



Hacia un sistema resiliente de contratación pública: Temas clave para un futuro modelo

Paulo Magina, Jefe de contratación pública

Kenza Khachani, Economista y analista de políticas

Masayuki Omote, Analista de políticas

División de Infraestructura y Contratación Pública

Dirección de Gobernanza Pública

24 Julio de 2020



British Embassy
San Jose





EL PROCESO DE ACCESO DE COSTA RICA LA OCDE



Costa Rica y la OCDE, una colaboración muy fuerte

- En 2015, la OCDE inauguró las discusiones con Costa Rica representado por COMEX sobre la **adhesión de Costa Rica a la OCDE**
- Para la adhesión, la OCDE evaluó diferentes **áreas/políticas** en el país, en relación con los **instrumentos y estándares de la OCDE** (incluyendo la contratación pública)
- En **Mayo 2020**, la OCDE invitó a Costa Rica a adherir a la Organización





RELEVANCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA



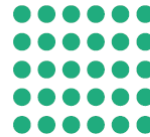
La contratación pública es fundamental para la prestación efectiva de servicios públicos

Contratación pública –CP representa una gran parte de la economía:

- 12% del PIB en los países de la OCDE
- **12.5% del PIB en CR**
- 30% de los gastos de las administraciones públicas
- **30% en CR**
- 63% gastado a nivel subnacional

La contratación pública afecta a numerosas áreas de la prestación de servicios públicos:

Proporción de gasto en contrataciones³



30%

Salud



17%

Asuntos económicos



12%

Educación



10%

Defensa



10%

Protección social



9%

Servicios públicos
generales



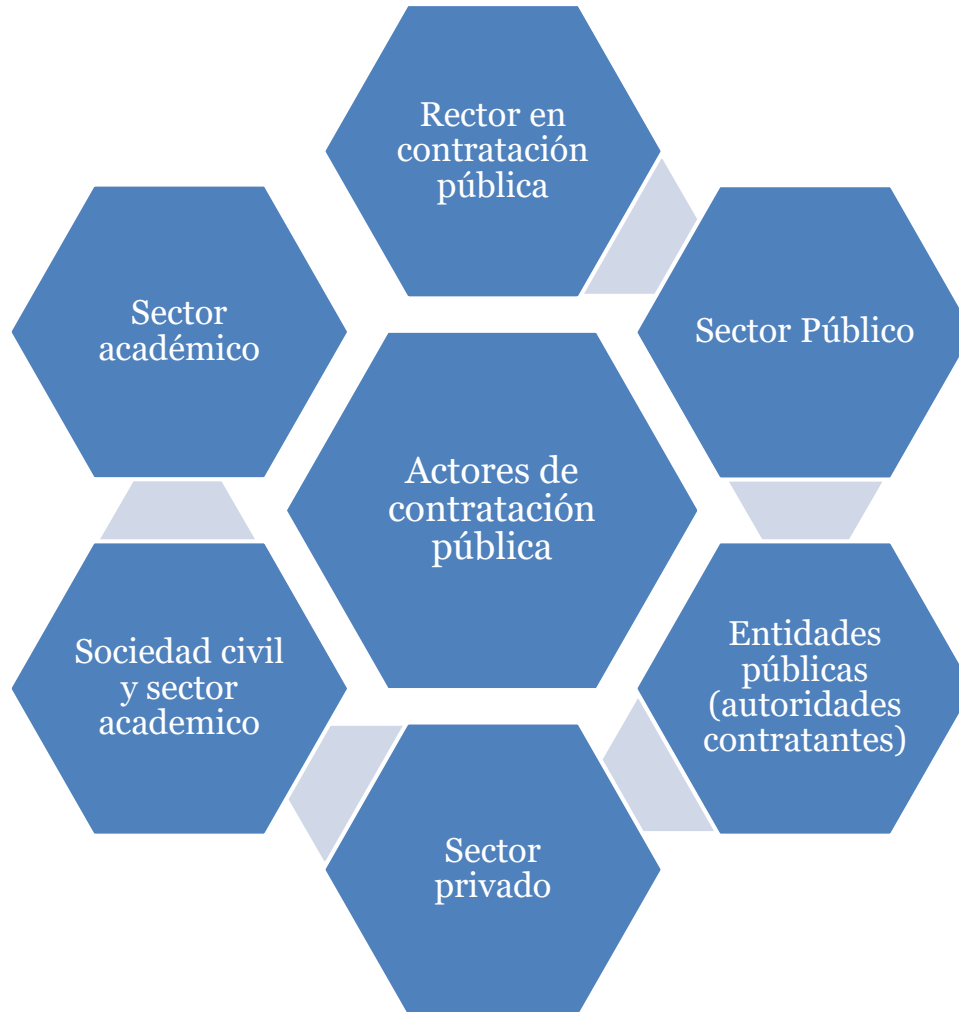
Contratación pública es relevante

Contratación pública es:

- **actividad económica y gubernamental** que representa una gran parte de la economía y del comercio exterior
- herramienta utilizada para prestar servicios públicos a los **ciudadanos** y alcanzar **objetivos políticos crucial**
- pilar de **gobernanza estratégica** para entidades públicas y **prestación de servicios** para cualquier gobierno
- área de **alto riesgo** debido a la estrecha interacción entre los sectores público y privado
- involucra a **varios actores** de **varios sectores**



