

Informe de **Seguimiento a la Gestión Pública** acerca de la implementación y uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en las 82 municipalidades



CONTENIDO

Panorama General	4
1. Introducción	7
OBJETIVOS Y ALCANCE	8
ALCANCE 8	
MARCO METODOLÓGICO	8
GENERALIDADES	11
SIGLAS 13	
2. Resultados.....	14
IMPLEMENTACIÓN DEL USO DEL SICOP EN LAS MUNICIPALIDADES	14
USO DEL SICOP EN LA GESTIÓN DE LAS COMPRAS	17
GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS BENEFICIOS DEL SICOP	19
SANAS PRÁCTICAS Y APRENDIZAJES	23
3. Conclusiones.....	24
4. Desafíos identificados.....	25

CUADROS

Cuadro N.º 01 Normativa técnica y jurídica aplicada en el proyecto de seguimiento a la gestión pública acerca de la implementación y uso del SICOP	9
Cuadro N.º 02 Tiempo transcurrido de municipalidades que suscribieron contrato con RACSA y no han implementado el SICOP al 28 de febrero de 2021	16
Cuadro N.º 03 Municipalidades que han utilizado las modalidades de convenio marco y remate en el SICOP	22
Cuadro N.º 04 Comparación de los plazos y montos de las compras realizadas de un mismo bien, por medio de convenio marco y contratación directa	22

GRÁFICOS

Gráfico N.º 01 Detalle de la cantidad de procedimientos tramitados en el SICOP por las municipalidades	12
Gráfico N.º 02 Cantidad de municipalidades que han implementado el SICOP	14
Gráfico N.º 03 Cantidad de procedimientos de contratación adjudicados por las municipalidades según SIAC y el SICOP	18
Gráfico N.º 04 Plazos en promedio que tardan los procedimientos de contratación en el SICOP y en otros medios	21

IMÁGENES

Imagen N.° 01 Ciclo del proceso integrado del SICOP _____	12
Imagen N.° 02 Municipalidades pendientes de implementar el SICOP y fecha de estimación_	13
Imagen N.° 03 Detalle de la utilización de las etapas que conforman el SICOP _____	19
Imagen N.° 04 Detalle de las municipalidades que no realizan publicaciones en el sitio Web de los procesos de contratación _____	20
Imagen N.° 05 Beneficios que las municipalidades consideran en el uso del SICOP _____	23

Panorama General

Costa Rica ha venido avanzando hacia una transformación digital, que ha sido impulsada desde el Estado, a fin de actualizar y agilizar los servicios públicos para lograr la modernización del aparato estatal costarricense. Al igual que la Administración Central y descentralizada, se ha ido promoviendo que el resto del sector público debe alinearse a esta transformación digital, y las municipalidades no están exentas, por lo cual tienen el reto de transformar su capacidad de gestión e implementar los ajustes requeridos apoyándose en las tecnologías y las oportunidades que trae consigo.

Los sistemas de contratación pública son parte de estas estrategias de modernización que a través de las reformas introducidas en la normativa costarricense, han dado origen al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). Si bien existe una obligación legal

para que todo el sector público avance hacia esta dirección, también se presenta una clara necesidad de operar los procesos de contratación administrativa con una plataforma tecnológica, que permita manejar todo el proceso, obtener mayores beneficios que generen ahorros, transparencia en la adquisición de bienes y servicios, una efectiva rendición de cuentas y facilitar un adecuado control de la ciudadanía.

En consideración de lo anterior, el presente seguimiento a la gestión pública tiene el propósito de brindar un panorama general sobre el estado de la gestión de las municipalidades relacionada con la utilización y registro en el SICOP, su grado de efectividad y mostrar el avance que las municipalidades han logrado desde la aprobación de la Ley N.º 9395, así como los beneficios que este sistema ha generado en los procesos de compras.

