia especialmente grave del atomismo existente es que el sistema de adquisiciones no produce información que permita tener indicadores comparativos de eficiencia y desempeño, para evaluar la calidad del sistema y orientar su mejoramiento. Tales indicadores sólo existen para la Administración Central y las entidades que voluntariamente utilizan Compr@Red. Los ciudadanos corrientes no tienen información agregada sobre qué compra el Estado, a quién y a qué precio, debido a que la dispersión de sistemas, procedimientos y la falta de estandarización lo hacen imposible.

Además del atomismo y en íntima relación con el, las principales debilidades del sistema de adquisiciones de Costa Rica son las siguientes:

En materia normativa:

- Una gran dispersión normativa, porque en la práctica predominan los reglamentos de contratación de cada una de las entidades.
- Un uso muy elevado de las compras directas, que son el mecanismo menos competitivo del sistema costarricense. Mínimo uso de mecanismos de compras agrupadas de bienes de uso común, que son los más usuales en países avanzados.

En el marco institucional:

- Falta de integración entre el presupuesto y la contratación.
- Ausencia de un ente administrativo responsable de establecer políticas generales y ser regulador de todo el sistema. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa tiene esta tarea exclusivamente para la Administración Central y le han sido conferidas 3 de las 7 funciones internacionalmente recomendadas.

- Falta de un portal único con toda la información de las adquisiciones del país y con pleno acceso del público.

En la gestión de mercados

- Carencia perfiles y un sistema de acreditación de las oficinas que hacen adquisiciones y de los profesionales responsables.
- Debilidad e inoperancia de la administración de los contratos.

En aspectos de integridad y transparencia:

- Inexistencia de control interno orientado a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión.
- Falta de un sistema general de auditoría de adquisiciones basada en estudios para la mitigación de riesgos.
- Control externo muy oneroso debido al atomismo del sistema. Inexistencia de control permanente invisible con sistemas inteligentes de respaldo.
- Débil participación ciudadana en la vigilancia de las adquisiciones.

El siguiente resumen trata con un poco más de detalle los puntos contenidos en el informe general.

#### ***4.2.1. Marco legal y regulatorio***

##### ***a. Cobertura y disposiciones básicas***

**Jerarquía.** Costa Rica tiene un cuerpo legal amplio en materia de adquisiciones públicas. Aunque formalmente está estructurado de manera jerárquica (Constitución, leyes, decretos, reglamento general y reglamentos específicos), en la práctica se emiten normas que quebrantan ese ordenamiento. Esta condición y la pluralidad de reglamentos internos hacen el sistema impredecible, ingobernable, difícilmente controlable, ineficiente y con muy elevados riesgos de corrupción.

**Procedimientos.** La ley es clara en cuanto a las modalidades de contratación (licitación pública, licitación abreviada, contratación directa y algunas otras), así como las excepciones. También define los procedimientos generales. No obstante, los reglamentos de las entidades pueden definir procedimientos particulares, con las consecuencias ya mencionadas. Tampoco existe un ordenamiento definido en cuanto al nivel jerárquico y las responsabilidades de los funcionarios involucrados.

**Fraccionamiento y compras directas.** En el nivel central el 95% de las adquisiciones se realiza mediante compras directas. No se dispone de información equivalente para las entidades descentralizadas, pero se estima superior al 80% porque sus



umbrales de compra directa son muy elevados. El procedimiento de compras directas es el menos competitivo y en la práctica tiene la menor rendición de cuentas y los menores controles. Las entidades lo prefieren porque los procedimientos de licitación resultan extraordinariamente engorrosos.

**Publicidad.** Aunque la ley ordena la publicidad de las invitaciones a participar y diversos decretos fijan reglas al respecto, la mayor parte de la población no tiene acceso a los mecanismos de publicidad: Diario Oficial La Gaceta para licitaciones públicas y gran diversidad de mecanismos para licitaciones abreviadas y contrataciones directas. La ley no ordena un portal único de información estandarizada sobre adquisiciones públicas (Compr@Red sólo es obligatorio para el nivel central del Poder Ejecutivo y entes adscritos).

**Reglas de participación.** La ley consagra los principios de igualdad y libre competencia. Los reglamentos suelen respetarlos. La muestra aleatoria de contratos revisados para esta evaluación mostró 3% de casos con disposiciones limitativas de la competencia impugnadas ante la Contraloría General de la República, lo cual identifica una situación de riesgo.

**Especificaciones técnicas en las licitaciones.** La evaluación mostró que la ley es clara en cuanto al contenido de los documentos de licitación y exige que sea apropiado, suficiente y lo más neutral posible.

**Evaluación de ofertas.** No existen reglas de evaluación establecidas para todo el Sector Público en concordancia con las políticas de adquisiciones, criterios de calificación acordes con los distintos tipos de bienes, obras y servicios y las prácticas estándar de nivel internacional. Se constataron grandes diferencias de criterios de evaluación para similares adquisiciones y no existe un mecanismo legal que permita generalizar el mejor de ellos.

**Confidencialidad de propuestas.** No se dispone de una norma general que proteja la confidencialidad de propiedad intelectual en propuestas técnicas que lo justifiquen. La declaratoria de confidencialidad es potestativa de cada entidad. Ello puede ser un incentivo para que en la práctica no se reciban propuestas de máximo nivel técnico.

**Recepción y apertura de ofertas.** Las normas sobre recepción y apertura de ofertas de licitación son claras y acordes con las mejores prácticas internacionales. El marco legal ha avanzado en cuanto a evitar el rechazo innecesario de ofertas que existió en el pasado.



**Protestas.** Costa Rica no dispone de una instancia administrativa independiente que pueda revisar en segunda instancia y de manera expedita los recursos y protestas interpuestos contra las decisiones adoptadas por las entidades contratantes. El recurso de segunda instancia ante la Contraloría General de la República en licitaciones públicas implica un conflicto de interés en virtud de que funge como superior jerárquico impropio de la Administración (función administrativa) y a su vez como órgano fiscalizador.

#### ***b. Documentos y reglamentos de implementación***

**Reglas de procedimiento.** Las mejores prácticas internacionales muestran la necesidad de un manual único de procedimientos de adquisiciones públicas que pueda ser utilizado por todas las entidades públicas sin perjuicio de su autonomía, pero con la estandarización necesaria para maximizar la eficiencia y la transparencia, y para permitir al Estado maximizar las economías de escala y dar señales claras y unívocas a los proveedores. En Costa Rica, cada entidad procede según lineamientos que se definen a nivel interno. Ninguna entidad tiene la potestad de dictar lineamientos de carácter general sobre los procedimientos y mecanismos para la planificación, operación, ejecución, seguimiento y evaluación de la contratación de todo el sector público. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa sólo puede hacerlo para la administración central y ya cuanta con algunos avances iniciales en materia de estandarización.

**Documentos estandarizados.** Igual que ocurre con los procedimientos, Costa Rica no dispone de pliegos concursales, criterios de calificación y modelos de contratos estandarizados. Este es uno de los más graves problemas del sistema e implica costos y riesgos extraordinarios.

**Contratación de servicios.** El reglamento de la ley de contratación administrativa, prevé que en contrataciones de servicios se evalúe la capacidad técnica, pero no existen procedimientos generales definidos para el efecto. Los procedimientos definidos individualmente por las entidades contratantes están lejos de los criterios y prácticas internacionalmente recomendados.

### ***4.2.2. Marco institucional***

#### ***c. Relación entre Adquisiciones y Presupuesto***

**Planificación de adquisiciones.** La planificación de adquisiciones es otra de las grandes debilidades del sistema. Las entidades hacen y publican planes de adquisiciones pero éstos son más un requisito formal que un instrumento para la

ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades, y para dar señales a los proveedores sobre las características, montos y fechas en las que adquirirá el Estado. Tampoco son el soporte fundamental de la integración entre contratación y presupuesto, y un referente para la programación de tesorería. No se exige que los planes correspondan con la asignación presupuestaria disponible y signifiquen un primer compromiso del gasto.

**Interfase entre gestión de adquisiciones y gestión de adquisiciones.** El país carece de un sistema de administración y control financiero único para todo el sector público y además vinculado al sistema de gestión de adquisiciones. Esta debilidad del sistema eleva los riesgos, dificulta conciliar la planificación de las adquisiciones con la ejecución presupuestaria e impide disponer de información para hacer análisis presupuestales y financieros del sistema de adquisiciones.

**Pagos.** El compromiso de los fondos al momento de la firma del contrato es una fortaleza del sistema. La autorización de pagos es innecesariamente dispendiosa. La generalización del pago a 30 o máximo 45 días es un avance reciente muy positivo.

#### ***d. Ente gubernamental normativo y regulador***

**Potestad legal del ente regulador.** La experiencia de la OECD da especial énfasis a la necesidad de un ente normativo y regulador que sin perjuicio de la autonomía para adquirir de las entidades oriente un sistema único e integral de adquisiciones. Las normas costarricenses prevén un ente regulador sólo para la Administración Central (la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa). Frente al resto del sector público, la Contraloría General de la República es erróneamente percibida como el encargado parcialmente de esta responsabilidad. La falta de un ente normativo y regulador del poder ejecutivo para la totalidad del sistema de adquisiciones explica en gran medida la enorme fragmentación del sistema.

**Funciones del ente regulador.** La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa tiene solo 3 de las 7 funciones internacionalmente reconocidas, para los entes reguladores a nivel nacional.

**Organización, financiamiento, personal y nivel jerárquico del ente regulador.** La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa carece de jerarquía rectoría de ámbito nacional, tiene limitaciones severas de recursos presupuestales y humanos.

**Ausencia de conflicto de intereses.** La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa no tiene conflictos de intereses porque no

realiza procesos de adquisiciones para las entidades bajo su rectoría ni ejerce en ellas funciones de control.

#### ***e. Capacidades institucionales***

**Sistema único de información.** Otra de las grandes debilidades del sistema de contratación pública de Costa Rica es la falta de información consolidada y accesible al público. Costa Rica es uno de los pocos países que carece de tal tipo de información, lo cual eleva sustancialmente los niveles de riesgo. Actualmente el fraccionamiento imperante existente impide tener estadísticas agregadas, establecer indicadores de eficiencia y desempeño, comparar precios, monitorear la ejecución de los contratos, examinar índices de participación, definir el grado de concentración o dispersión del mercado, y muchos otros aspectos esenciales para que el sistema sea transparente y gobernable. Compr@Red es el mecanismo de información pública y de libre acceso amplio y eficaz, con más largas series para análisis comparativos, pero está restringido a la Administración Central y las entidades que voluntariamente quieran utilizarlo. El SIAC es un sistema de información de uso obligatorio por todas las entidades, pero no es un instrumento de gestión y análisis de las adquisiciones debido a que se concentra en actividades de fiscalización, por lo que no tiene toda la información requerida para la aplicación de los indicadores de eficiencia y desempeño para todo el público.

**Capacitación para los responsables de la contratación.** No existe una estrategia de capacitación permanente y sostenible para la gestión de adquisiciones por los responsables en el sector público y los proveedores privados. Únicamente hay esfuerzos aislados que se dirigen predominantemente a funcionarios públicos y se concentran en aspectos legales, uso de mecanismos electrónicos de apoyo y elaboración de reportes, pero no tienen componentes sobre los aspectos esenciales de una buena adquisición, como estudios de estructuras de mercado, monitoreo de precios, optimización de procedimientos o conocimiento de las mejores prácticas mundiales, entre otros. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa capacita por demanda o a partir de informes de supervisión, pero no tiene una estrategia de mejoramiento sistemático de todo el sector público.

**Control de calidad.** El sistema de adquisiciones de Costa Rica carece de procedimientos de control de calidad, monitoreo de eficiencia y evaluación de desempeño del personal y las dependencias involucradas. No se practican auditorías sistemáticas destinadas a aprender de la experiencia.