Actores de contratación pública





En 2015, la OCDE diseñó un marco holístico que se convirtió en una herramienta de referencia internacional

La OCDE Recomendación sobre Contratación Pública (OCDE, 2015)
Consiste de 12 principios integrados





COLLABORACIÓN OCDE- COSTA RICA



Proyectos de colaboración por la Embajada del Reino Unido

Proyectos de contratación pública

Fase I
(2017 – 2018)
Excepción

Fase II
(2018 - 2019)
Sistema de umbrales

Fase III
(2019 - 2020)
5 temas claves



Estos proyectos fueron financiados por la Embajada del Reino Unido.



British Embassy
San Jose



PROYECTO



Contexto del Proyecto de la fase 3

Costa Rica está en el **proceso de reformar el marco regulatorio**

→ Apoyar a Costa Rica en su desarrollo de un **plan de acción** para garantizar la implementación de un **sistema sólido de contratación pública** y del nuevo marco legal



Proyecto sobre 5 temas claves

- Marco institucional
- Contratación estratégica
 - Ambientes, Pymes, innovación, conducta empresaria responsable
- Profesionalización de la contratación pública
- Participación de la sociedad civil
- Control de la contratación pública

Quedan varios retos para mejorar el sistema de contratación pública en Costa Rica



Metodología

- Borrador del nuevo proyecto de la ley
- El marco regulatorio actual
- Herramientas/ lineamientos disponibles

- Recomendación de la OCDE y estándares internacionales

- Encuestas a
 - Entidades públicas
 - Organizaciones del sector privado
 - Organizaciones de la sociedad civil