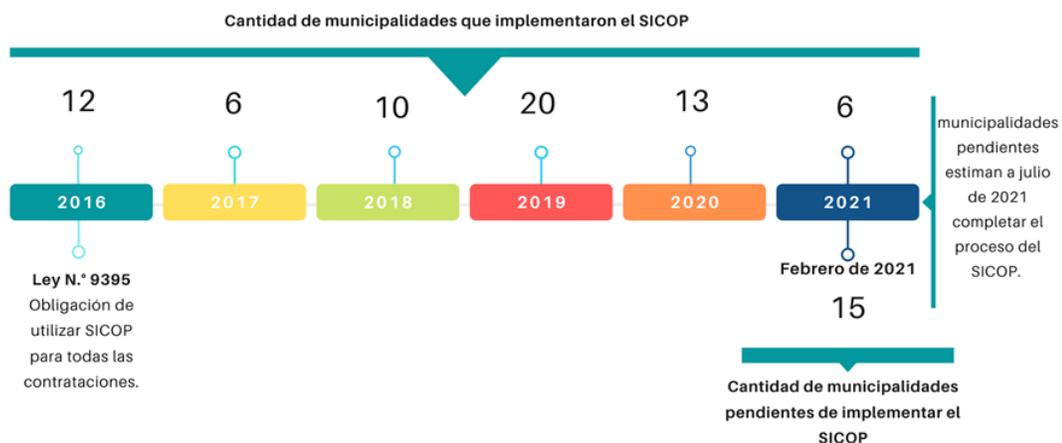
Visión general

Lentitud en el proceso de implementación del SICOP en las municipalidades

En general, el proceso de implementación del SICOP en las municipalidades se ha realizado de una manera lenta, ya que desde la entrada en vigencia de la Ley N.º 9395 en agosto de 2016, la cual establece que toda actividad de contratación debe realizarse en dicha plataforma, han transcurrido más de 4 años y apenas 67 municipalidades han implementado el SICOP (al año 2018 únicamente 28 municipalidades lo habían implementado). Es decir, que al 28 de febrero del

presente año, 15 municipalidades no habían logrado implementar todavía ese sistema, las cuales estiman que completaran el proceso a más tardar en julio de este año.

Además, en 4 de esas 15 municipalidades a pesar de contar con la plataforma tecnológica, no habían tramitado y concluido al menos un procedimiento de compras en ese sistema. La siguiente imagen muestra un detalle de lo comentado.



El uso del SICOP en la gestión de los procedimientos de compras se ha realizado de manera paulatina

Las municipalidades usuarias del SICOP han avanzado a ritmos diferentes en la tramitación de los procedimientos de compras, ya que no se gestionan todas las contrataciones administrativas en ese sistema. Al respecto, entre los años de 2016 y 2020, 11.364 procedimientos no se tramitaron en el SICOP, al comparar el número total de contrataciones registradas en el SIAC versus las contrataciones registradas en el SICOP. Algunas municipalidades decidieron iniciar con el trámite de procedimientos de

contratación directa y luego continuar con las licitaciones. Tampoco se utilizan las diez etapas que comprende el proceso de compras del SICOP, ya que entre unas 25 y 52 municipalidades no utilizan las etapas de la recepción del bien, la gestión de pago, el finiquito, y la evaluación del proveedor. En las siguientes imágenes se muestra el detalle lo comentado.



Las municipalidades no aprovechan al máximo los beneficios del SICOP

A las municipalidades les falta aprovechar más y de mejor forma, los beneficios que se obtienen al utilizar el SICOP, en cuanto a la reducción de plazos y ahorros de dinero, si efectuaran todos los procedimientos de contratación a través de ese sistema.

También es necesario potenciar el uso de las modalidades de contratación como subasta a la baja y convenio marco, que además, les permita optimizar

el uso de los recursos y maximizar el uso del potencial humano. Aunado a esto la importancia de fortalecer la transparencia en los procesos de compras y la utilización de la información del SICOP para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía en general. En la siguiente imagen se aprecia la situación comentada.



Sanas prácticas y aprendizajes

En este apartado es importante reconocer las sanas prácticas aplicadas por algunas municipalidades, a fin de ser emuladas por otras, las cuales se relacionan con el uso de algunas modalidades de contratación administrativa, como lo son, entrega según demanda, ejecución por consignación, convenio marco y remate,

así como, la práctica de utilizar la información que genera el SICOP para los procesos de transparencia, toma de decisiones y rendición de cuentas.; además de la disposición de mecanismos de control para las actividades y procesos de contratación administrativa que se tramitan a través del SICOP.

