

SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS EN COSTA RICA

INTEGRATED SYSTEM OF PUBLIC PURCHASES IN COSTA RICA

Jorge Enrique ROMERO PÉREZ*

RESUMEN: En este artículo se reflexiona si es viable la eficiencia y transparencia que resulta de la plataforma Mer-Link, esto, una vez que el gobierno determinó que grandes cambios a la plataforma previa eran inviables, en consecuencia se declararon secretos algunos de los documentos relacionados con Racsca, la empresa proveedora de Mer-link. Esta postura contrasta con la situación prevaleciente antes de la adopción de la nueva plataforma. Finalmente el artículo busca echar una mirada a los resultados que pueda o no obtener Mer-link a la luz de la eficiencia administrativa, ahora que paulatinamente concentra casi la totalidad de las compras públicas del país y el análisis costo-beneficio con la plataforma anterior no se sostiene como argumento.

PALABRAS CLAVE: contratación pública; compras públicas; sistema único de compras; transparencia; sistema integrado de compras públicas.

ABSTRACT: This article reflects about if it is viable, the efficiency and transparency that results of the Mer-Link platform, once the government determined that large changes to the previous platform were unviable, as a result were declared secrets some of the documents related to RACSA, the Mer-link supplier company. This stance contrasts with the prevailing situation before the adoption of the new platform. Finally the article seeks to take a look at the results that can or may not get Mer-link in the light of administrative efficiency, now that gradually concentrates almost all public purchases of the country and cost-benefit analysis with the previous platform is not supported as an argument.

KEYWORDS: public procurement; public procurement; unique purchasing system; transparency; integrated public procurement system.

* Profesor en la Facultad de Derecho en la Universidad de Costa Rica, ha impartido las materias de Teoría del Estado, Derecho Público, Derecho Administrativo, Derecho Económico Internacional, Reforma del Estado, Contratación Administrativa. Contacto: <jorgerp10@gmail.com>. Fecha de recepción: 24 de marzo de 2017. Fecha de aprobación: 25 de abril de 2017.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Decreto ejecutivo No. 38830-H-MICITT DEL 15/01/15*. III. *Informaciones periodísticas*. A) *Empleados del ministerio dan guerra a plataforma Mer-link*. B) *El gobierno recicla Mer-link para crear sistema único de compras*. C) *Ente contralor ordena una sola plataforma para junio del 2016*. D) *ICE envió propuestas a hacienda una semana después de anuncio*. E) *Transparencia en compras públicas*. F) *Grandes cambios a Mer-Link no son viables*. G) *Ministro de Hacienda guarda silencio sobre los cambios a Mer-Link*. H) *Directiva del ICE declara secreto en torno a Racsa*. IV. *Informe interno del Ministerio de Hacienda*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En nuestro país han existido, al menos dos plataformas electrónicas para las compras públicas: *comprared*, orientada al Poder Central y *merlink*, actuando en parte del Poder descentralizado.

Por el decreto ejecutivo No. 38830 -Ministerio de Hacienda-Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, del 15 de enero del 2015, publicado en La Gaceta (diario oficial) No. 19 del 27 de enero del 2015, se crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central (Poder Ejecutivo) para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa.

Recordamos que La Contraloría General de la República afirmó, en el informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del gobierno digital y de una sociedad basada en la información y el conocimiento en Costa Rica, del 21 de junio del 2012:

Valga señalar que antes de lanzarse la plataforma digital *Mer-link*, el Estado ya contaba con la plataforma *Comprared*, que inició en el 2001; y, hasta el 2011 alcanzaba un costo aproximado de USD 2,3 millones.

De lo anterior surge nuevamente el cuestionamiento de por qué no se efectuó un análisis de los diferentes escenarios que se tenían, o se valoraron posibles soluciones antes de invertir más recursos en otro sistema (se refiere a *Mer link*) que, a fin de cuentas, también debía ser ajustado para integrar a otros ya existentes en las diferentes entidades estatales.

Al respecto, esta Contraloría no logró determinar que se haya realizado un análisis del costo-beneficio que demostrara que lo óptimo era iniciar un nuevo sistema o fortalecer el que ya estaba implementado (se refiere a *Comprared*).

Esta situación aporta serias dudas a esta Contraloría, ya que las razones ofrecidas no satisfacen ni respaldan el haber efectuado otra inversión mucho más costosa (la de *Mer link*), sin haberse comprobado por qué no era posible corregir las debilidades del sistema que estaba operando (la de *comprared*).

Este tipo de actuación es contraria con los principios que persigue Gobierno digital, que busca la eficiencia en el Estado y la simplificación de los trámites para la ciudadanía (punto 3.5.1 Existencia de múltiples plataformas tecnológicas de compras públicas, del informe contralor citado).

Es necesario consolidar una plataforma tecnológica de compras públicas que integre todas sus necesidades (punto 3.5.1 Existencia de múltiples plataformas tecnológicas de compras públicas).

La Contraloría General de la República afirmó que es necesario contar con una plataforma electrónica para las compras públicas.

También indicó que sin hacer un estudio de costo-beneficio, se optara por la plataforma *Mer link*, que es cara (ya lleva una inversión de por lo menos de 15 millones de dólares en tres años y las instituciones públicas deben pagar por su uso); respecto de la plataforma *comprared*, destinada al Poder Central, con una inversión en 10 años de un millón y medio de dólares, y su uso es gratuito para tales instituciones.

Mer link, es una plataforma electrónica para compras públicas, originada en Korea del Sur, concretamente en la empresa Samsung.

El uso de *Mer link*, es pagado por las instituciones públicas que lo usan. Se viola el principio de transparencia, entre otros aspectos, por el hecho de que no se informa públicamente cuánto pagan actualmente esas las instituciones por su utilización; y, cuanto ya han pagado en el tiempo que ya la han usado.

Por el contrario *comprared* es gratuita y es nacional.

Hay que recordar que el monto de las compras del Estado, representa aproximadamente el 20% del PIB.

En resumen, la clave de lo que dijo la Contraloría General de la República es: (...) la ausencia del estudio costo-beneficio en el contexto de una plataforma como *comprared*, ya con al menos 10 años de operación y el respaldo y apoyo de organismos financieros internacionales, de uso gratuito, nacional, frente a *Mer link* con pocos años de operación y altamente oneroso.^{1 2}

Los gobiernos de Oscar Arias Sánchez (2006- 2010) y de Laura Chinchilla (2010- 2014), apoyaron la implantación de *Mer link*, debilitando a *Comprared*.

El gobierno de Guillermo Solís (2014- 2018), con este decreto ejecutivo No. 38830-H- MICIT, de enero del 2015, establece la plataforma que será única para el Poder Central, basada en *Mer link*, estableciendo que la plataforma *Comprared* tiene vida hasta el 31 de diciembre del 2016, en virtud del debilitamiento a que fue sometida en las administraciones anteriores del Partido Liberación Nacional (2006 – 2014). El Partido Acción Ciudadana fue el ganador de las elecciones presidenciales para el período 2014-2018.

¹ Página de esta Contraloría disponible en: <www.cgr.go.cr>.

² ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique, *Las compras electrónicas*, Diario Extra, San José de Costa Rica, 1 de octubre 2013.

II. *DECRETO EJECUTIVO No. 38830 H- MICITT³*
DEL 15 DE ENERO DEL 2015

Considerando 1º.—Que el Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera, debiendo promover y velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, emitiendo normativa técnica y otras disposiciones procedentes para el cumplimiento de sus objetivos, así como desarrollar un Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicaciones según lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 125 de la Ley N° 8131 y 3 de su Reglamento.

Considerando 2º.—Que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (en adelante DGABCA) es el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, para la Administración Central, así como el asesor de los sujetos públicos y privados, en materia de contratación administrativa; encargado de evaluar las políticas y los procedimientos de contratación, con la finalidad de que satisfagan el interés público, por lo que es el competente para establecer políticas propias en su materia, disponiendo además lo pertinente para que sus sistemas de información se integren a los de la Administración Financiera, de acuerdo a lo establecido en los artículos 99 y 105 de la Ley N° 8131 y 137 de su Reglamento, así como el artículo 103 incisos b) y c) de la Ley de Contratación Administrativa.

³ Siglas

MH:	Ministerio de Hacienda
MICITT:	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
DGABCA:	Dirección general de bienes y contratación administrativa
DTIC:	Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación
ICE:	Instituto Costarricense de Electricidad
RACSA:	Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima
SICOP:	Sistema integral de compras públicas
SIGAF:	Sistema integrado de gestión de la administración financiera

Considerando 11º.- Que el ICE se encuentra en un proceso de traslado de la administración del “*Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea Mer-Link*” a la empresa de su propiedad Radiográfica Costarricense S. A. (en adelante RACSA), la cual se encuentra autorizada para vender, en el mercado nacional e internacional, directa o indirectamente, servicios de asesoramiento, consultoría, capacitación y cualquier otro producto o servicio afín a sus competencias, exceptuándose de los procedimientos ordinarios de concurso previstos en la normativa de contratación administrativa, según lo indicado en los artículos 9 y 23 inciso b) de la Ley N° 8660 del 08 de agosto del 2008, Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones.

