

Hacia un modelo de compras electrónicas costarricense¹

Juan Carlos Barahona, Ph.D.
INCAE Business School

Andrey M. Elizondo, MIB
Centro de Innovación
INCAE Business School

Ing. Gustavo Jiménez
Centro de Innovación
INCAE Business School

INTRODUCCIÓN

En América Latina, diversas reformas a los marcos jurídicos e institucionales, son muestra de los esfuerzos por mejorar la prestación de servicios públicos, pero su recurrente fracaso, hace pensar que tal vez la línea de reformas elegida no sea la más adecuada, pues hasta ahora se han centrado en estrategias prohibicionistas con predominio de lo jurídico, en donde el espacio a nuevas vías, como la alternativa tecnológica, se ve muy reducido. A pesar de ello, el desarrollo del gobierno electrónico es una alternativa que ya está siendo explorada por algunos países de la región[1]. En algunas áreas Costa Rica empieza a tener una clara ventaja frente a los países centroamericanos pero no así con los países de ingreso medio de América Latina que son o serán sus reales competidores en la medida en que profundicemos nuestra participación en los mercados de mayor valor agregado a nivel mundial.

Un elemento fundamental en la modernización del Estado es la incorporación de tecnologías de información para la automatización de procesos y esa tarea empezó hace décadas¹. Sin embargo, el concepto de e-government va mucho más allá. Es una oportunidad de adoptar un paradigma basado en la búsqueda de mecanismos de colaboración más efectivos entre las distintas entidades públicas, e incluso los mismos ciudadanos para atender problemas complejos y compartidos, teniendo como fin la eficiencia en la prestación de servicios y la eficacia en la atención de los usuarios. Las nuevas tecnologías y modelos de gestión abren también la posibilidad de construir mejores y más productivas relaciones con el sector privado, la academia, la comunidad inversionista y todo tipo de organizaciones nacionales o internacionales.

Costa Rica no resulta ajena a este cambio. En la década del año 90 por ejemplo, el Ministerio de Educación se convirtió en la primera organización de este tipo en tener página web, adelantándose a Estados Unidos, Francia y la misma UNESCO y el Ministerio de Hacienda puso al país en alto al convertirlo con el apoyo del BCIE en la primer nación del planeta en poner en línea, abierto al público, las declaraciones aduaneras. Aunque por su complejidad y relevancia estos proyectos han gozado de diferentes niveles de apoyo, el Estado costarricense ha venido impulsando la digitalización de los procesos y servicios públicos. Su más importante éxito, por su complejidad y sus logros, es posiblemente la automatización parcial del sistema de aduanas mediante el TIC@[2, 3], expresión informática de una reforma aduanera que en una década logró desmaterializar buena parte del proceso aduanero, al permitir el rediseño de procesos y eliminar el manejo innecesario e ineficiente de papeles, y al lograr más transparencia en todo el proceso de importación y exportación de productos e insumos.

Desde el inicio de la Administración Arias, este tema se ha visto como una importante oportunidad de reforma del estado y de mejora de la competitividad[4]. En el Plan de Acción Gobierno Digital 2008-2010 se definieron tres grandes proyectos prioritarios para lograr mayor transparencia y calidad en los servicios que presta el Estado. Estos proyectos son: la intranet gubernamental, sistema de compras electrónicas y el proyecto de tributación digital[5]. De los tres, la puesta en marcha de la digitalización efectiva de las compras del Estado costarricense es la que presenta más retos pero también es la más atractiva en momentos de crisis internacional pues no solo logra eficiencias para el Estado, al aumentar cantidad y calidad de oferentes sino que crea un mecanismo para dar acceso a muchas empresas de todo tamaño que hoy prácticamente no tienen la posibilidad de participar como oferentes en las compras de bienes

¹ En 1944 se creó la Oficina Técnica Mecanizada, como parte de la Tesorería Nacional. Tiene sus orígenes en el contrato de arrendamiento de equipo de registro unitario N° 1634 entre el Ministerio de Hacienda y la I.B.M. de Costa Rica.

y servicios de las instituciones públicas². En los últimos doce meses este tema ha sido objeto de más de 40 artículos de periódico y múltiples foros, no solo por su importancia sino también porque los ensayos hechos hasta ahora no están siendo percibidos como una solución efectiva a un problema cada vez más evidente[6]. La principal evidencia de que existe un serio problema es la concentración de las compras públicas en unos pocos proveedores. Un estudio de 2008 reveló que únicamente 20 empresas vendan el 40% de los bienes y servicios que compra el Estado costarricense, aproximadamente un 8% del PIB[7]. La experiencia internacional ha sido muy positiva en crear una base mucho mayor y una mejor distribución de las compras entre muchos proveedores y además augura ahorros cercanos al 2% del PIB[5].

Este documento, es la actualización de una investigación conjunta, realizada a inicios de 2008, entre la Secretaría de Gobierno Digital del Gobierno de Costa Rica (SGD) y la Cátedra de Gobierno Digital del INCAE. La versión original fue un diagnóstico rápido del estado de las compras electrónica en el mundo y en el país, que permitiera el establecimiento de una línea base para repensar el modelo de compras del país. Después de un año y como parte de un esfuerzo de investigación financiado por el Grupo ICE, este documento revisa y profundiza en los hallazgos del esfuerzo anterior y agrega algunos nuevos que en su conjunto nos han permitido formarnos una opinión sobre la naturaleza de fondo del problema y las características que debe tener la solución que se busque.

La investigación incluye el análisis de referencias de las mejores prácticas internacionales en la materia. Se incorporan las principales características de los modelos y estrategias seguidas por Chile, Panamá, México, Brasil y Corea; países cuyos resultados y experiencias obtenidas, los ubican entre los casos

² El Plan Escudo presentado por el Gobierno, argumenta que la crisis internacional significará para nuestra economía una contracción fuerte y que probablemente se reflejará en el aumento de la pobreza y el desempleo, y para lo cual señala como prioridad el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el apoyo de las empresas que sirven de proveedores del sector público.

exitosos de e-Procurement público. Las barreras identificadas en el estudio anterior son revisadas ante la nueva evidencia.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Gobierno electrónico refiere al uso de tecnología para ampliar el acceso a información y servicios gubernamentales a la ciudadanía. En todas partes, la prestación de servicios comerciales por medios digitales se ha desarrollado con mayor velocidad en el sector privado (“e-commerce”, “e-business”, etc.). En este aspecto, los gobiernos han estado rezagados frente al sector privado, sin embargo, la última década ha visto evolucionar la capacidad de distintos estados que, con distintos niveles de éxito, van logrando apropiarse de este nuevo canal de prestación de servicios que ofrece, además, el potencial de cambiar la relación entre el gobierno y los gobernados.

El rezago del Estado frente a las aplicaciones comerciales no es difícil de explicar. Los “e-business” tienen una audiencia específica a la que le apuntan y, por lo tanto, cuentan con una demanda que les da señales sobre la calidad y efectividad del medio electrónico que está siendo utilizado como canal de venta. A pesar de todo su potencial, los niveles actuales de penetración de Internet y de digitalización de la cultura en la mayoría de las naciones de ingreso medio y bajo dificultan el desarrollo de una demanda importante por parte de la ciudadanía. La excepción, sin embargo, se da cuando el servicio es consumido por nichos muy específicos, como es el caso de los empresarios que aspiran a venderle al Estado o el de los gobiernos que buscan comprar de la forma más eficiente y transparente posible los bienes y servicios que requieren. La digitalización de la recolección de impuestos, las aduanas y las compras son usualmente proyectos prioritarios en las naciones que incursionan en Gobierno Digital pues tienen la virtud de generarles una mayor cantidad de recursos.

El tema de compras digitales ha cobrado mayor interés en la agenda de organizaciones de alcance mundial y regional lo incorporan como parte de sus esfuerzos por promover y apoyar una mayor

eficiencia y transparencia de los Estados. Así por ejemplo, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) ha manifestado su preocupación por el tema y al respecto indica muy claramente que un sistema de contrataciones públicas “debe ser lo más transparente posible, ya que constituye el punto de contacto más significativo entre el sector público y el sector privado, lo que facilita un ambiente libre de corrupción”[8].

En América Latina, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) busca el intercambio de experiencias y sistematización de información referente a las contrataciones públicas de los estados mediante la creación y mantenimiento de “La Red Interamericana de Compras Gubernamentales” y publicó también un manual de contratación pública electrónica para América Latina cuyo objetivo fundamental es el de establecer las bases conceptuales para un modelo de procesos, interoperabilidad y legal de la contratación pública a nivel regional[9].