Desafíos identificados

Las municipalidades se enfrentan a una serie de desafíos que requieren de un esfuerzo integrado, liderazgo y compromiso por parte de los funcionarios municipales, para lograr en el menor tiempo posible, una gestión de los procedimientos de contratación de una manera eficiente, eficaz, transparente y apegada al

cumplimiento de la normativa vigente, así como para potenciar el aprovechamiento de los beneficios que se obtienen del SICOP, lo cual produciría cuantiosos ahorros de tiempo y economías a las municipalidades. En la siguiente gráfica se muestra el detalle de los desafíos a trabajar.



INFORME NRO. DFOE-LOC-SGP-00001-2021

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL

INFORME DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN PÚBLICA ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN Y USO DEL SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS (SICOP) EN LAS 82 MUNICIPALIDADES

1. Introducción

ORIGEN DEL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA (SGP)

- 1.1. La gestión de contratación administrativa que realizan los gobiernos locales, asume un carácter fundamental para la consecución de los objetivos institucionales, al constituirse en un promotor para el desarrollo de proyectos de inversión pública y como un medio para obtener los recursos, herramientas y suministros, que permiten a las municipalidades llevar a cabo el desarrollo de las comunidades y por supuesto la prestación de los servicios básicos a los habitantes del cantón.
- 1.2. Desde esa perspectiva de gestión, los procesos de contratación administrativa que realicen las municipalidades se deben de efectuar por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas, en adelante conocido por sus siglas como "SICOP", ya que en agosto de 2016 se aprobó la Ley N° 9395: "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N° 7494, Contratación Administrativa", en la cual se estableció que toda la actividad de contratación regulada en esa ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas.
- 1.3. En ese sentido, el SICOP¹ es un sistema electrónico único que debe utilizar toda entidad pública para realizar los procedimientos de contratación administrativa en forma electrónica, el cual brinda una oportunidad para gestionar de manera diferente el proceso de contratación pública, al aprovechar nuevas herramientas que permiten alcanzar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en dicho proceso y en consecuencia, gestionar ahorros y beneficios.
- 1.4. En el caso específico de las municipalidades, la obligación de utilizar el SICOP se reitera en la Ley N° 9848 del 20 de mayo de 2020², que establece en el artículo 10 que *"Durante el plazo de vigencia de la declaración de estado de emergencia nacional dictada por parte del Poder Ejecutivo, según decreto 42227- MP-S, con fecha de 16 de marzo del año 2020, las municipalidades realizarán sus contrataciones conforme a la Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, y se deberán registrar en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)"*.
- 1.5. Ahora bien, los resultados del informe del Índice de Capacidad de Gestión de Adquisiciones, realizado por la Contraloría General en el año 2020, evidenciaron que varias municipalidades obtuvieron un nivel de madurez incipiente en el uso de medios electrónicos para atender sus

¹ Según el Reglamento para la Utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas.

² Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19.

procesos de contratación administrativa. De ahí, que se consideró importante realizar un análisis para brindar un panorama general sobre la situación que presentan las municipalidades en relación con la implementación y uso del SICOP y mostrar el avance que se ha logrado a partir de la aprobación de la Ley N.º 9395, así como de los beneficios que ese sistema ha generado a las municipalidades. De igual forma se busca generar recomendaciones a las municipalidades, que contribuyan en el uso de la plataforma tecnológica y a gestionar los procesos de contratación de una manera más eficiente, eficaz y transparente.

OBJETIVOS Y ALCANCE

Objetivo general

- 1.6. Determinar el estado de la gestión relacionada con la utilización y registro en el SICOP, de acuerdo con lo establecido en el marco normativo aplicable y las buenas prácticas nacionales, con el propósito de apoyar la toma de decisiones, promover mejoras en la gestión de contratación administrativa realizada por las municipalidades y la rendición de cuentas.

Objetivos específicos

- 1.7. Los objetivos específicos alcanzados fueron los siguientes:
 - a) Determinar el grado de utilización por parte de las municipalidades del país, del SICOP.
 - b) Establecer las medidas administrativas que las municipalidades han definido para la utilización del SICOP y su grado de efectividad.
 - c) Determinar los ahorros en términos económicos que han obtenido las municipalidades por el uso del SICOP.