### 4.2.3. Operaciones de Mercado

#### *f. Capacidades*

**Acreditación de funcionarios.** Costa Rica carece de perfiles profesionales para las actividades de adquisiciones, establecidos según la complejidad de los procesos. El reclutamiento no se realiza de manera competitiva a partir de perfiles. El personal que participa ad hoc no siempre tiene entrenamiento acreditado en adquisiciones públicas.

**Acreditación de dependencias.** No existen criterios ni mecanismos para la acreditación de las dependencias responsables de la contratación según perfiles previamente definidos por grados de complejidad de las responsabilidades.

**Delegación de autoridad.** Existen disposiciones generales para la delegación de autoridad, pero no una precisa definición de delegación de responsabilidades específicamente para adquisiciones. Por lo general la adjudicación y suscripción contractual están en los niveles jerárquicos superiores, lo cual genera congestión y demoras.

#### *g. Funcionalidad del mercado*

**Concertación entre el sector público y privado.** No existen espacios de diálogo y concertación permanente y sistemática entre el sector público y el privado para estimular la colaboración, mejorar la toma de decisiones y optimizar las adquisiciones de áreas de conveniencia mutua. Ha habido más interés y esfuerzos de diálogo desde el sector privado.

**Competitividad del sector privado.** El sector privado costarricense se encuentra bien organizado y opera razonablemente bien. No obstante, los contratos de mayor cuantía se concentran en un pequeño grupo de empresas.

**Limitaciones a la participación privada.** En la práctica existen varios factores limitantes del sector privado a las adquisiciones públicas, tales como acceso al crédito para PYMES, complejidad y pluralidad de los pliegos de condiciones, demoras en la evaluación y adjudicación, y plazos de recepción de productos en algunos casos muy dilatados demorando el pago.

#### *h. Administración de contratos*

**Procedimientos de gerencia de contratos.** El marco regulatorio no contempla procedimientos definidos para la administración y ejecución de los contratos (i.e. inspección, control de calidad, aceptación de productos, modificaciones de diseño, respaldo técnico, operación de seguros, etc.). Tampoco existen manuales generales para estos procesos, de modo que se realizan al arbitrio de cada entidad. Se han constatado deficiencias en la interventoría de obras públicas. El sistema de adquisiciones, por tanto, pone mucho énfasis en los procesos de selección de contratistas pero no en los de ejecución de los contratos.

**Solución de controversias.** El país tiene una ley sobre arbitraje y resolución alternativa de conflictos, pero estos mecanismos son escasamente utilizados debido a los costos que implican en Costa Rica. Los laudos arbitrales internacionales son acogidos por los tribunales costarricenses.

### *4.2.4 .Integridad y transparencia*

#### *i. Control y auditoría*

**Control interno.** El control interno ordinario se aleja sustancialmente de las mejores prácticas internacionales porque no es esencialmente preventivo ni se orienta a mejorar eficiencia y eficacia de la gestión. Por el contrario, tiene enfoque sancionador y no contribuye a la toma de decisiones oportunas. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa tiene funciones de control interno en la Administración Central que aplica como herramienta de mejoramiento de la gestión.

**Auditorías.** Según la OECD/DAC, las auditorías interna y externas de las adquisiciones deberían ser al menos una vez al año para producir recomendaciones que permitan mejorar la gestión gracias a su aplicación en los siguientes seis meses. Costa Rica no cuenta con un sistema general de auditoría de las adquisiciones públicas como función especializada para todo el sector público que realice estudios destinados a mitigar el riesgo y a identificar y afianzar la buena gestión. Las auditorías se realizan en forma esporádica y no se monitorea la aplicación de las recomendaciones. Los auditores conocen las normas sobre adquisiciones pero generalmente no conocen los principios y las mejores prácticas en la materia. La Contraloría General de la República realiza auditorías tanto planificadas como por denuncia. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa realiza auditorías pedagógicas en la Administración Central pero carece de capacidad para que sean anuales y cubran a todas las entidades.



**Control externo.** El control externo, a cargo de la Contraloría General de la República se orienta predominantemente a la protección del presupuesto y el cumplimiento de las normas y reglamentos, pero no la vigilancia de la eficiencia. El fraccionamiento del sistema convierte el control interno en una actividad extraordinariamente onerosa para el ente especializado y lo obliga a concentrarse más en los procesos que en los resultados e impactos y en los análisis comparativos. El sistema de adquisiciones no cuenta con procedimientos estandarizados y automatizados de gestión que permitan a la Contraloría General de la República realizar control invisible basado en el manejo inteligente de riesgos.

#### *j. Eficiencia del mecanismo de apelaciones*

**Mecanismo de apelaciones.** Las apelaciones y protestas se presentan ante la administración adquirente o la Contraloría General de la República, según el tipo de procedimiento. Las decisiones de la Contraloría General de la República se basan en las pruebas aportadas. Se han definido y generalmente se cumplen las condiciones y plazos para resolver los reclamos, apelaciones o protestas.

**Confirmación de la primera instancia.** Según las estadísticas de la Contraloría General de la República, en 2008 se tramitaron 408 recursos de apelación, de los cuales 25% anularon el acto de adjudicación. Se trata de un porcentaje muy elevado que indica la necesidad de revisar la gestión de las entidades y su atención a las protestas en primera instancia.

**Publicación de las decisiones de apelación.** Las decisiones se comunican a las partes interesadas pero no son de obligatoria publicación, como aconsejan las prácticas internacionales. En el caso de la Administración Central, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa si publica los fallos y son fácilmente accesibles al público.

**Independencia del ente encargado de revisar las protestas.** La Contraloría General de la República, responsable de resolver recursos de apelación sobre decisiones tomadas por las entidades adquirentes, carece de plena independencia pues participa en la aprobación de los carteles de licitación, presupuestos de contratación y refrendos de contratos, lo cual crea conflictos de interés.

#### *k. Acceso del público a la información de adquisiciones*

**Accesibilidad de la información.** Como se ha dicho, el sistema de adquisiciones públicas de Costa Rica tiene grandes limitaciones en la producción de información y esta es una de sus más graves debilidades. La información no se coloca en un lugar

único y aún en el caso de que pueda ser recogida en las múltiples fuentes no es comparable por falta de estándares. Compr@Red ha expandido su capacidad para brindar al público información sobre las adquisiciones de la Administración Central y de las entidades que voluntariamente se adhieran a él.

### *I. Medidas éticas y anti-corrupción*

**Marco normativo.** El marco legal y regulatorio tiene disposiciones claras sobre corrupción y fraude. No obstante, no existe un cuerpo normativo que defina con detalle estas prácticas específicamente para las adquisiciones públicas y establezca con exactitud las responsabilidades individuales y las consecuencias para los funcionarios y los proveedores involucrados. Los textos de los contratos no incluyen obligatoriamente un texto referente al tema.

**Aplicación de las leyes contra el fraude y la corrupción.** Parece existir en el país una percepción generalizada de que hay corrupción en las adquisiciones públicas, pero el número de denuncias es reducido. Ello podría ser un indicador de desconocimiento del procedimiento o de falta de confianza en la eficacia de las entidades y mecanismos responsables de aplicar las leyes vigentes. Infortunadamente se carece de estudios en profundidad sobre este asunto.

**Medidas especiales para detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.** Las actividades anticorrupción no están adecuadamente coordinadas y no existe un programa integral al respecto. Tampoco existe un mecanismo general específicamente diseñado para el caso de las adquisiciones públicas. Además, como se ha dicho, el control interno tiene debilidades en cuanto a prevención de riesgos.

**Participación de organizaciones sociales en la auditoría social de las adquisiciones.** Las adquisiciones públicas no han sido en Costa Rica un asunto relevante para las organizaciones civiles y el gobierno no promueve o alienta su establecimiento. Costa Rica carece de los mecanismos de vigilancia civil y gestión civil de la integridad en las adquisiciones ya existentes en muchos otros países.

**Códigos de conducta y ética.** Costa Rica tiene no cuenta con un código de conducta o de ética específicamente establecido para quienes intervienen en las adquisiciones públicas



# Objetivos y Visión de la Modernización de las Adquisiciones Públicas en Costa Rica

El Gobierno es consciente de que establecer en Costa Rica un sistema nacional de adquisiciones, acorde con las mejores prácticas mundiales debe nacer de un acuerdo nacional. Ese acuerdo se construye como una visión colectiva del sistema deseable, que comprometa y anime en adelante un proceso sostenido de cambio y modernización.

Un paso decisivo hacia la creación de ese acuerdo es el debate público abierto en los últimos años, que ha sido amplio en diagnósticos y propuestas, y se ha enriquecido con el pluralismo de posiciones, aún dentro del mismo aparato Estatal. Este debate ha permitido destacar la importancia de las adquisiciones y ha llevado a clarificar los objetivos deseables.

Es indispensable contar con áreas estratégicas que contribuyan al logro de los objetivos del país. Por esta razón, el presente Plan propone nueve áreas estratégicas que se consideran esenciales para impactar la eficacia, eficiencia y transparencia de las compras públicas, con efectos positivos directos en la atención de las necesidades económicas y sociales del país.

## 5.1. Objetivos

Este Plan Estratégico recoge los objetivos que la opinión pública y diferentes sectores organizados de Costa Rica plantean. El consenso apunta a que en nuestro país las adquisiciones públicas:

- sean **transparentes**.
- sean **ágiles y oportunas**.
- se realicen con **facilidad** y carezcan de complicaciones innecesarias.
- eliminen la **corrupción** y los riesgos de corrupción
- sean hechas por **profesionales** especialistas.
- tengan **la mejor relación calidad-precio-duración**.
- tengan **control inteligente y plena vigilancia ciudadana**.

Las estrategias que se plantean adelante se orientan a lograr estos objetivos

## 5.2. Visión del Sistema de Adquisiciones deseable y posible

Para lograr estos objetivos se requiere construir en Costa Rica un Sistema **Nacional de Adquisiciones Públicas** que se vislumbra con las siguientes características:

- **Transparencia:** un sistema en el que todas las entidades públicas compran de la misma manera, los procesos e instrumentos son estandarizados y, sobre estas bases, todas las adquisiciones están a la vista de todos los ciudadanos y pueden ser fácilmente accesibles.
- **Agilidad:** un sistema en que la selección de proveedores para adquisiciones menores se realiza en pocos días, para las licitaciones ordinarias se efectúa en dos meses y para las licitaciones de alta complejidad se hace sin perjuicio de su nivel técnico en el mejor plazo posible y nunca en más de seis meses. Además, la ejecución de los contratos se realiza en el plazo previsto y los plazos de pago son inferiores a 30 días.
- **Mejores compras:** un sistema que tiene una política sobre los bienes y servicios que compra el Estado a partir de análisis técnicos que muestren cuáles son los que tienen la mejor relación entre la calidad, el precio y la utilidad ofrecida.
- **Nuevas modalidades:** un sistema que incorpore las nuevas modalidades de adquisición que se están utilizando exitosamente en los países más avanzados en este campo, para lograr un mejor logro de todos los demás objetivos.
- **Profesionalización:** un sistema en el que las adquisiciones son hechas por especialistas altamente preparados en un entorno de protección y apoyo a sus responsabilidades, y en el que las proveedurías institucionales sean certificadas para operar según su capacidad comprobada.
- **Ahorro:** un sistema en el cual el Estado compra el mejor precio posible, no hay precios depredadores o dañinos de la industria y los costos administrativos de las entidades públicas compradoras y de los proveedores privados sean mínimos.
- **Competencia:** un sistema en que se evita la concentración, el número de oferentes del Estado aumenta permanentemente y son debidamente aprovechadas las ventajas competitivas de los diversos tipos y tamaños de empresas proveedoras.

- **Información:** un sistema que utiliza tecnologías de procesamiento de datos para producir y procesar información que permitan mejores decisiones, óptima rendición de cuentas y máxima vigilancia ciudadana.
- **Control:** un sistema que es responsable y rinde cuentas por sus acciones y sus resultados, que es permanentemente vigilado por todos los ciudadanos y que tiene un control institucional especializado permanente y basado en análisis de riesgo.