Comentario:

Este primer *Considerando* establece que:

(...) el Ministerio de Hacienda es el órgano rector del sistema de administración financiera; y la Dirección general de administración de bienes y contratación administrativa, es el órgano rector del sistema de administración de bienes y contratación administrativa.

Esta rectoría se ejerce en la Administración Central o Poder Ejecutivo.

Por su parte el *Considerando 2º*, indica que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (en adelante DGABCA) es el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, para la Administración Central.

Teniendo a su cargo, la asesoría del sector público y privado, en el campo de la contratación administrativa; teniendo en cuenta la satisfacción del interés público.

El *Considerando 11º* determina que el ICE se encuentra en un proceso de traslado de la administración del “*Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea Mer-Link*” a la empresa de su propiedad Radiográfica Costarricense S. A., que es la que se

encargara de gestionar (al futuro) lo relativo a la nueva plataforma electrónica adquisiciones públicas que se denominará *sistema integrado de compras públicas (SICOP)*.

Artículo 2:

...se crea el sistema integrado de compras públicas (SICOP) como plataforma tecnológica de uso obligatorio de toda la administración central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa; y, para los actos y contratos que de ellos se deriven.

Las demás instituciones del sector público que deseen implementarlo, podrán utilizar este sistema como plataforma tecnológica de base para apoyar sus procesos de compras.

Comentario:

A partir de este decreto del 2015, se crea el sistema integrado de compras públicas, de uso obligatorio para el Poder Central y en su calidad de plataforma dice tecnológica, pero de lo que se trata es de una plataforma electrónica.

Para las instituciones descentralizadas, la utilización de esta plataforma electrónica, es voluntaria. Aquí la palabra tecnológica tiene un sentido más amplio que el concepto electrónica o digital.

Por ejemplo, *La ley de compras eficientes y transparentes a través de medios electrónicos*, decreto legislativo No. 36 del 21 de marzo del 2013, publicado en la Gaceta, diario oficial, el 5 de agosto del 2014; y, vigente a partir del 6 de agosto del 2014, en Honduras, en el artículo 16 manda que las compras públicas se harán mediante el catálogo electrónico.

Artículo 3:

La empresa RACSA (Radiográfica Costarricense S A) proveerá al Estado la plataforma tecnológica que servirá de base para el SICOP, así como cualquier otro servicio de las tecnologías de información y comunicación (TICs) asociados a la plataforma, para lo cual suscribirá un contrato administrativo con el Ministerio de hacienda, en su calidad de órgano rector del sistema de la administración financiera, en el cual se regularán los niveles y términos del servicio, que deberá

operar veinticuatro horas al día, los siete días de la semana, los trescientos sesenta y cinco días del año.

Comentario:

La empresa RACSA es una entidad descentralizada del sector público costarricense, de tal modo que el contrato que se firme entre esta empresa estatal y el Ministerio de Hacienda (que forma parte del Poder Central o Ejecutivo) es un convenio inter-administrativo (al interno de la administración pública).

Este convenio abarcaría no solo el sistema de compras públicas, sino además cualquier otro servicio de tecnologías de información y comunicación, con lo cual el objeto contractual queda lo más amplio posible.

Además, el servicio que se preste cubre todo el año (en horas, días, semanas y meses).

Será con el transcurso del tiempo que se comprobará la eficiencia en el cumplimiento de este objeto contractual.

Artículo 4º:

RACSA, como proveedor de la plataforma tecnológica Mer-link, que servirá de base para el SICOP, deberá garantizar que ésta reúne sin excepción, la totalidad de los requerimientos técnicos, funcionales, legales y presupuestarios que el Ministerio de Hacienda, a través de la DGABCA y la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación (DTIC) determinen, incluidas las interfaces con el Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), así como la asociación al clasificador del gasto objeto y el catálogo de mercancías aprobado internacionalmente por Naciones Unidas, según criterio experto y necesidades de la Administración, para la ejecución de los procesos de contratación y el normal desarrollo de las contrataciones bajo la modalidad de convenio marco y contratos marco. En ese sentido, RACSA deberá efectuar todos los desarrollos y adaptaciones que se requieran en la plataforma y en el SICOP de conformidad con los términos que se acuerden en el contrato administrativo indicado en el artículo anterior.

Comentario:

Se le adjudica a RACSA el proveer la plataforma electrónica llamada *Mer-link*, la cual se constituye en la base para que el *Sistema integrado de compras públicas* (SICOP) funcione.

Le corresponde a la Dirección general de administración de bienes y contratación administrativa (DGABCA), del Ministerio de Hacienda; y, a la Dirección de tecnologías de la información y comunicación (DTIC), determinar los requerimientos técnicos, funcionales, legales y presupuestarios, entre otros aspectos, con el fin de ejecutar los procesos de contratación pública y el normal desarrollo de las contrataciones administrativas, bajo la modalidad de convenio marco y contratos marco.

Convenio marco: transacción para asegurar el suministro de un producto o servicio por un período de tiempo (convenio de compra periódica o recurrente; convenio de demanda periódica; instrumento de suministro periódico) mediante pedidos o entregas parciales a lo largo de ese período. Definición dada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL).⁴

El *Convenio Marco* es un procedimiento de compra, introducido a la normativa mediante la reforma a la legislación en materia de contratación administrativa en enero del 2007, mediante Ley N° 8511, contenido y definido en el Reglamento a la ley de Contratación Administrativa en su artículo 115, como uno de los procedimientos para satisfacer la adquisición de bienes, obras o servicios de las instituciones de la Administración Pública, procedimiento en el que se guardan amplias garantías de transparencia, eficacia y eficiencia.

Artículo 115. Convenio marco, del Reglamento a la ley de Contratación Administrativa:

Los órganos o entes que compartan una misma proveeduría o sistema de adquisiciones físico o electrónico, podrán celebrar entre ellos acuer-

⁴ Plan estratégico para la modernización de las compras públicas, 2010, p. 48.

dos, con el fin de tramitar convenios marco para la contratación de determinados bienes o servicios, por un plazo de hasta cuatro años.

Por su cuantía inestimable, el convenio marco solo podrá ser tramitado mediante licitación pública, por una sola entidad y cubrirá tantas compras como necesidades específicas surjan de los integrantes. Una vez acordada la adjudicación, por quien resulte competente, los participantes del acuerdo podrán hacer las órdenes de compra o pedido, sin necesidad de llevar a cabo procedimientos adicionales.

El adjudicatario está obligado a mantener las condiciones y calidad inicialmente ofrecidas durante todo el plazo del convenio, salvo reajuste o revisiones de precio

Los integrantes de un convenio marco, están obligados a consultarlo, antes de tramitar otro procedimiento para la adquisición de bienes y servicios cubiertos por el convenio y obligados a utilizarlo, salvo que demuestren mediante resolución motivada, poder obtener condiciones más beneficiosas con otro procedimiento, tales como, precio, condiciones de las garantías, plazo de entrega, calidad de los bienes y servicios, mejor relación costo beneficio del bien.

Para todas aquellas instituciones de la Administración Central, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, o quien ésta designe, llevará a cabo los procedimientos de contratación para celebrar convenios marco, para la adquisición de bienes y servicios que requieran dichas Instituciones, siguiendo la reglamentación que se emita al efecto.

Este *convenio marco* es un acuerdo celebrado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda o por la entidad pública a quien ésta haya autorizado, con varios proveedores, en el que se establecen precios, condiciones de compra y otras especificaciones del producto, del bien o el servicio, que rigen por un período de tiempo definido.

Estos *convenios marco* se traducen en un *Catálogo Electrónico* que contiene la descripción de los bienes, obras y servicios ofrecidos, sus condiciones de contratación y la individualización de

los proveedores a los que se adjudicó el *Convenio Marco*. De esta manera, los compradores de cada una de las instituciones públicas después de encontrar lo que buscan en el *Catálogo Electrónico*, sólo deben emitir la orden de compra al proveedor sin realizar más trámites.

La utilización del *Catálogo Electrónico* y de *Convenios Marco* nos permite lograr:

- *Transparencia*, ya que cada uno de los *Convenios Marco* se realiza por medio de licitaciones públicas.
- *Eficiencia*, debido al menor precio del producto y al menor tiempo que se debe destinar a realizar la adquisición.
- *Eficacia*, permite elegir lo que se necesita a través de un *Catálogo Electrónico*, donde los proveedores y sus productos ya han sido evaluados (www.hacienda.go.cr, accesado 7 de junio del 2015).
- *Contrato marco*: es aquel por el cual se establecen las regulaciones jurídicas del *convenio marco*.