ALCANCE

- 1.8. El estudio comprendió el análisis de la gestión realizada por las 82 municipalidades, para promover e implementar el uso del SICOP en la tramitación de los procesos de contratación administrativa.
- 1.9. El periodo objeto de análisis del presente proyecto, fue el comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020, ampliándose cuando se consideró necesario.

MARCO METODOLÓGICO

Marco de referencia utilizado

- 1.10. En el presente seguimiento de la gestión pública, se utilizaron como referencia las principales normas nacionales que regulan la materia de contratación administrativa y el uso del Sistema integrado de compras públicas. En el cuadro N.º 1 se detalla la normativa técnica y jurídica aplicada en el proyecto de fiscalización acerca de la implementación y uso del SICOP.

Cuadro N.º 1
Normativa técnica y jurídica aplicada en el proyecto de SGP acerca de la implementación y uso del SICOP

Número del marco	Nombre del marco de referencia	Número del artículo	Asunto normado
C.P	Constitución Política	Artículo 182	Las compras públicas deben realizarse mediante licitación.
Ley N.º 7494	Ley de Contratación Administrativa	Artículo 40 y 40 bis	Uso del Sistema digital unificado de compras públicas para toda actividad de contratación pública.
Ley N.º 9395	Ley de Transparencia de las contrataciones administrativas	Reforma del artículo 40 y adición del artículo 40 bis a la ley N.º 7494	Obligatoriedad del uso del Sistema digital unificado de compras públicas para toda actividad de contratación pública.
Ley N.º 9848	Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19	Artículo 10	Obligatoriedad de registro en SICOP por parte de las municipalidades y exoneración del pago a RACSA durante el plazo de vigencia de la declaración de estado de emergencia nacional.
Ley N.º 7794	Código Municipal	Artículos 13 inciso e), 71 y 164	Regula los contratos de las municipalidades al cumplimiento de la Ley de Contratación Administrativa.
Decreto N.º 33411	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	Artículos 6, 11, 42, 52 inciso o), 58, 59, 100, 124, 148 y 148 bis.	Regula la actividad de contratación del sector público en lo relacionado con el uso del SICOP.
Decreto N.º 41438-H	Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP"	Todo el reglamento	Regula el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).
Decreto N.º 40538-H	Reforma al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	Artículos 124 y 148	Uso del SICOP como medio electrónico al que se refiere el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N.º 7494 y sus reformas.
Decreto N.º	Reforma al Reglamento a la Ley de Contratación	Artículos 7 y 11 y 52	Regulaciones de las contrataciones

41243	Administrativa		administrativas en el SICOP.
Directriz N.º 25-H	Directriz dirigida al sector público sobre “obligatoriedad del uso del sistema integrado de compras públicas en las contrataciones con recursos a cargo del presupuesto nacional”	Artículo 7	Instrucción dirigida al sector público, incluyendo a las municipalidades a utilizar el SICOP.

Metodología aplicada

- 1.11. Para el desarrollo de este seguimiento de la gestión pública, se elaboró y aplicó un cuestionario remitido de forma digital a los funcionarios responsables de los procesos de compras en las 82 municipalidades del país, con el fin de conocer el estado de la implementación y el uso del SICOP, así como la gestión que han realizado los gobiernos locales, para registrar en ese sistema todos los procedimientos de compras públicas, según lo que dictan las normas en materia de contratación administrativa.
- 1.12. La herramienta denominada “Cuestionario acerca de la implementación y utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)” consta de 41 preguntas de respuestas cerradas, abiertas y de selección única o múltiple, divididas en tres temáticas, a saber: Implementación del SICOP, Utilización del SICOP y Aspectos Generales. Para su elaboración se tomó como referencia la normativa aplicable establecida en el ámbito nacional, señalada en el cuadro N° 1.
- 1.13. Adicionalmente, las municipalidades aportaron evidencia documental para fundamentar cada respuesta según lo solicitado. Dicha evidencia fue analizada, mediante la validación del cumplimiento real del aspecto consultado y en los casos en que no se aportó evidencia o se consideró insuficiente, se solicitó nuevamente y se indicó un plazo para la presentación.
- 1.14. Adjunto a este instrumento de evaluación, se solicitó completar dos cuadros relacionados con la cantidad y el monto total de los procedimientos de contratación administrativa tramitados por cada municipalidad en el año 2020, y el plazo promedio utilizado para efectuar dichos procedimientos, los cuales se remitieron mediante un archivo Excel. Además, se solicitó información sobre el uso de la modalidad de contratación de convenio marco³, con el fin determinar los beneficios obtenidos por el uso de ese tipo de contratación.
- 1.15. Con el objetivo de validar los datos sobre la cantidad y montos adjudicados en los procedimientos de contratación administrativa tramitados por las municipalidades, se analizaron datos estadísticos y reportes obtenidos de la información disponible en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC)⁴, administrado por la Contraloría General y del SICOP, de los cuales se generaron reportes de los períodos 2016 al 2020.