## Estrategia para la Modernización de las Adquisiciones Públicas en Costa Rica

El Plan Estratégico para lograr los objetivos enunciados y hacer realidad la visión de futuro que acabamos de describir, implica cambios en varias áreas. El Sistema Nacional de Adquisiciones requiere una transformación integral y no se puede lograr con ajustes de sólo algunos de sus componentes –como el legal, el informático o el de control–.

Por tanto, este Plan Estratégico incluye modificaciones en la **estructura general** del Sistema Nacional de Adquisiciones (dirección y planificación, articulación con el presupuesto), en la **operación** (integración de procesos, estandarización, gestión de información, incorporación de nuevas modalidades, profesionalización, ampliación de la competencia), en los **servicios de soporte** (sistemas informáticos) y en los **mecanismos de vigilancia y control** (evaluaciones de calidad, fortalecimiento del control y vigilancia ciudadana). Este conjunto integral de cambios implica nueve estrategias interrelacionadas que se presentan en la Figura No. 1.

Figura No. 1

Plan Estratégico para la Modernización de las Adquisiciones Públicas de Costa Rica

### Áreas Estratégicas



### 6.1. Sistema integrado y descentralizado

| Situación Actual                                                                    | Visión Estratégica                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Atomización</li></ul>                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema Nacional de Adquisiciones</li></ul>                                                                                           |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Cada entidad compra a su manera</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Generalización de mejores prácticas.</li><li>• Cada tipo de bien o servicio se compra atendiendo a criterios estandarizados</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Descoordinación</li></ul>                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Una entidad coordinadora nacional</li></ul>                                                                                           |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Inexistencia de políticas comunes</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Políticas comunes</li><li>• Sistemas comunes</li><li>• Indicadores y rendición de cuentas comunes</li></ul>                           |

El diagnóstico de las adquisiciones públicas de Costa Rica muestra que su principal debilidad es la atomización. En la práctica nuestro país no tiene un sistema de adquisiciones sino tantos sistemas como proveedurías institucionales, cada uno con sus propias reglas y maneras de proceder. Los países en los que las adquisiciones son más efectivas y transparentes tienen, en cambio, un solo sistema integrado, orientado por políticas y criterios comunes y por la generalización de las mejores prácticas.

La primera área estratégica es establecer un sistema nacional integrado de adquisiciones públicas en Costa Rica, tanto para las instituciones regidas por la ley de contratación administrativa como para aquellas que cuenta con leyes especiales en la materia. Este sistema general respetará la autonomía de cada entidad para decidir, según sus necesidades, qué compra, en qué cantidad, en qué momento y a qué precio, pero garantizará que lo haga bajo los mismos criterios de política general, bajo las mismas reglas del juego plasmadas en un manual de operaciones único, con un mismo soporte tecnológico o soportes tecnológicos diferentes pero estrictamente compatibles y coordinados, y bajo las mismas responsabilidades de provisión de información y rendición de cuentas.

Este sistema integrado de adquisiciones públicas no partirá de cero. En los bienes y servicios comunes a diversas entidades (lo cual representa una parte mayoritaria de las operaciones de compra), la unificación tendrá como base la identificación del mejor procedimiento entre las prácticas existentes. En los bienes, servicios y obras específicos del giro de cada entidad, estimulará la optimización de los procedimientos preexistentes.

La integración del sistema nacional de adquisiciones requiere de una entidad coordinadora, la cual debe evitar que cada entidad que realiza adquisiciones desarrolle sus propios procedimientos, con diversas interpretaciones de la



legislación, documentación específica, términos y condiciones de contrato particulares y formas de informar heterogéneas. Esta diversidad limita la capacidad negociadora en bloque del Gobierno, reduce la calidad de la planificación estratégica y presupuestal, mina la capacidad del sector privado para entender los procesos gubernamentales, convierte a las adquisiciones en un tema de expertos en asuntos legales y tiene impactos negativos sobre la transparencia y la eficiencia, por la tendencia a que los procesos de adquisición sean complejos, extensos y cargados de trámites.

Por tanto, como parte de la integración del Sistema Nacional de Adquisiciones, será establecida la función de coordinación general. El ente coordinador tendrá básicamente las siguientes funciones:

- Diseñar y promover políticas generales básicas.
- Establecer las estrategias comunes del Estado en el campo de las adquisiciones y promover su mejoramiento continuo.
- Definir los lineamientos y manuales operativos.
- Concertar y promover los estándares en materia de procedimientos de selección, documentos de soporte y mecanismos de gestión de contratos.
- Definir e impulsar un marco de tecnológico único que coadyuve a la racionalización y estandarización de procesos, facilite el seguimiento del sistema y permita fortalecer la competencia y transparencia.
- Adelantar el monitoreo general y la evaluación del sistema, y a partir de ellos, divulgar las mejores prácticas y realizar un trabajo pro-activo con las entidades para crear una dinámica constante de mejoramiento.
- Diseñar criterios e indicadores de valoración del desempeño de los proveedores y de los organismos compradores.
- Orientar el sistema de entrenamiento y profesionalización en adquisiciones públicas.
- Administrar el mecanismo de acreditación de los funcionarios y dependencias contratantes
- Crear sistemas e indicadores para la medición permanente del estado del sistema y la rendición de cuentas (bienes y servicios adquiridos, precios y calidades, costos reales, etc.).
- Concertar y promover códigos de ética para los funcionarios de adquisiciones.
- Diseñar y poner en operación nuevas modalidades de adquisición y mecanismos para realizar compras integradas de bienes y servicios comunes.

El ente coordinador no podrá inmiscuirse en el qué o el cuándo de las adquisiciones de las entidades públicas, sino exclusivamente en el cómo, es decir, en establecer los

sistemas y la coordinación que hagan posibles una planificación más efectiva de las adquisiciones y del presupuesto, consolidar y apalancar las compras gubernamentales y promover un escenario tecnológico que dinamice los procesos, aborde el seguimiento y la evaluación y fortalezca la competencia y la transparencia.

Tanto la evaluación sobre la situación actual como la revisión de la experiencia internacional avalan la convicción del Gobierno de que un organismo coordinador efectivo es un requisito esencial para integrar el Sistema Nacional de Adquisiciones y, en general para poder ejecutar este Plan Estratégico. Por estas razones, la estructura y responsabilidades de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa serán revisadas para garantizar que pueda atender las funciones previstas con alcance en todo el sector público.

## 6.2. Estandarización

| Situación Actual                                                                                         | Visión Estratégica                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Compras con alto grado de subjetividad y arbitrariedad</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Política sobre lo que el Estado compra</li></ul>                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Baja estandarización</li></ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Estándares de clasificación</li><li>• Estándares de proceso</li><li>• Estándares de documentos</li></ul> |

Los sistemas más avanzados en materia de adquisiciones se caracterizan por su alto nivel de estandarización. Ésta logra que la adquisición de cada tipo de bien o servicio se realiza siempre de la misma manera, sin lugar a la improvisación, a la invención de requisitos, al incremento de la complejidad del proceso o a la inclusión de cláusulas discriminantes. La estandarización es sinónimo de transparencia y de capacidad para generar información comparable que permita la evaluación sobre la calidad del proceso y la vigilancia de los ciudadanos. La no estandarización, en cambio, es el factor de mayor impacto en el incremento de la ineficiencia y de los riesgos de corrupción.

Por causa de su atomismo, las adquisiciones públicas de Costa Rica se caracterizan por la escasa estandarización, que pierde la perspectiva de unidad nacional. En el pasado hemos avanzado muy poco para corregir esta deficiencia, debido a una interpretación errónea e inconveniente del alcance de la autonomía de cada entidad para adquirir. La autonomía debe ser preservada, sin perjuicio de la potestad del Estado de orientar la acción de los entes descentralizados a través de las modalidades legalmente adoptadas de dirección y tutela administrativa del Poder Ejecutivo, con el fin de que el sistema no caiga en anarquía o incremente sus riesgos, en perjuicio de la comunidad y la gobernabilidad general.



El primer paso es una política sobre lo que el Estado compra. Para ello haremos análisis técnicos que permitan establecer cuáles tipos de bienes y servicios son los más convenientes para las actividades comunes y no especializadas de las entidades públicas (i.e. tipo de papel para impresión y fotocopia, tipos de impresoras, tipos de automóviles, tipos de esferográficos, tipos de muebles por función, tipos de seguros, etc.). La experiencia de muchos países muestra que esta definición tiene un efecto muy positivo en la eficiencia, la capacidad de negociación, los precios, la calidad y la vigilancia ciudadana.

Serán establecidos estándares para la adquisición de cada tipo de bien, servicio u obra, excepto aquellos que se caracterizan por adquirirse muy ocasionalmente en mercados cambiantes (i.e. una termoeléctrica), por ser muy específicos (i.e. una carretera troncal) o por ser extraordinariamente complejos (i.e. un aeropuerto).

Los estándares adoptados serán de tres tipos:

- **Estándares de clasificación.** Unificaremos el vocabulario de adquisiciones, los indicadores y formas para la entrega de informes y la codificación y catálogos de bienes y servicios. La unificación del vocabulario permitirá evitar desconcierto, dificultades y errores generados por la terminología específica creada por diversas entidades. La estandarización de indicadores y formas para la entrega de informes hará posible por primera vez que tengamos información agregada para la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana, y que todos los procesos de adquisición puedan ser sometidos a análisis comparativos que permitan desentrañar sus fortalezas y debilidades. La estandarización de catálogos de bienes y servicios será un soporte básico para hacer comparables los precios y las calidades de lo que el Estado compra y para dar piso estable a la realización de estudios de mercado que nos permitan comprar mejor.
- **Estándares de proceso.** Comienzan por manuales de procedimiento para unificar los trámites y los plazos (ninguna entidad podrá evadir o acortar un trámite esencial y ninguna podrá crear un trámite adicional o alargar una etapa del proceso). Incluyen también estándares sobre criterios de calificación por tipos de bienes y servicios, para eliminar la creatividad, la inestabilidad, imprevisibilidad y subjetividad en este campo. Se estandarizará la administración de contratos, también de acuerdo con los tipos de bienes, servicios y obras, para superar los problemas detectados de supervisión subjetiva, excesivamente débil o injustificadamente exigente. Y se definirán estándares sobre las características y duración que en cada categoría deberán tener las garantías exigibles.

- **Estándares de documentos.** Definirán la estructura y contenido que en todos los casos deben tener los carteles de licitación y las convocatorias a compras directas. Establecerán de manera estable y generalizada las formas (manuales o electrónicas) para la presentación de propuestas en cada categoría de bienes, servicios y obras. Y también definirán el texto, términos y condiciones de cada tipo de contratos utilizados en las adquisiciones públicas, sin espacio para añadir requisitos o trámites adicionales.

La estandarización será promovida por el organismo coordinador y se basará en estudios y mesas de trabajo para identificar y adoptar las mejores prácticas en el universo de modalidades de gestión actualmente existentes.

### **6.3. Coordinación entre Adquisiciones y Presupuesto**

| Situación Actual                                                                                          | Visión Estratégica                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de compras poco útiles</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de compras como base de la asignación presupuestal y la gestión de adquisiciones</li> <li>• Cumplimiento de los planes como soporte de la planificación del siguiente período</li> <li>• Control externo y vigilancia ciudadana de los planes</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Divorcio entre planificación de compras y presupuesto</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estricta integración entre planes de compras y presupuesto</li> <li>• Interfases entre ambos sistemas</li> <li>• Pagos a 30 días, con sanciones por retrasos</li> </ul>                                                                                         |

Dado que las adquisiciones públicas tienen la función de convertir el presupuesto estatal en bienes y servicios para la comunidad, la vinculación entre el sistema presupuestal y el sistema de adquisiciones es imperativa. El diagnóstico de situación muestra que aunque las entidades hacen planificación presupuestal y planes anuales de compras, éstos no siempre están interrelacionados y por ende su ejecución es en ambos casos deficiente. Esta realidad incide negativamente en la oportunidad de apertura de los proceso de adquisición, en la eficiencia de su ejecución, en la calidad de sus resultados y en la gestión de los pagos.