MEJORES PRÁCTICAS

La designación de una mejor práctica se fundamenta en el análisis y evaluación tanto de los aspectos tecnológicos y procedimentales que debe caracterizar un sistema, como de todos los aspectos legales, de transparencia y eficiencia del servicio y de la información que se le brinda a las empresas y los ciudadanos. Sin embargo, la información tiende a ser relativamente escasa o poco profunda. Obtuvimos información sobre mejores prácticas europeas, pero esta está enfocada a funcionalidades específicas y para fines de este documento nuestro enfoque está en las características generales del modelo y sus resultados. Los temas puntuales sobre funcionalidades de un sistema de compras se recogieron en un documento que es parte de esta misma investigación y que plantea una propuesta concreta de implementación de una solución al tema de compras públicas en Costa Rica[10].

CHILE

El Estado chileno estructuró su sistema de compras y contratación de bienes y servicios como un mercado electrónico, basado en una plataforma de comercio

electrónico que se denomina ChileCompra. Se concibió como una reforma integral del modelo anterior, creando una nueva normativa y nuevas reglas para las transacciones entre el Estado y todas sus dependencias y los proveedores[11, 12]. En ChileCompra participan todos los organismos públicos excepto las empresas estatales que por ley no están adscritas al sistema. Como aspecto relevante, obliga a que toda la documentación que circula relativa a un proceso de compra tiene que estar publicada en Internet. El ciclo de contratación, en todas sus etapas, se realiza por medios electrónicos utilizando formularios dinámicos que tienen plena validez legal, desde la creación de una solicitud de adquisición hasta la recepción de la factura electrónica y el pago.

Chile utiliza un catálogo único de proveedores con más de 300 mil empresas inscritas, de las cuales 80 mil participan activamente en el mercado electrónico.

Institucionalmente, se crea la Dirección de Compras y Contratación Pública mediante una nueva ley de compras públicas, creando la figura de un ente rector responsable de toda la reforma al mercado de las compras públicas. Depende del Ministerio de Hacienda y está sometida a las directrices del Presidente de la República. Igualmente, mediante ley se crea un tribunal de contratación pública, como una instancia independiente para conocer y resolver los reclamos de los proveedores.

ChileCompra es el nombre del sitio Web de la Dirección de Compras y Contratación Pública, la plataforma tecnológica integra varios sitios que en conjunto permiten se realice el proceso de compras electrónicas. De esta manera, la plataforma de licitaciones, cuyo nombre es MercadoPublico, permite a los proveedores registrarse, ver las licitaciones, y realizar las ofertas. La plataforma de proveedores, ChileProveedores, contiene la información relevante tanto del registro como del historial de proveedores. Ahí quedan registrados los datos que ingresen los proveedores a través de mercadopublico.cl o en las oficinas de atención de público de ChileCompra. Por otra parte, ChileCompra Express es el medio para llamar a los proveedores de ciertos rubros de uso masivo y

transversal a participar en licitaciones públicas de convenios marco.

La administración de la plataforma tecnológica, bajo la que opera ChileCompra, estuvo a cargo, en sus inicios, de la empresa SONDA. La cual brindaba los servicios de soporte, seguridad, “housing”, hospedaje, plataforma, herramientas de inteligencia de negocios, así como la capacitación a los usuarios³. Sin embargo, con el advenimiento de ChileCompra 2.0, enmarcada en el Plan 2008-2010, la operación de la plataforma fue subdividida en funcionalidades y adjudicada respectivamente a varias compañías, en un aparente esfuerzo por disminuir el poder que representaba un proveedor único.

La estrategia chilena se basó no solamente en la introducción de una tecnología integral y de punta, sino también en la definición y actualización de procesos y reglas. Es decir, nueva normativa y nuevos esquemas de contratación, como lo fue la modalidad de “mejor valor del dinero” y no el menor precio. Igualmente, se puso mucho énfasis a la parte de interoperabilidad, estándares, certificaciones de empresas y pagos oportunos. Existe un único catálogo electrónico de productos y servicios al que acceden todos los organismos públicos y el cual contiene precios y especificaciones técnicas de los bienes licitados. Dicho catálogo puede ser actualizado directamente por las mismas empresas o proveedores interesados.

El componente de educación y formación se ha considerado un aspecto fundamental y prioritario en la implementación de la reforma. Para ello se han hecho alianzas estratégicas con instituciones de educación superior, para ofrecer programas de formación a nivel universitario mediante esquemas virtuales y/o presenciales.

Según la Dirección de ChileCompra, en cuanto a ahorros, se estima el ahorro anual producto de la utilización del Portal de ChileCompra en 70 millones de dólares anuales, como consecuencia de la mayor cantidad de ofertas, precios más competitivos y la reducción de horas/persona producto de la simplificación de los trámites. En la actualidad el

sistema sirve a cerca de 900 organismos públicos que componen todas las instituciones del Estado. Además cuenta con alrededor de 300,000 empresas registradas, de las cuales aproximadamente 70,000 llevan a cabo transacciones comerciales con el Estado. Se han obtenido ahorros promedio de un 5% en los precios negociados. Además, entre los proveedores, las micro, pequeñas o medianas empresas (Mipymes) cuentan con una participación superior al 90% de las adjudicaciones.

El proceso de compras electrónicas ha recibido varios reconocimientos de organismos internacionales, como el otorgado por la OEA en setiembre del 2004, otorgado por considerarse uno de las mejores prácticas en la región latinoamericana en materia de compras y contratación pública electrónica.

MÉXICO

La estrategia para desarrollar un nuevo modelo para la contratación de bienes y servicios para el Estado mexicano, provino de la Secretaría de la Función Pública, en el año de 1996, por lo cual a México se le considera como el pionero a nivel latinoamericano en compras electrónicas. Actualmente dentro de dicha Secretaría existe la Unidad de Gobierno Electrónico y Políticas de Tecnologías de la Información, para gestionar aquellos proyectos relacionados con gobierno electrónico.

En un inicio el sistema consistía en un portal, denominado CompraNet⁴, en donde los ciudadanos podían conocer todos los procesos de licitación que realizaban las instituciones públicas. Este sistema integraba todo el ciclo de contratación de bienes y servicios, basado en el comercio electrónico y la infraestructura de firma digital, con información sobre el marco legal y estadísticas de medición de rendimientos y eficiencia del sistema y el modelo.

En el año 2006 la plataforma CompraNet llevó a cabo transacciones por un monto aproximado a los \$30 billones anuales. Publicando el 100% de las

³ ChileCompra Informa, agosto 2003.
<http://foros.chilecompra.cl/mail/informativo/1/n6/index.html>

⁴ www.compranet.gob.mx

licitaciones y llevando a cabo un promedio de 30,000 licitaciones anuales⁵.

A finales de 2006 inició la operación de la nueva versión del sistema, denominada CompraNet Plus, la cual agrega nuevas funcionalidades y marcos regulatorios que agilizan las compras y las gestiones de los ciudadanos y las empresas. La nueva versión de CompraNet está basada en el rediseño de procesos y en la actualización de la plataforma tecnológica, mediante la aplicación de mejores prácticas de e-procurement y la utilización de la herramienta SAP para el acceso a la información y a los procesos de negocio por medio de un portal, así como para automatizar los procesos que tienen lugar entre el abastecimiento y suministro[13].

De la misma forma existe un único registro de proveedores, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, con participantes activos para unas 7,000 unidades compradoras a nivel federal. Para garantizar la calidad del proceso, se mantienen las normas ISO 9001:2000.

BRASIL⁶

Brasil cuenta con un sistema integrado de administración de servicios generales, creado por el Ministerio de Planificación. El portal es un conjunto de subsistemas integrados y relacionadas con la gestión de compras a nivel del Estado Federal, entre los que están los subsistemas de catálogo, pagos, ciclo de compras, entre otros.

Para la actualización del modelo, se crea una nueva ley en la que se establece la obligatoriedad de la participación por parte de todas las instituciones del Estado Federal y se definen nuevas modalidades de compras, con el fin agilizar y transparentar el proceso. Entre las modalidades definidas se tienen la cotización electrónica, por invitación, por comparación de precios, concurrencia y subasta reversa. Igualmente se establece el principio de pago del mejor precio y no necesariamente del menor

precio. La fiscalización está a cargo del ente contralor de la república.

La modalidad subasta reversa es la que ha tenido mayor impulso por lo novedoso de la misma y se aplica en forma obligatoria para todo el estado federal, en el cual no hay límite de valor para su utilización. La misma puede ser hecha en forma presencial o electrónica. Su utilización permitió obtener grandes reducciones en costos y tiempos del proceso y se han estimado en \$3.000 billones las economías producto del uso masivo, a nivel de todo el Estado Federal, de ésta modalidad. El tiempo promedio de duración de una compra mediante esta modalidad es de 10 días.

La reforma partió de una revisión integral de la legislación y se actualizó tomando como base las mejores prácticas a nivel mundial. Para su implementación se desarrolló una herramienta basada en plataforma abierta (software libre) y una estrategia extensiva de capacitación de todos los funcionarios estatales involucrados en el proceso de compras.