³ De acuerdo con el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el convenio marco se refiere a que las instituciones públicas podrán celebrar acuerdos con el Ministerio de Hacienda, para contratar determinados bienes o servicios de uso común o continuo, por un plazo de hasta cuatro años.

⁴ Según lo establecido en la Resolución N°. R-CO-66-2007 del 1 de enero de 2008, emitida por la Contraloría General de la República, el SIAC es un sistema automatizado de registro y procesamiento de la información de la actividad contractual desplegada por los sujetos pasivos del control y fiscalización de la Contraloría General.

GENERALIDADES

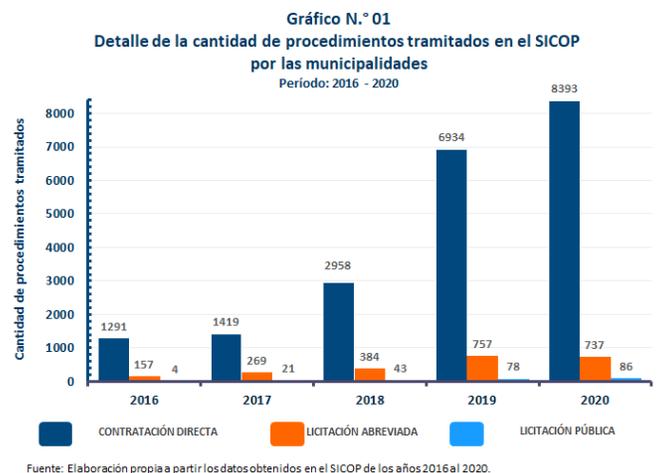
- 1.16. Los gobiernos locales tienen el reto de gestionar los procedimientos de contratación de una manera eficiente, eficaz, transparente y apegada al cumplimiento de la normativa vigente y aplicable al tema de compras públicas, ya que los recursos que se requieren son cuantiosos y además resultan más escasos en una época fiscal compleja, por lo que hoy más que nunca, se debe velar por su mejor uso. En ese sentido, las compras institucionales representan un alto porcentaje de la inversión que realizan las municipalidades y el mecanismo de contratación es el que permite la satisfacción de las necesidades de bienes, servicios y obras que facilitan la consecución de los objetivos institucionales.
- 1.17. En la actualidad, nuestro país ha venido experimentando una transformación digital en materia de contratación administrativa, que permite mejorar y agilizar las actividades, procesos, competencias y modelos para potenciar los cambios y oportunidades que brindan las tecnologías digitales que acompañan la Cuarta Revolución Industrial⁵, lo cual obliga al Estado a redefinir sus operaciones a partir de la innovación, para crear valor en los servicios públicos que presta y así generar beneficios económicos.
- 1.18. Es por ello que el Gobierno de Costa Rica ha impulsado el uso intensivo de la tecnología para la gestión de las compras públicas del Estado, mediante la incorporación de la plataforma de compras públicas SICOP, con el fin de obtener mayores beneficios y favorecer finalmente al ciudadano quien recibe los servicios públicos.
- 1.19. En línea con lo anterior, en agosto de 2016 se aprobó la Ley N.º 9395 sobre la “Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N.º 7494, Contratación Administrativa”, mediante la cual se estableció que toda la actividad de contratación regulada en esa ley, deberá realizarse por medio del SICOP, ya que esa plataforma tecnológica provee un potencial ahorro a las instituciones que tramitan todos sus procedimientos de contratación administrativa.
- 1.20. Además, por medio del Decreto N.º 40538-H de 28 de junio de 2017, se reforma el artículo 148 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y sus reformas, el cual señala que el Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, ejercerá la rectoría en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa, para ello propondrá al Poder Ejecutivo las políticas y directrices necesarias, siendo este último el que se encargará de su validación y promulgación cuando corresponda.
- 1.21. Posteriormente, mediante el Decreto N.º 41438-H de 12 de octubre de 2018, se emite el Reglamento para la utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas "SICOP", que regula el uso del sistema, y lo relacionado con el Registro Único de Proveedores y del Catálogo de Bienes y Servicios. También, en la Directriz N.º 025-H del 25 de octubre de 2018, dirigida a todo el Sector Público, sobre la “Obligatoriedad del uso del Sistema de Integrado de Compras Públicas en las contrataciones con recursos a cargo del Presupuesto Nacional”, en el artículo 7, se invita a que las universidades estatales, municipalidades, Poder Legislativo, Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, así como a sus dependencias y órgano auxiliares, apliquen las disposiciones de esa directriz.