Será creado un estrecho vínculo entre adquisiciones y presupuesto, a partir de una planificación integrada. La planificación estratégica del desarrollo nacional y sectorial es la base para el abordaje de los presupuestos anuales de la nación y las entidades; por su parte, la planificación de las adquisiciones sentará las bases para la ejecución del presupuesto.

La planificación de las adquisiciones considerará las políticas nacionales de desarrollo, los planes sectoriales y los objetivos institucionales, así como análisis realistas de necesidades y capacidades. Sobre estas bases se definirán las prioridades de adquisición, teniendo como referente necesario estimaciones de costos unitarios, cantidades requeridas y plazos de ejecución. Los planes de adquisiciones serán el eje de la negociación del presupuesto. Esta negociación debe dar lugar a ajustes hasta lograr una definición simultánea y consistente del plan de adquisiciones y el plan de ejecución presupuestal.

Los planes de adquisiciones serán ampliamente difundidos para dar señales claras a los proveedores, concitar la vigilancia ciudadana y preparar la gestión de tesorería. Se monitoreará tanto la ejecución de ambos planes como el grado de integración entre ellos, para realizar sobre la marcha ajustes simultáneos.

Los soportes informáticos del Sistema Nacional de Adquisiciones y de los sistemas de presupuestos crearán interfases que permitan que en una sola transacción se genere simultáneamente la información que requiere cada uno de ellos en eventos claves tales como la apertura del proceso de contratación, la firma del contrato, la recepción de entregas y el pago.

La ejecución de contratos, del presupuesto y los pagos serán evaluadas por rubros para establecer las capacidades operativas, de modo que sirvan como base para la planificación de ambos para el siguiente ciclo presupuestal. Al respecto se establecerán indicadores de desempeño que mostrarán fidedignamente la capacidad de ejecución de adquisiciones de las entidades, la calidad de la gestión de las autoridades presupuestales y de tesorería. Los pagos a los proveedores se realizarán en un plazo no superior a 30 días y los retrasos acarrearán sanciones a los responsable del incumplimiento en el sistema presupuestal o en el sistema de adquisiciones. El estricto cumplimiento del plazo de 30 días en los pagos tendrá un importante impacto en la reducción de los precios de los bienes, servicios y obras y en el aumento del número de proponentes.

Los pasos y formas para interrelacionar las adquisiciones y el presupuesto serán desarrollados, regulados y provistos por el Ministerio de Hacienda, en coordinación con los órganos competentes. La evaluación de la calidad de los procesos de formulación y ejecución de planes presupuestales y de adquisiciones será guiada por los órganos rectores en la materia y la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

#### 6.4. Optimización de la capacidad estatal de compra

| Situación Actual                  | Visión Estratégica                                                     |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| • Desperdicio del poder de compra | • Creación del poder estatal de compra                                 |
| • Actuación como comprador pasivo | • Prácticas de comprador activo para impactar positivamente el mercado |
| • Compras atomizadas              | • Compras consolidadas                                                 |

Otra consecuencia de la atomización de las adquisiciones públicas de Costa Rica es el desperdicio de la capacidad potencial de compra Estatal. El sector público tiene un enorme poder de compra potencial porque tiene a su disposición una proporción muy grande de la capacidad total de compra de la economía. Ese poder potencial puede ser aprovechado o desaprovechado. Muchos países lo aprovechan mediante políticas de direccionamiento de la demanda pública, aplicación de criterios de sustentabilidad y de integración de procesos de compra, concebidas para obtener precios más bajos, mejorar la relación precio-calidad de los bienes y servicios adquiridos, lograr procesos más ágiles en beneficio de la comunidad, estimular el desarrollo de sectores claves de la economía, promover las actividades de empresas de todos los tamaños y distribuir en todo el territorio nacional los motores de crecimiento económico suscitados por la demanda pública.

En Costa Rica se ha desperdiciado ese potencial. Cada entidad individual realiza sus propias adquisiciones sin un marco general de política y sin referencia alguna a las iniciativas de adquisición de las demás. Esta fragmentación de la demanda es extraordinariamente ineficiente, reduce la transparencia, dificulta el control, aumenta los riesgos de corrupción y se desentiende de los estímulos al crecimiento empresarial y el desarrollo regional equilibrado.

Se ha actuado como un *comprador pasivo*. Este plan estratégico se orienta a convertirnos en *comprador activo*, que impacte el mercado en pro del beneficio general porque se acerca a él con una clara definición de sus necesidades de conjunto y negocia colectivamente, sin perjuicio de la autonomía de las entidades individuales.

Uno de los reclamos reiterados de la comunidad nacional es que el Estado Costarricense brinde mejores servicios, obtenidos a precios que no sean superiores a los promedios del mercado. Aprovecharemos el poder gubernamental de compra para expandir la cantidad, mejorar la calidad y oportunidad de los bienes y servicios que el Estado presta a los ciudadanos y para fortalecer la economía. De este modo lograremos un Estado más eficaz, podremos compensar mejor desde el sector público los efectos de las crisis financieras internacionales y expandir nuestras

capacidades productivas en el contexto de los tratados de libre comercio recientemente firmados, y también lograremos reducir la concentración de las actividades económicas en el Valle Central promoviendo nuevos motores de crecimiento en el resto del territorio nacional a través del fortalecimiento de la participación de las PYMES, mediante una distribución deliberada de las compras públicas.

Para convertirnos en comprador activo, un paso esencial es la implantación de mecanismos de agregación de la demanda por todas las entidades del sector público. El principal instrumento para este efecto son los Convenios Marco, ampliamente utilizados en otros países. Los Convenios Marco serán el instrumento principal de adquisición cuando su objeto sean bienes o servicios de uso común en un gran número de entidades públicas (como artículos de oficina, artículos de aseo, medicamentos o vehículos, entre otros).

Entre las ventajas internacionalmente reconocidas de los Convenios Marco se cuentan la reducción en los precios de adquisición, la baja en los costos de proceso, la disminución de los tiempos de adquisición, la reducción en los costos y riesgos del manejo de inventarios, la ampliación de ofertas e inversiones en áreas remotas, la disponibilidad inmediata de bienes y servicios en situaciones de emergencia y el mejoramiento del control.

El **Anexo 1** contiene una descripción sucinta de las características de los Convenios Marco en la experiencia mundial, cuyas lecciones serán aprovechadas en nuestro país.

La implantación de los Convenios Marco exige en todos los casos tres etapas: i) un proceso de preparación para estudiar las condiciones de la oferta, definir la mejor manera de agregar la demanda, establecer el tipo de Convenio Marco más conveniente para cada caso y definir sus condiciones y alcance; ii) una licitación pública para seleccionar a los proveedores participantes; y iii) una fase de ejecución en la que las entidades vinculadas al Convenio Marco escogen entre los proveedores habilitados y les envían sus órdenes de compra.

De acuerdo con la experiencia internacional, los ahorros para el presupuesto público generados por el uso de mecanismos de racionalización de la demanda y Convenios Marco podrán ser al menos del 20% del monto total de las compras gubernamentales.

Conviene tener en cuenta que los nuevos mecanismos de adquisiciones con soporte electrónico que se están implantando en Costa Rica permiten que las Entidades Públicas se acerquen con mayor facilidad al mercado, pero no agregan la demanda

pues cada una escoge individualmente entre múltiples ofertas. La dispersión se superará incorporando en dichos mecanismos la política sobre qué compra el Estado y la estrategia de Convenios Marco.

## 6.5. Fomento de la competencia

| Situación Actual                                                                                                                  | Visión Estratégica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Bajo número de proponentes</li><li>• Excesivo número de contrataciones directas</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ampliación de la competencia mediante:<ul style="list-style-type: none"><li>- Eliminación de barreras de entrada</li><li>- Unificación y simplificación de registro de proveedores</li><li>- Fomento participación de las PYMES</li><li>- Opciones atractivas para distintos tipos de proveedores</li><li>- Fomento de la competencia internacional</li><li>- Compras sustentables</li></ul></li></ul> |

La competencia justa en las adquisiciones públicas permite escoger las mejores ofertas en beneficio de la comunidad, la cual a su vez recibe mejores bienes y servicios obtenidos a mejores precios, mientras que los proponentes tienen incentivos para mejorar su competitividad. Las adquisiciones en los países más avanzados se caracterizan por el elevado número de proponentes que intentan ser proveedores del Estado. En Costa Rica, en cambio, muchos potenciales proveedores se abstienen de ofrecer sus servicios al sector público por razones diversas relacionadas con barreras de entrada, requisitos restrictivos de participación, desconfianza en la integridad de la selección e incertidumbre por los plazos de pago. Además, las compras directas bajo la invitación al menos a tres proveedores, que es la modalidad más restrictiva de la competencia, representan casi el 95% de las operaciones totales de adquisición pública.

Este Plan Estratégico se orienta al fomento de la competencia mediante el mejoramiento de la capacidad estatal de compra que acaba de describirse en la estrategia anterior y, además, en cuatro frentes, a saber:

- **Eliminación de barreras de entrada.** Se eliminarán las especificaciones innecesariamente restrictivas en los carteles de licitación. Paralelamente, las adquisiciones de todo tipo de modalidades (licitación pública, licitación abreviada y compras directas) de todas las entidades del sector público serán anunciadas de manera masiva y estarán abiertas a todos los proponentes habilitados para participar. La estandarización y las tecnologías disponibles permitirán que el aumento de proponentes no sea traumático desde el punto de vista administrativo (especialmente en la calificación de propuestas).

- 
- **Unificación y simplificación del registro de proveedores.** Como ocurre en casi todos los sistemas de adquisiciones del mundo, el registro de proveedores será único y exclusivo, con validez para todas las entidades públicas. Este registro único de proveedores será gratuito y de muy fácil tramitación porque el Estado no solicitará a los particulares obtener y entregar información que él mismo ya tiene (como declaración jurada de pago de impuestos, de inscripción en el registro público, de pagos de seguridad social o de no estar sancionados en procesos administrativos o judiciales). Habrá una lista pública de los inhabilitados.

Una base de esta integración será el expediente digital de proveedores que actualmente está implementando la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Este expediente incluye y armoniza la información que sobre cada proveedor tienen diversos sistemas nacionales (Registro Nacional, Tribunal Supremo de Elecciones, Registro Tributario, SICERE de la CCSS y SINPE, entre otros).

- **Combinación de opciones atractivas para distintos tipos de proveedores.** La política general de adquisiciones públicas se ocupará de que las modalidades y criterios de selección sean siempre competitivos (sin privilegios o exclusiones) y a la vez incorporen oportunidades acordes con las ventajas competitivas de diferentes tipos de proveedores (grandes y pequeños PYMES localizados en el valle central y en el resto del país, con y sin apalancamiento financiero). De este modo se beneficiará la comunidad con bienes y servicios adecuados a distintas necesidades y se beneficiarán proveedores con diferentes características (especialmente las micros, pequeñas y medianas empresas, así como los empresarios de provincia). Para lo cual se continuará con el programa de fortalecimiento de la participación de las PYMES, en las compras públicas.
- **Fomento de la competencia internacional.** La apertura de las adquisiciones públicas a la competencia internacional tendrá tres objetivos: mejorar la calidad y los precios de los bienes y servicios provistos a la comunidad, estimular mediante la competencia externa el mejoramiento de la oferta nacional y facilitar a los empresarios nacionales un escenario accesible en el que puedan medir su capacidad exportadora a los mercados externos. La apertura será gradual, buscando evitar impactos indeseables.
- **Compras sustentables.** Costa Rica es país piloto para el programa de fortalecimiento de capacidades para las compras públicas sustentables en países en desarrollo. Avanzaremos decididamente en esta perspectiva para garantizar

que las adquisiciones del sector público, además de fomentar el desarrollo económico del país y el bienestar de los ciudadanos, sean promotoras de la vida y sirvan como instrumento para promover el compromiso ambiental en todas las naciones del mundo.