El registro de proveedores del gobierno federal, posibilita la actualización y consulta en tiempo real de la situación jurídica y fiscal de los participantes en un determinado proceso. Es un módulo del sistema, desarrollado en plataforma Web que facilita el acceso de empresas extranjeras y la fiscalización por parte de la sociedad. Por otra parte el registro de mercancías utilizado por la plataforma es el SINACAT (Sistema Nacional de Catalogación), el cual impone un lenguaje uniforme de identificación de bienes y servicios en ámbito nacional.

Brasil utiliza el poder de compra del Estado, para fomentar e impulsar el desarrollo de sectores estratégicos como las Mipymes y otros sectores prioritarios para el desarrollo del país, como el de las tecnologías de información. El nuevo modelo incentiva la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas. La participación de estas empresas se incentiva mediante capacitación en el uso de la plataforma tecnológica y sobre los procesos y alcances que ofrece la legislación. La nueva ley contempla el establecimiento de normas que apoyen y favorezcan a las Mipymes y su capacidad de transar con el Estado. Así por ejemplo,

⁵ Red Interamericana de Compras Gubernamentales. CompraNet Plus Sistema de contrataciones gubernamentales y administración de obra pública. 2006.

⁶ Con base en la conferencia "Estrategia y Avance de la Modernización de las Compras Públicas en Brasil" impartida por el señor Vinicio Rossetto. Costa Rica, Setiembre 2007

en grandes contrataciones, las empresas participantes deberán desarrollar alianzas estratégicas con pequeñas empresas cuya participación no deberá ser menor a un 30% del monto negociado⁷.

Dispone de tecnología “datawarehouse” que permite llevar a cabo análisis de datos y determinar patrones de comportamiento de las compras. La herramienta integral ha sido donada a otros países tales como Perú y Bolivia.

El sistema ComprasNet cuenta en la actualidad con aproximadamente 280,000 proveedores, 45,000 usuarios y 4,200 unidades de gestión de todo el Estado Federal y es de uso obligatorio por todos los estados, en aquellas licitaciones que utilizan recursos provenientes del Estado Federal[14].

COREA

El Estado Coreano se ha convertido en el líder mundial en compras electrónicas, mediante la implementación de su sistema de gestión denominado Koneps (Korea On Line e-Procurement System), el cual se ha desarrollado como el proyecto más representativo de lo que es su estrategia de gobierno digital⁸.

En Corea existe una instancia rectora de las compras del Estado denominada Public Procurement Service (PPS) adscrita al Ministerio de Economía, la cual inicia su estrategia de implementación de un sistema electrónico de compras en el año 1997 y en la actualidad definirse como un verdadero y el más grande “marketplace” del mundo, o bien como ellos mismos lo denomina un “total shopping mall”, en los que existen mecanismos transparentes y eficientes, basado en tecnología móvil y servicios inteligentes (servicios ubicuos) para llevar a cabo todas las contrataciones del Estado[15].

Al igual que Chile, Koneps se define como un mercado virtual y como una ventanilla única para la ejecución de todas las transacciones de la contratación pública entre las empresas y el Estado. En Koneps todas las licitaciones se encuentran en línea y todo el proceso se lleva a cabo en forma

digital mediante un expediente electrónico único por caso tramitado.

Mediante la interfaz de KONEPS los oferentes pueden monitorear en tiempo real, el proceso de proveeduría. Los proveedores se incluyen una única vez en el sistema y con eso pueden participar en cualquier licitación del Estado. Por medio del portal y un mercado virtual en tiempo real pueden interactuar decenas de miles de proveedores con decenas de miles de compradores.

El sistema es usado por cerca de 37,000 organizaciones públicas, dado el modelo descentralizado de gestión pública de esa nación. Por el lado empresarial, existen alrededor de 170,000 empresas registradas. Aproximadamente el sistema recibe 180,000 visitas diarias, y realiza 140,000 intercambios de documentos electrónicos por día. A nivel de beneficios económicos, se estima que anualmente se obtienen ahorros por aproximadamente \$ 4,500 millones producto de una mejor gestión de las compras del Estado. Igualmente, para las empresas ha significado una reducción del 91% de sus costos de venta al sector público, aproximadamente \$ 4,100 millones producto de la simplicidad de la forma en transar con el Estado⁹.

Dentro de las funcionalidades innovadoras ofrecidas por Koneps se tiene que toda la información de las contrataciones está disponible vía Internet, centralizada a través de un expediente electrónico de todo el proceso, obtenido y consultado en tiempo real. Las empresas pueden llevar a cabo sus participaciones en cualquier momento y lugar utilizando para ello incluso dispositivos móviles (PDA y telefonía celular) y no requieren de presentación de documentos o trámites presenciales.

La arquitectura del sistema está diseñada para que este sea capaz de vincularse con los sistemas de abastecimiento e información de todas las instituciones públicas, financieras y de control. Está diseñado siguiendo el modelo de negocio de Proveedor de Servicios de Aplicación y puede ofrecer o integrarse con todas las funcionalidades del proceso de proveeduría. La plataforma tecnológica

⁷ <http://www.comprasnet.gov.br/>

⁸ www.g2b.go.cr

⁹ PPS Koneps presentation www.pps.go.kr.

está desarrollada en JAVA que es un lenguaje abierto y está diseñado para hacer un uso extensivo de servicios web. Está organizada por capas y permite la interacción de todos los usuarios con las bases de datos nacionales de proveedores, usuarios y productos. Facilita la compatibilidad con otros sistemas de e-commerce, ya que cumple con el Estándar Universal de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC, por sus siglas en inglés)[15] y cuenta en la actualidad con un registro de aproximadamente 120,000 productos.

El modelo coreano se ha tomado como la mejor práctica a nivel mundial y ha sido la base para el desarrollo de modelos de compras de varios países alrededor del mundo, recibiendo premios de organismos internacionales, tales como la ONU, OECD y del Consejo de Asia Pacífica, como la mejor práctica en contrataciones públicas.

PANAMÁ

La secretaría de Innovación Gubernamental es la responsable en Panamá del gobierno digital. A pesar de que el proyecto de compras electrónicas es relativamente nuevo, ya tiene logros en cuanto a ahorros, transparencia, participación y tiempos de ejecución del ciclo de compras. Un elemento clave en el proceso de transformación de compras es la obligatoriedad del uso de la plataforma tecnológica denominada PanamaCompra¹⁰, incluidas en la nueva ley y reglamento de contratación pública.

En esta nueva ley se crea la Dirección General de Contrataciones Públicas, como una entidad autónoma con facultad para regular los procedimientos de compras del Estado y definir la participación obligatoria de todas las instituciones del Estado en un único sistema. Adicionalmente, se crean y operan nuevos esquemas de contratación tales como contratación menor, licitación pública, licitación por mejor valor, licitación convenio marco, subasta en reversa y contrataciones directas.

Existe un único catálogo electrónico de productos y servicios y un único registro de proveedores, los cuales son administrados directamente por la

Dirección de Contrataciones Públicas y su consulta es obligatoria para las instituciones contratantes y para las empresas participantes. PanamaCompra permite la publicación de los avisos de convocatoria, publicación y modificación del cartel, resoluciones, notificaciones, generación de las órdenes de compra y un registro histórico de los avisos de convocatoria.

El alcance del portal abarca 117 instituciones, entidades del gobierno central, entidades autónomas y semiautónomas, intermediarios financieros, y sociedades anónimas en la que el Estado es propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio. Desde el año 2006, se han realizado 8 millones 300 mil visitas al portal electrónico, el cual cuenta con más de 10 mil usuarios. A la fecha, en dicho sistema se han tramitado aproximadamente unas 60,000 contrataciones y cuenta con aproximadamente 7500 empresas participantes. Las contrataciones adjudicadas superan los 359 millones de dólares¹¹.

Panamá mantuvo interés en implementar la plataforma coreana, sin embargo esta opción fue descartada. Por lo que durante el 2009 el sistema actual de compras del Estado, se integrará con una nueva plataforma adquirida por \$2,6 millones de dólares a la empresa chilena SONDA[16]. No pudimos sin embargo encontrar información oficial sobre las razones de esta decisión. Esta versión está basada en una tecnología estándar e integradora de procesos fundamentada en el modelo "Service Oriented Architecture" (SOA). Además contemplará la integración tecnológica de los servicios y capacidades actuales con los sistemas financiero, presupuestario y control previo, e incluirá la introducción de la firma electrónica para órdenes de compra y propuestas en línea¹².

