

Informe Nacional: COSTA RICA

CONTRATACIONES PÚBLICAS

Coordinación:	Transparencia Internacional Costa Rica. Roxana Salazar, Directora Ejecutiva.
Experto nacional:	Juan José Sobrado Chaves.
Árbitro:	Roxana Salazar.
Contacto:	transparencia@racsa.co.cr

I. Resultados del ejercicio

Porcentaje de riesgo de corrupción (100 % siendo riesgo alto, 0% ningún riesgo).

A. Indicadores Institucionales

Planeación del Gasto Público	46.67%
Selección objetiva	66.67%
Ejecución y cumplimiento	21.43%
Control	55.81%
Acceso a la Información	64.58%

B. Indicadores de Integridad del Sistema (o de Contexto)

Transparencia institucional	100.00%
Calidad del sistema político	64.29%
Calidad de la burocracia	85.71%
Calidad del sistema judicial	60.00%

C. Indicadores de Desempeño

En general pareciera que no se cuenta con información dura que permita evaluar el desempeño institucional. Sin embargo, hay avances en el tema de publicar licitaciones en diarios nacionales, además de lo obligatorio en el Diario Oficial, y de contar con sitios de Internet para difundir la información correspondiente.

D. Indicadores de Percepción

Estos son 24 preguntas abiertas que indican cómo los sistemas funcionan en la práctica. (Rango: 100% riesgo alto de corrupción, 0% ningún riesgo) **58.33%**

II. Conclusiones de los resultados

1. En general se percibe que el sistema legalmente está bien estructurado, sin embargo, en la práctica existe la posibilidad de que los funcionarios manipulen información para favorecer algún sector o proveedor.
2. Los trámites administrativos de apelación, de revisión, de cumplimiento, etc., son trabas y espacios vulnerables para facilitar tráfico de influencias, y de paso desacreditar el sistema institucional.
3. Otra debilidad apuntada es la opción de la administración de utilizar la contratación directa, cumpliendo con los requerimientos legales, sin embargo, el problema está en el abuso de esta figura. Por ejemplo, en el informe DFOE-PR-17-2003 la Contraloría General de la República determinó que en el ICE del total de las contrataciones en los años 2001 y 2002 esta figura representó el 80% y el 50%,

- respectivamente, del total de los recursos. Situaciones parecidas se encontraron en otras instituciones.
4. Los procesos de contratación administrativa son transparentes "formalmente", porque la ley exige un acto motivado para la elección de uno u otro método. Sin embargo, el problema es que la administración elabora, en algunas ocasiones, aparentes motivaciones que, en el fondo, no constituyen más que un requisito formal. La fundamentación implica un análisis razonado que permita evidenciar las causas para exceptuar el régimen ordinario de contratación pública, pero la simple cita de leyes o de opiniones doctrinales no constituye motivación suficiente. En efecto, en la práctica, ocurren transgresiones.
 5. La Ley 8422 contempla las causales de inhabilidad e incompatibilidad. Y entre los sujetos regulados se encuentran cualesquiera que pudieran tener influencia en el proceso de contratación.
 6. Hay supuestos en que un funcionario podría verse afectado por un conflicto de interés, pero la ley contempla medidas para que estos funcionarios se aparten del conocimiento del expediente de contratación (por ejemplo, las normas relativas a impedimentos). De no hacerlo, de conformidad con el régimen de responsabilidad del funcionario, podrían verse expuestos a acciones por responsabilidad administrativa, civil y eventualmente penal por sus acciones.
 7. Un problema adicional es que se abusa del tiempo requerido para los análisis en la sede administrativa, lo cual podría influir en la eficiencia del servicio y del proceso de contratación en sí mismo. Además no hay registros de fácil acceso público sobre los resultados de la interventoría.
 8. En muchas ocasiones, una vez obtenido el refrendo de la contratación, no se controla adecuadamente la ejecución oportuna y cumplida del objeto.
 9. Hay claros ejemplos de que los mecanismos de control han resultado, hasta el momento, incapaces de detectar a tiempo casos de corrupción grave en el proceso de contratación pública. Ejemplo de esto son los escándalos en los casos de ICE-Alcatel y CCSS-Fischel.
 10. No existen fases previas de contradictorio que permitan resolver conflictos de previo a una fase recursiva formal, lo cual constituye un aliciente para la contención en el proceso de contratación.
 11. Las leyes contemplan un proceso sumario de impugnación en materia de contratación, pero tarda demasiado por la lentitud de los procedimientos judiciales en general. Asimismo, la inexistencia del contradictorio previo en vía administrativa, en la primera fase que es adonde están los técnicos que conocen del asunto, afecta el debido conocimiento por todo el resto de la cadena de control, dado que resulta imposible duplicar en ésta el personal técnico necesario.
 12. El estatuto de la contratación no regula adecuadamente la figura, ni tampoco contempla las audiencias públicas como mecanismo que incentive la participación de la sociedad civil en los procesos contractuales.
 13. No hay registros de fácil acceso público sobre la cantidad, razones y aplicación de las excepciones al concurso público.
 14. No se regula en el estatuto de la contratación la obligatoriedad de la publicación por medios electrónicos, lo cual sería de gran utilidad para el control de las actuaciones.
 15. No se regula en el estatuto de la contratación la obligatoriedad de la publicación de un listado por medios electrónicos, lo cual sería de gran utilidad para el control de las actuaciones.
 16. Según el artículo 42 inc. f) de la Ley de la Contratación Administrativa el acto de adjudicación debe incluir los motivos que lo fundamentan.
 17. Todos los oferentes tienen acceso al expediente y pueden pedir aclaraciones dentro de los términos y las formalidades establecidas por la ley. Además existe un sitio de Internet denominado "CompraRED" en la que se enlistan una gran cantidad de los procesos de contratación existentes.