➔ Análisis del marco regulatorio y institucional y de los procesos



Cronograma del proyecto

**Informe
diagnóstico breve**

Septiembre – Diciembre
2019

Encuestas a las:
Entidades públicas
Sociedad civil
Sector privado
Análisis

Febrero– May
2020

**Recibido el Nuevo
borrador del
proyecto de la ley**

Julio 2020

Taller

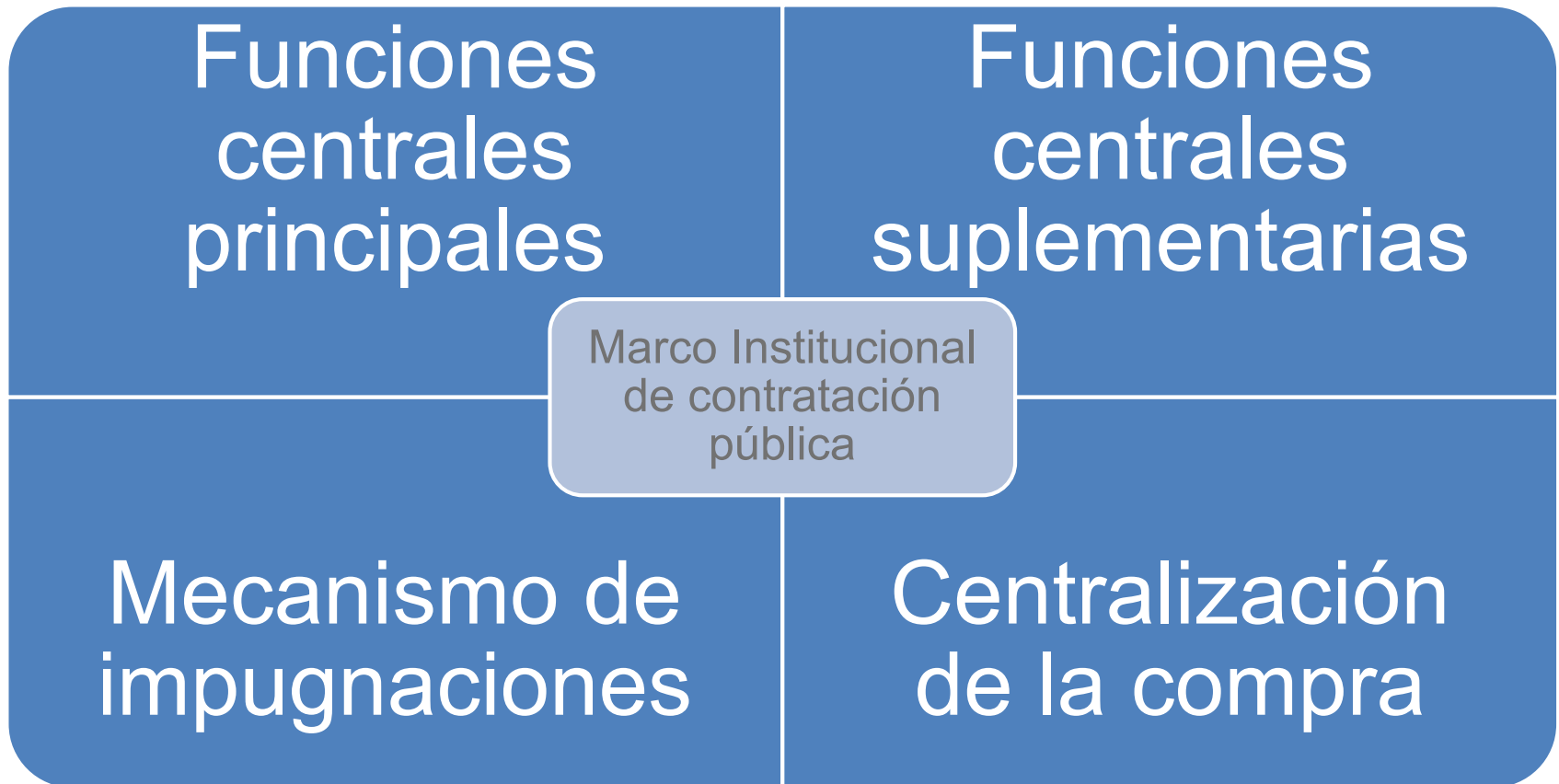
24 de Julio
2020



MARCO INSTITUCIONAL



Funciones principales del marco institucional del sistema de contratación pública



El marco institucional no es tan claro o poco claro para el **17%** de las autoridades contratantes, según la encuesta de la OCDE.



Nuevo Proyecto del Ley añade nuevas funciones

Funciones del sistema central de compras públicas en Costa Rica

Función	Marco legal actual				Nuevo Proyecto del Ley (No. 21546)			
	DGABCA	CGR	COMEX	No institución	DCP	CGR	COMEX	ACP
Funciones primarias políticas y legislativas				✓				✓
Funciones secundarias políticas y regulatorias	✓				✓			✓
Funciones de coordinación internacional	✓		✓		✓		✓	
Funciones de monitoreo y evaluación de cumplimiento	✓	✓			✓	✓		
- Preparación de un informe anual sobre el funcionamiento del sistema nacional de contratación pública.				✓	✓			
- Recopilación de estadísticas sobre el sistema de contratación pública.	✓	✓			✓	✓		
- Auditora, control, inspecciones, verificación de cumplimiento legal.		✓				✓		
- Autorización mediante la aprobación previa del proceso de contratación pública		✓				✓		
Funciones de asesoramiento y soporte de operaciones	✓				✓			
Funciones de profesionalización y reforzamiento de capacidades.				✓	✓			✓
Plataforma de contratación electrónica	✓				✓			
Sistema de impugnaciones		✓				✓		
Centralización de la compra	✓				✓			✓

Fuente: preparado en base a Ley de Contratación Administrativa (No. 7494) y el nuevo proyecto de ley (No. 21546)



Recomendaciones

- Asegurar que la Autoridad de Contratación Pública tenga un cierto **grado de independencia** para que pueda llevar a cabo sus responsabilidades sin interferencia
- Sistema de **impugnaciones**:
 - asegurar que las autoridades contratantes revisen cualquier impugnaciones, antes de que los licitantes emprendan acciones legales contra la CGR o cualquier otro organismo de revisión
 - analizar la eficiencia del sistema actual de impugnaciones en términos de la velocidad del proceso y las tasas de éxito para diseñar un sistema más eficiente.



CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA



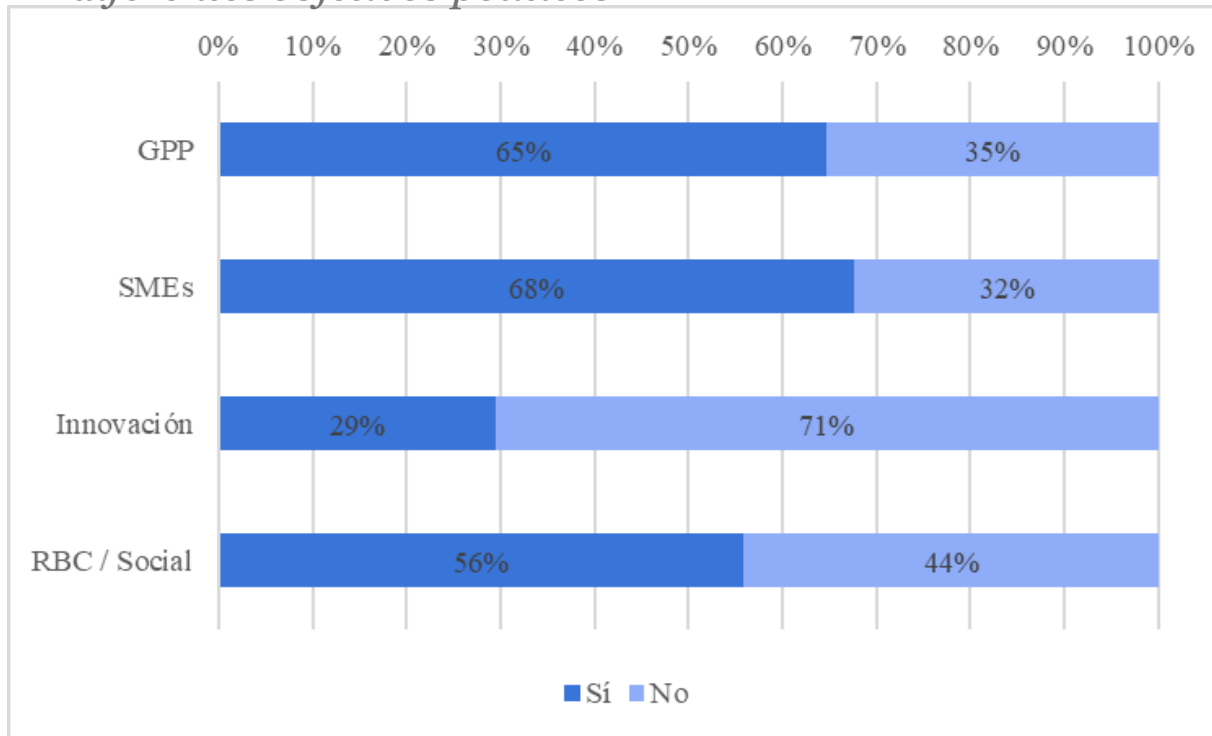
Entorno apropiado para garantizar la adopción de contratación estratégica