Artículo 5

El Ministerio de Hacienda y RACSA celebrarán un Contrato Administrativo con posterioridad a la publicación del presente Decreto, el cual regulará entre otros, los aspectos por concepto de tarifas sobre uso de la plataforma base para el SICOP.

Comentario:

Se realiza un *convenio inter-administrativo* entre el Ministerio de Hacienda y Radiográfica Costarricense S A, luego de que este decreto ejecutivo se publique en La Gaceta (Diario Oficial) (martes 27 de enero del 2015), con la finalidad de que mediante este contrato se regulen lo relativo a tarifas o precios por la utilidad de esta plataforma electrónica destinada al *Sistema integrado de compras públicas*.

Cuando escribo esta ponencia, ese convenio no se ha dado a conocer del público, de tal modo que no puedo referirme a ese aspecto de las tarifas contenidas en ese futuro contrato.

Artículo 6

La implementación del SICOP se efectuará de forma gradual y progresiva, conforme los lineamientos que emita el Ministerio de Hacienda a través de la DGABCA, garantizando que se realice por parte de RACSA y en forma previa, la capacitación integral de los usuarios respectivos, según la planificación que al efecto establezca el órgano rector.

La implementación del SICOP deberá realizarse a más tardar el 31 de diciembre del año 2015 y la última entidad de la Administración Central que ingrese al SICOP deberá hacerlo a más tardar el 31 de diciembre del año 2016.

Comentario:

En esta norma se establece una cronología para que el *Sistema integrado de compras públicas* (SICOP) funcione adecuadamente. Se hace la observación de que la puesta en la práctica del SICOP, se llevará a cabo de modo gradual y progresivo, tomando en consideración que este funcionamiento del SICOP es un proceso al interior de la administración pública central, en donde el Ministerio de Hacienda es el rector de la materia de la contratación pública, específicamente la Dirección general de bienes y contratación administrativa.

Se indica una fecha clave (jueves 31 de diciembre del 2015) en este proceso de funcionamiento del SICOP, para dos aspectos:

- a) el funcionamiento de este sistema debe estar listo a esa fecha máxima,
- b) en esa fecha citada, deben estar incluidas en el SICOP todas las entidades de la administración central.

Artículo 8

Vigencia. Rige a partir de su publicación.

Comentario:

Efectivamente, la vigencia y eficacia de este decreto rige a partir del martes 27 de enero del 2015, fecha en la cual fue publicado en el diario oficial *La Gaceta*.

Transitorio I

Las solicitudes de autorización, los recursos, el refrendo y las notificaciones que le corresponda tramitar a la Contraloría General de la República, se gestionarán en documentos físicos hasta tanto se puedan implementar los servicios web para que los sistemas del Órgano Contralor interactúen con CompraRed, sin perjuicio de que en el marco de la independencia funcional y administrativa de que goza la Contraloría General de la República, se puedan realizar acciones coordinadas entre ambas entidades en este sentido. Para lo de su competencia, la Contraloría podrá consultar los expedientes electrónicos por medio de CompraRed.

Comentario:

En este proceso de ajuste o acomodo hacia la plataforma electrónica del SICOP, los documentos públicos relativos a: autorización, recursos administrativos, refrendos y las notificaciones que tramite la Contraloría General de la República, se sustanciarán en documentos físicos.

Transitorio II:

El Sistema de Compras Gubernamentales “CompraRed” se mantendrá vigente hasta el treinta y uno de diciembre del año 2016, paulatinamente la Administración Central iniciará la migración de todos sus procesos de compras hacia el SICOP según las disposiciones que emita el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, aquellas otras instituciones autónomas y entes adscritos que voluntariamente utilizan “Mer-link”, y de igual forma las que utilizan voluntariamente la plataforma “CompraRed” podrán seguir utilizando esas plataformas, y en el caso de quienes utilicen CompraRed, lo podrán seguir haciendo hasta culminen todos los procesos de contratación administrativa iniciados en esa plataforma.

Comentario:

La fecha del 31 de diciembre del 2016, es la fijada para clausurar el funcionamiento de la plataforma electrónica del Poder Central llamada *Comprared*.

III. INFORMACIONES PERIODÍSTICAS:

A) EMPLEADOS DEL MINISTERIO DAN GUERRA A PLATAFORMA MER-LINK

Técnicos de Hacienda obstruyen unión de sistemas de compras públicas.

Instan a Helio Fallas a relanzar uso de CompraRed para Gobierno Central.

Exministro Ayales: presión de técnicos creció tras primera ronda electoral.

Una presión de meses, protagonizada por mandos medios del Ministerio de Hacienda, acompañó la decisión del actual Gobierno de frenar la implementación de *Mer-Link* como sistema unificado de compras públicas y estudiar la restitución de *CompraRed*.

Mer-Link es la plataforma electrónica de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital –adscrita al ICE– que la Administración de Laura Chinchilla seleccionó en setiembre de 2013 para absorber *CompraRed*, un sistema manejado por el Ministerio de Hacienda.

La presión para que se desatienda la directriz de Chinchilla se evidenció en un reporte de la Dirección General de Adminis-

tración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) (del Ministerio de Hacienda) en julio anterior.

Esa dirección, encabezada por Fabián Quirós, es la responsable de todas las contrataciones públicas y de *CompraRed*.

En su informe, del cual tiene copia *La Nación*, se exhortó a Helio Fallas, ministro de Hacienda, a eliminar el decreto de Chinchilla y relanzar *CompraRed* como el sistema para el Gobierno Central, es decir, para compras de ministerios.

La defensa de *CompraRed* por parte de funcionarios del Ministerio de Hacienda revivió el debate sobre cuál plataforma es más eficiente y transparente en las compras públicas.

Una de las diferencias entre los dos mercados es que *Mer-Link*, donado al país por Corea del Sur, tiene un mayor nivel electrónico que *CompraRed*, el cual fue creado en Costa Rica.

En medio del debate están las adquisiciones de bienes y servicios del Estado, las cuales movieron, en los últimos ocho años, un promedio anual de ₡1 billón en negocios para sus proveedores (6% del producto interno bruto, monto casi igual al déficit fiscal del país en 2013, sin incluir compras directas).

En el reporte entregado a Fallas, la DGABCA destacó que derogar el uso obligado de *Mer-Link* es de “especial urgencia” e indica que la reforma está “redactada” por ellos y revisada”.

Ese decreto –del cual también tiene copia este diario– estaba fechado para firmarse el 18 de agosto, por el presidente Luis Gmo. Solís, Fallas y Gisela Kooper, titular del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt).

No obstante, no se promulgó. Kooper se negó a firmarlo porque no tenía un respaldo técnico y jurídico que justificara el cambio. En su lugar, pidió crear una comisión para analizar el caso.

Helio Fallas reconoció que analizó las propuestas de la DGABCA y aseguró que la idea de revivir *CompraRed* se debió a que no hay un “informe reciente” sobre *Mer-Link*.

Actualmente, Fallas y Quirós trabajan en otro decreto para mantener *CompraRed* como el sistema de compras del Gobierno Central.

El ministro negó que sus decisiones hayan sido influenciadas por la DGABCA. “No me dejo llevar por presiones”. Le doy un ejemplo: cinco horas en el Congreso (por el presupuesto de la República) ¿Le parece poco? , dijo.

Empero, Édgar Ayales, exministro de Hacienda, dijo que en la institución hay resistencia al cambio:

“El papel de los mandos medios fue siempre el de obstaculizar la fusión de los sistemas. El peso que tuvieron fue mucho especialmente cuando se hizo evidente de que habría un cambio de administración. Yo le advertí a Helio que tratarían de convencerlo de dar marcha atrás”, contó.

Ayales añadió que, en febrero, tras la primera ronda electoral, la actitud de su gente dificultó el paso del Gobierno Central a *Mer-Link*; el proceso debía concluir en mayo.

El ex ministro Ayales fue el único jerarca de Hacienda, que en ocho años aceptó apagar *CompraRed* en favor de un sistema de compras unificado. Hoy, el aparato estatal utiliza unos 15 sistemas para comprar.

Cuestionamientos. Fallas explicó que fue él mismo quien dudó de la elección de *Mer-Link* al detectar que debía hacer un pago al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) por \$100 .000 y que había otros programados en el año.

El monto es una parte de los \$805.000 anuales que el Ministerio de Hacienda convino pagar al ICE, en diciembre del 2013, por el servicio de *Mer-Link*. Eso eliminaría el cobro de 0,65% que sobre el monto de la licitación, pagan los usuarios de *Mer-Link*.