## 6.6. Mejoramiento continuo

| Situación Actual                                                                                     | Visión Estratégica                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema sin capacidad de transformación permanente</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Políticas nacionales de mejoramiento continuo</li><li>• Avance hacia legislación no procedimental</li><li>• Diseño de nuevas modalidades de adquisición</li></ul> |

Las adquisiciones públicas están íntimamente relacionadas con los mercados, las tecnologías, las necesidades y demandas de la comunidad, que son precisamente las tres actividades más dinámicas del mundo contemporáneo. Para poder adaptarse a esas dinámicas, los sistemas de adquisiciones deben evolucionar permanentemente y tener capacidad de respuesta inmediata al cambio. En muchos países existen, por ello, mecanismos de mejoramiento continuo, los cuales no están supeditados a modificaciones legales, puesto que el marco normativo es y debe ser por naturaleza estable.

Este Plan Estratégico se ocupa del mejoramiento continuo del Sistema de Adquisiciones Públicas de Costa Rica mediante tres mecanismos, a saber:

- **Políticas de mejoramiento.** El organismo coordinador del Sistema Nacional de Adquisiciones tendrá la responsabilidad de formular e impulsar políticas de mejoramiento permanente, que incluirán, entre otros aspectos, el aprendizaje basado en el análisis y difusión de las mejores prácticas nacionales e internacionales y la promoción de actividades experimentales.
- **Legislación no procedimental.** El diagnóstico elaborado con la metodología de la OECD/DAC muestra que la ley de adquisiciones de nuestro país y su reglamento son muy procedimentales, puesto que incorporan detalles de procedimiento que con frecuencia se quedan obsoletos en corto plazo por causa de los cambios tecnológicos o de coyuntura. Se avanzará en la promoción de un marco legal abierto al cambio y tecnológicamente neutral, que ponga énfasis en los principios y los resultados más que en los modos, los pasos y los trámites, dejando la descripción de los procedimientos a los reglamentos y manuales.

- **Diseño de nuevas modalidades de adquisición.** Se establecerá un equipo técnico con representantes de varias entidades que tendrá la función de diseñar nuevas modalidades de adquisición pública. Para ello realizará estudios valorativos de las prácticas internacionales innovadoras y también análisis de mercados para diseñar opciones adecuadas a sus características. Adicionalmente, este grupo experimentará nuevas modalidades de adquisición, analizará sus fortalezas y riesgos e impulsará su adopción en los casos que lo ameriten.

### **6.7. Soporte informático y gestión de la información**

| <b>Situación Actual</b>                                                                                                                                     | <b>Visión Estratégica</b>                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínima producción y uso de información</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de adquisiciones basado en información para la gestión, la evaluación y la vigilancia</li> <li>• Información base para los indicadores de cumplimiento y desempeño</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisiones de contratación poco informadas</li> </ul>                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisiones con base en información de mercados y oportunidades</li> </ul>                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimientos manuales y en papel</li> </ul>                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimientos computarizados alimentando bases de datos</li> </ul>                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada entidad tiene su propio sistema de soporte (con excepción de las entidades que utilizan Compr@Red)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal único de adquisiciones públicas del país con carácter informativo y transaccional</li> <li>• Sistema de soporte a la gestión administrativa de las adquisiciones</li> </ul>    |

El corazón de un sistema nacional de adquisiciones es la información. Actualmente en nuestro país los procesos de adquisiciones públicas no generan información relevante y completa sobre su gestión y sus resultados. Ello, sumado al fraccionamiento de procedimientos y al enfoque eminentemente normativo, nos constituye en un país atrasado en la generación y uso de información sobre contratación pública.

Este Plan Estratégico prevé la incorporación generalizada de tecnología informática en las adquisiciones públicas y la masificación de las adquisiciones con base electrónica, conjuntamente con una estrategia para el uso de la información.

Se avanzará rápidamente en la incorporación de tecnología informática con el propósito de simplificar los procedimientos, automatizar los procesos rutinarios, lograr una toma de decisiones basada en información y maximizar la transparencia y la rendición de cuentas.

La tecnología es esencial en las adquisiciones. Ella permite que sea eficaz el proceso de planificación de compras y que esté articulado con el de presupuesto. Es el

soporte necesario para tener información de gestión estratégica y los correspondientes análisis. Es esencial para poder aprovechar las nuevas modalidades de adquisiciones, como los Convenios Marco. Sobre todo, es indispensable para disponer de indicadores de cumplimiento y desempeño que sirvan como base al control inteligente y la rendición de cuentas.

El motor del proceso de incorporación tecnológica, de producción y uso de la información será el establecimiento de un portal único de las adquisiciones públicas de todo el Estado o sistemas estrictamente compatibles con éste. En este portal se publicarán los planes de adquisiciones de todas las entidades, se anunciarán todos los procesos de selección de proveedores, se publicarán todos los contratos y se dará cuenta de su ejecución. El portal único será informativo –permitiendo que la totalidad de la información de adquisiciones se encuentre en él– y transaccional –para que en él se obtengan todos los documentos de concurso y en se presenten todas las propuestas–. Este portal incluirá facilidades para que los potenciales proveedores y los ciudadanos reciban por correo electrónico información sobre las actividades de su interés.

El ente coordinador del Sistema Nacional de Adquisiciones será responsable de la implementación de las adquisiciones electrónicas en todos los ámbitos y de la operación del portal único. Éste tendrá los siguientes componentes y subsistemas.

- Acceso electrónico a políticas de adquisiciones, regulaciones y guías de procedimiento.
- Subsistema de Registro Único de Proveedores.
- Subsistema de información sobre todos los procesos de adquisición planificados, abiertos, en ejecución y realizados en el país, incluyendo facilidades para análisis estadístico.
- Subsistema para descarga de documentos de licitación y de compras directas, incluyendo facilidades para la gestión de preguntas, respuestas y de modificaciones y aclaraciones a los documentos originales.
- Subsistema de carga de propuestas de proveedores en formato electrónico (incluyendo dibujos técnicos). Este subsistema incluye una urna electrónica segura para almacenar las propuestas, herramientas para evitar la presencia de programas contaminantes o indeseables y herramientas de apoyo al análisis y evaluación de tales propuestas.
- Subsistema de compras por catálogo y administración de Convenios Marco, incluyendo pedidos y recepción.
- Subsistema de gerencia de ejecución de contratos, incluyendo las herramientas de gestión por las entidades contratantes, pagos electrónicos, indicadores para el

dominio público, archivos de contratos con facilidades de búsqueda y consulta por el público.

Paralelamente se hará la implementación en línea de documentos estándar para la formulación de pliegos de licitación y convocatorias directas, presentación de propuestas, definición de criterios de evaluación y elaboración de contratos.

También será desarrollado en paralelo un sistema de gestión administrativa de las adquisiciones que incluirá:

- capacidades e indicadores de seguimiento y evaluación, flujos de administración y controles de proceso.
- capacitación en línea a proveedores y compradores
- registro electrónico de compradores públicos.
- Soporte para los planes de adquisiciones
- Soporte para la preparación de proyectos

El desarrollo de las adquisiciones gubernamentales electrónicas promoverá el uso de documentos estándar y la adopción de procesos estandarizados, pero no intervendrá en la toma de decisiones de adquisición de las entidades públicas individuales.

### **6.8. Proveedurías acreditadas y funcionarios especializados**

| Situación Actual                                                                                                       | Visión Estratégica                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Baja especialización de los operadores de las adquisiciones públicas</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Profesionalización de los operadores de adquisiciones</li><li>• Acreditación por competencias en cuatro niveles</li><li>• Amplia oferta de formación profesional integral</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Autorregulación de las oficinas de contratación</li></ul>                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Autoacreditación de acuerdo según una tabla de requisitos</li><li>• Evaluación externa independiente</li></ul>                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Código de ética general para funcionarios públicos</li></ul>                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Código de ética específico para funcionarios operadores de adquisiciones</li></ul>                                                                                                  |

En todo el mundo la forma tradicional de hacer adquisiciones basada en pasos pre-normados y cumplimiento de requisitos formales está siendo reemplazada por otra que coloca el énfasis en el cumplimiento de un conjunto de principios básicos y la garantía de resultados efectivos en favor de la comunidad.

En el contexto tradicional, hasta hace pocos años las adquisiciones gubernamentales eran una tarea simple que no requería de una experticia especial, con excepción de

cierto conocimiento legal. Por esta razón los operadores de las adquisiciones no eran reconocidos como especialistas y por lo general se los designaba sin requisitos de competencia. Hoy en día, en cambio, la competencia, la experiencia, la profesionalización y la integridad de los funcionarios de adquisiciones es un componente integral de un sistema de adquisiciones efectivo. Un sistema caracterizado por la transparencia y orientado hacia los resultados exige mucho más de sus funcionarios que un sistema basado en la simple conformidad con los procesos.

El éxito de este plan de modernización depende en gran medida de la disponibilidad de especialistas en adquisiciones que tengan los conocimientos y la experticia necesaria para abordar las estrategias y responsabilidades antes descritas, que son nuevas en nuestro país.

Buscaremos que los funcionarios responsables de las adquisiciones tengan un alto grado de profesionalización. Ello implicará que sean formados en los principios básicos de adquisiciones, en el conocimiento de las políticas de desarrollo y su papel en garantizarlas, en la comprensión de los entornos comunitarios en que operan, en la sensibilidad hacia los resultados institucionales, en el entendimiento de los mercados y en las técnicas de gestión que deben aplicar dependiendo de su nivel de responsabilidad.

Se establecerá un sistema de acreditación de los funcionarios de adquisiciones para reconocer formalmente sus niveles de experticia, conocimientos especializados y habilidad de gestión. Este sistema será basado en niveles de competencia y títulos correspondientes a cada nivel. La mayoría de los funcionarios requerirá solamente un nivel básico de acreditación, que les permitirá atender adquisiciones simples (i.e. compras de bienes y servicios comunes, gestión de cotizaciones y manejo de órdenes de compra en Convenios Marco). En segundo nivel exigirá conocimientos en planificación de adquisiciones y coordinación con el presupuesto, preparación y adjudicación de licitaciones, gerencia de contratos y, en general, gestión de adquisiciones complejas. Los niveles tercero y cuarto, relativos a la dirección global de los procesos de adquisición de una entidad y a la gestión de adquisiciones estratégicas y de alto riesgo, tendrán los más altos grados de profesionalización con elevados niveles de conocimiento específico.

Para la implantación de este enfoque de acreditación por competencias se hará un reconocimiento de la experiencia acumulada por quienes trabajan actualmente en adquisiciones. En un plazo razonable exigirán títulos universitarios en los diferentes niveles.

También existirá un sistema de acreditación de las oficinas de adquisiciones o proveedurías de las entidades. Para tal efecto, el ente coordinador definirá una gradación de los tipos de operaciones de adquisición que una oficina puede realizar, dependiendo de los recursos de que disponga (tales como funcionarios acreditados y acceso a tecnologías). Cada oficina de adquisiciones decidirá su propio nivel de acreditación, teniendo como referencia la tabla de requisitos. Los niveles de acreditación determinarán un umbral máximo para realizar procesos de adquisiciones. Para involucrarse en una adquisición que sea superior a su nivel, las Entidades deberán emplear experticia y capacidades adicionales, para lo cual habrá un conjunto de expertos disponibles.