Numerosas iniciativas han sido abordadas por la comunidad internacional para fortalecer el desempeño de las adquisiciones públicas por medios electrónicos. En todos los países referenciados, estas iniciativas estuvieron acompañadas de la respectiva modernización del marco jurídico. En cuanto a la plataforma tecnológica, algunos países realizaron desarrollos de software a la medida, mientras que

¹⁰ PanamaCompra. <http://www.panamacompra.gob.pa>

¹¹ PanamaCompra. <http://www.panamacompra.gob.pa>

¹² PanamaCompra, Boletín N. 20, noviembre 2008

otros eligieron adaptar una solución tecnológica ya disponible en el mercado. De la misma manera en que la administración de la plataforma se lleva a cabo en algunos países por entidades gubernamentales, otros optaron por la tercerización de la gestión tecnológica. Sin embargo, en todos los casos, se han registrado ahorros importantes como resultado de la puesta en marcha de las compras digitales.

No todos los países continúan operando con su plataforma de compras original. Algunos han tenido que hacer el relanzamiento por razones de estrategia como Chile, actualización tecnológica como México o para sustituir un intento de desarrollo interno por un producto comprado a terceros como es el caso de Panamá.

De esta muestra, Corea es quien lleva la delantera, su plataforma tecnológica y es un referente a nivel mundial sobre buenas prácticas administrativas y técnicas de e-procurement. De igual forma, casos como el de Chile y Panamá, merecen especial atención por su cercanía geográfica, afinidad cultural, institucional e histórica con Costa Rica. Los pasos dados por estos países y las lecciones aprendidas deben ser punto de referencia para Costa Rica, no solo en las elecciones hechas sobre modelo y tecnología, sino también sobre el proceso de implementación y su evolución.

Partiendo de la experiencia internacional y en lo que se pueden denominar buenas prácticas: ¿Cuál es la situación de Costa Rica en compras públicas electrónicas?, ¿Se han dado avances significativos en las instituciones públicas?, ¿Cumplen las plataformas existentes con los estándares internacionales de e-procurement?

COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS EN COSTA RICA: ANTECEDENTES

En el caso de Costa Rica el gobierno ha declarado el tema de compras electrónicas como prioritario[5]. Otros grupos también han expresado su interés y apoyo a que este proyecto cuente con el mayor apoyo posible por el impacto positivo que puede tener también en el clima de negocios de la Nación[17]. Asimismo, la Contraloría General de la

República señala que uno de los principales retos en el tema de compras públicas es la "...gestión electrónica de compras estatales, lo que permitirá incrementar la cantidad de oferentes, disminuir las barreras que experimentan las pequeñas y medianas empresas ante la reducción de costos de información y transacción, una mayor eficiencia en la gestión de compras traducida en menores precios y mejoras en la calidad de los bienes y servicios que se adquieren" [18].

Un estudio[19] realizado por el BID y el Banco Mundial, en 2006, señala que entre los problemas que han caracterizado los esfuerzos, se encuentra la ausencia de una propuesta que efectivamente pueda pasar en línea el 100% de la compra del Estado, el informe indica "...los esfuerzos para mejorar el sistema han estado enfocados en aspectos técnicos o de procedimientos específicos en vez de tomar en cuenta la necesidad de crear un sistema más completo y abarcador para las adquisiciones públicas". En nuestra interpretación parece ser un problema más de estrategia que operativo, aunque aún a nivel operativo existen retos importantes.

SITUACIÓN ACTUAL

En Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 define la necesidad de "agilizar los procesos de la administración pública, mediante el impulso al gobierno digital y a los esfuerzos de simplificación de trámites"[20]. En el Plan de Acción de Gobierno Digital 2008-2010, se plantean una serie de proyectos que buscan implementar esa directriz y entre ellos se encuentra uno, dirigido a la implementación de un sistema único de compras electrónicas para las entidades públicas. La prioridad de este sistema como parte de una estrategia mayor de competitividad y desarrollo nacional es compartida por otros sectores de la sociedad costarricense¹³.

Lo anterior no significa que sea la primera vez que el país realice esfuerzos orientados a la automatización

¹³ La Agenda Digital de Costa Rica impulsada por la sociedad civil, por ejemplo, coincide en dar prioridad al proyecto de compras del estado como parte de las acciones de corto plazo para impulsar la digitalización del país.

de compras. Diversas plataformas se han adquirido o desarrollado -Genesis, Sica, Sirema, CompraRed, SIAF- siendo la más conocida CompraRed[21]. Los esfuerzos anteriores tenían una orientación muy operativa, lo nuevo de esta visión entre otras cosas está en la comprensión del papel catalizador que puede tener en la digitalización del Estado y con eso el efecto multiplicador que podría tener en la necesaria aceleración y profundización de la digitalización de la economía y la cultura costarricense.

El sistema CompraRed es de todas las iniciativas del gobierno la que más ha avanzado. La iniciativa es impulsada por el Ministerio de Hacienda, entidad a quien la Ley de Contratación Administrativa le asigna la rectoría de las compras del Estado. El Gobierno central utiliza la plataforma CompraRed desde el año 2000, la cual tramita las compras de 74 entidades, cuyas compras dentro y fuera de CompraRed representan entre el 6% y el 8% de las compras totales del Estado[21]. Según un informe presentado por la Contraloría General de la República, en la implementación de este sistema se habrían invertido US\$950.000 (incluyendo US\$300.000 hasta el 2012)¹⁴. En términos relativos es una inversión relativamente modesta si se compara con los \$8.000.000 invertidos por otras 24 instituciones por falta de una plataforma única y más aún si se compara con la magnitud del reto o con los rendimientos perdidos cada año que pasa sin que el país logre digitalizar el 100% de sus compras.

A pesar de los esfuerzos, durante el último año han salido a relucir problemas graves tanto en el tema de compras estatales, en general, como dificultades con las plataformas de compras digitales existentes en el país. De esta forma, aspectos tales como la inexistencia de un catálogo único de proveedores, la falta de una codificación única de mercancías, así como la cantidad y poca integración de trámites entre instituciones públicas, son los principales obstáculos que impiden se logre la implementación efectiva de un sistema de compras electrónicas en Costa Rica[7].

¹⁴ Informe NRO.DFOE –SAF-13-2088. Informe sobre el estudio realizado en relación con las compras electrónicas en el sector público.

Así desde inicios de 2008 la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica, ha impulsado la puesta en práctica de un único sistema de compras electrónicas tomando como base los estándares del sistema coreano¹⁵. Iniciando en ese año una relación de cooperación técnica con el gobierno de Corea del Sur, y firmando un documento de entendimiento¹⁶ con miras a la implementación de la plataforma tecnológica de compras electrónicas de Corea, como modelo alternativo de compras digitales.

Si bien, el Ministerio de Hacienda tiene su propio sistema de compras, CompraRed, este no cumple con la expectativa de Gobierno Digital al no existir un registro único de proveedores[22]. Así mismo, una evaluación preliminar de los sistemas de compras digitales utilizados en el país, realizada por un equipo técnico de Corea, señaló que dichas plataformas no tenían la suficiente robustez tecnológica[23].

Mientras ambas iniciativas avanzan en paralelo, queda la interrogante sobre qué aspectos y prácticas de e-procurement se deben buscar y evitar en Costa Rica, con miras a la adopción de un sistema único de compras electrónicas. Una vez superados los contratiempos políticos, legales y tecnológicos, quedará la tarea de integrar a las más de 300 instituciones públicas en cualquiera de los sistemas elegidos[21].

CONSULTAS

Las experiencias internacionales son referencias obligatorias que pueden aportar valiosas lecciones en la búsqueda de mejores prácticas y estándares mundiales. Por otra parte, el análisis de la situación país permite ubicar el contexto, y dentro de ese marco, las iniciativas que se han venido dando. Sin

¹⁵ El Estado Coreano se ha convertido en el líder mundial en compras electrónicas, mediante la implementación de su sistema de gestión denominado "Koneps" ("Korea On Line e-Procurement System"), el cual se ha desarrollado como el proyecto más representativo de lo que es su estrategia de gobierno digital.

¹⁶ Memorando de entendimiento entre servicio público de adquisiciones de la República de Corea y la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital de la República de Costa Rica en colaboración para la administración de Adquisiciones. 9 de mayo, 2008.

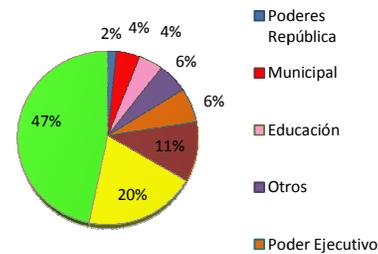
embargo, nos queda pendiente incorporar las opiniones de actores y agentes involucrados en el proceso de proveeduría, así como las experiencias de quienes utilizan o han utilizado las plataformas existentes.

Entonces, ¿qué prácticas de e-procurement debería adoptar el país? Para dar respuesta a esta pregunta, en el año 2008 se realizó un estudio en donde se consultó a actores clave, con el fin de tener un panorama amplio sobre el estado real de los procesos de proveeduría pública. En un estudio posterior realizado en 2009, se pretendió, mediante un proceso de diálogo, profundizar en los resultados del año anterior y buscar nuevas perspectivas o experiencias, de manera que se pudieran validar los resultados, y complementar la información base con la incorporación de nuevos hallazgos.