La contratación estratégica no está profundamente arraigadas en Costa Rica

Porcentaje de las autoridades contratantes que implementan diferentes objetivos políticos



Note: 34 entidades públicas proporcionaron una respuesta válida

Fuente: Preparado de acuerdo con las respuestas a la encuesta de la OCDE

Costa Rica debería aumentar la implementación de la contratación estratégica.



Retos y recomendaciones

Retos

- En la encuesta de la OCDE, las autoridades contratantes identificaron los siguientes retos:
 - la **falta de capacidad y conciencia** de los funcionarios de contratación pública para implementar la contratación estratégica
 - **el costo** (en particular, para la compra verde), la falta de promoción/ uso del costo del ciclo de vida
 - **fortalecer el marco regulatoria**

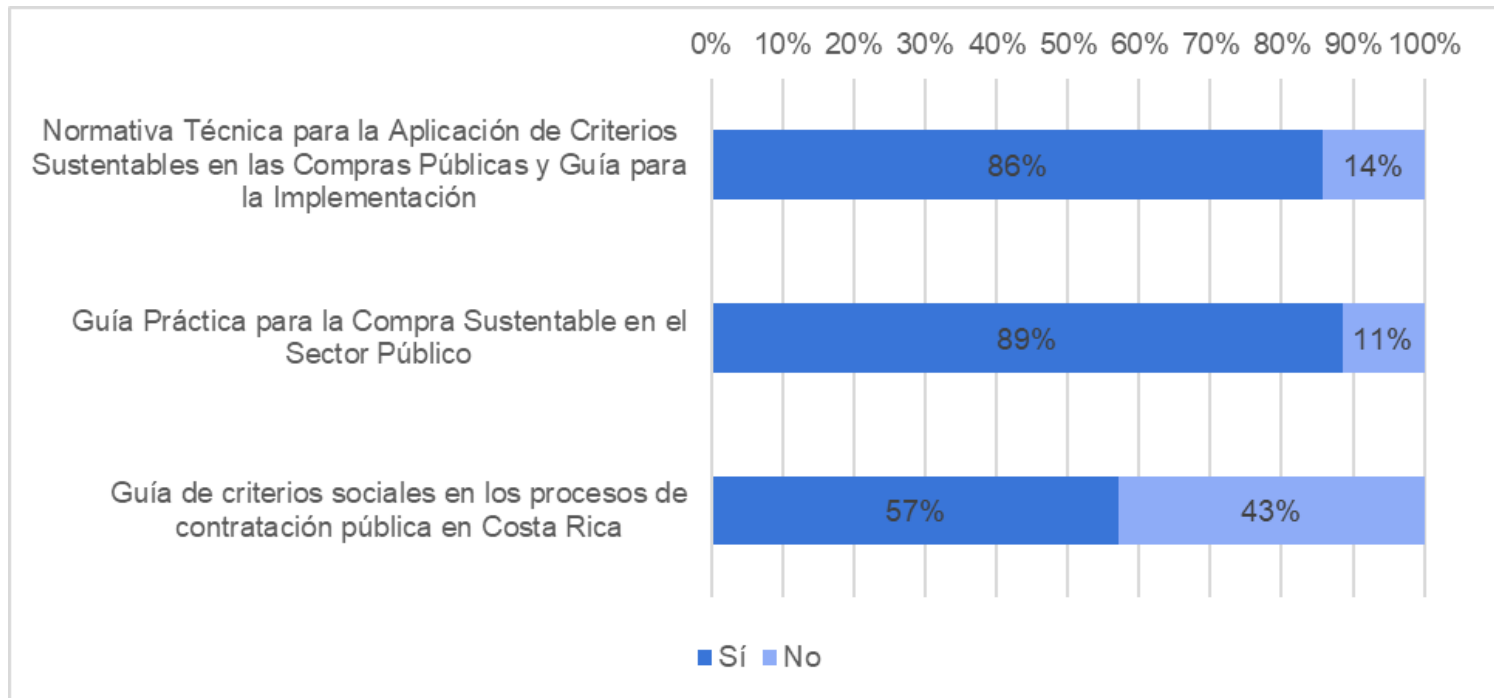
Recomendaciones

- garantizar **la coherencia de las políticas** entre el marco regulatorio de la contratación pública y otros marcos regulatorios (en Reglamento):
 - PYMES, como la presentación de un informe trimestral y la provisión de capacitaciones
- mejorar **la recopilación de estadística** sobre la contratación estratégica para el monitoreo más efectivo
- **Capacitación** (siguiente dispositiva)