⁵ La Cuarta Revolución Industrial supone el último capítulo, hasta el momento, de las diferentes revoluciones industriales (primera, segunda y tercera) que ha vivido la humanidad. En este cuarto caso, los fundamentos sobre los que se levanta son: e l internet de las cosas; robótica; dispositivos conectados; los sistemas ciberfísicos; el «hágalo usted mismo» (cultura maker) y la fábrica 4.0. (ciber fábrica o Smart-industries). Tomado de <https://economipedia.com/definiciones/cuarta-revolucion-industrial.html>.

1.22. En el Reglamento para la utilización del SICOP, se regula el proceso de digitalización de las compras públicas desde que se inicia con la solicitud del procedimiento hasta la formalización del contrato y la inclusión de las facturas de pago a los proveedores. Además, ese sistema está conformado por una serie de secciones, entre ellas: el registro de instituciones usuarias y de proveedores, uso del Catálogo de Bienes y Servicios, registro del cartel electrónico, garantías y reglas especiales para el uso del SICOP en tipos de contratación. En la imagen N.º 01 se visualiza el proceso integrado de digitalización de las contrataciones administrativas en el SICOP.



1.23. Es importante destacar que desde la entrada en vigencia de la Ley N.º 9395 en agosto de 2016, los gobiernos locales que han venido implementando el SICOP, tramitan de manera progresiva sus procedimientos de contratación administrativa en ese sistema, lo cual se ve reflejado en la tendencia del aumento en la cantidad de procedimientos de contratación directa y de las licitaciones abreviadas y públicas; ejemplo de ello, es el aumento significativo que se experimenta en las contrataciones directas, que pasaron de 1.291 en el 2016 a 8.393 en el 2020, lo cual significa un crecimiento de un 650,11%. En el gráfico N.º 01 se refleja la cantidad de procedimientos de contratación directa, y de licitaciones abreviadas y públicas, tramitados en el SICOP por las municipalidades, en los años del 2016 al 2020.



1.24. No obstante, para ese mismo periodo de 2016-2020, a pesar de que se da un crecimiento de los procedimientos de contratación abreviada en el SICOP, dicho crecimiento es inferior al que se presenta en los procedimientos de contratación directa, ya que las licitaciones abreviadas pasaron

de 157 a 737, es decir crecieron un 369, 4%. Las licitaciones públicas por su parte, pasaron de 4 a 86 (2.050,0%) lo cual significa una mejora sustancial del sistema para ese tipo de contrataciones

SIGLAS

1.25. En la elaboración del informe se utilizaron las siguientes siglas y acrónimos:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República.
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR.
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas.
SIAC	Sistema Integrado de la Actividad Contractual.
RACSA	Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima.

