

ASAMBLEA LEGISLATIVA

**COMISION PERMANENTE ESPECIAL PARA EL CONTROL DEL INGRESO Y DEL
GASTO PÚBLICO**

EXPEDIENTE N° 19253

“COMPARECENCIA ANTE LA COMISIÓN DE LA SEÑORA ALICIA AVENDAÑO, DIRECTORA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE GOBIERNO DIGITAL Y AL SEÑOR FABIÁN QUIRÓS, DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE HACIENDA CON EL OBJETIVO DE QUE SE REFIERAN A LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ÚNICO DE COMPRAS DEL ESTADO”.

INFORME UNANIME DE COMISIÓN

OCTUBRE 2014

Comparecencias:

Sra. Alicia Avendaño Rivera, Directora de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.

Sr. Fabián Quirós Álvarez, Director de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Ambos comparecieron el día 14 de agosto del 2014, según consta en acta No.16.

Antecedentes

El modelo de compras públicas es un modelo fragmentado y presenta varias deficiencias, dentro las que resalta la existencia de trámites excesivos y poco integrados, entre los que se pueden citar:

- No hay estandarización de documentos y procesos de contratación, multiplicidad de reglamentos, de manuales de procedimientos, de plataformas tecnológicas desintegradas y duplicación de requisitos y trámites para el registro de los proveedores a través de las diferentes instituciones.
- Los procesos de compra requieren de múltiples aprobaciones y revisiones por personas y comisiones.
- Los códigos de productos y formularios son diferentes en cada entidad, no se aplican estándares internacionales tales como código de producto, formularios, carteles, documentos comerciales y trámites.
- Falta de simplificación de trámites, debido al exceso de requisitos que se deben para cada proceso, al no existir inter-conectividad entre las instituciones del Estado así como duplicidad en el registro de proveedores

El Gobierno de Costa Rica, en el año 2007, solicita al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁷ ayuda para que identificar posibles reformas en las políticas y las instituciones, de manera tal que se mejore la efectividad, eficacia y equidad de los gastos públicos. Se busca lograr balances fiscales sustentables y establecer mecanismos efectivos y transparentes para la asignación de los recursos públicos, a fin de promover un crecimiento de base amplia, mejorar los indicadores sociales y reducir la pobreza.

El BID entrega el estudio en el año 2009, y entre otras oportunidades de mejora se detecta que el área de compras públicas, podría resultar en mayor eficiencia y ahorros. En el Informe señala que a pesar de que los sistemas de control interno de Costa Rica son satisfactorios y los marcos legal e institucional para las compras están conforme a las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, permiten mecanismos avanzados de compra como contratos marco, para compras reiteradas o voluminosas, y subastas a la baja. Sin embargo, el sector público no saca el debido provecho de estos procedimientos, prácticas y herramientas administrativas.⁸

En resumen las recomendaciones que hace el Banco Mundial/BID para el país son la consolidación de las compras públicas, obteniendo economías de escala, aplicando modalidades modernas como subastas a la baja, definición de estándares en carteles, catálogo y procedimientos, y el uso de la tecnología.

⁷ Costa Rica, Informe sobre el Gasto Público: Hacia una mayor eficiencia en el Gasto, BID/BANCO MUNDIAL, 2009

⁸ Costa Rica, Informe sobre el Gasto Público: Hacia una mayor eficiencia en el Gasto, BID/BANCO MUNDIAL, 2009

¿Qué es Mer-Link?

Es el sistema resultante del trabajo de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, en alianza con Public Procurement Service (PPS) del gobierno de la República de Corea y la empresa Samsung SDS. Mer-link es, basado en KONEPS el Sistema de Compras Públicas de Corea, operada por la División de Gobierno Electrónico del ICE que permite a 111 unidades de compra del ICE y a más de 250 unidades de compra de sus 31 clientes (entidades autónomas y municipios) operar desde todo el territorio nacional en forma completamente electrónica. El sistema Mer-link inició con la disposición de algunos módulos en julio del 2010, atendiendo a algunas entidades autónomas y algunas municipalidades y en 2011 inició la fase transaccional. Mer-link ofrece un modelo estandarizado tanto para las instituciones, como a los proveedores del estado, a partir del uso del catálogo de bienes y servicios basado en Naciones Unidas y un registro único, en línea, de empresas proveedoras. El alcance de Mer-link abarca desde el inicio del proceso de compras hasta el finiquito (considerando un módulo de modificación contractual y el proceso administrativo sancionatorio) en forma electrónica.⁹

¿Qué es Compra Red?