Costa Rica podría tomar iniciativas para actualizar y difundir las directrices y brindar más oportunidades de capacitación para mejorar la adopción de la contratación estratégica

Realimentación de las autoridades contratantes encuestadas sobre la conciencia de la existencia de directrices sobre la contratación estratégica en Costa Rica



Note: 35 entidades públicas proporcionaron una respuesta válida

Fuente: Preparado de acuerdo con las respuestas a la encuesta de la OCDE

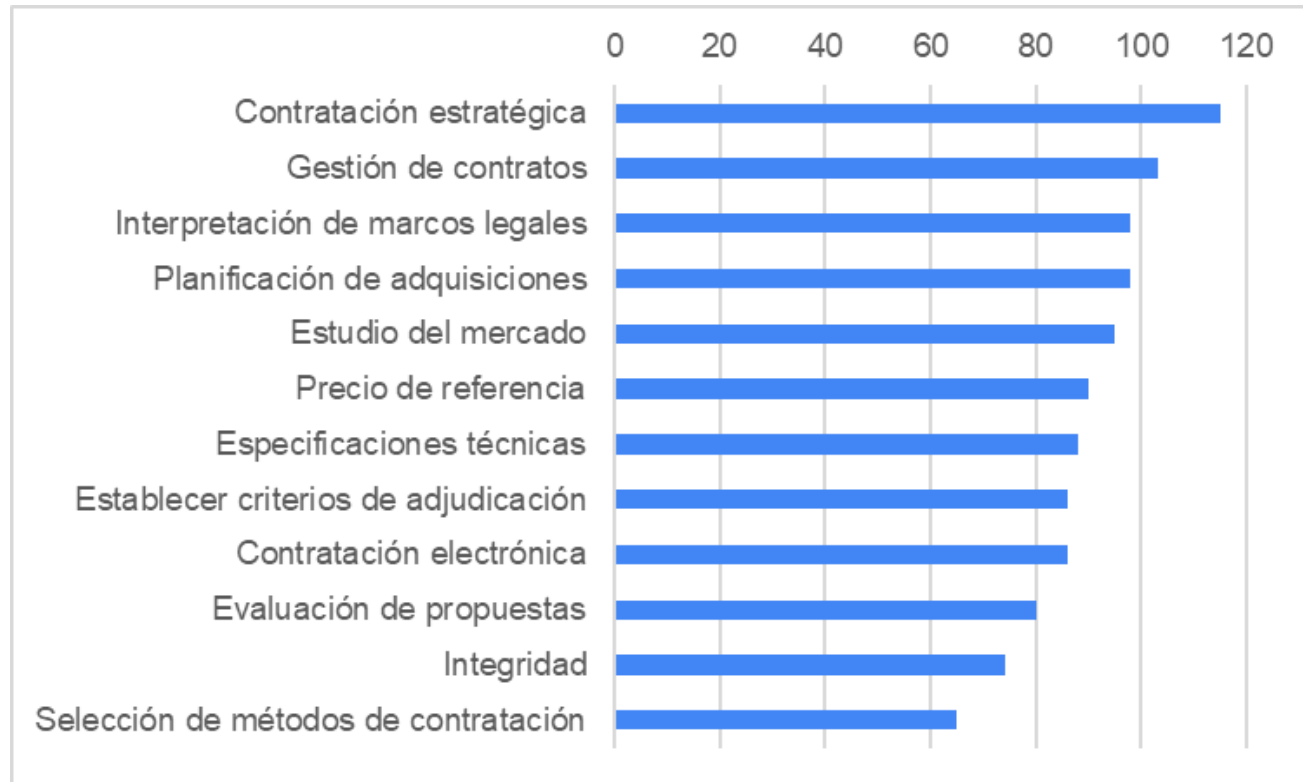


PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA



Los funcionarios enfrentan los retos de su capacidad en varios temas

La contratación estratégica ha sido identificada como el reto principal para la capacidad de los funcionarios de contratación pública.