2. Resultados

IMPLEMENTACIÓN DEL USO DEL SICOP EN LAS MUNICIPALIDADES

- 2.1. Desde la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia de las Contrataciones Administrativas, N.º 9395 de fecha del 31 de agosto de 2016, han transcurrido más de cuatro años, mediante la cual se estableció que toda actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas (Sistema conocido como el SICOP).
- 2.2. Además de otras disposiciones legales emitidas posteriormente, en relación con el tema, entre ellas, los Decretos Ejecutivos N.º 40538-H⁶ de 28 de junio de 2017 y N.º 41438-H⁷ de 12 de octubre de 2018 y la Directriz N.º 025-H⁸ de 1 de agosto de 2018, que norman, entre otros asuntos, el uso del Sistema de Integrado de Compras Públicas en las contrataciones administrativas, en este último, específicamente el artículo 7, donde se invita entre otras instituciones públicas, a las municipalidades, para que apliquen las disposiciones de dicha directriz. Así como, la Ley N.º 9848, específicamente en el artículo 10, se reitera la obligación para las municipalidades de registrar las contrataciones administrativas y se les concede un beneficio de exención del pago a RACSA por el uso del sistema⁹
- 2.3. En ese contexto, las municipalidades han venido incorporándose de manera paulatina al proceso de implementación del SICOP, tal como se muestra en el gráfico N.º 02 donde se observa que después de dos años de establecido la obligación de utilizar el SICOP para realizar los procedimientos de contratación administrativa, al año 2018 únicamente 28 municipalidades habían adoptado el SICOP, lo cual representa el 34% de los gobiernos locales, mientras que al 28 de febrero del presente año, ya el 82% de las municipalidades (67) gestionan los procedimientos de compras mediante ese sistema.
- 2.4. Las restantes 15 municipalidades (18% del total) al 28 de febrero de 2021, no habían logrado implementar todavía el SICOP, aun cuando han pasado más de 4 años de estar en funcionamiento; es decir, que se han quedado rezagadas en la implementación de ese sistema. Esas municipalidades gestionan las compras de la institución por medio de mecanismos tradicionales, como la invitación a proveedores por correo electrónico o la publicación en el Diario Oficial la Gaceta, y el proceso de adquisición se realiza en gran parte de manera manual.



⁶ Reforma al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N.º. 33411 de 27 de setiembre de 2006 y sus reformas.

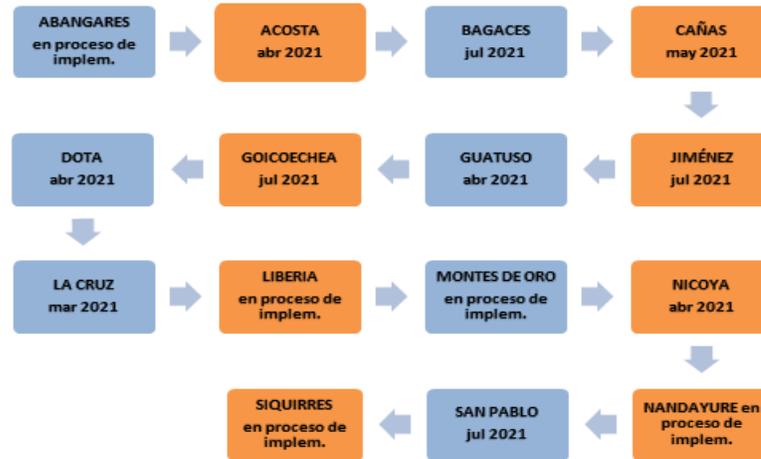
⁷ Reglamento para la Utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas "SICOP".

⁸ Directriz dirigida al Sector Público sobre la "Obligatoriedad del Sistema Integrado de Compras Públicas en las Contrataciones con Recursos a cargo del Presupuesto Nacional".

⁹ Artículo 7: "(...) No obstante, las municipalidades clasificadas en el grupo C y D del Índice de Gestión Municipal del año 2018, emitido por la Contraloría General de la República y los concejos municipales de distrito, estarán exentos del pago de cualquier rubro a Radiográfica Costarricense S.A. (Racsa) por la capacitación, implementación y uso del SICOP. (...)".