Desarrollado en el 2001, administrado por la empresa local Hermes, es el sistema, operado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), del Ministerio de Hacienda, que permite a las instituciones del gobierno central dar a conocer por medio de Internet, sus demandas de bienes, obras y servicios. A su vez, los proveedores pueden conocer, participar y darle seguimiento desde el inicio hasta la adjudicación - en un ambiente híbrido entre lo digital y el papel. Los usuarios de este sistema en la actualidad corresponden a cerca de 100 instituciones públicas (y un número similar de unidades de compra), entre las que se encuentran entidades autónomas y municipalidades.

CompraRed consta de dos versiones, porque el desarrollo está dividido en 2 etapas: CompraRed 1.0, estos son módulos a los cuales se les realiza el mantenimiento y que son parte de las fases I, II, III. Estos se encuentran desarrollado en Delphi, "programación que tiene serios problemas de rendimiento, relacionados a la capacidad de multitarea en ambientes web y concurrencia, junto con esto no es un sistema que permita escalamiento"¹⁰ CompraRed 2.0 (Desarrollo .NET), desarrollo realizado como parte de un nuevo módulo de registro de proveedores y convenio marco presenta "grandes problemas de rendimiento, producto del diseño e implantación de la aplicación". La versión 2.0, tomando en cuenta la gestión de operaciones, el aplicativo carece de capacidades en soporte técnico y profesional, además de que existe una dependencia exclusiva en la empresa proveedora.

²Asistencia Técnica a Costa Rica. Integración del Sistema Nacional de Compras Públicas. OEA, BID, RICC. Junio, 2012

⁹ Sasso, Roberto. Evaluación Técnica de dos Sistemas Informáticos. San José, julio2013

¹⁰ Informe Tecnológico Plataforma CompraRed Consultoría Tecnológica para el BID, Carlos Kuknow – 2009

Mer-Link es la Plataforma mas adecuada para crear el Sistema Nacional de Compras Publicas Electrónicas

Comisión Interinstitucional

Por recomendaciones de la Contraloría General de la Republica que señalaban *“la ausencia de una única rectoría que rija el sistema de contratación y compras públicas del Estado, así como también que “debido a la gran cantidad de transacciones que genera el Estado en la contratación de bienes y servicios, se hace necesario consolidar esfuerzos para automatizar los procedimientos de compra, y canalizar esas iniciativas mediante la consolidación de una plataforma tecnológica de compras públicas que integre todas sus necesidades.”*¹¹ la administración anterior delegó a una Comisión del Sistema Nacional de Compras Públicas, mediante oficio DP-0311-2012 conformada por el Ministerio de Hacienda, Ciencia y Tecnología y la Secretaria Técnica de Gobierno Digital, la elaboración de una propuesta para la integración del Sistema Nacional de Compras Públicas y la implementación de esta propuesta en el marco de un proyecto

Luego de un análisis y discusión por parte de la comisión interinstitucional promulgó en octubre del 2013 un decreto ejecutivo donde la rectoría de las compras publicas la mantendría el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y se ordenaba la creación del Sistema Unificado de Compras Publicas Electrónicas, basado en la plataforma Mer-Link a partir de enero del 2014, la cual ya es utilizada actualmente por instituciones autónomas descentralizadas y municipalidades, es decir fuera del Gobierno Central.

Mer-Link sustituiría el sistema bimodal (digital y papel) de CompraRed, que está a cargo de la DGABCA del Ministerio de Hacienda y que recibe soporte tecnológico a través de varios contratos de servicio con empresas privadas.

El argumento mas fuerte para recomendar Mer-Link es el diseño de su plataforma la cual fue diseñada, desde su origen, para administrar de manera 100% electrónica todos los procesos de la compra publica, por medio formularios sustentados en base de datos, procesos electrónicos de respuesta en tiempo real, con 100% de trazabilidad y de visibilidad por parte de todos los participantes, reduciendo al máximo los criterios de discrecionalidad que tradicionalmente han tenido los funcionarios de una dependencia contratante, sobre la escogencia de los proveedores a invitar, los tiempos de respuesta, la apertura de las ofertas, los criterios de evaluación y otros procesos relativos a la compra publica.