Precisamente, la DGABCA defiende que su mercado es más transparente porque es gratuito (se refiere a *Comprared*). Esa afirmación la objetó Ayales: “En *CompraRed* se paga, pero no solo quienes lo usan, sino todos los que pagamos impuestos”.

El informe del Ministerio de Hacienda también afirma que la elección de *Mer-Link* busca “maximizar la rentabilidad” del ICE.

La empresa estatal invirtió \$14,2 millones entre el 2010 y el 2011, para adaptar al país el sistema donado por Corea del Sur.

Además, se argumenta que la elección de *Mer-Link* fue “*inconsulta y vertical*” desde la Presidencia (de Laura Chinchilla) e ignoró sus advertencias y observaciones.

Ahora, el futuro de un sistema de compras único es incierto. Los diputados de la Comisión de Control del Ingreso y Gasto Público preparan un informe sobre el tema. Ellos ya habían manifestado al presidente Solís su apoyo a *Mer-Link*.

La Contraloría, que ha abogado por un solo sistema de adquisiciones, realiza una auditoría sobre el papel de la DGABCA en el proceso de unificar las compras públicas. (Mónica Cordero S. Empleados del Ministerio (de Hacienda) dan guerra a plataforma Mer-link, 1 de noviembre de 2014, *La Nación*, versión digital www.nación.com, accesado 8/5/15)

B) EL GOBIERNO RECICLA MER-LINK PARA CREAR SISTEMA ÚNICO DE COMPRAS

Febrero 2001: Se crea el sistema electrónico de compras gubernamentales conocido como *CompraRed*.

Junio 2010: La nueva plataforma Mer-Link inicia operación.

Junio 2012: La Contraloría General de la República recomendó unificar las múltiples plataformas de compras públicas estatales.

Setiembre 2013: La Presidenta de la República Laura Chinchilla firma el decreto en que establece a *Mer-Link* como el sistema unificado de contratación estatal.

Enero 2015: El Gobierno de Luis Guillermo Solís anuncia la creación de un nuevo sistema de compras públicas que utilizará como base la plataforma *Mer-Link*.

El Ministro de Hacienda, Helio Fallas indicó que estábamos sujetos a los procedimientos del ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) en las compras públicas, porque (el ICE) administra *Mer-link*; pero el ICE no puede condicionar al (Ministerio de)

Hacienda, (ya que) la rectoría (en este campo) es del Ministerio de Hacienda (Oscar Rodríguez, El gobierno recicla Mer-link para crear sistema único de compras, *La Nación*, 16/1/15, versión electrónica accesada el 10/6/15).

C) ENTE CONTRALOR ORDENA UNA SOLA PLATAFORMA PARA JUNIO DEL 2016

Contraloría da ultimátum a Hacienda para unir sistema de compras públicas.

Adquisición de bienes y servicios representa 15% de producción nacional.

Gobierno propuso, la semana pasada, crear una tercera plataforma a partir de MerLink para integrar sistemas.

La Contraloría General de la República ordenó al jerarca de Hacienda, Helio Fallas, que los ministerios adquieran sus bienes y servicios en una sola plataforma electrónica a más tardar en junio del 2016.

El mandato incluye la entrega de dos informes este año que muestren los avances en la transición. El primero tiene como fecha de entrega el 30 de junio, mientras que el otro deberá ser remitido el 18 de diciembre.

El objetivo es que todo el Gobierno Central compre sus bienes y servicios en un único mercado electrónico a más tardar a mediados del próximo año y que la integración de las instituciones descentralizadas (como la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS) camine a buen paso para esa fecha.

Lo anterior es parte del *Informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de transición al Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas*. Un tema que el mismo Helio Fallas revivió la semana pasada, dando un nuevo giro al proceso que se inició en la administración Arias Sánchez.

La semana pasada, el ministro Fallas anunció la derogación del decreto de Chinchilla y su sustitución con otro decreto, que re-

cicla *Mer-Link*, para desarrollar una tercera plataforma: el *Sistema Integrado de Compras Públicas* (Sicop). Esta será operada por Radiográfica Costarricense (Racsa), una subsidiaria del Grupo ICE.

El plan del Gobierno es empezar a implementar el *Sicop* antes de concluir este año. La integración de todas las entidades gubernamentales al sistema está prevista hasta diciembre del 2016. Con ello, el cronograma de Hacienda estaría desfasado seis meses respecto al mandato de la Contraloría.

Un paso que el Ministro de Hacienda dio a pesar de que conocía los detalles de la autoría del ente contralor desde diciembre y se le rechazara una solicitud para ajustar el plazo de la tarea la misma semana que anunció la nueva estrategia.

El informe del ente contralor detalló que se valoraron las observaciones del Ministro sobre ese documento, “*excepto la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición*” (junio de 2016).

Se buscó una reacción de Fallas al respecto, pero al cierre de esta publicación no se obtuvo respuesta de su oficina de Prensa.

La entrada en vigencia del nuevo decreto para la implementación del *Sicop* requiere aún de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Desde el 2002, la Contraloría ha señalado la necesidad que el Estado utilice un único sistema electrónico para adquirir bienes y servicios con el objetivo de aprovechar las economías de escala y hacer más transparentes los procesos.

La razón: las compras de bienes y servicios que realiza el Estado ascienden en promedio a ¢3,2 billones anuales. Esa cifra equivale al 15% del Producto Interno Bruto y crece alrededor de un 7% cada año.

Federico Castro, funcionario de la Contraloría que dirigió la auditoria, dijo que desconocen aún el decreto que crea el *Sicop* y omitió referirse a las implicaciones que tuviera con la investigación.

“Daremos seguimiento al tema y esperaremos la entrega del informe (de Hacienda) en junio para hacer la evaluación”, destacó Federico Castro.

Falta de voluntad. El Gobierno de Luis Guillermo Solís congeló la ejecución del decreto de Chinchilla desde junio del 2014, un mes después de haber asumido funciones.

Para ello, suspendió las pruebas técnicas que harían que la plataforma de Gobierno Digital adquiriera funciones claves para servir a los ministerios. Ya para el primer semestre del 2014, el uso de *Mer-Link* como mercado único de compras debió estar en una fase avanzada.

En noviembre, La Nación reveló que la presión de meses, protagonizada por mandos medios del Ministerio de Hacienda, acompañó la decisión de frenar el uso de *Mer-Link* como sistema unificado.

En un reporte de julio del 2014, elaborado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) que opera *CompraRed*, se exhortó a Helio Fallas a eliminar el decreto de Chinchilla y relanzar *CompraRed* como el mercado para el Gobierno Central. Esa dirección es la responsable de todas las contrataciones públicas.

La auditoría de la Contraloría confirmó que la DGABCA ha tenido un papel importante en el tema.

“Se advierte que no se evidencia una voluntad manifiesta de estos (la DGABCA y Hacienda) para realizar acciones más firmes para la consumación del Sistema Unificado de Compras Públicas”, indica el documento.

El reporte cuestionó que el “apego” de la DGABCA con *CompraRed* hizo “gravoso” el proceso de transición hacia *Mer-Link*. “La finalidad de la Dirección no debe ser patrocinar el uso de *CompraRed*, sino aplicar la normativa vigente”, destaca el informe y agrega que mientras el mercado de Hacienda esté funcionando no habrá una necesidad real de las instituciones para migrar hacia otra plataforma electrónica.

Asimismo, el ente contralor señaló que la DGABCA y Hacienda han ejercido una “débil rectoría” y han “tardado en exceso”

en resolver las situaciones técnicas y administrativas para aplicar un único mercado de compras electrónico.

Una prueba de esta realidad es que solo un 0,5% de los montos adjudicados por compras públicas en la Administración Central, de enero o a mayo del 2014, se dieron en *Mer-Link*.

Otro señalamiento para Hacienda es que está desactualizada la información de los funcionarios con prohibición para realizar compras en las instituciones y de los proveedores que han sido sancionados por incumplimientos.

Por otra parte, la Contraloría recomendó presentar un proyecto de Ley para hacer obligatorio el uso de una plataforma única de compras para todas las entidades del sector público. Con ello, se quiere tener más control sobre las instituciones descentralizadas que realizan el 94% de las adquisiciones públicas del Estado.

En la actualidad, una iniciativa de ley presentada por Otton Solís, diputado de Acción Ciudadana (PAC), propone que el Estado compra sus bienes y servicios en un solo mercado electrónico. Este proyecto no está en la agenda del Plenario en la actualidad, pero ya tiene el aval en comisión.⁵Mónica Cordero, Ente contralor ordena una sola plataforma para junio del 2016, *La Nación*, 21 de enero de 2015, versión digital, www.nacion.com, accesada 10/4/15).