El desarrollo de esta área estratégica exigirá el concurso de especialistas en recursos humanos y programas educativos con la participación de una o más universidades y del Centro de Información y Formación Hacendaria, entre otras instituciones de educación formal. El modelo de acreditación de las oficinas de adquisiciones deberá tener un mecanismo de evaluación externa independiente. La acreditación de oficinas será de conocimiento público y por tanto, masivamente difundida.

También se establecerá un código de ética específico para los funcionarios vinculados a las adquisiciones públicas, se promoverá la adopción y vigilancia de códigos de ética e integridad entre las organizaciones de proveedores.

### **6.9. Control inteligente permanente**

| Situación Actual                                                                                                                                                                                                              | Visión Estratégica                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Control externo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual</li> <li>- Previo y posterior</li> <li>- Interviniente</li> <li>- Numérico-legal</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Control:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatizado y basado en información</li> <li>- Permanente</li> <li>- Invisible</li> <li>- Inteligente</li> <li>- Comprensivo</li> </ul> </li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Auditoría esporádica usualmente reactiva</li> </ul>                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Auditoría anual orientada al mejoramiento</li> </ul>                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Control tradicional</li> </ul>                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Control con enfoque de riesgo</li> </ul>                                                                                                                                                                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Muy débil rendición de cuentas</li> </ul>                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores públicos de desempeño y resultado</li> <li>Garantías para la vigilancia ciudadana</li> </ul>                                                                                                              |

En la medida en que se modernizan los sistemas nacionales de adquisiciones, también se moderniza el control y se abre espacio a la vigilancia ciudadana. Este Plan Estratégico prevé, por tanto, una intensificación, profundización y democratización del control de las adquisiciones públicas en Costa Rica. Para ello se prevén cinco ámbitos de modernización

- 
- **Control inteligente permanente.** Los mecanismos de control tradicionales, basados en autorizaciones previas, revisión legal y presupuestal, análisis de soportes de proceso y eventuales estudios ex-post, encuentran errores de procedimiento pero usualmente no dan cuenta de la corrupción (que suele ser respetuosa de los pasos formales), de la colusión, de las prácticas perversas de mercado ni de la ineficiencia o la falta de impacto en el bienestar de los ciudadanos y en el desarrollo del país, porque no son objeto de revisión. La incorporación de tecnologías de información en las adquisiciones públicas eleva los riesgos de corrupción pero provee también herramientas para mejorar el control que es necesario aprovechar.

Siguiendo las tendencias mundiales de vanguardia en materia de adquisiciones públicas, se reforzará el proceso de modernización del control que está realizando la Contraloría General de la República. De este modo, Costa Rica transformará su modelo de control previo y posterior de tipo manual e interviniente en un sistema de control externo electrónico, permanente, invisible, inteligente y comprensivo: i) **electrónico** porque operará con base en la información del sistema informático de respaldo, lo cual le permitirá operar en tiempo real; ii) **permanente** porque no se ocupará de autorizaciones previas o análisis posteriores sino que cubrirá todo el proceso desde la planificación hasta la expiración de las garantías, pasando por las etapas de programación, selección de proveedores, contratación, ejecución de contrato y aprovechamiento de los bienes, obras o servicios; iii) **invisible** porque no interferirá en ciertas etapas de los procesos sino que utilizará constantemente su pleno acceso a la información disponible en los soportes electrónicos; iv) **inteligente** porque dispondrá de soportes de software especializado, información acumulada e indicadores comparados para identificar situaciones de riesgo de corrupción o de ineficiencia que merecen especial atención y proveerá los mecanismos preventivos o correctivos necesarios; y v) **comprensivo** porque aprovechará la información electrónica en línea para hacer todo tipo de análisis, incluyendo estudios comparativos de procesos y resultados, revisión comparativa de los patrones de compra de las entidades y de los funcionarios individuales, rastreo de la historia y desempeño de los proveedores, pruebas de eficiencia, análisis comparados de los precios, los costos y los plazos, y otras prácticas usuales en los mecanismos de control más avanzados.

El **control interno**, por su parte, se concebirá como una herramienta para ayudar a los jefes de las entidades en el mejoramiento de su gestión de adquisiciones mediante acciones destinadas a identificar riesgos de error o corrupción y a descubrir posibilidades de mejoramiento de la eficiencia y el impacto.

- 
- **Auditoría anual orientada al mejoramiento.** Se propiciará el desarrollo de la capacidad necesaria para practicar auditorías externas anuales a todas las oficinas de adquisiciones del sector público con el propósito de identificar las mejores prácticas con el fin de difundirlas ampliamente e identificar las mayores debilidades de cada oficina para orientar pedagógicamente su superación.
  - **Control con enfoque de riesgos.** Tanto el control externo como el control interno de las adquisiciones tendrán enfoque de riesgo. Este se basa en un uso inteligente de la información histórica y comparada para detectar situaciones de riesgo con dos propósitos: prevenir sobre errores posibles y concentrar esfuerzos de investigación en aspectos especialmente complejos.
  - **Indicadores de desempeño y resultado.** El Sistema Nacional de Adquisiciones dispondrá de un conjunto de indicadores de desempeño y resultado que serán utilizados para la toma de decisiones dentro del mismo Sistema, para el mejoramiento de la gestión de las entidades participantes, para alimentar el control, para rendir cuentas a los ciudadanos y para comprometer cambios de fondo en las áreas críticas. La aplicación de la tecnología posibilitará el desarrollo de la capacidad de seguimiento y evaluación necesaria para que los administradores de las adquisiciones públicas puedan mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de sus actividades.
  - **Garantías para la vigilancia ciudadana.** Toda la información del Sistema Nacional de Adquisiciones estará a la vista de todos los ciudadanos para facilitar su vigilancia. El Sistema entregará periódicamente informes y estadísticas. Los ciudadanos tendrá pleno acceso a todos los indicadores de desempeño y resultado. Adicionalmente, los ciudadanos podrán hacer todo tipo de cruces de información para orientar libremente sus actividades de vigilancia. Las organizaciones de la comunidad tendrán facilidades especiales para ejercer sus funciones de vigilancia y recomendación.





## Proceso y responsabilidades de implementación

Las reformas estratégicas descritas en el capítulo precedente impactarán positivamente las adquisiciones del Estado Costarricense: proveerán una llegada más eficiente de los bienes, obras y servicios públicos a la comunidad, generarán importantes ahorros, reducirán los riesgos de corrupción, incrementarán la confianza de los ciudadanos en el Estado y aumentarán la gobernabilidad. Será el comienzo de un proceso continuo, pues otras reformas seguirán inevitablemente en el largo plazo, especialmente en materia de desarrollo de capacidades y de políticas para aprovechar el potencial de las adquisiciones públicas para impactar el desarrollo económico y social.

El Plan Estratégico tiene la función de presentar la visión de futuro e identificar las áreas de intervención y su alcance. Su implementación exige, esencialmente, definir un plan de acción específico en cada una de las áreas estratégicas.

A continuación se presentan los aspectos esenciales para la implementación de este Plan Estratégico.

### **7.1. Consejo de Dirección**

Para impulsar este Plan Estratégico se propone conformar un **Consejo de Dirección** que al menos esté integrado por el Ministro de Hacienda, quien lo presidirá, el Ministro de Planificación, el Ministro de Competitividad, el Ministro de Economía, Industria y Comercio, los Presidentes Ejecutivos del Instituto Costarricense de Electricidad ICE, de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Director de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, quien actuará como secretario técnico, en el ejercicio de sus competencias de órgano técnico consultivo en materia de contratación administrativa.

La responsabilidad principal del Consejo de Dirección será construir consensos en todas las áreas estratégicas previstas para asegurar que las reformas se mantengan como una prioridad de la agenda política nacional y tengan la legitimidad, celeridad e integralidad requeridas.

El Consejo de Dirección orientará una estrategia de comunicaciones para informar al país sobre la visión objetivo y los avances de la modernización de las adquisiciones

públicas y para divulgar las políticas orientadas al desarrollo de las nueve estrategias acá presentadas.

El secretario técnico tendrá dos funciones básicas: i) presentar a cada sesión del consejo una propuesta escrita y previamente concertada sobre las decisiones a tomar y ii) informar permanentemente al Consejo sobre los avances de las acciones previamente aprobadas por éste en el marco del Plan Estratégico.

## ***7.2. Grupos de trabajo para el desarrollo del Plan Estratégico***

El Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa: i) establecerán un plan operativo marco para desarrollo de los planes de acción en las 9 áreas de reforma definidas en éste Plan Estratégico; y ii) crearán grupos de trabajo que explorarán cada área estratégica en detalle y establecerán las fases de desarrollo correspondientes para establecer los planes de trabajo, los cronogramas, las metas de avance y las responsabilidades involucradas.

El plan de acción de cada área estratégica será realizado por un equipo de trabajo orientado por el Ministerio de Hacienda, quien establecerá los objetivos, los términos de referencia, la composición y las responsabilidades de liderazgo de los equipos de trabajo.

Los equipos estarán conformados por personal del Ministerio de Hacienda, de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, de la Contraloría General de la República, de los ministerios y entidades autónomas más directamente relacionados.

En los grupos de trabajo, además de sus integrantes permanentes, podrán participar como invitados todos los expertos que sean necesarios, así como actores de las adquisiciones, independientemente de su adscripción oficial o privada.

El líder de cada equipo será responsable de los resultados y rendirá cuenta por ellos. Cada grupo de trabajo elaborará su agenda de trabajo interno, incluyendo cronogramas, metas, responsabilidades y analizará también las fortalezas, debilidades, las facilidades y restricciones de recursos en su área. Con estas bases, cada equipo definirá el plan de acción para la modernización de las adquisiciones en su área estratégica, las responsabilidades de implantación, los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Cada plan de trabajo y sus avances serán presentados al Consejo de Dirección por el Secretario Técnico del Consejo.



44

Inicialmente en la primera fase se conformaran los grupos de trabajo correspondientes a las siguientes 6 áreas estratégicas, las cuales podrán dar resultados a corto plazo, en virtud de que en primera instancia no requieren de reformas legales para su ejecución:

- Coordinación entre adquisiciones y presupuesto (énfasis en la interrelación entre planificación presupuestaria y planes de compras).
- Estándares (énfasis en estándares de documentos de licitación y en estándares de proceso de licitación, encadenando con el siguiente grupo).
- Soporte informático y gestión de la información (énfasis en licitaciones electrónicas y generación de información sobre el mercado).
- Optimización de la capacidad de compra (énfasis en nuevos Convenios Marco establecidos a partir de los criterios planteados en el Anexo 1 y en la política sobre qué compra el Estado y otras modalidades de contratación).
- Proveedurías acreditadas/funcionarios especializados (énfasis en la definición de 4 niveles de especialistas en adquisiciones públicas, plan de acreditación y en el establecimiento de programas de formación integral).
- Control inteligente permanente (énfasis en la creación de un sistema de indicadores de desempeño e impacto según la propuesta de la OECD/DAC y en la modernización del control).

Una vez que estos grupos estén operando, en la segunda fase se conformarán gradualmente los grupos responsables de las demás áreas estratégicas, las cuales están estrechamente relacionadas con reformas a la normativa vigente:

- Sistema integrado descentralizado (énfasis en estructuración del ente coordinador y en crear la posibilidad de que todas las adquisiciones del sector público sean coordinadas).
- Fomento de la competencia (énfasis en la eliminación de barreras de entrada y en la implantación de registro único de proveedores),
- Mejoramiento Continuo (énfasis en análisis de fortalezas y debilidades de la contratación administrativa, políticas de mejoramiento, legislación no procedimental y diseño de nuevas modalidades de adquisición)

Las agendas de los grupos de trabajo serán aprobadas por el Consejo de Dirección. Los grupos de trabajo presentarán al Secretario Técnico un informe quincenal sucinto sobre sus avances y sobre el cumplimiento del cronograma acordado.