Compra red fue diseñado como -y continua siendo- un portal para la publicación de documentos originalmente físicos (papel), que son escaneados o digitalizados para mostrarlos como imágenes. Esa condición limita enormemente su capacidad de desarrollar un flujo ágil de proceso y de convertirse en una herramienta de administración o gestión del ciclo de la compra pública, sobre todo el sistema intenta que esta se realice de manera 100% electrónica.

¹¹ Informe No. DFOE-IFR-IF-5-2012, Contraloría General de la República (CGR). Junio, 2012

Otras diferencias técnicas que evidencian la mayor eficiencia de Mer-Link

1. Registro de Proveedores

Ambos sistemas utilizan la firma digital. En Mer-Link, los proveedores se pueden auto registrar, mientras que en CompraRed se deben apersonar al Ministerio para que el encargado, les verifique los requisitos y los registre como proveedores de los productos de interés.

2. Código de Producto

Esta diferencia es importante por cuanto en CompraRed el código de producto no es único, hay tantos códigos para un producto como usos pueda tener el mismo. Esto quiere decir que si luego de registrarse un proveedor en un código de producto, se determina que dicho producto tiene otros usos y se procede a crear nuevos códigos, el proveedor queda en desventaja, ya que a pesar de proveer el producto, no queda registrado en los nuevos códigos y no tiene forma de enterarse.

Mer-Link, en cambio, utiliza el código de la Naciones Unidas, que asigna un código único a cada producto y, por lo tanto no es posible crear nuevos códigos, eso lo hace las Naciones Unidas una vez al año y cuando se instala una nueva versión del catálogo de productos automáticamente se le avisa a todos los proveedores.

“En cuanto al aplicativo y código, la plataforma Mer-Link está basada en el desarrollo de la empresa Samsung SDS para el gobierno coreano y adaptada para las necesidades del gobierno costarricense. En ella se ha utilizado el Framework y arquitectura empresarial desarrollado por el modelo de eGov del gobierno coreano, hoy reconocida a nivel mundial como una mejor práctica.

Desde el punto del aplicativo, el sistema CompraRed es un desarrollo a la medida administrado por la empresa local Hermes, el cual tiene una mayor simplicidad de operación y mejores niveles de usabilidad, ya que se ha construido teniendo en cuenta los procesos nacionales. Esto se ve expresado en formulario y flujos de trabajo más simples y efectivos y por lo tanto mejor adaptados a la realidad de los procesos de Contratación de Costa Rica.

Desde un punto de vista de los estándares utilizados, el aplicativo Mer-Link presenta un mejor desempeño, al menos en lo que respecta a estándares de despliegue, como lo demuestran los resultados de la evaluación de la W3C15, en el caso de la plataforma CompraRed arrojó bastantes errores.¹²

¹² Asistencia Técnica para la Integración del Sistema Nacional de Compras BID-OEA

Cuadro de comparacion a partir de la presentación realizada por la Directora de Gobierno Digital en la Comisión de Gasto Publico y el Director de Bienes y Contratación Administrativa existen claras diferencias entre CompraRed y Mer-Link:¹³

FUNCIONALIDAD	COMPRARED	MER-LINK
Listo y funcionando adaptado a la legislación de diversas instituciones (CCSS; INS,ICE, Bancos entre otros)	No	Si
Cero papel	No	Si
Automatiza en línea 100% el proceso	No	Si
Modelo sostenible	No	Si
Mejor práctica internacional con reconocimientos internacionales	No	Si
Refrendos y autorizaciones electrónicas con la Contraloría General de Republica	No	Si
Acceso y familiaridad con el código	No	Si
Subasta electrónica, remate electrónico, Procedimiento Administrativo	No	Si
Transparencia y trazabilidad total del proceso de la compra	No	SI
Código estándar de producto que garantice transparencia en la compra	No	Si

¹³ Comparecencia ante Comisión de Control e Ingreso del Gasto Público de la Directora de Gobierno Digital. Alicia Avendaño