D) ICE ENVIÓ PROPUESTAS A HACIENDA UNA SEMANA DESPUÉS DE ANUNCIO

Traslado de compras públicas a Racsa se hizo sin criterio técnico. Radiográfica y Micitt carecen de estudio sobre plan; Hacienda tampoco lo facilita.

Negocios fallidos de Racsa

⁵ CORDERO, Mónica, Ministro de Hacienda guarda silencio sobre los cambios a Mer-Link, *La Nación*, 28 de febrero de 2015, versión digital en: <www.nacion.com>, accesado el 20 de abril de 2015.

Entre 2010 y 2012, Radiográfica Costarricense (Racsa) presentó una serie de proyectos tecnológicos que no se concretaron. La semana pasada, el Ministerio de Hacienda, confió a esta entidad encargarse de una tercera plataforma para administrar las adquisiciones de bienes y servicios del Estado, denominada: *Sistema Integrado de Compras Públicas* (Sicop).

El plan del Ministerio de Hacienda de crear un tercer sistema de compras públicas a cargo de Radiográfica Costarricense (Racsa) carece de sustento técnico.

Ese nuevo mercado electrónico para las adquisiciones del Gobierno se denomina *Sistema Integrado de Compras Públicas* (Sicop). La decisión de instaurarlo la anunció Helio Fallas, ministro de Hacienda, el pasado 15 de enero.

Según Hacienda, la nueva plataforma usará el sistema *Mer-Link* como base y pasará de ser operado por una dependencia del ICE (Secretaría Técnica de Gobierno Digital) a una de sus subsidiarias: Racsa.

Sin embargo, los aspectos técnicos y financieros que sustentan esta decisión no están claros.

Fallas hizo el anuncio una semana antes de que el ICE le presentara una propuesta de servicio tecnológico.

El documento, remitido el 21 de enero por Carlos Obregón, presidente del ICE, ofrece dos opciones para que Racsa opere el mercado y se garantice el equilibrio financiero del negocio.

En la primera, se plantea que los ministerios usen *Mer-Link* haciéndole ajustes menores. La segunda sería desarrollar una nueva plataforma de uso exclusivo para el Gobierno Central.

En la oferta, el ICE, pide a Hacienda formalizar un contrato para la prestación del servicio. También el “levantamiento y documentación de los requerimientos técnicos, funcionales, legales y presupuestarios”.

Para crear el *Sicop*, el Ejecutivo deberá poner en vigencia un decreto que derogue otro de la presidenta Laura Chinchilla, el cual definía a *Mer-Link* como sistema único de compras públicas.

Meses antes, mandos medios de Hacienda habían emitido un informe a Helio Fallas haciendo esta recomendación.

Las compras de bienes y servicios que realiza el Estado ascienden, en promedio, a ₡3,2 billones anuales. Esa cifra equivale al 15% del producto interno bruto.

Sin claridad. El gerente de Racsa, Francisco Calvo, reconoció que no tiene en su poder un documento que respalde técnica y financieramente la creación del *Sicop*.

Esto a pesar de que desde finales de octubre participa en sesiones para analizar el proyecto con Hacienda y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.

“Como un informe no lo hay. Creo que Hacienda podría tener alguno. Valdría la pena que le pregunten a ellos (Hacienda)”, dijo.

La Nación pidió a Hacienda hace nueve días los informes usados para justificar el traslado del sistema de compras a Racsa.

Su oficina de prensa informó anoche de que aún están preparando la documentación.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), encargado de velar por la viabilidad de los sistemas informáticos, tampoco posee informes que respalden la creación del *Sicop* y su paso a Racsa.

Gisela Kooper, jefera del ramo, aseguró que Hacienda recolectó diferentes reportes sobre las principales plataformas de compras en operación. “No hay un informe completo único para tomar el acuerdo”, dijo.

¿Por qué Racsa? Los proponentes del nuevo mercado electrónico tampoco dan una explicación clara de por qué este se trasladará del ICE a Radiográfica, empresa que arrastra pérdidas financieras y ha fracasado en los negocios a los que apostó para salir a flote.

Sus inversiones fallidas suman, al menos, ₡7.970 millones.

Por su parte, el gerente de Racsa, dijo que no responde por los fracasos pasados y aseguró que los buenos resultados de esta iniciativa dependerán del entendimiento con Hacienda y de la asignación adecuada de recursos.

“Garantizarle al 100% (el éxito del proyecto), nadie lo podría precisar”, destacó.

Por ello, el ICE advirtió, en sus propuestas, las implicaciones financieras del proyecto para su subsidiaria. En el caso, de elegirse una plataforma de compras diferente a *Mer-Link* se deberá definir los requerimientos técnicos y legales y funcionales, así como el costo del servicio.

La ministra del Micitt negó que trasladarle las compras a Racsa pretenda garantizar su viabilidad financiera. Empero, no respondió a la pregunta de qué está funcionando mal en el ICE para delegarlo a su subsidiaria. (Mercedes Agüero R. y Mónica Cordero. ICE envió propuestas a Hacienda una semana después de anuncio.⁶

E) TRANSPARENCIA EN COMPRAS PÚBLICAS

Las últimas decisiones del Ministerio de Hacienda sobre el sistema de compras públicas son un profundo misterio

En medio de tanta confusión, cabe preguntarse si el sistema finalmente adoptado será tan transparente o más que *Mer-Link*.

Las últimas decisiones del Ministerio de Hacienda sobre el sistema de compras públicas son un profundo misterio. Se trata de un esfuerzo de larga data para dotar al Estado de un medio de contratación transparente, capaz de producir ahorros mediante la competencia de los proveedores y apto para disminuir la corrupción, pero, una vez más, su adopción será pospuesta.

Para comenzar, en ningún despacho consta el estudio técnico utilizado como base para cambiar el curso y atrasar la implementación de la plataforma *Mer-Link*, ampliamente aceptada por las autoridades del Gobierno Digital, cuyos buenos frutos constan en diversos proyectos de digitalización desarrollados en los últimos años.

En el Ministerio de Ciencia y Tecnología se informa de que no hay un estudio completo y único para justificar los cambios,

⁶ *La Nación*, 24 de enero de 2015, San José de Costa Rica, versión digital disponible en: <www.nación.com>, accesado el 30 de abril de 2015.

sino una recopilación de informes hecha por el Ministerio de Hacienda. En ese despacho, días después del anuncio de los cambios, afirmaron que todavía preparaban la documentación.

En Radiográfica Costarricense (Racsa), nueva depositaria de la confianza estatal para desarrollar el proyecto, confirman la inexistencia de un estudio, aunque el gerente, Francisco Calvo, declaró: “Creo que Hacienda, como ejecutora del proceso, podría tener alguno”.

Es como si no se tratara de un sistema destinado a transar €3 billones al año en compras públicas, y como si el país no hubiera invertido ya suficiente tiempo y dinero en estudios y desarrollo de una plataforma con la cual la Administración anterior y la Contraloría General de la República se mostraron satisfechas, al punto de urgir su adopción.

Pero el misterio crece cuando se pregunta por los cambios en el sistema. En Ciencia y Tecnología los describen como cosméticos: se adoptará el nombre *Sistema Integrado de Compras Públicas* (Sicop) para que no se le conozca por la marca *Mer-Link*; el encargado del servicio no será el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), sino Racsa, y se amplió el plazo para integrar al Gobierno Central a la plataforma.

En Racsa, por el contrario, se habla de ajustes a la plataforma y Hacienda da a entender que se trata de un tercer sistema: una especie de fusión de *Mer-Link* con *Compra-Red*, la plataforma utilizada por el Ministerio, pese a las recomendaciones a favor de *Mer-Link*. Si a fin de cuentas fuera solo un cambio de nombre, como lo informaron en Ciencia y Tecnología, ¿por qué acompañarlo de la ampliación del plazo y el cambio de administrador?

La pregunta conduce al más grande de los misterios: ¿por qué cambiar del ICE a Racsa? Más concretamente, ¿qué debilidades detectó el Gobierno en la administración del ICE? Ante esa interrogante no hubo siquiera un intento de contestación. La respuesta habría sido del mayor interés, porque Racsa tiene una larga historia de fracasos, desde los \$15 millones perdidos en el proyecto de cómputo en la nube hasta la cancelación del contrato con

la Caja Costarricense de Seguro Social para crear el expediente electrónico, pasando por la red de fibra óptica para proveer Internet ultraveloz –anunciada y jamás desarrollada–, además de los \$5 millones perdidos en “*One play*”, una iniciativa para ofrecer películas y series.

En suma, las inversiones fallidas de Racsa rondan los ₡7.970 millones y son incontables las iniciativas para intentar sacarla de apuros, pero Hacienda la considera una entidad idónea para administrar el sistema de compras públicas, por encima del ICE. El voto de confianza viene aparejado del aplazamiento de la plena adopción del sistema, ahora que el Estado necesita ahorrar cuanto le sea posible.