- Acceso a la información** **la** El tema de acceso a la información debemos analizarlo desde dos puntos de vista, uno la **información técnica**, que está disponible para las partes oferentes, al igual que los procedimientos administrativos y los carteles de las licitaciones; también existen registros de proveedores que son públicos. La otra parte es respecto a la **participación de la sociedad civil** y su acceso a la información, pues aunque la información puede ser pública, no siempre está fácilmente accesible al ciudadano común y corriente. En este punto se indicó la necesidad de que se difundan las jurisprudencias de la Sala Constitucional que definen de manera muy amplia el derecho.
- En términos generales, el sistema presenta debilidades en cuanto al acceso a la información y a la participación ciudadana.
 - Una recomendación puntual que surgió fue buscar la manera de promover que se ratifique la Convención contra la Corrupción de la ONU.
 - Además se propuso que debería utilizarse un mecanismo más transparente a la hora de abrir las licitaciones, por medio de la televisora nacional.
 - Es evidente la inquietud de que se requiere publicitar en forma sistemática las compras directas y las licitaciones, explicando la forma en que se escogió.
 - Existen avances por parte de la Contraloría General de la República que está buscando establecer un sistema integrado de contratación en la institución, solo que esta en construcción.

III. Focus group

Del *focus group* se extrajeron una serie de consideraciones:

1. Se estimó que es desde la Administración Pública donde se proponen, realizan y materializan los procesos de compras de bienes y servicios, para satisfacer sus requerimientos para cumplir con sus obligaciones, por lo que tienen una participación directa sobre los procesos de contratación.
2. Se indicó que las mayores deficiencias en los procesos de contratación administrativa en estas instituciones corresponden a:
 - falta de una cultura de planificación institucional, ya que no se realiza en la forma debida,
 - ausencia en algunas proveedurías de personal debidamente especializado y capacitado en la elaboración de carteles licitatorios,
 - poca disponibilidad de expertos o equipos interdisciplinarios que puedan ser contraparte a la hora de negociar con los representantes del sector privado,
 - exceso de trámites y la lentitud en las compras.
3. En materia de contratación administrativa, a la Contraloría General de la República, se le señala deficiencias como:
 - dualidad de criterios a lo interno de la institución,
 - no cumplir con un papel de asesoría ni de facilitación –al limitar los requerimientos de información y aclaración de dudas,
 - la subsanación de defectos es a posteriori,

- los mayores problemas para la Administración son el refrendo y aprobación de los contratos, sobre todo en lo concerniente a la simplificación de los trámites y plazos,
 - múltiples funciones que debe cumplir la Contraloría con respecto a la Administración, es señalada como uno de los aspectos que también puede estar incidiendo,
 - se enfatizó en que la Contraloría no es lo suficientemente abierta y transparente, ya que no concede audiencia a los diferentes actores, ni tampoco actúa en forma proactiva.
4. Al Sector Privado se le señala poca participación de representantes de este sector en los registros de proveedores, a la ética en sus relaciones con la Administración, y al garantismo excesivo para el proveedor en el marco regulador de la contratación administrativa, lo que debilita las acciones contra la corrupción en ese sector.