Note: 35 entidades públicas proporcionaron una respuesta válida. Se solicitó a cada autoridad contratante que calificara cada uno de los temas en términos de retos para fortalecer la capacidad. Luego, el resultado se resumió después de la conversión de acuerdo con la siguiente regla de puntuación: primer reto (mayor reto) = 4 puntos, segundo reto = 3 puntos, tercer reto = 2 puntos, cuarto reto (tema menos desafiante) = 1 punto

Fuente: Preparado de acuerdo con las respuestas a la encuesta de la OCDE



Costa Rica necesita fortalecer el mecanismo de profesionalización

Situación actual sobre la profesionalización de los funcionarios de contratación pública en Costa Rica

Tema	Disponible	No disponible	Note
Evaluación de la capacidad en el pasado		x	
Estrategia para la profesionalización y capacitación		x	DPPL lo prevé.
Modelo de competencia		x	
Marco de certificación		x	DPPL lo prevé.
Capacitación para los funcionarios	x		DPPL lo prevé.
Capacitación para el sector privado		x	
Sistema de formación práctica (OJT, intercambio de trabajo, prácticas, etc.)	x		En algunas autoridades contratantes
Mesa de apoyo		x	Solo para SICOP y contratación estratégica
Manual / guía	x		Guía para la contratación estratégica. DPPL lo prevé.
Documentos estandarizados	x		Cada autoridad contratante los prepara.
Mecanismo de incentivos		x	
Paso profesional / promoción		x	
Collaboration with knowledge centre (universities etc)	x		DPPL lo prevé. Disponibilidad de programas de maestría
Comunidad de práctica		x	DPPL lo prevé.
Ventanilla única en línea para portal de contratación pública		x	

Fuente: Preparado principalmente en base a las respuestas de Costa Rica a la Encuesta de contratación pública de la OCDE 2018



Recomendaciones

- Reconocer contratación pública como **una tarea profesional**
- **Evaluar y identificar la capacidad de los funcionarios** de contratación pública para definir la **estrategia de profesionalización** y capacitación
- Implementar **el marco de certificación** que DGABCA (DCP en el future) está desarrollando
- Desarrollar **el marco de competencia**
- Desarrollar **plan de capacitación** en base a la evaluación de la capacidad; (funcionarios públicos y sector privado)
- Mejorar la **cobertura y la calidad** de las directrices, manuales y plantillas estandarizadas, así como al establecer una mesa de apoyo



PARTICIPACIÓN



Consultas para reformar el sistema de contratación pública

→ El nuevo proyecto de ley lo menciona claramente

Supervisión del gasto en contratación pública

→ SICOP es una herramienta compleja que es difícil de usar/
control social

Consultas sobre las necesidades de los ciudadanos

→ El nuevo proyecto de ley no prevé este mecanismo

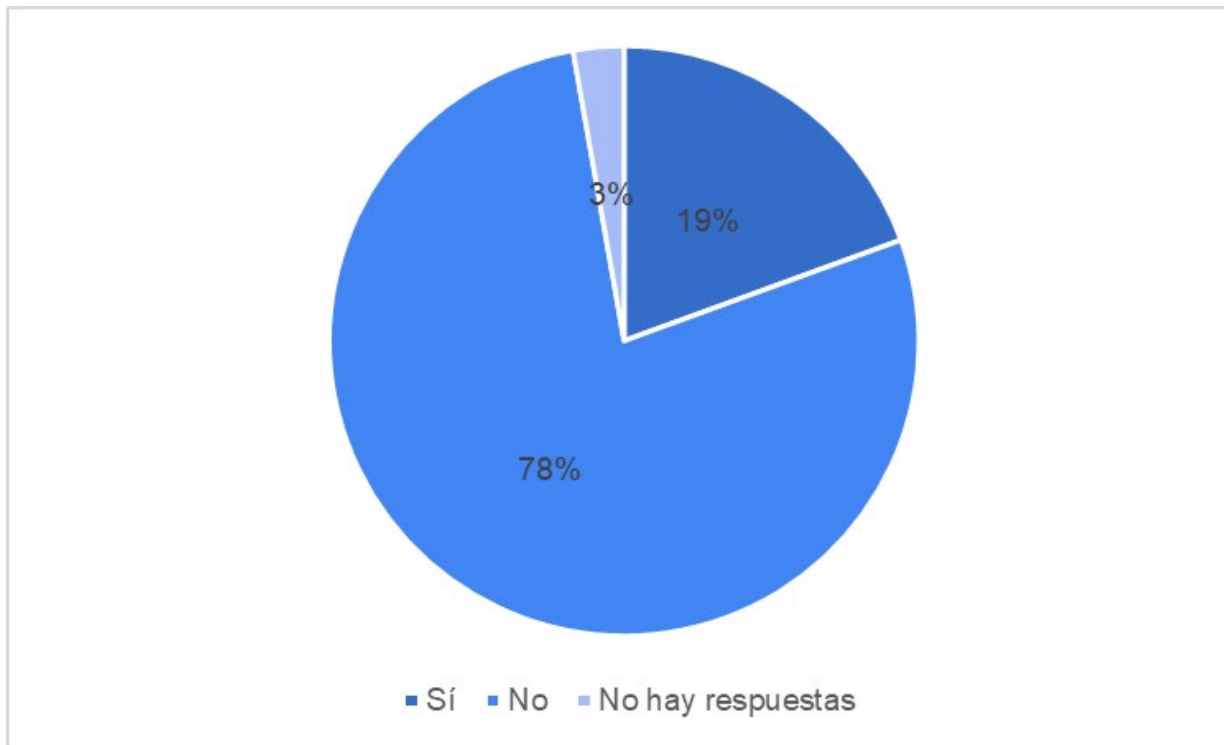
Supervisión de los procedimientos individuales

→ El nuevo proyecto de ley no prevé un mecanismo de control social directo



La participación en contratación pública no está profundamente arraigada en Costa Rica

¿Su organización ha invitado a una sociedad civil a participar en las actividades relacionadas con la contratación pública?