Conclusiones

- Con base en las recomendaciones y conclusiones de los diversos estudios realizados por organismos internacionales y de la Contraloría General de la Republica, se identifica la urgencia de implementar un único sistema de compras públicas para el país.
- Se determina que el modelo de compra pública, basado en papel se encuentra agotado debido a que no responde a los objetivos que persiguen los modelos actuales de gestión pública como son: la transparencia, la eficiencia y el desarrollo.
- El país requiere de un sistema de compra pública que permita a los ciudadanos vigilar los procesos de adquisición, en forma centralizada y con fácil acceso.
- Se requiere implementar un sistema que garantice la transparencia y que aumente la credibilidad y confianza en los proceso de adquisiciones del estado y minimice la vulnerabilidad a la corrupción.
- El sistema Mer-Link, cumple con las condiciones requeridas para utilizarse como Sistema Nacional de Compra debido a los siguientes aspectos:
 - A. Cumple y promueve los principios de transparencia, eficiencia y desarrollo.
 - B. Cuenta con una plataforma tecnológica más robusta y de clase mundial.
 - C. Automatiza el ciclo completo de la compra pública desde la preparación de la compra hasta la gestión de la compra.
 - D. Simplifica, estandariza e integra procesos: “Compras más rápidas, a menor costo, con menor precio y con mayor impacto”
 - E. Es un sistema que fue diseñado para implementar de forma más transparente modalidades de compra que actualmente, si bien existen en la normativa nacional, por falta de un uso generalizado de la tecnología, no se aprovechan. La experiencia internacional ha reconocido que el uso de plataformas de este tipo favorecerá al país con ahorros que sólo se consiguen con la aplicación de modalidades como Subasta a la Baja, Convenio Marco Remate Electrónico.
 - F. Después de 12 años de existencia y operación de CompraRed se hace muy difícil, sino imposible, de considerar como la plataforma de compras para ser utilizada a nivel país.
 - G. Sobre el tema de costos el Sr. Fabian Quiros Álvarez no pudo definir cuales serian los costos reales si CompraRed operara la cantidad de compras que actualmente se operan en MerLink y menos aun cuáles serían los costos si tuviesen que operar como sistema único para todo el país que es la meta a la que se debe aspirar a llegar.

Recomendaciones Finales:

- Que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda impulse y fortalezca el cumplimiento del decreto Ejecutivo **37943-H-MICITT** "Creación del Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas" emitido por el Gobierno anterior donde se establecía lo siguiente: "La Administración Central deberá utilizar e implementar el Sistema Unificado electrónico de Compras Públicas, conforme a los lineamientos emitidos por el Ministerio de Hacienda. Para tal efecto se suscribirá entre el Ministerio de Hacienda y el Instituto Costarricense de Electricidad, al que pertenece el Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en línea Mer-Link el convenio respectivo para regular los niveles de servicio y los términos contractuales."
- Que el Poder Ejecutivo suspenda definitivamente la firma y ejecución del decreto anunciado por el Ministro de Hacienda que ordenaría el uso exclusivo de Compra Red en lugar de la plataforma Mer-Link, ignorando todos los informes de la Comisión Interinstitucional donde recomienda a Mer-Link como plataforma electrónica para el Sistema Nacional de Compras.
- Que el Poder Ejecutivo a través del MICIT defina una política pública digital en la que se establezca lo relativo al Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas.
- Que Mer-Link goza de una ventaja comparativa comprobada en temas de eficiencia, transparencia y modernidad y el Gobierno debe seguir con su funcionamiento e implementación en todas las instituciones del Estado, en aras de la eficiencia de los fondos públicos.
- Que la Asamblea Legislativa apruebe el proyecto de ley Numero 19.123 "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la inclusión de un artículo 40bis de la Ley N° 7494, Contratación Administrativa, de 02 de mayo de 1995 y sus reformas" que busca unificar por ley un único sistema de compras para todas las Instituciones del aparato estatal, es decir establecer una única plataforma de compras públicas de manera obligatoria.
- Qué el Poder Ejecutivo dicte una directriz general para que todas las instituciones de la administración pública que realicen cualquier tipo de contratación administrativa deban publicar en su página web y en un lenguaje fácilmente comprensible a cualquier persona:
 - El anuncio sobre el hecho que se ha tomado la decisión administrativa de iniciar un proceso de contratación, incluyendo los productos o servicios a contratar.
 - Los aspectos más relevantes del cartel de licitación.
 - Cada una de las ofertas recibidas, las cuales deberán publicarse inmediatamente después de cerrado el plazo para su recepción.
 - El oferente escogido y las razones y criterios que justificaron su escogencia.
 - Los términos más importantes del contrato.
 - La intención de compra y el costo unitario de los productos comprados, en el caso de compras directas.

Dictaminado, el 06 de octubre del 2014.

Johnny Leiva Badilla

Ottón Solís Fallas

Antonio Alvarez Desanti

Maureen Clarke Clarke

Epsy Campbel Barr

Gerardo Vargas Varela

Otto Guevara Guth