Los grupos de trabajo en coordinación con el Secretario Técnico, elaborarán un informe trimestral detallado de avance. Este informe será presentado por el

coordinador del grupo, ante el Consejo de Dirección el cual planteará los ajustes necesarios.

El Secretario Técnico, junto con los coordinadores de los grupos de trabajo elaborará también un informe ejecutivo para ser presentado semestralmente al Consejo de Gobierno.

Los funcionarios que integren los grupos de trabajo tendrán descarga parcial de sus responsabilidades ordinarias para garantizar su dedicación a las tareas requeridas por dichos grupos de trabajo.

El presupuesto que requieran los grupos de trabajo para su gestión, incluyendo seminarios de trabajo, investigaciones y soporte logístico, será provisto por el Ministerio de Hacienda.

El Anexo 2 contiene una definición detallada de las responsabilidades de los grupos de trabajo iniciales y de la coordinación de éstos, con la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

En la tabla siguiente se describen los principales resultados esperados del Comité Directivo y los grupos de trabajo del Plan Estratégico en los primeros tres años:



### 7.3. Principales resultados esperados del Consejo de Dirección y de los Grupos de Trabajo del Plan Estratégico (Tres primeros años)

| Año                                                    | 2010                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                               | 2011                                                                                                                                       |                                                                            | 2012                                                                                                                                      |   |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Semestre                                               | 1                                                                                                                                                                                                                            | 2                                                                                                                                                             | 1                                                                                                                                          | 2                                                                          | 1                                                                                                                                         | 2 |
| <b>Consejo de Dirección</b>                            | Marco operativo del Plan Estratégico.<br>Consensos y respaldos del Gobierno y la sociedad.<br>La reforma de adquisiciones incluida en las prioridades de política (e.j gestión por resultados, anticorrupción entre otros)   |                                                                                                                                                               | Consejo asesor consultivo de proveedores del Estado funcionando                                                                            | Fortalecimiento continuo del proceso<br>Información permanente a la prensa |                                                                                                                                           |   |
| <b>Sistema Integrado Descentralizado</b>               | Revisión y ajuste de la estructura del ente coordinador                                                                                                                                                                      | Integración de todas las entidades en el Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas.                                                                          |                                                                                                                                            | Afianzamiento del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas               |                                                                                                                                           |   |
| <b>Estandarización</b>                                 | Estándares de clasificación.<br>Estándares de documentos de Licitación (carteles, propuestas, calificación y contratos) en las áreas más usuales.                                                                            | Estándares de documentos y procesos para contratación directa<br><br>Código de conducta del personal de adquisiciones                                         | Estándares de documentos y procesos para las licitaciones.<br><br>Establecimiento de rankings de calidad.<br>Estándares de informes.       | Estándares de documentos y procesos para todos los procesos.               | Actualización continua de la estandarización                                                                                              |   |
| <b>Coordinación entre adquisiciones y presupuesto</b>  | Manual y planillas de planificación de adquisiciones.<br>Metodología para la coordinación entre planificación de adquisiciones y presupuesto                                                                                 | Vínculos entre adquisiciones y presupuesto operando.<br>Ejercicio de coordinación con el presupuesto de 2011.<br>Sanciones a retraso en pagos mayor a 30 días | Mecanismo de evaluación de la calidad de la planificación.<br>Ranking de calidad y eficiencia de las adquisiciones de todas las Entidades  |                                                                            | Retroalimentación del presupuesto basada en análisis de adquisiciones.<br>Vínculos entre adquisiciones, presupuesto, Tesorería y Control. |   |
| <b>Fomento de la Competencia</b>                       | Eliminación de barreras de entrada.<br>Unificación del registro de proveedores.                                                                                                                                              |                                                                                                                                                               | Criterios para aprovechar las ventajas competitivas de distintos tipos de proveedores.<br>Fomento de la competencia internacional.         |                                                                            | Estudios de mercado para el desarrollo de la competencia.                                                                                 |   |
| <b>Mejoramiento Continuo</b>                           | Definición de políticas de mejoramiento continuo                                                                                                                                                                             | Proyecto de ley de adquisiciones no procedimental                                                                                                             | Aprobación de nueva ley de adquisiciones.<br>Diseño de nuevas modalidades de adquisición.                                                  |                                                                            | Diseño de nuevas modalidades de adquisición.                                                                                              |   |
| <b>Soporte informático y gestión de la información</b> | Portal Único de Adquisiciones del Estado operando<br>Definición de información base para indicadores de cumplimiento y desempeño.<br>Operación inicial licitaciones electrónicas<br>20% de Contratación Directa por Internet |                                                                                                                                                               | 100% de licitaciones por Internet<br>100% de órdenes de compra en Convenios Marco por Internet<br>80% de Contratación Directa por Internet |                                                                            | Sistema de gerencia electrónica de proyectos, incluyendo informes y auditoría                                                             |   |

| Año                                                           | 2010                                                                                                             |                                                                                                                            | 2011                                                                                                                                             |                                                                                   | 2012                                                                                  |                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Semestre                                                      | 1                                                                                                                | 2                                                                                                                          | 1                                                                                                                                                | 2                                                                                 | 1                                                                                     | 2                                                                                  |
| <b>Proveedurías acreditadas y Funcionarios especializados</b> | Definición de niveles de experticia para adquisiciones y los mecanismos para obtenerlos.                         | Plan de calificación en adquisiciones para compradores y vendedores. Una institución universitaria ofreciendo nivel básico | Definición de niveles de las unidades de adquisiciones y del sistema de acreditación.                                                            | Tres instituciones universitarias ofreciendo nivel básico y una nivel intermedio. | Todas las unidades de compra acreditadas                                              | Tres instituciones universitarias ofreciendo nivel intermedio y una nivel superior |
| <b>Control inteligente permanente</b>                         | Adopción del sistema de indicadores clave y construcción de la línea de base. Comienza modernización del control | Unidad de inteligencia de mercado creada y operando. Comienza enfoque de riesgo en auditoría interna.                      | Control inteligente e invisible operando. Estadísticas públicas sobre desempeño de adquisiciones. Plan de auditoría anual en todas las entidades | Metas de eficiencia, efectividad e impacto de adquisiciones.                      | Avance del control en aspectos de análisis comparativo, estudios en profundidad, etc. |                                                                                    |



## Anexo 1 – Convenios Marco

Costa Rica ha comenzado el desarrollo de Convenios Marco y este Plan Estratégico se propone fomentar y extender su aplicación. Dado que se trata de una modalidad novedosa de adquisición pública, este anexo sintetiza sus características principales para facilitar su conocimiento y análisis por la comunidad.

### 1. Importancia

Los Convenios Marco están teniendo relevancia creciente en las adquisiciones de muchos países, particularmente los más avanzados de Asia, Europa y Norte América. Sus ventajas son esencialmente tres: niveles de eficiencia imposibles de lograr sin ellos, gran transparencia y notable reducción de los riesgos de corrupción. Además facilitan extraordinariamente la adquisición de muchos bienes y servicios, porque los tramites y el tiempo de compra son mínimos, en un proceso significativamente simplificado.

### 2. Etapas

Los convenios marco son producto de la evolución y mejoramiento de las adquisiciones en muy diversos países. Por eso tienen diversas denominaciones y se aplican en una gama amplia de variantes.

Es común en todos los casos que existan dos etapas: una primera en la que se construye un acuerdo con un grupo de proveedores sobre ciertas características de suministro de un bien y servicio por un período de tiempo y una segunda en la que se formulan los pedidos según las reglas acordadas.

### 3. Tipología

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) define los convenios marco como una transacción para asegurar el suministro de un producto o servicio por un periodo de tiempo (convenio de compra periódica o recurrente, convenio de demanda periódica, instrumento de suministro periódico) mediante pedidos o entregas parciales a lo largo de ese período.

El mismo UNCITRAL y la directiva de gobernabilidad de las adquisiciones de la Unión Europea de 2004 plantean tres modelos de Convenio Marco:

- Modelo 1: Todos los términos y condiciones se fijan en la primera etapa, incluyendo cantidades y precios, constituyendo un contrato maestro con uno o más proveedores. Durante la segunda etapa se realizan los pedidos según las condiciones acordadas sin que pueda existir otra competencia, pues el acuerdo es cerrado a nuevos proveedores o compradores durante su existencia. La etapa competitiva sucede durante la fase de licitación inicial.
- Modelo 2: La primera etapa es un acuerdo maestro cerrado con un conjunto de proveedores (al menos tres). La segunda implica competencia entre tales proveedores en torno a algunos aspectos no definidos en el acuerdo maestro.
- Modelo 3: Es similar al modelo 2, pero no es cerrado, de modo que pueden entrar nuevos proveedores durante su existencia del convenio y la segunda fase implica competencia antes de la adjudicación del contrato.

En el modelo 1 la competencia es en la primera etapa y el contrato se firma al final de ella; en los modelos 2 y 3, el resultado de la primera etapa es un acuerdo marco, la competencia se realiza durante la segunda etapa y en ella se forman los contratos.

Estos convenios pueden realizarse en cualquier área de las adquisiciones: objetos de uso común, servicios o trabajos. Los Convenios Marco son también utilizados para contratar servicios personales. Los requerimientos o necesidades de gobierno que serán cubiertos por el Convenio Marco deben ser claramente establecidos en el acuerdo maestro.

#### **4. Criterios de escogencia**

Los convenios de Modelo 1 son preferibles cuando se trata de asegurar entregas urgentes (el proveedor corre con los costos de almacenaje y asegura la oportunidad de entrega) o suministros recurrentes en magnitudes y fechas previsibles. Pueden operar con un solo contratista, especialmente cuando sólo hay un proveedor viable o la exclusividad asegura grandes economías de escala. Deben ser relativamente cortos (un año más una prórroga opcional por otro año) por su potencial de ser anticompetitivos.

Los convenios de Modelo 2, en cambio, son recomendables cuando en la industria hay competencia. Operan con un grupo de proveedores seleccionados en la primera etapa y



promueven la competencia entre ellos. Cuando el convenio marco está vigente, el proveedor puede ser escogido directamente en la segunda etapa bajo criterio de mínimo *tres cotizaciones*.

Los convenios de Modelo 3 son recomendables cuando se trata de sectores altamente competitivos. Son los que tienen los menores riesgos y, dado que pueden entrar nuevos proveedores durante la vida del convenio, su duración puede ser indefinida porque la competencia permanece activa.

El conocimiento disponible ha sistematizado ya los criterios que determinan la escogencia de uno de los modelos de convenio marco y las características que debe tener, dependiendo del tipo de bien, servicio u obra, de la estructura de la oferta, de las características de la demanda, las disponibilidades de financiamiento y otras variables. Cada uno de los modelos implica también diferencias en los niveles de eficiencia, costo administrativo y riesgo de generar impactos negativos en la industria.

## 5. Preparación

Dado este abanico de opciones, la preparación de un convenio marco es extraordinariamente exigente, pues exige conocer en detalle las características tecnológicas, financieras y de mercado del sector productivo involucrado, así como la estructura, comportamiento y solvencia de la demanda gubernamental, para establecer cuál modelo es el más conveniente, establecer las características que deberá tener el convenio, identificar los riesgos previsibles y crear mecanismos de protección frente a ellos.

El esfuerzo técnico de preparación del convenio marco se compensa con las extraordinarias ventajas de agilidad, seguridad y transparencia que pueden lograrse con su ejecución.

## 6. Ejecución

El establecimiento del Convenio Marco implica en la primera etapa un proceso de licitación – parecida a cualquier licitación–, que necesita ser totalmente transparente, con documentación de buena calidad y debido proceso, y con todos los atributos mencionados anteriormente. En la segunda etapa exige un sistema ágil de entrega de órdenes de compra, junto con un mecanismo central de monitoreo que tenga total trazabilidad de las operaciones realizadas en el ámbito del Convenio.