El primer estudio, llevado a cabo a inicios de 2008, consistió en trabajo de campo mediante encuestas y entrevistas. Las encuestas se aplicaron a las instituciones del sector público y las empresas privadas que ofrecen los bienes y servicios al Estado. Participaron 24 instituciones del Estado y se realizaron entrevistas a 60 personas entre responsables directos de las áreas de adquisición de dichas instituciones y los gerentes de ventas de las 21 principales empresas proveedoras del Estado¹⁷. Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas a representantes de cámaras del sector privado¹⁸.

Las compras en el año 2007 ascendieron a un monto aproximado a U.S.\$1.912 millones de los cuáles dos terceras partes las realizan el sector salud (\$374.611.180) y las instituciones y empresas de servicios públicos (\$894.587.980), como puede apreciarse en el Gráfico 1¹⁹. Si se agregan los bancos del Estado estamos frente a un escenario en el que

Gráfico 1
Compras por Sector



el 80% de las compras estatales están fuera de la esfera de control directo del Poder Ejecutivo. Esto implica que 6 de los 287 compradores son responsables de ese 80%. Esto tiene implicaciones tanto para la implementación como en la definición de objetivos.

Los resultados proporcionan evidencia sobre las limitaciones de la oferta que enfrenta el Estado pues solo 371 empresas facturan un 75% del monto de las compras (\$1.442 millones), 150 empresas facturan dos tercios del monto de compras (\$1.253 millones). La concentración en unos pocos proveedores permite que únicamente 20 empresas vendan el 40% de los bienes y servicios que compra el Estado costarricense, aproximadamente un 8% del PIB. La evidencia sugiere que esta concentración obedece principalmente a las altas barreras de participación que representa la complejidad del sistema y lo oneroso que resulta para los oferentes potenciales.

De acuerdo con las encuestas, donde los sistemas de compras obtienen las evaluaciones más bajas es en la propia falta de procesos electrónicos de compras tales como recepción de ofertas en línea y esquemas de seguridad como son la aplicación de la firma electrónica.

La baja calificación para Costa Rica no debe sorprender pues el 95% de las ofertas no se hacen por medios digitales. De igual forma el llamado de convocatorias a propuesta o participación en los concursos es realizado bajo los esquemas tra-

¹⁷ Las entrevistas en ambos casos fue realizada por personal de la empresa Consultica S.A, quién tuvo a cargo el procesamiento de los datos.

¹⁸ En el documento "e-procurement en Costa Rica" (Barahona y Avendaño, 2008), se detallan los aspectos, metodología y resultados de este proceso.

¹⁹ En el 2008 las compras se contrajeron en 11% como resultado de los ajustes hechos por las instituciones como resultado de la crisis, sin embargo, no representó mayores cambios en la estructura y las conclusiones de 2007 en este sentido siguen siendo válidas²⁴. Bermúdez, M., *Compras del Estado se contraen*, in *El Financiero*. 2008: San José, Costa Rica..

dicionales como son: Presencial (38.1%), la Gaceta Oficial (38.1%) y Fax 14.3%.

Las opiniones de los entrevistados permitió identificar las siguientes barreras de acceso:

- Trámites: excesivos, poco integrados, duplicación de requisitos, múltiples aprobaciones y revisiones
- Documentos y formularios: No están estandarizados, utilizan distintos sistemas de codificación para productos, documentos, proveedores, etc.
- Procedimientos: varían de institución a institución
- Multiplicidad de reglamentos y manuales de procedimientos
- Existencia de múltiples plataformas tecnológicas
- Registro de proveedores: Inexistencia de un registro único de proveedores, lo que multiplica requisitos y trámites
- En cada institución, un solo proceso de compra requiere múltiples aprobaciones y revisiones por personas y comisiones

La evidencia sugiere la existencia, la dispersión y diversidad de procesos lo que compromete la efectividad y eficiencia de las compras del Estado y también representa una pérdida de productividad para el sector empresarial que no tiene más opción que lidiar con las ineficiencias del sistema o renunciar a la posible venta. Los esfuerzos provienen además del poder ejecutivo que en su totalidad es un comprador relativamente pequeño y por lo tanto, en términos de volumen y presupuesto (no así en lo legal) es un actor débil en la negociación frente a instituciones del Estado que son compradores mucho más grandes y que en teoría deberían ceder su gestión de compras a un tercero. Esta asimetría puede complicar mucho la ejecución de un proyecto de compras electrónicas.

Uno de esos grandes compradores es el ICE y en la búsqueda de una plataforma de compras que facilite las medidas que están tomando de cara a la apertura en telecomunicaciones, vió una oportunidad en el sistema Coreano y está considerando la posibilidad de ofrecer esta plataforma tecnológica para que sea

usada por otros compradores de gran tamaño como la CCSS y eventualmente por el resto del estado. Esto los motivó a profundizar su conocimiento sobre el tema de compras electrónicas en las instituciones públicas.

En el proceso de investigación que se describe a continuación se pretendió profundizar los resultados que ya se tenían, enriqueciéndola con las opiniones e inquietudes de más actores que de una u otra forma han estado relacionados con los procesos de proveeduría del Estado, ya sea utilizando una de los sistemas de compras o que han dado seguimiento al proceso de adopción de una única plataforma en Costa Rica. Así, en base con los resultados obtenidos durante la fase anterior, se desarrolló una metodología que facilitó la participación directa de más de cien personas que contribuyeron en la identificación y recopilación de preguntas y opiniones asociadas a la implementación de un sistema de compras electrónicas en Costa Rica[6].

MÉTODOS

Se consultó a hombres y mujeres relacionados de una forma u otra con sistemas de compras estatales, provenientes de más de una veintena de organizaciones del Estado y del sector privado. De esta forma, durante el segundo trimestre de 2009, se desarrolló un proceso que involucró la participación de más de cien personas, seleccionadas con base en un mapeo de la red de agentes e instituciones clave, identificando los diferentes actores que intervienen en el proceso de compras. Una vez identificados los actores, se realizaron en una primera fase: entrevistas con actores y tres talleres cortos (“focus groups”) con diferentes agentes involucrados en el proceso; y en una segunda fase: dos talleres de trabajo con representantes de las proveedurías institucionales de Grupo ICE y de la Caja Costarricense del Seguro Social. (Ver anexos 4 y 5).

Entrevistas abiertas que sirvieron para socializar información y que permitieron identificar la situación general así como las necesidades de información de los actores de las instituciones involucradas.

El análisis cualitativo de datos²⁰ permitió obtener material base, mediante una categorización de tópicos relacionados con e-procurement, con el fin de generar materia prima para la discusión en los talleres y elaborar hipótesis complementarias a los resultados del estudio del 2008 (ver Anexos 1, 2 y 3).

Con artículos de prensa y opinión, mapas conceptuales construidos en talleres y transcripción de entrevistas construimos una base de textos que nos permitió identificar los temas que con más frecuencia aparecen en las discusiones:

- Plataforma de compras electrónicas
- Procesos de compra
- Inversión realizada en los sistemas actuales
- Aspectos legales
- Comercio electrónico
- Transparencia y control
- Normalización y estandarización
- Catálogo único de proveedores

Estos ejercicios permitieron la validación de los resultados obtenidos en un proceso similar realizado en 2008 por INCAE y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. Incorporando a su vez la opinión, dudas y necesidades de información de funcionarios públicos, representantes del sector privado y de los principales líderes de opinión de prensa escrita, en especial a los más cercanos a las discusiones sobre competitividad nacional también sirvieron de base para el desarrollo de la propuesta para el desarrollo de Merlink[10]. Los resultados se presentan a continuación (Ver anexos 6, 7 y 8).

RESULTADOS

MÚLTIPLES PROCESOS, REGLAMENTOS Y

TRÁMITES DE CONTRATACIÓN

Cada institución tiene procesos internos de compra, así como la interpretación propia de esos procesos. Estos procesos se registran en lo que los funcionarios han llamado “su librito” que es algo así como la versión reinterpretada y adaptada del reglamento de la Ley de Contratación. Cada institución percibe sus

necesidades como necesidades muy particulares y específicas, las cuales se reflejan en la labor de proveeduría y deben ser satisfechas por la herramienta que se implemente. Hay confusión al querer proteger la forma en que se compra actualmente y la expectativa de que un nuevo sistema implique cambios que no se consideran adecuados a la realidad particular percibida en cada institución. Las que tienen sistemas más evolucionados les preocupa no tener claro si la nueva plataforma interoperaría con los sistemas propios o si estos estarían siendo sustituidos.

Una empresa estatal del sector financiero por ejemplo expresó su temor de perder control y con eso velocidad de respuesta en su capacidad de abastecimiento, dado lo competitivo de la industria en que compete.