En medio de tanta confusión, cabe preguntar si el sistema finalmente adoptado será tan transparente o más que *Mer-Link*. El país debe estar atento, porque, si la claridad fuera menor, estaríamos ante el mayor de los misterios.⁷

F) GRANDES CAMBIOS A MER-LINK NO SON VIABLES

Las compras públicas del Estado mueven ₡3,2 billones al año. Empero, el gobierno de Luis Guillermo Solís no termina aún de detallar los pormenores técnicos que tendrá el nuevo *Sistema Integrado de Compras Públicas* (SICOP).

El 15 de enero, Helio Fallas, ministro de Hacienda, firmó un decreto para crear el *Sicop*, que tendrá como base tecnológica la ya conocida plataforma *Mer-Link*, operada por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

El documento abre la posibilidad para que Hacienda pida cambios en *Mer-Link* y que esta plataforma pase del ICE a Radiográfica Costarricense (Racsa).

⁷ Editorial, *La Nación*, Transparencia en compras públicas, 3 de febrero de 2015, versión digital disponible en: <www.nacion.com>, accesado el 10 de junio de 2015.

Cuando se realizó esta entrevista, el pasado 3 de febrero, el presidente ejecutivo del ICE, Carlos Obregón, no tenía claras las condiciones del contrato que consolidaría la relación con Hacienda, ni las variaciones que este ministerio le haría al *software*.

No obstante, Obregón afirmó que las modificaciones a *Mer-Link* deberán ser mínimas para no terminar creando un sistema solo para el Gobierno Central, y que implique el uso de otra plataforma para el resto del sector público. La Contraloría General de la República ha exigido que opere un único sistema de compras.

El 24 de enero, *La Nación* reveló que la creación del *Sicop* careció de criterio técnico. El ICE entregó a Hacienda su propuesta para dar los servicios una semana después de firmado el decreto. El documento advierte de que una transformación importante a *Mer-Link* implicaría desarrollar un nuevo sistema desde cero.

Desde el 27 de enero, este medio solicitó una entrevista con Fallas, así como información adicional a Obregón, pero ninguno respondió al cierre de edición.

Hacienda (que opera *CompraRed*) quería trasladar *Mer-Link* a ese ministerio. En la oferta de servicio que usted le presentó, el ICE mantiene el control. ¿Por qué?

La forma más conveniente era que el Grupo ICE administrara *Mer-Link* y prestara el servicio a Hacienda. El ministro (Helio Fallas) indicó a la prensa (cuando firmó el decreto) que la base del *Sicop* era *Mer-Link*. En el inicio de las conversaciones no teníamos claridad de eso.

–Entonces, ¿ustedes no tenían claro cuál sería la plataforma?

–El día que salió el decreto teníamos claridad. Lo que pasa es que nosotros habíamos preparado previamente esa oferta.

–¿Previamente? Sin embargo, se entregó una semana después.

–Sí, pero no hay problema. Lo habíamos remitido al ministro Fallas anteriormente para que conociera lo que hacíamos.

–El decreto deja abierta la posibilidad de cambios a *Mer-Link*. ¿Cuál será el límite?

–Sí, el decreto es abierto. Estamos de acuerdo. Hacer una modificación a *Mer-Link* no tiene que justificarse ante el ICE, sino ante el Gobierno como un todo.

–”Si se introduce un cambio a *Mer-Link* se crearía una diferencia entre el sistema del Gobierno Central y el que integrarían las instituciones autónomas y que se podría comercializar. Ese es un sistema de compras que les podría convenir a muchos”.

–¿Cuáles son esos cambios y cuál es el límite para estos?

–Me gustaría mantenerme como proveedor de servicios.

–Esa es parte de su función como proveedor de servicios.

–Si la decisión es un solo sistema de compras, las modificaciones que solicite –Hacienda tienen que ser únicamente interfaces.

–¿Cuándo finalizarán los términos del contrato con Hacienda?

–Esperaría que se finalice este mes (febrero).

–Usted aún no tiene el contrato. Si Fallas quiere hacer cambios relevantes en *Mer-Link*, ¿podría elegir la opción de su propuesta para desarrollar un nuevo sistema?

–No, esa segunda opción no es viable. Cambiar *Mer-Link* para el Gobierno Central (genera el 6% del total de compras públicas) hace que se cree un nuevo sistema que no serviría para el resto del sector público, que representa el 94% de las adquisiciones de bienes y servicios.

–¿Qué justificó pasar la operación de *Mer-Link* del ICE a Racsa?

–Racsa es una subsidiaria, la cual acercamos a la casa matriz. Definimos nichos de negocio para cada una de las empresas. Racsa tiene la posibilidad de orientarse a los servicios.

–Esa idea no es nueva y un ejemplo fue el expediente electrónico a la Caja. ¿Qué diferencia esta decisión de ideas anteriores?

–No estamos disparando a todo lado. Tanto así que no dijimos que el ICE iba a desarrollar el sistema, sino que hay un grupo especializado en el ICE, encargado de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, que tiene una amplia experiencia y las destrezas. Ese grupo lo pasamos a Racsa.

–Racsa es un operador de telecomunicaciones no un desarrollador. ¿Cómo le darán capacidades?

–El mismo equipo con experiencia y muy capacitado que tenemos (Gobierno Digital) entró a reforzarla, con el objetivo de servirle al Gobierno Central. Esto no quiere decir que Racsa no prestará servicios al sector privado.

–Traslada un equipo con éxito en la ejecución de proyectos. ¿Cómo evitará que caiga en la tendencia de negocios fallidos de Racsa?

–Cambiamos la Junta Directiva de Racsa con un presidente que (también) es gerente de Telecomunicaciones del ICE, para amarrar este sector con Racsa.

–En su discurso de 100 días, el presidente Luis Guillermo Solís dio un panorama financiero que sugiere que Racsa estaría quebrada...

–Se lo pongo de otra forma: Racsa se tiene que redimensionar.

–¿Qué significa eso?

–Los gastos tienen que estar acordes con los ingresos. Entonces tiene que bajar los gastos.⁸

G) MINISTRO DE HACIENDA GUARDA SILENCIO SOBRE LOS CAMBIOS A MER-LINK

El Ministro de Hacienda, Helio Fallas, mantiene silencio sobre las modificaciones que deberá sufrir la plataforma *Mer-Link* para convertirse en el *Sistema Integrado de Compras* (Sicop).

El 27 de enero, entró a regir un decreto ejecutivo que crea el *Sicop* como mercado único para las adquisiciones de bienes y servicios que realizará, en una primera etapa, el Gobierno Central. El decreto establece que el sistema *Mer-Link*, del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y operado por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, será la base tecnológica del *Sicop*.

El servicio será provisto por Radiográfica Costarricense (Racsa) que absorbió a los funcionarios de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.

⁸ CORDERO, Mónica; Carlos Obregón, presidente del ICE: “Grandes cambios a Mer-Link no son viables”, *La Nación*, 28 de febrero de 2015, Disponible en: <www.nacion.com, accesado 1 junio 2015>.

La Nación solicitó, desde ese mismo día, una entrevista con el Ministro Helio Fallas y los funcionarios de esa institución Alfredo Abarca, director de Informática, y Fabián Quirós, director de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA).

La solicitud se realizó a la oficina de prensa mediante correo electrónico y en ella se pidió remitir los requerimientos técnicos y el contrato que se entregaría a Racsa para finiquitar el acuerdo. El objetivo de la entrevista era conocer cuáles son los detalles técnicos y financieros que sustentaron la creación del *Sicop* y los cambios que sufriría la plataforma *Mer-Link*.

Durante casi un mes, se han enviado cinco correos y se ha realizado un número similar de llamadas telefónicas a las periodistas de ese Ministerio solicitando espacio en la agenda de Fallas.

Además, se pidió colaboración a la Presidencia de la República mediante un correo electrónico y llamada telefónica al jefe de Prensa, Boris Ramírez.

Helio Fallas, ministro de Hacienda, firmó un decreto ejecutivo, el 27 de enero, para crear el *Sistema Integrado de Compras* (SICOP) que toma como base *Mer-Link*.

En su momento, la oficina de Prensa propuso que se enviaran las preguntas por escrito. Este diario rechazó la sugerencia porque esa vía solo se utiliza en casos muy excepcionales, pues impide formular consultas adicionales y ahondar en puntos de interés periodístico.

A la fecha de esta publicación no se ha recibido una respuesta.

El decreto ejecutivo que trasladó a Racsa la responsabilidad de crear un tercer sistema de compras públicas deja abierta la posibilidad de incluir cambios a *Mer-Link*.