## Anexo 2 – Responsabilidades de los grupos de trabajo

Para la formulación concertada de las estrategias de este Plan, se establecerán inicialmente seis grupos de trabajo que tendrán las siguientes responsabilidades principales:

### 1. Coordinación entre Adquisiciones y Presupuesto

El Ministerio de Planificación, la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa trabajarán conjuntamente en el desarrollo e implementación de los procedimientos que permitan asegurar una óptima planificación de las adquisiciones, adecuadamente integrada con el proceso presupuestal.

El grupo interinstitucional de trabajo tendrá las siguientes responsabilidades:

- Desarrollar un modelo de planificación de adquisiciones aplicable en todas las entidades del sector público.
- Establecer los vínculos necesarios para asegurar la coordinación entre la planificación de adquisiciones y el presupuesto e impulsar el modelo respectivo en todo el sector público.
- Coordinar con las máximas autoridades del sector público la definición de las directrices necesarias para lograr la implantación del sistema coordinado de planificación de adquisiciones y presupuesto en todo el aparato del Estado.
- Desarrollar las plantillas requeridas para la planificación de las adquisiciones y el monitoreo de su ejecución por programas y proyectos, en asociación entre las entidades rectoras de las adquisiciones y el presupuesto.
- Continuar adoptando e implementando en todas las entidades públicas el sistema de codificación UNSPSC para adquisiciones, homologándolo a la clasificación presupuestaria y a los catálogos electrónicos de adquisiciones.
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación con indicadores clave de desempeño para la planificación y presupuestación de las adquisiciones.

- 
- Desarrollar un ranking de calidad y efectividad de la planificación y gestión presupuestal de las adquisiciones en las entidades públicas (planes versus resultados y gastos).
  - Difundir las nuevas metodologías en las entidades y capacitar los responsables de aplicarlas.
  - Consolidar los vínculos entre adquisiciones, presupuesto y control.
  - Producir información para los medios de comunicación sobre los nuevos procesos; para que sean divulgados por el Consejo Directivo.

#### **4.3. Estandarización**

El grupo de trabajo para el desarrollo e implementación de estándares de procesos y documentos incluirá consultores nacionales e internacionales, expertos de las Proveedurías Institucionales con mayor volumen de compras y representantes del sector empresarial. Su principal responsabilidad será estandarizar y simplificar los procesos e instrumentos de adquisiciones para elevar la eficiencia y aumentar la transparencia. Los pasos requeridos incluyen:

- Identificar los tipos de proceso de adquisición y categorías de bienes y servicios a los que se aplicará la estandarización, y el cronograma correspondiente.
- Conocer, estudiar y adaptar las mejores prácticas internacionales.
- Crear sub-grupos de trabajo para el desarrollo de la estandarización en diferentes áreas, con el apoyo de expertos independientes cuando fuere necesario.
- Elaborar las propuestas de política para el uso y difusión de los estándares de: procesos, documentos base, carteles tipo, términos y condiciones de los contratos, plantillas y formas usadas para las licitaciones, códigos y clasificaciones de bienes y servicios, vocabulario de adquisiciones, informes y criterios de calificación, entre otros, y elevarlas al Consejo Directivo para su aprobación.
- Divulgar y capacitar a las diferentes entidades públicas sobre la política de estandarización, y la metodología para su implementación.
- Preparar información para los medios de comunicación sobre los nuevos procesos para que sean divulgados por el Consejo Directivo.

#### 4.4. Soporte Informático y gestión de la Información

Este grupo deberá proponer las bases para una política nacional que permita acelerar la implementación de un único sistema electrónico de adquisiciones o sistemas estrictamente compatibles para uso de todas las entidades del Sector Público.

Las responsabilidades de este grupo de trabajo incluyen:

- Proponer las bases del sistema nacional de licitaciones electrónicas, basado en los sistemas existentes, incluyendo cinco elementos básicos:
  - o La definición de un portal único nacional para todas las adquisiciones del sector público o soportes tecnológico diferentes pero estrictamente compatibles y coordinados y bajos las mismas responsabilidades de provisión de información y rendición de cuentas.
  - o Otorgar al portal capacidad transaccional para recibir propuestas y ofertas y para interactuar por vía electrónica,
  - o Establecer las facilidades necesarias para la vigilancia del público,
  - o Crear capacidad para que la información recogida sea utilizada para mejorar el conocimiento sobre el mercado.
- Definir las capacidades funcionales básicas que incluyen:
  - o Registros electrónicos de compradores y proveedores
  - o Estándares
  - o Vinculación entre adquisiciones y presupuesto
  - o Publicación de toda la información relevante
  - o Facilidades de búsqueda
  - o Facilidades de descarga de documentos
  - o Facilidades de carga de propuestas
  - o Almacenamiento seguro de propuestas
  - o Facilidades de comparación y calificación de propuestas
  - o Gestión de contratos y post-contratos
  - o Seguridades y auditoría
  - o Producción de indicadores para la vigilancia ciudadana y el control especializado
  - o Sistemas de pago
  - o Inteligencia de mercados
  - o Gerencia de contratos
  - o Políticas de conectividad
- Preparar información para los medios de comunicación sobre los avances del sistema informático único y la gestión de información.

#### 4.5. Optimización de la Capacidad de Compra

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa fortalecerá la Unidad de Convenios Marco y con apoyo de expertos internacionales y funcionarios de distintas entidades públicas se hará cargo de establecer y promover nuevas y más eficientes modalidades de adquisición pública. Estas incluirán la consolidación de las compras y los nuevos Convenios Marco. Los principales pasos a seguir son los siguientes:

- Revisar y ajustar la capacidad y los sistemas para el desarrollo, manejo y monitoreo de Convenios Marco.
- Fortalecer la Unidad de Convenios Marco, con la participación las Proveedurías Institucionales del sector público.
- Continuar el desarrollo de Convenios Marco adicionales a los ya existentes, para incluir en forma progresiva todos aquellos bienes y servicios susceptibles de ser adquiridos por este medio.
- Crear los mecanismos que permitan revisar los planes de adquisiciones de las entidades públicas para definir las necesidades y alcance de nuevos Convenios marco.
- Lograr que todas las entidades tengan acceso en línea a las órdenes de compra y a los pagos de los Convenios Marco y otras modalidades de contratación
- Lograr acceso nacional a Convenios Marco y otras modalidades de contratación (desarrollo de facilidades e incentivos adecuados para la participación de los proveedores en las zonas más remotas).
- Continuar el programa de Fomento de la participación de las PYMES en las compras del Estado.
- Otorgar preferencia a los Convenios Marco y otras modalidades de contratación, desarrollados en la perspectiva de las compras sustentables, a la altura de las prácticas internacionales más avanzadas y de acuerdo con la vocación de protección ambiental de Costa Rica.

- Realizar una intensa cobertura de medios de comunicación para explicar y promover los Convenios Marco y otras modalidades de contratación e informar sobre sus avances e impactos.

#### **4.6. Proveedurías acreditadas y funcionarios especializados**

El grupo de trabajo incluirá, además de especialistas en adquisiciones, a varias instituciones educativas del país y al Centro de Investigación y Formación Hacendaria. Su objetivo principal será promover el desarrollo de capacidades en el sector público y el privado para la gestión de las adquisiciones a la altura de las mejores prácticas de nivel mundial. La estrategia se orientará tanto a fortalecer la gestión de las adquisiciones como la rendición de cuentas, para impulsar óptimos resultados con altos niveles de transparencia. Entre las responsabilidades previstas se incluyen las siguientes:

- Iniciar el desarrollo de un sistema de acreditación de los funcionarios de adquisición para reconocer formalmente sus niveles de experticia, conocimientos especializados y habilidades, calificación académica en adquisiciones para compradores y proveedores. Incluirá la definición de niveles de calificación, competencias correspondientes a cada nivel y acreditación de los títulos académicos correspondientes.
- Especificar los niveles de calificación requeridos para los directores de adquisiciones y los perfiles de cargo para el personal de sus oficinas.
- Desarrollar los parámetros para la acreditación de las unidades de adquisiciones según niveles de complejidad de su gestión.
- Implementar el modelo de acreditación de unidades de adquisiciones.
- Consolidar los programas de entrenamiento y calificación.
- Informar permanentemente sobre oportunidades y avances al Consejo Directivo, a fin de definir las políticas necesarias y la divulgación respectiva.

#### **4.7. Control Inteligente Permanente**

El Grupo de Trabajo incluirá, entre otras entidades, al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República. Sus objetivos principales serán modernizar el control al nivel de las prácticas más avanzadas del mundo en este campo, fortalecer la rendición de cuentas del sistema de adquisiciones y la vigilancia ciudadana de sus actuaciones y resultados y crear un



sistema de indicadores de desempeño e impacto basado en la metodología de la evaluación de los sistemas de Adquisiciones Públicas de la OECD/DAC. Operativamente será prioritaria la introducción de una metodología única de seguimiento y evaluación de las adquisiciones públicas, que servirá para conocer los avances logrados, rendir cuentas a la sociedad y permitir comparaciones internacionales en línea. Entre las responsabilidades del grupo de trabajo se incluyen las siguientes:

- Definir el sistema de indicadores clave y construir la línea de base.
- Establecer las obligaciones de provisión, recolección, procesamiento y uso de la información esencial.
- Crear una Unidad de Inteligencia de Mercado que permita evaluar la eficiencia de las operaciones del sistema de adquisiciones y promover una optimización permanente de las prácticas de las entidades públicas en este campo.
- Crear el sistema de “control invisible e inteligente” de las adquisiciones, de acuerdo con las previsiones hechas en este Plan.
- Producir y difundir estadísticas públicas sobre el desempeño de las adquisiciones.
- Facilitar a los ciudadanos la consulta y análisis comparativo.
- Proporcionar información oportuna para estudios de mayor profundidad para las auditorías anuales en las diferentes entidades.
- Definir las pautas para el uso de metas medibles en la gerencia de las adquisiciones (eficiencia, efectividad e impacto)
- Elaborar informes periódicos para el Comité Directivo, a fin de dar la divulgación respectiva a los medios de comunicación.

Una vez que estos grupos estén operando, se conformarán gradualmente los grupos responsables de las demás áreas estratégicas.

#### **4.8. Responsabilidades de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa**

Para atender a los requerimientos de su función de secretaría técnica del Comité Directivo, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, en el marco de sus funciones legales deberá atender a las siguientes responsabilidades:

- Desarrollo de los conocimientos y capacidades requeridos para lograr una modernización de las adquisiciones en Costa Rica al nivel de las mejores prácticas internacionales y con desarrollos adecuados en cada uno de los nueve campos estratégicos identificados en este Plan-
- Orientación, apoyo permanente e intercoordinación de los grupos de trabajo para asegurar su ajuste a los parámetros provistos por este plan estratégico, la eficiencia y eficacia de su desempeño y la integración de sus resultados. Facilitar a los grupos la definición de metas quincenales de trabajo y de la elaboración de los respectivos reportes de avance.
- Provisión de información sistemática sobre los avances de las diferentes acciones estratégicas de la modernización del sistema las adquisiciones públicas.
- Creación de la Red Nacional de Proveedurías Institucionales y su página Web.
- Creación de un consejo consultivo permanente integrado por expertos en adquisiciones públicas de distintas áreas profesionales.
- Desarrollo de una estrategia de comunicaciones para promover en toda la sociedad costarricense la comprensión sobre la importancia, alcance y beneficios del proyecto de modernización de las adquisiciones Públicas y la vigilancia ciudadana a sus avances.
- Divulgación de los avances logrados por el sistema de adquisiciones en términos de resultados (eficiencia, eficacia, ahorro en tiempos, costos y precios).
- Realización periódica de encuestas sobre la percepción de los ciudadanos y de los empresarios y los entes compradores acerca de los avances en la modernización de las adquisiciones.
-

- Mantener informado al Consejo Directivo de todos los avances de este Plan Estratégico para la modernización de las adquisiciones públicas en Costa Rica.