Note: 36 entidades públicas proporcionaron una respuesta válida

Fuente: Preparado de acuerdo con las respuestas a la encuesta de la OCDE



Recomendaciones

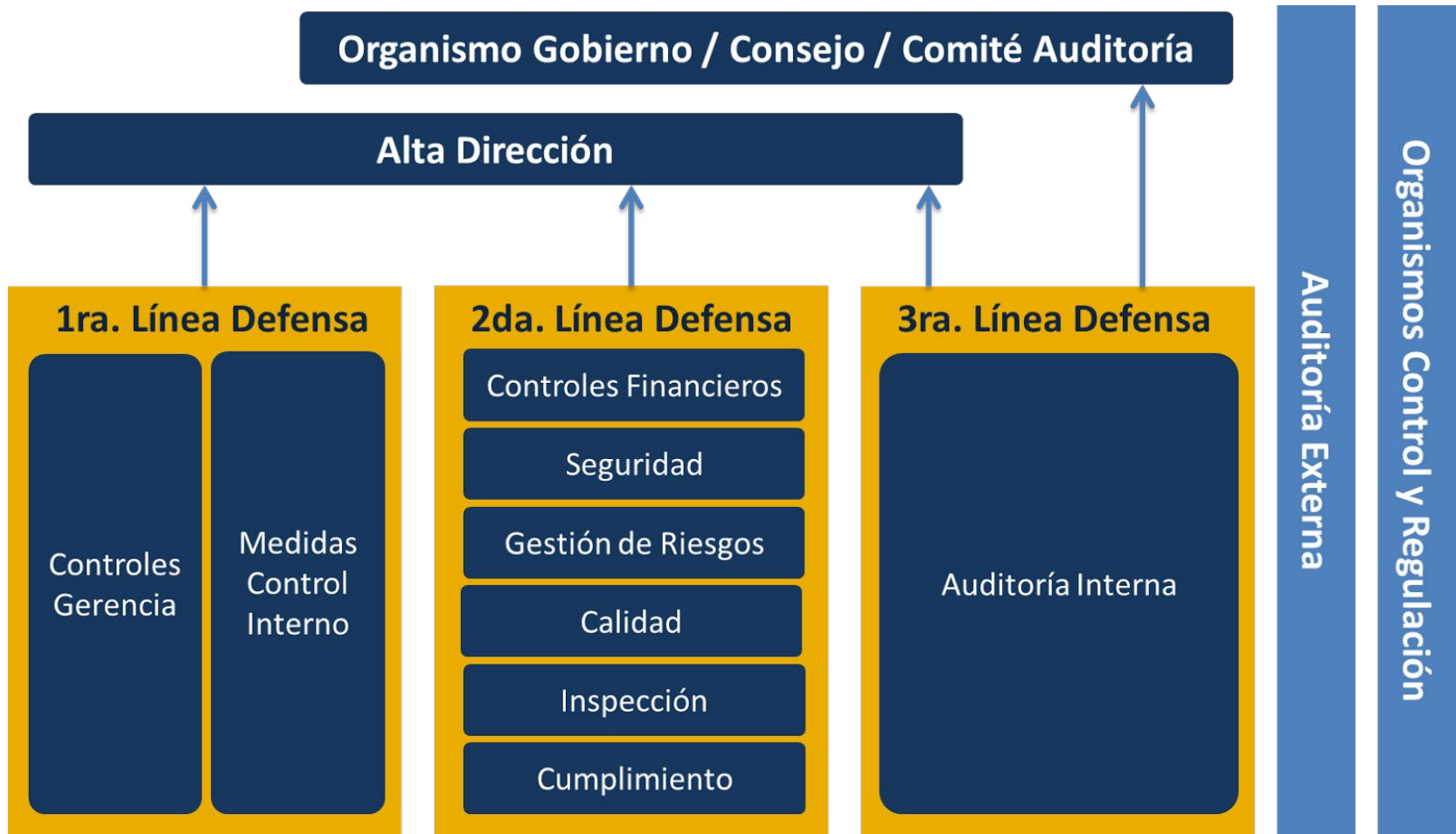
- Ofrecer **más oportunidades** de participación
- Mejorar el *SICOP* como herramienta para obtener la información
- Fomentar un sistema de presupuesto participativo
- Adoptar un mecanismo de **control social directo**



CONTROL



Sistemas de control efectivos requieren tener un marco institucional sólido





Situación bajo el marco regulatorio actual

Marco regulatorio/ institucional actual:

- CGR realiza el **control ex ante** para excepciones a licitaciones competitivas
- CGR / **organismo de remedios**
 - Asunto de segregación de tareas
- CGR realiza el **control paralelo**

Resultados de la encuesta de la OCDE:

- El 25% de las autoridades contratantes consideran que el sistema de **ex ante control** es "eficiente" / 58% "moderado"
- las opiniones de las autoridades contratantes sobre el control **ex post control** de la CGR son en su mayoría positivas: 36% "eficiente", 53% "moderado"