RACSA, como proveedor de la plataforma tecnológica Mer-link, deberá garantizar que ésta reúne sin excepción, la totalidad de los requerimientos técnicos, funcionales, legales y presupuestarios que el Ministerio de Hacienda, a través de la DGABCA y la Di-

rección de Tecnologías de la Información y Comunicación (DTIC) determinen.

Anualmente, el Estado costarricense invierte €3,2 billones en la adquisición de bienes y servicios para sus instituciones, un equivalente al 15% del Producto Interno Bruto.⁹

H) DIRECTIVA DEL ICE DECLARA SECRETO EN TORNO A RACSA

Instituto blindó el acceso a datos de la empresa con base en ley de modernización.

Radiográfica y el Gobierno negaron a los diputados los estados financieros

Los directivos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) declararon secreta la información en torno a Radiográfica Costarricense (Racsa).

El Consejo Directivo de la empresa pública decidió blindar bajo la confidencialidad cualquier tipo de dato relacionado con las acciones de su subsidiaria, durante la sesión 6.126, del 19 de marzo.

Así lo explicó, por escrito, Francisco Calvo, gerente general de Racsa, a los diputados miembros de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público del Congreso para negarse a entregar el resultado financiero de la compañía estatal.

Los directivos del ICE alegaron la confidencialidad, por primera vez, con base en la *Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones* (N.º 8.660), promulgada en 2008.

Dicha norma permite establecer como secreta la información industrial, comercial o económica por motivos estratégicos, debido a la competencia en el sector de telecomunicaciones.

⁹ CORDERO, Mónica, Ministro de Hacienda guarda silencio sobre los cambios a Mer-Link, *La Nación*, 28 de febrero de 2015, versión digital en: <www.nacion.com>, accesado el 20 de abril de 2015.

Los legisladores solicitaron, en noviembre del 2014 y en abril, la información de ingresos, gastos y resultados de Racsa.

El Consejo Directivo ha considerado que la denegatoria no solo está respaldada por una ley especial (...), sino que pretende resguardar a las empresas del Grupo ICE de cualquier efecto negativo que pudiera derivar de su divulgación”, enfatizó Calvo en su misiva, del pasado 4 de mayo, enviada a los legisladores, de la cual tiene copia La Nación.

Elberth Durán, director de Comunicación del ICE, informó ayer de que la ley faculta a la institución a retener la información considerada sensible. “La fundamentación (de confidencialidad) se encuentra en el artículo 35 de la Ley 8.660; pero, en resumen, en el criterio del Consejo Directivo se consideró información protegida por esta disposición”, dijo Durán.

El velo del secreto incluso llegó hasta al Gobierno Central.

Los diputados de dicha comisión legislativa también pidieron al presidente Luis Guillermo Solís, el 23 de abril anterior, copia del Informe anual de rendición de cuentas del ICE y sus subsidiarias, aprobado por el Consejo de Gobierno el día 4 del mismo mes.

Sin embargo, el Ejecutivo también rehusó a dar la información con base en la decisión del ICE de declararla secreta.

Sergio Alfaro, ministro de la Presidencia, prometió ayer que revisará el caso para dar una respuesta adecuada.

Como parte del blindaje, el ICE decidió ocultar, en el 2014, por primera vez en una década, los datos de Radiográfica de sus estados financieros auditados.

Racsa tiene varios años de enfrentar una crítica situación financiera y ha necesitado del rescate de su casa matriz. En el 2012, recibió un préstamo de \$30 millones por parte del Instituto.

Asimismo, ha invertido millones de recursos en proyectos fallidos como las cámaras de vigilancia en carretera, una nube empresarial, Expediente Único de Salud o la comercialización de televisión digital.

Entre los negocios actuales de la empresa, están la administración de la plataforma de compras públicas *Mer-Link*, así como un nuevo sistema de este tipo que está por crearse. También vende servicios de conectividad a empresas privadas y el sector público y servicios de información con *Fullmóvil*, entre otros.

Cuestionamiento. Legisladores de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público criticaron la decisión de confidencialidad tomada por la Directiva del ICE. “Un ente público, propiedad de todos los costarricenses, tiene el tupé de negar información. Es parte del oscurantismo en que se manejan las instituciones públicas”, afirmó el parlamentario oficialista Ottón Solís.

Añadió que no es válido negar información, con base en el tema de competencia, si lo pedido no tiene relación con competencia.

El liberacionista Antonio Álvarez consideró que los datos financieros de las empresas públicas, e incluso de las privadas que cotizan en bolsa, no son confidenciales en casi ningún país.

Con el fin de obtener la información de Racsa, los congresistas convocarán a la contralora, Marta Acosta, para que se refiera al informe DFOE-IFR-IF-04-2015. En dicho documento, la entidad hizo un estudio de la sostenibilidad financiera de Radiográfica.

“Presionaremos a la Contraloría General de la República, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, para que nos dé la información a nosotros los diputados”, anunció el libertario Otto Guevara.

Acosta aseguró este jueves que irá al Congreso si es convocada, pues actualmente hay una investigación abierta sobre Racsa.

“Desde luego que asistiré, siempre y cuando se resguarde la confidencialidad de la información a la que estamos todos obligados”, dijo la funcionaria.

Los diputados también impulsarán un proyecto de Álvarez para que se detalle que la confidencialidad en el Grupo ICE es solo en temas industriales, mercadeo y no la financiera.¹⁰

¹⁰ OSCAR RODRÍGUEZ, A., *La Nación*, 22 de mayo de 2015, versión digital, <www.nacion.com, accesado el 30/5/15>.

IV. INFORME INTERNO DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Sistema integrado de compras públicas (diciembre 2014)

(Dirección general de administración de bienes y contratación administrativa; y, Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación).

Cronología de eventos en el tema de compras públicas

- 2001. Nació la idea de *Compr@red* que se implementa en el 2002.
- 2006, 8 de mayo. Se constituye como dependencia de la Presidencia de la República, a la Comisión Interinstitucional de Gobierno Digital (CIGD), presidida por la primera Vice Presidencia de la República. La CIGD fue creada mediante Decreto Ejecutivo No. 33147-MP del 2006 como un “*órgano de definición política de alto nivel que diseña y planifica las políticas públicas en materia de gobierno digital y de compra de equipos de computación y software que realizan las instituciones del sector público*”.
- 2006, 8 de mayo. Se constituyó como dependencia de la Presidencia de la República, a la Secretaría Técnica del Gobierno Digital (STGD), mediante Decreto 33147-MP (Ministerio de la Presidencia).
- 2006, 5 de diciembre. Se firmó Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno de la República y el Grupo ICE.
- 2007. Mediante el Decreto Ejecutivo No. 34093 se delegó en la Primera Presidencia de la República, la “*responsabilidad política de conducción de la Secretaría Técnica del Gobierno Digital*”.
- 2007. La STGD formuló una estrategia para modernizar la contratación pública, la cual incluyó entre otros, el proyecto de compras del estado dentro del Plan de Acción 2008-2010.
- 2008, 9 de mayo. Se firmó Memorando de entendimiento

entre las Repúblicas de Corea (del Sur) y Costa Rica, con el fin de desarrollar programas de colaboración en el tema de administración pública de adquisiciones.

- 2008. 8 de agosto. Se promulgó la *Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones*, Ley 8660.
- 2008, 1 de diciembre. La Contraloría General de la República emitió “Informe sobre el estudio realizado en relación con los sistemas de compras electrónicas en el sector público”. DFOE-SAF-13-2008.
- 2009, 18 de marzo. Se firmó “Convenio Marco entre el Public Procurement Service del Gobierno de la República de Corea (del Sur) y el Ministerio de Planificación y Política Económica del Gobierno de la República de Costa Rica para el establecimiento de un sistema electrónico de contratación pública en Costa Rica”. Este Convenio dona a Costa Rica el código fuente del sistema de compras públicas electrónicas denominado KONEPS y se nombra al ICE como administrador del Convenio Marco.
- 2009, 18 de marzo. Se firmó la “Carta de Compromiso entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Agencia Gubernamental Public Procurement Service cuyo objetivo principal es obtener el acompañamiento, asesoría y capacitación en la implementación del Modelo de Compras del Gobierno de Corea”.
- 2009. Entró en vigencia el Reglamento de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones el cual en el Artículo 1 especifica que: “El ICE... será el ente del Estado costarricense, encargado en forma exclusiva del desarrollo de proyectos de Gobierno Digital (para lo cual considerará) los lineamientos que emita la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, y coordinar con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.”
- 2009. Con el Decreto No. 35139-MP-MIDEPLAN, en el Artículo 2, se designó al ICE “como la Secretaria Técnica del Gobierno Digital” con fundamento en el Convenio Marco de Cooperación. Interinstitucional entre el Gobierno de la

República y el Grupo ICE, firmado en el año 2006.