En el punto concreto de los proveedores se ha recomendado que se promueva un registro único de proveedores, para todas las instituciones públicas, con lo que se garantizaría una mayor transparencia. Asimismo, que las compras directas y las licitaciones se incluyan en un solo sitio. También que se indique claramente cuales son los proveedores que han sido escogidos, con el fin de contar con claridad e información sobre las compras que realiza nuestro Estado.

Se insistió en que la existencia de múltiples registros de proveedores con diferentes regulaciones y requerimientos, lo que obliga a las empresas a presentar credenciales ante diversos actores y trámites de la administración.

5. Otras debilidades indicadas son la falta de conocimiento de la materia de contratación administrativa de los actores estratégicos de la administración (niveles jerárquicos superiores, los jefes de programa, las asesorías internas, asesorías jurídicas, entre otros). Esto resulta clave porque se trata de los funcionarios que definen las características y especificidades técnicas de los bienes, obras o servicios a adquirir y/o que tienen la responsabilidad de aprobar, resolver y fiscalizar la ejecución contractual.
6. Falta de estandarización en la elaboración de carteles, evaluación de ofertas, criterios de análisis de adjudicación, elaboración de contratos y autorización y refrendos. Aunque existe un mecanismo para éste último se percibe que no hay una definición clara sobre el rol del sistema de refrendo de los contratos.
7. Existe la necesidad de discutir abiertamente las contrataciones administrativas porque hay una opinión bastante generalizada de que los procesos podrían ser “amañados”, haber injerencia política, o existir direccionamiento de los procesos para favorecer proveedores específicos. También se señala que algunos procesos licitatorios podrían declararse infructuosos, con el propósito de solicitar autorización para contratar directamente. En ese mismo sentido, se señala un abuso en las solicitudes que realizan las administraciones ante el ente Contralor, para obviar el proceso ordinario.
8. Se percibe la necesidad de contar con marcos éticos regulatorios de las relaciones entre la empresa privada y la Administración, para garantizar la calidad en el suministro de los bienes, servicios y obras contratados y para fortalecer los controles.

IV. Recomendaciones del *Focus Group*

Del resultado del *focus group*, surgieron las siguientes propuestas:

En relación a los aspectos administrativos se recomendó necesario:

- Se deberá promover el compromiso de fomentar la cultura de la planificación integrada entre la ejecución presupuestaria y la contratación administrativa.
- Se debe promover que la Licitación Pública se privilegie por sobre el procedimiento de Compra Directa; que debe ser excepción y no regla.
- Se deberá lograr que en todas las instituciones del sector público cuenten con un sistema de información que apoye la gestión de la contratación administrativa en línea y el uso de la firma digital; aprovechando la experiencia del Sistema de Compras Gubernamentales (CompraRED).
- Existe una necesidad de contar con un Registro Único de Proveedores para avanzar, eventualmente, hacia el establecimiento de un sistema de calificación de proveedores (cumplimiento, mantenimiento, calidad, servicio, tiempos de respuesta, etc.) y a la definición de un catálogo de mercancías. Con el uso de estas herramientas se lograría integrar la información sobre categorización de proveedores, precios de referencia, sanciones por incumplimiento y estadísticas de compras.
- Se planteó la necesidad de buscar una armonización de los carteles tipo, factores de evaluación, formularios de presentación de ofertas, recomendaciones de adjudicación, adjudicaciones, contratos, aprobaciones internas, requisitos legales, financieros, entre otros.
- Establecer una garantía económica cuando se presente un recurso.
- Eliminar la garantía de participación o flexibilizar la regulación existente respecto de ésta garantía.