Cambio en el Nuevo Proyecto de la Ley

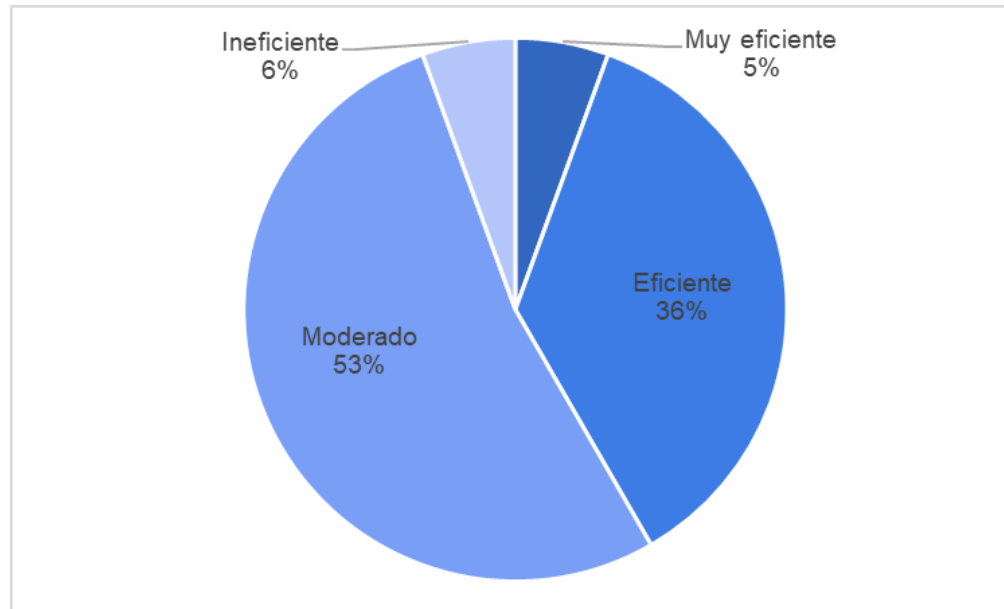
- **CGR ya no realiza ex-ante control** (Se respeta la segregación de tareas)
 - el jerarca de la institución deberá acreditar la procedencia de utilizar la excepción

- Se estipula que la DCP estará a cargo de **gestionar los riesgos de contratación pública** y adoptar medidas de control para mitigar esos riesgos.



Pasar de ex ante a ex post requiere contar con un sistema de control interno sólido (incluida la auditoría interna)

Realimentación de las autoridades contratantes sobre la eficiencia de la auditoría interna



Note: 35 entidades públicas proporcionaron una respuesta válida
Fuente: Preparado de acuerdo con las respuestas a la encuesta de la OCDE



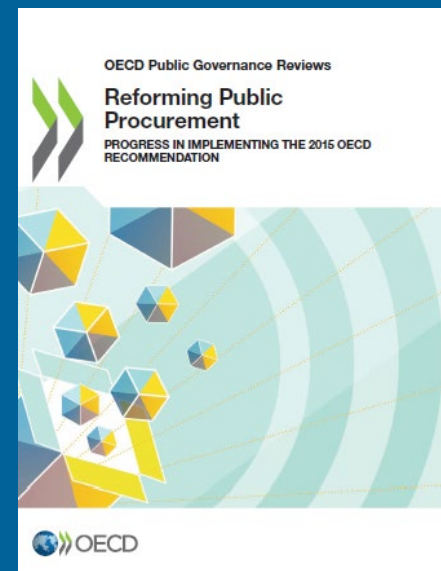
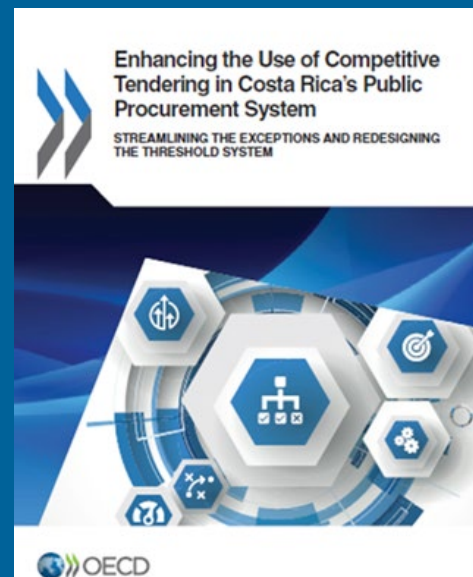
Recomendaciones

- Realizar una **evaluación detallada de la eficiencia y la efectividad del sistema de control interno** en la contratación pública antes de eliminar los mecanismos de control ex ante.
- En base a esos resultados, **reforzar el sistema de control interno** (incluida la capacidad de los auditores internos)
- Desarrollar una **estrategia de gestión de riesgos** en la contratación pública
- Considerar la posibilidad de **promover aún más el uso del control paralelo o concurrente** en proyectos específicos basados en solicitudes de entidades públicas o del gobierno o la asamblea legislativa



GRACIAS

Para mayor información sobre el trabajo de la OCDE acerca de
contratación pública



<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>