- 2009, 6 de abril. La STGD (Secretaría Técnica del Gobierno Digital) inició operaciones amparada en la estructura organizacional del ICE.
- 2012, 21 de junio. La Contraloría General de la República emitió “Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de una sociedad basada en la información y el conocimiento en Costa Rica”, DFOE-IFR-IF-5-2012. Este informe llamó la atención a las autoridades competentes, toda vez que el ICE “carece de competencias para incidir en los demás órganos públicos a fin de desarrollar el componente de gobierno digital”, pues el Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera.
- 2013, 17 de setiembre. Se emitió Decreto Ejecutivo 37943-H-MICITT, mediante el cual se creó el Sistema Unificado Electrónico de Compra Públicas (SUECP), como plataforma tecnológica de uso obligatorio para la Administración Central.
- 2013, 20 de diciembre. Se suscribió Contrato Administrativo entre el Ministerio de Hacienda y el Instituto Costarricense de Electricidad para la implementación y el uso del SUECP, No. 2013000080. En el Contrato se especificó que el Ministerio pagaría al ICE un monto global de USD 805.000 por todas las transacciones que la Administración Central realizara en la plataforma tecnológica durante el año 2014. A la fecha la Administración Central no ha generado ninguna transacción en esta plataforma.
- 2014, 21 de mayo. El Ministro de Hacienda solicitó al Presidente Ejecutivo del ICE “documentación relacionada al sistema de compras en línea”.
- 2014, 26 de mayo y el 18 de junio del 2014. La Presidencia Ejecutiva del ICE respondió al Ministro de Hacienda mediante Oficios 0060-324-2014 y 0069-334-2014.
- 2014, 26 de noviembre. La Presidencia Ejecutiva mediante Oficio 0060-0446-2014 detalló el modelo tarifario de plataforma tecnológica.
- 2014, 26 de noviembre. El Ministerio de Hacienda presentó

al ICE una hoja de ruta con dos alternativas:

- a) El ICE transfiere total y planificadamente *Mer-link* al M H y,
 - b) El ICE da servicio vía *Mer-link* al Sector Público.
- 2014. 26 de noviembre. El Presidente Ejecutivo del ICE optó por la opción b: proveer al Ministerio de Hacienda de una solución tecnológica de información y telecomunicaciones para el tema de compras públicas para la Administración Central.

En este informe se establece una *hoja de ruta*, con los siguientes aspectos:

Hoja de Ruta

1. Analizar la normativa legal vigente, derogatoria de decretos relacionados, la rescisión del contrato y su adenda, así como promulgar la nueva normativa.
2. El Ministerio de Hacienda contrata al ICE-RACSA como proveedor de servicios.
3. El Ministerio de Hacienda iniciará el proyecto de transición de *CompraRed* al nuevo sistema mediante un proceso incremental paulatino.
4. Proponer un borrador del contrato administrativo.
5. Elaborar y firmar un nuevo contrato de servicios administrados entre el Ministerio de Hacienda y RACSA.
6. Conformar equipos funcionales y técnicos de Ministerio de Hacienda.
7. Generar el reglamento de uso del nuevo sistema.
8. Verificar las pruebas de las funcionalidades: interface con SIGAF, contratos marco y convenios marco.
9. Elaboración y desarrollo de planes de capacitación en el Sistema Integrado
10. Compras Públicas.

11. Implementar un plan de divulgación de la plataforma de compras.

Principios para la toma de Decisión

1. El Ministerio de Hacienda es el rector en materia de compras públicas para la Administración Central.
2. El Ministerio de Hacienda define las reglas del negocio que debe satisfacer cualquier sistema informático de compras públicas.
3. Los mecanismos que el proveedor utilice para brindar el servicio son responsabilidad del ente contratado.
4. El Ministerio de Hacienda iniciará la transición al nuevo sistema mediante un proceso incremental paulatino.
5. Desarrollar un plan de capacitación que debe ser atendido como parte de la solución por el proveedor del servicio de plataforma.
6. El Sistema de Compras deberá estar implementado al 31 de diciembre de 2015, y el plazo máximo para que la última entidad de la Administración Central se traslade a éste sería el 31 de diciembre del 2016.
7. Promover transparencia en el proceso de migración, generando los informes a los actores de control que sean necesarios (control político y control externo), en forma oportuna.

V. CONCLUSIÓN

Debido al debilitamiento que padeció la plataforma del Poder Central, *Comprared*, en el gobierno 2010- 2014, se fortaleció la plataforma electrónica de la empresa Samsung, de Korea del Sur, llamada *Mer link*.

La decisión del gobierno del 2014- 2018, fue la que se observa en el decreto ejecutivo No. 38830-H-MICITT del 15 de enero del 2015, publicado en La Gaceta el 27 de ese mes y año; y, que se ha comentado.

La ruta que se seguirá, es establecer una sola plataforma electrónica para las compras públicas, para la entera administración pública. Este es un proceso incremental y paulatino.

Será el futuro el que mostrará que parte de la ruta se ha cumplido y de qué manera.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO, Alejandro, *Ley de la contratación administrativa y normativa conexa Concordada, anotada y comentada*, San José de Costa Rica, Coopeinnova, 2015.
- CASAS, Sebastián, *Contratos electrónicos y derechos de autor*, tesis de Licenciatura en Derecho, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 2010.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *La contratación pública: tensiones actuales y clásicos dilemas* Adrus D&L (eds), XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, vol. I, Lima, 2013.
- DEL PIAZZO, Carlos, *Acerca de la contratación pública electrónica*, Asociación de estudios de Derecho Administrativo, Revista de Peruana de Derecho Administrativo Económico, núm. I, Lima, 2006.

- DE ROSELLÓ, Rocío *El comercio electrónico y la protección de los consumidores*, Cedecs, Barcelona, 2001.
- Dirección general de administración de bienes y contratación administrativa, *Plan estratégico para la modernización de las compras públicas*, San José de Costa Rica, Ministerio de Hacienda, 2010.
- Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, *Sistema integrado de compras públicas*, San José de Costa Rica, Ministerio de Hacienda, diciembre 2014.
- FERNÁNDEZ, Rodolfo, *Contratación electrónica: el consentimiento en internet*, Barcelona, Bosch, 2001.
- ILLESCAS, Rafael, *Derecho de la contratación electrónica*, Madrid, Cívitas, 2001.
- PERNAS, José, (Direc.), *Contratación pública estratégica*, Navarra, Thompson Reuters/Aranzadi, 2013.
- POLANCO, Hugo, *Formación del consentimiento en la contratación electrónica*, Bogotá, Universidad del Cauca/Ibañez.
- QUIRÓS, Reyna, *Contratación mercantil por medios electrónicos*, tesis de Licenciatura en Derecho, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1994.
- REY, Renato, *Ley de contratación administrativa y su reglamento. Concordada, con comentarios, pronunciamientos de la Contraloría General de la República y anexos*, San José de Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas, 2014.
- RINCÓN, Erick, *Contratación electrónica*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *Derecho Internacional de las contrataciones públicas electrónicas*, San José de Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, 2012.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *Contratación electrónica del Estado. Costa Rica*, San José de Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, 2013.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *La contratación administrativa*, San José de Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2002.

- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *Los tribunales administrativos en la materia de la contratación pública*, Revista de Ciencias Jurídicas, núm. 123, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica/Colegio de Abogadas y Abogados, 2010.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *Contratos públicos y aeropuertos*, San José de Costa Rica, Lex, 1999.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *El pliego de condiciones electrónico en la contratación pública*, Revista de Ciencias Jurídicas, núm. 126, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica/Colegio de Abogadas y Abogados, 2011.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *La contratación pública*, San José de Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *Las compras públicas verdes*, Revista de Ciencias Jurídicas núm. 120, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica/Colegio de Abogadas y Abogados, 2009.
- ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique, *Contratos económicos modernos*, San José de Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/Poder Judicial, 2004.
- SALAZAR, Ricardo, *Temas clave de la contratación pública*, Adrus D&L (eds), Lima, Congreso Internacional de Derecho Administrativo, vol. I, 2013.
- SÁNCHEZ, Vilma, *El ABC del derecho de la contratación electrónica*, San José de Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2012.
- SARRA, Andrea, *Comercio electrónico y derecho*, Buenos Aires, Astrea, 2000.
- SUAREZ, Gonzalo y, LAGUADO, Roberto, *Manual de contratación pública electrónica para América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.
- VEGA, José, *Contratos electrónicos y protección a los consumidores*, Madrid, Reus, 2005.
- VILLALBA, Juan, *Contratos por medios electrónicos*, Prolegómenos, derechos y valores, núm. 22, Bogotá, 2008. Versión digital disponible en <www.redalyc.org>, Consultado el 22 de diciembre de 2014.