MÚLTIPLES PLATAFORMAS DE COMPRAS

A pesar de que actualmente existen múltiples plataformas tecnológicas de compras. Las instituciones públicas entienden, que no pueden esperar a que se tome una decisión en los altos niveles políticos sobre el sistema a utilizar. Por lo que algunas instituciones han optado por implementar una solución informática a lo interno. Sin embargo hay casos en que las inversiones se han tenido que dejar de lado al imponerse el uso de un determinado sistema.

Aún así, la adopción de una única plataforma que cuente con estándares internacionales es bien recibida por el sector público y privado. Siempre y cuando la entidad encargada de brindar el servicio, brinde garantía sobre la calidad de interoperabilidad, estabilidad, robustez y velocidad del mismo.

MÚLTIPLES REGISTROS DE PROVEEDORES

El registro único de proveedores se contempla como la pieza medular de un sistema de compras electrónicas. Este registro debe incluir tanto a proveedores nacionales como extranjeros. La construcción de este y otros registros únicos, debe implicar que las instituciones participen en procesos para lograr la comunicación entre sistemas. Las

²⁰ Se utilizó la herramienta de análisis cualitativo Atlas Ti versión 4.2

instituciones esperan ser invitadas a participar de procesos tales como la creación del catálogo único de proveedores, la creación del catálogo único de artículos, el pago electrónico, entre otros.

MÚLTIPLES APROBACIONES Y REVISIONES PARA UN SOLO PROCESO DE COMPRA

Actualmente los procesos de compra requieren de múltiples aprobaciones y revisiones. Aunque estos procesos son diferentes y complejos, se reconoce que desarrollar sistemas para cada proveeduría no es la solución al problema de fondo, pues estos sistemas no estarían diseñados para interoperar unos con otros. Una eventual plataforma única debe evitar la tentación de digitalizar la burocracia. La solución que se implemente, además de reducir los trámites y eliminar el uso del papel durante el proceso, también debe eliminar la práctica de que el oferente sea "mensajero del Estado".

Uno de los principales beneficios en cuanto a reducción de trámites y revisiones, es el tema del ahorro. Desde el punto de vista de los usuarios, un sistema de e-procurement que sea "cero papel", permitiría no sólo ahorrar costos en papelería, materiales y tiempo, sino también realizar compras internacionales conjuntas, permitiendo economías de escala.

MÚLTIPLES CODIFICACIONES

En el caso de la codificación de productos, cada institución tiene un sistema de codificación propia. Estas codificaciones no son compatibles unas con otras ni están estandarizadas, dificultando la interoperabilidad entre los sistemas de compras. La codificación de mercancías debe ser única para todas las instituciones y debe cumplir con estándares de e-commerce. De esta forma, un primer paso en la implementación de una plataforma de compras, es precisamente lograr la comunicación entre los códigos institucionales internos de identificación de bienes y el código utilizado por la plataforma de compras.

Según los entrevistados, la carencia de un registro único de proveedores y la no estandarización en la codificación de productos son los aspectos que más

limitan la adopción de un sistema único de proveeduría.

OTROS HALLAZGOS

La experiencia de las instituciones públicas con los sistemas actuales es que al ser procesos alternos, tanto manuales como informáticos, no se logran los resultados esperados en cuanto a eficiencia. Desde la percepción de los potenciales proveedores consultados, un sistema de compras electrónicas tiene que regirse bajo el principio de "cero papel".

Durante la etapa de implementación de una plataforma, las instituciones esperan ser invitadas a participar en procesos para la comunicación e interrelación de sistemas. Procesos tales como la creación del catálogo único de proveedores, la creación del catálogo único de artículos, el pago electrónico, entre otros. Las que han experimentado con CompraRed u otras plataformas electrónicas de compra que tiene el estado son claras en señalar la necesidad de más capacitación y asesoría. En algunos casos, más allá de la asesoría, requieren apoyo directo pues sus propias limitaciones organizacionales no les permiten hacer un buen papel como contraparte.

Una de las principales barreras de entrada es que instituciones con grandes cantidades de información tienen preocupaciones respecto a la seguridad de los datos. El temor radica en que esos datos se encontrarían fuera de la institución y temen que eso signifique una pérdida de control sobre temas importantes de su competencia y sobre los que tienen obligaciones inclusive legales.

La seguridad del sistema preocupa en otros niveles también: seguridad física del hardware, seguridad en el almacenamiento de los datos, redundancia, confidencialidad de la información y protección contra virus y delincuentes informáticos.

Los tiempos de respuesta de la plataforma de compras, deben ser eficientes. Se espera que una eventual plataforma única, supere los inconvenientes que han tenido en este tema las plataformas actuales.

Los problemas de conectividad fueron mencionados con frecuencia. Llama la atención la percepción de que en el caso de CompraRed, la lentitud y falla frecuente del sistema que perciben los usuarios no tienen claro si es por lentitud del sistema o si efectivamente es por mal servicio de internet. Funcionarios pertenecientes a áreas relacionadas con compras del mismo Grupo ICE expresaron dudas sobre la capacidad de su organización de ofrecer un servicio de internet rápido y confiable. En general, la mayoría de las instituciones tuvo quejas sobre la calidad de su acceso a Internet.

Experiencias regionales como los casos de Chile y Panamá no resultan extraños para directores y funcionarios de proveedurías. Al contrario, se tiene conocimiento del impacto que ha tenido la implementación de un sistema de compras en estos países. El éxito de la implementación se debe, según los consultados, a la voluntad y acuerdo político complementado con una reforma administrativa.

Inquietudes más frecuentes de los entrevistados y que orientarían futuras estrategias de implementación de un sistema de compras electrónicas son:

¿Se mantienen las proveedurías internas de cada institución?

¿Implica la adopción de un sistema, que otra entidad se hará cargo de las compras de la institución para la cual laboro?

¿Quién gestionará la plataforma?

¿Dónde estarán los datos?

¿A quién le pertenecen los datos y el código fuente?

¿Qué tecnología de seguridad utilizará la herramienta?

La principal constante en todos los grupos consultados es la percepción de inexistencia de la entidad encargada de crear políticas, en materia de abastecimiento, para todas las instituciones públicas. De la misma forma, no se tiene claro, qué entidad o institución tendría a cargo la administración de la plataforma de compras electrónicas.

El sector privado, en especial, se muestra muy escéptico ante la posibilidad de que el ICE juegue un papel clave en aumentar la eficiencia y transparencia de las compras del Estado pues aducen que aún no ha podido superar esos problemas en sus propias compras.

Sin embargo, la adopción de una única plataforma electrónica de compras es bien recibida por este sector. Desde su punto de vista, el proceso para venderle al estado es poco transparente, complejo, largo y costoso. Características que tornan poco atractivo el ser proveedor de alguna institución pública. La falta de transparencia y los largos plazos de pago, ocasionan que por ejemplo las MIPYMES tengan poco o ningún interés en ser proveedores del Estado. Advierten también que debe replantearse el modelo y no simplemente automatizar la burocracia existente.

DISCUSIÓN

Las compras del Estado son un tema complejo. El proceso de compra de una institución pública implica la intervención de varios actores y agentes. La experiencia de implementación de la aduana virtual debe ser revisada y aprovechada.

Aunque se han dado esfuerzos fallidos con el desarrollo de herramientas de e-procurement, la adopción de una plataforma única para todo el Estado, es bien recibida, siempre y cuando se garantice eficiencia, seguridad, transparencia y acceso; tanto a las instituciones que adquieran el servicio, como a los oferentes registrados.

La experiencia internacional indica que el proceso de cambio hacia el gobierno electrónico ya se está dando en muchos países, pero que este cambio va acompañado de reformas al marco jurídico. En este aspecto, la legislación actual de Costa Rica es moderna, pues bajo las leyes actuales es posible implementar una plataforma de compras. Por otra parte países como Corea, son referentes a nivel mundial por sus estándares y buenas prácticas en materia de compras del Estado. De igual forma a nivel regional se han dado avances importantes. Las lecciones en cuanto a administración de plataforma, de países como Chile y Panamá, deben servir de ejemplo a Costa Rica.

A nivel interno, existe una desorientación generalizada en las instituciones públicas de Costa Rica, en el tema de e-procurement. Esto se alude, según las instituciones a la falta de un ente rector en materia de compras electrónicas. Sin embargo, ese actor existe, es el Ministerio de Hacienda y ha estado muy presente en el tema, no solo por cambios recientes en la reglamentación de la Ley de Contratación Administrativa, sino también porque en la última década ha estado implementando el sistema de compras electrónicas denominado CompraRed. A pesar de ello consideramos que el Ministerio de Hacienda ha perdido visibilidad como ente rector, pues sus esfuerzos en la materia, se han enfocado en el desarrollo y operación de CompraRed, labores técnicas, que ha ido dejando de lado aspectos de diseño de estrategias integrales y de creación de políticas públicas.

Por otra parte, el nivel de interoperatividad entre sistemas es un elemento clave en el proceso de implementación de una herramienta de compras electrónicas. Esta interoperatividad debe darse desde distintos enfoques. Un enfoque es la interoperatividad entre instituciones. Pues a medida en que se logre la comunicación entre sistemas y procesos, se estarían dando pasos agigantados en funcionalidad y eficiencia, y se estaría liberando a usuarios y proveedores de ser “mensajeros del Estado”. Otro enfoque es la interoperatividad organizativa. La cual corresponde al recurso humano y técnico asignado para lograr la comunicación entre entidades. En esta parte, con los recursos y soluciones tecnológicas de hoy, el reto no descansa sobre el factor técnico, sino sobre el nivel del equipo humano responsable.

Sin embargo, hay aspectos que parecen estar claros para quienes forman parte del proceso de proveeduría pública. Funcionarios públicos de distintos niveles y puestos, en conjunto con la empresa privada, han identificado aquellas prácticas que debería garantizar un sistema de compras electrónicas:

- Garantizar la efectividad y eficiencia del sistema
- Garantizar la desmaterialización del proceso de compra

- Garantizar la interoperatividad entre los sistemas ya existentes y entre las instituciones que, de una u otra forma, tienen participación en el proceso de compras públicas
- Garantizar la seguridad en todos los niveles
- Garantizar el acceso a las instituciones
- Garantizar el acceso a cualquier oferente que, cumpliendo con los requisitos, desee utilizar el sistema.

Esas sin embargo, son apreciaciones muy ligadas a lo operativo y su solución es conocida y está al alcance de muchos. De este ejercicio aprendimos que el problema es más bien de formulación de estrategia e implementación.

CONCLUSIONES

El problema principal que tiene Costa Rica es que están confundidos roles y definición de los problemas ante la falta de una clara estrategia.

DIRECCIÓN

La mayoría de las organizaciones tiene preocupaciones legítimas sobre el tema, pero también hay desconocimiento y resistencia al cambio. En ese escenario prácticamente todos incluyen entre su repertorio de preocupaciones la falta de un ente rector. En este país como en muchos otros la rectoría la tiene el Poder Ejecutivo y en particular el Ministerio de Hacienda. Es el encargado de dar dirección y generar las políticas. En esta capacidad no es percibido por las organizaciones. Tiene presencia por medio de su sistema CompraRed como un proveedor de una solución tecnológica. Un proveedor con las mismas limitaciones que ellos tienen tanto en presupuesto, como en capacidad técnica, dificultad para comprar o negociar con la compañía dueña del código fuente, o asignar más personal por las mismas restricciones que ellas, etc.

INVERSIÓN

La discusión sobre si hay desperdicio en tener dos o más sistemas, o si lo es tener que abandonar algunos de ellos está fundamentalmente equivocada. El desperdicio principal está en no tener un sistema único operando ya en el país, la experiencia internacional muestra que distintos modelos de organización y tecnología llegan a generar de igual manera ingresos y ahorros que superan con creces la inversión que se haga. La pregunta relevante no es cuánto hay que invertir o si hay que invertir, la pregunta es ¿Cuál es la forma de invertir más eficiente para que funcione este sistema en el muy corto plazo.

TECNOLOGÍA

La tecnología no es un problema, las soluciones técnicas existen. Lo que es necesario es entender es que las soluciones tecnológicas responden a un modelo de negocios y cambiar un modelo de negocios requiere repensar cuál es la mejor estructura organizacional que permitiría que de el servicio que se espera que de.

Además de usar las tecnologías abiertas y basadas en Internet que se usan a nivel internacional, hay que considerar cuál va a ser el diseño institucional que permitiría que conforme avance la tecnología, la plataforma pueda irse adaptando y preparando. Que significará para la plataforma que se adopte las nuevas tendencias de la web 2.0? que sucederá cuando las PYMES adopten sistemas orientados a la arquitectura de nube (Cloud Computing)? Cuáles son las tendencias de gobierno digital conforme nos movemos a una sociedad más conectada pero con menos cables?

Un arreglo como el que tienen en este momento operando Hacienda difícilmente podrá responder con la celeridad y capacidad de apoyo técnico y administrativo que están demandando las entidades del Estado.

La plataforma Merlink, por más robusta que sea tecnológicamente la herramienta Coreana, fracasará si no encuentra el modelo de negocios y

organizacional que responda a las realidades concretas de nuestras instituciones y las limitaciones de gobernabilidad que sufrimos. No nos servirá el modelo coreano, necesariamente hay que desarrollar el modelo costarricense.

MARCO REGULATORIO

Aunque a muchos preocupa este tema, muchos de los objetivos, los más importantes, que buscaban las reformas en otros países previas a la implementación de una plataforma, aquí ya fueron tomadas. Si bien no es perfecto, con las últimas modificaciones al reglamento de la ley de contratación administrativa y algunas de las normas particulares que rigen a los compradores más importantes es posible en Costa Rica tener un sistema de compras electrónicas de clase mundial. Nuestra ley contempla todas las figuras modernas de contratación.

CLARIDAD POLÍTICA, GERENCIAL Y TÉCNICA

Es necesario separar los temas de política de los técnicos e informáticos, pues no les compete ni tiene la visión de Estado ni de país que debe tener quien ejerce la rectoría de este importante tema. De igual forma, la rectoría del sistema debe ejercerse desde el más alto nivel de gobierno, como se ha hecho en todos los casos exitosos, pero al menos en Costa Rica, no debe ser juez y parte pues carece de las herramientas tecnológicas y gerenciales para impulsar un cambio tan profundo que demanda un tiempo de implementación medido en meses y no en años.

Impulsar la incorporación de todas las entidades del estado es un problema tecnológico, pero ese no es el más importante, quien lo implemente debe tener la capacidad técnica, administrativa, gerencial y financiera de convertirse en un verdadero socio que contribuya con las instituciones con recursos humanos y materiales para que éstas puedan ser hacia afuera buenas contraparte del proveedor de la plataforma de compras y hacia lo interno y tal vez lo más difícil, buenos gestores del cambio organizacional requerido para adoptar esta solución tecnológica.

La digitalización de las aduanas, aunque inconclusa, debe ser motivo de orgullo de los costarricenses, pero tomó más de una década. CompraRed cumple también una década el próximo año y sus resultados son menos que modestos. Solo encontramos evidencia de la calidad humana y profesional de las personas que han estado al frente o trabajando directamente en impulsar esa iniciativa y de un compromiso que generosamente se les reconoce, pero el modelo de negocios simplemente carece de las condiciones que pudieran darle alguna posibilidad de éxito ante el reto de eliminar el papel y conectar a todos los compradores del estado en los próximos 24 meses.

Anexo 1

Resultados talleres cortos

Grupo consultado	Percepción	Inquietudes	Retos
Personal de enlace con funcionarios administrativos y técnicos de instituciones públicas	<p>Cada institución tiene procesos internos de compra. Estos procesos se registran en lo que los funcionario han llamado "su librito".</p> <p>Se da la percepción de que hay falta de liderazgo en el tema, pues parece no haber claridad sobre qué entidad debe manejar el proyecto. Aunque hay instituciones que utilizan CompraRed, y además se están dando esfuerzos por separado, a nivel institucional, para desarrollar sistemas internos de compras, hay un consenso generalizado acerca de la idoneidad de una única plataforma.</p>	<p>¿Quién gestionará la plataforma?</p> <p>¿Dónde estarán los datos?</p> <p>¿A quién le pertenecen los datos y el código fuente?</p> <p>¿Qué tecnología de seguridad utilizará la herramienta?</p>	<p>Estandarización de la codificación de productos.</p> <p>Garantía de seguridad en todos niveles.</p> <p>Garantía de interoperabilidad y capacidad de respuesta.</p>
Representantes de cámaras de Costa Rica	<p>La adopción de una única plataforma que cuente con estándares internacionales es bien recibida por el sector privado. La opción de implementar en Costa Rica la plataforma coreana es vista como una buena alternativa, siempre y cuando la administración de dicha tecnología garantice el cumplimiento de estándares de seguridad y transparencia.</p>	<p>Existe por parte de este sector una percepción generalizada de corrupción en el sector público.</p> <p>Existe preocupación de que un proyecto de esta magnitud pudiera ser administrado directamente por el ICE. En este caso, lo que este sector considera es que dentro de Grupo ICE se debería conformar una entidad independiente, creada de cero. En palabras de los representantes "como un nuevo RACSA".</p>	<p>Evitar la "burocratización electrónica"</p> <p>Eliminar la práctica de que el oferente sea "mensajero del Estado"</p> <p>Garantizar acceso a MIPYMES</p>
Representantes de la prensa escrita	<p>En el caso de la prensa escrita, este sector mostró interés en llenar los vacíos de información, pues se reconoce que la cobertura que se le había dado al tema, hasta ese momento, había estado enfocada en la confrontación de dos modelos de compras: CompraRED del Ministerio de Hacienda y el modelo coreano impulsado por Gobierno Digital.</p>	<p>En cuanto a la implementación de la plataforma coreana este grupo reflejó ciertas dudas:</p> <p>¿En cuáles aspectos el modelo coreano es diferente a CompraRed? ¿Cómo opera el sistema? ¿Cómo funciona el Mall Virtual? ¿Cómo se integra el sistema con sistemas externos? ¿Quién administrará el sistema</p>	

Anexo 2

Resultado proceso de entrevistas

Tópico	Descripción
Ente rector	Existe la percepción sobre el faltante de un ente que gestione las compras públicas, y que establezca directivas claras sobre el norte a seguir.
Funcionalidad	Cada institución percibe sus necesidades como necesidades muy particulares y específicas. Estas necesidades se reflejan en la labor de proveeduría y deben ser satisfechas por la herramienta que se implemente.
Tiempos de Respuesta	La labor de proveeduría debe ser competente por lo que los tiempos de respuesta, de cualquier sistema de compras, tienen que ser eficientes.
Desmaterialización del proceso	La experiencia de las instituciones públicas con los sistemas actuales es que al ser procesos alternos, tanto manuales como informáticos, no se logran los resultados esperados en cuanto a eficiencia. Desde la percepción de los consultados, un sistema de compras electrónicas tiene que regirse bajo el principio de cero papel.
Eficacia	La entidad encargada de brindar el servicio, debe dar garantía de la calidad de la interoperabilidad, estabilidad, robustez y velocidad del mismo.
Registro único de proveedores	El registro único de proveedores debe contemplar tanto a nacionales como a extranjeros.
Estandarización de la codificación de mercancías	La codificación de mercancías debe ser única para todas las instituciones y debe cumplir con estándares de e-commerce. Según los entrevistados, la carencia de un registro único de proveedores y la no estandarización en la codificación de productos son los aspectos que más limitan la adopción de un sistema único de proveeduría.
Conectividad	Instituciones públicas no cumplen los requerimientos mínimos de conectividad y de ancho de banda para operar.
Capacitación	La implementación de una plataforma tecnológica para compras públicas, debe ir acompañada de la capacitación correspondiente.
Desarrollo de sistemas “a la medida”	Se reconoce que desarrollar sistemas diferentes en cada proveeduría no es la solución al problema de fondo, pues estos sistemas no están diseñados para interoperar unos con otros.

Anexo 3

Resultado de talleres de trabajo con Grupo ICE y CCSS

Institución	Perspectiva	Inquietudes	Retos
Grupo ICE	<p>La implementación de un sistema de compras electrónicas es acertada en el marco de la apertura de telecomunicaciones, y estaría relacionado con la definición de una estrategia competitiva en materia de compras, previendo la posibilidad de economía de escalas, con las empresas del Grupo ICE. Los funcionarios, estimaron que esta estrategia competitiva tendría un impacto directo en la reducción de costos y ahorro de recursos, así como en la flexibilidad y la velocidad de los tiempos de respuesta al mercado.</p>	<p>¿Se mantienen las proveedurías internas de cada institución?</p> <p>¿Implica la adopción de un sistema, que otra entidad se hará cargo de las compras de las empresas de Grupo ICE?</p> <p>¿Qué va a pasar con la proveeduría del ICE?</p>	<p>Lograr la interoperabilidad entre el sistema interno utilizado actualmente y la plataforma tecnológica de compras electrónicas. Se identifica como un primer paso, el lograr la comunicación entre el código interno de identificación de bienes y el código utilizado por la plataforma coreana. De la misma forma, un aspecto de especial atención es la deficiente calidad del servicio de Internet dentro de las oficinas centrales del mismo ICE.</p>
Caja Costarricense del Seguro Social	<p>La Caja apoya la iniciativa de contar con un sistema único de compras para todo el Estado. Hace unos años la caja participó en el plan piloto de CompraRed. Sin embargo, a pesar de haber sido una de las instituciones que desde un inicio apoyaron la iniciativa, luego de una única compra, CompraRed dejó de utilizarse por presentar deficiencias en su proceso de compras. Estas deficiencias fueron recopiladas en un documento y presentadas al Ministerio de Hacienda.</p> <p>El tema del ahorro es uno de los principales beneficios identificados por los funcionarios, pues desde su punto de vista, un sistema de e-procurement que sea "cero papel", permitiría no sólo ahorrar costos en papelería, materiales y tiempo, sino también realizar compras internacionales conjuntas, permitiendo economías de escala.</p>	<p>La seguridad de la información es un tema que generó inquietudes tales como: ¿quién administrará los datos?, ¿petición de autorizaciones para ver datos?, ¿Qué tan disponibles estará los datos?, ¿qué tan confiable es el sistema en cuanto a seguridad?, ¿satisface las necesidades institucionales de compra?, ¿qué tipo de capacitación se ofrecería?, ¿habrá call center para ayudas al usuario?</p>	<p>A pesar de esa experiencia, se tiene claro que la solución no radica en desarrollar un sistema interno de proveeduría electrónica, sino en adoptar un único sistema para todas las instituciones, que opere mediante acuerdos de servicio. Esto incluye participar en procesos para lograr la comunicación de sistemas, como la creación del catálogo único de proveedores, la creación del catálogo único de artículos, el pago electrónico, entre otros. La Caja espera ser invitada a participar de estos procesos.</p>

Referencias

1. Ortega, R., *En busca del buen gobierno: Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, ed. E. Agustín Ferraro. 2004, Barcelona.
2. Barahona, J.C. and R. Garita López. *e-Customs: TIC@ y el esfuerzo costarricense hacia una aduana sin papeles*. in *1er Congreso Iberoamericano de e-Government*. 2006. Santiago de Chile: INCAE.
3. Barahona, J.C. and G. Monge, *Logística Comercial y Modernización Aduanera en Centroamérica*. Ágora. 2006, San José, Costa Rica: EUNED Editorial Universidad Estatal a Distancia.
4. Casas, K., *Conversación sobre los retos del Gobierno Electrónico en Costa Rica*, J.C. Barahona, Editor. 2006: Boston.
5. *Plan de Acción de Gobierno Digital 2008-2010*, S.T.d.G. Digital, Editor. 2008, MIDEPLAN: San José, Costa Rica.
6. Barahona, J.C., et al., *Informe Retos para la adopción, apropiación e implementación de un sistema de compras electrónicas en Costa Rica*. 2009, INCAE: Alajuela.
7. Barahona, J.C., A. Avendaño, and E. Araya, *e-Procurement en Costa Rica*, in *CLACDS, Working Paper*. 2008, INCAE Business School: San José.
8. *Report on the Global Forum on Governance: Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. 2004, OECD: Paris.
9. Gonzalo Suárez, B. and R. Laguado Giraldo, *Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad*. 2007, CEPAL: Santiago.
10. Barahona, J.C., et al., *MERLINK: Estrategia para la adopción, apropiación e implementación de un sistema de compras electrónicas en Costa Rica*. 2009: San José, Costa Rica.
11. *Reforma del Estado en Chile 2000-2006*. 2006, Ministerio Secretaría General de la Presidencia: Santiago.
12. Raventós, P., *eProcurement en el sector público: chilecompra.cl*. 2006.
13. (2006) *La secretaría de la función pública ofrece mayor valor al ciudadano con COMPRANET PLUS*.
14. *E-Desenvolvimento no Brasil e no Mundo*. 2007, Câmara Brasileira de Comercio Eletrónico: Brasil.
15. Lim, K. and Lee, *Public e-procurement: The Korean On-Line E-Procurement System (KONEPS)*. 2008.
16. *Empresa chilena modernizará sistema electrónico de compras de Panamá*, in *La Nación*. 2008: Santiago.
17. Artavia, R., G. Llobet, and R. Sasso, eds. *Estrategia Digital de Costa Rica*. 2008: San José, Costa Rica.
18. *Memoria Anual*. 2007, Contraloría General de la República: San José, Costa Rica.
19. *Informe de Evaluación del Sistema de Contratación Pública del País*. 2006, BID-BM: Washington, D.C.
20. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Jorge Manuel Dengo Obregón"* M.d.P.N.y.P. Económica, Editor. 2007, MIDEPLAN: San José, Costa Rica.
21. Cordero-Pérez, C., *Estado tendría dos sistemas de compras* in *Periódico El Financiero*. 2009.
22. Cordero-Pérez, C., *Gobierno Digital vs. CompraRed*, in *El Financiero*. 2008: San José.
23. *e-Procurement Field Survey for Costa Rica*. . 2008, Public Procurement Service.
24. Bermúdez, M., *Compras del Estado se contraen*, in *El Financiero*. 2008: San José, Costa Rica.