2.5. De esas 15 municipalidades, 10 de ellas estiman que la implementación del SICOP se efectuará a más tardar el mes de julio de este año y 5 se encuentran en proceso de implementarlo. En la imagen N.º 02 se muestra las municipalidades faltantes y la fecha en que estiman implementar el SICOP.

Imagen N.º 02
Municipalidades pendientes de implementar el SICOP y fecha de estimación



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuestionario sobre la implementación y uso del SICOP aplicado en las 82 municipalidades

2.6. Por otra parte, en los casos de las municipalidades de Goicoechea, Liberia, Nandayure y Siquirres, a pesar de contar con un contrato suscrito con RACSA para el uso del SICOP, al 28 de febrero del año curso, no han tramitado y concluido al menos un procedimiento de compras en ese sistema. Es decir, desde la fecha en que se suscribieron los contratos por esas municipalidades, han transcurrido entre un año y 6 meses (Municipalidad de Siquirres) y más de tres años (Municipalidad de Nandayure), sin iniciar con la implementación del SICOP. En el siguiente cuadro se aprecia el tiempo transcurrido de esas municipalidades desde que suscribieron el contrato hasta la fecha del 28 de febrero del año en curso.

Cuadro N.º 02
Tiempo transcurrido de municipalidades que suscribieron contrato con RACSA y no han implementado el SICOP al 28 de febrero de 2021

MUNICIPALIDAD	FECHA DE CONTRATO	TIEMPO TRANSCURRIDO AL 28 DE FEBRERO
Guadalupe	octubre 2018	2 años y 4 meses
Liberia	junio 2019	1 año y 8 meses
Nandayure	octubre 2017	3 años y 4 meses
Siquirres	agosto 2019	1 año y 6 meses

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuestionario sobre la implementación y uso del SICOP aplicado en las 82 municipalidades

2.7. Lo expuesto en este acápite, deja en evidencia la lentitud por parte de las municipalidades para cumplir con la obligación legal, establecida en las Leyes N.º 9395 y 9848 y denota la poca

importancia y compromiso que las administraciones municipales le han brindado a un tema esencial, para realizar la gestión de la contratación administrativa de manera automatizada y que a su vez les permitiría, promover la transparencia, la responsabilidad social y la rendición de cuentas, así como aprovechar los beneficios relativos a una mayor competencia, igualdad de oportunidades, consolidación e integridad, economías de escala, control y simplificación de procesos, todo lo cual produciría cuantiosos ahorros y economías a las municipalidades.

2.8. Por otra parte, se identificaron una serie de factores que podrían incidir en la falta de implementación del SICOP en las 15 municipalidades, a saber:

a) Las Municipalidades de Abangares, Acosta, Bagaces, Cañas, Jiménez, Nicoya y San Pablo de Heredia señalaron dificultades económicas para sufragar los gastos por la prestación de los servicios que brinda RACSA por la capacitación, firmas digitales, el mantenimiento, soporte y uso de la plataforma tecnológica del SICOP, para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa.

No obstante a lo anterior, en la Ley para Apoyar al Contribuyente y Reforzar la Gestión Financiera de las Municipalidades, ante la Emergencia Nacional por la Pandemia de COVID-19, N.º 9848 se exoneran entre otras¹⁰, a las Municipalidades de Acosta, Bagaces, Cañas, Jiménez y Nicoya, del pago de cualquier rubro a RACSA por la capacitación, implementación y uso del SICOP, durante el plazo de vigencia de la declaración de estado de emergencia nacional dictada por parte del Poder Ejecutivo.

Ante ese beneficio que se otorga a algunas municipalidades, no resulta aceptable que el factor económico se convierta en una limitante para implementar el SICOP, por el contrario, ante esa coyuntura actual, existe la oportunidad para que las municipalidades inicien las gestiones ante RACSA para establecer un contrato que les permita adoptar el SICOP.

b) Otro factor que ha incidido en la falta de implementación del SICOP, obedece a que los gobiernos locales de Dota, Goicochea, Guatuso, La Cruz, Montes de Oro y Siquirres, no han completado o presentaron atrasos en el proceso de capacitación de los funcionarios municipales correspondientes, como parte de las actividades previas que realiza RACSA, para iniciar con la utilización del sistema.

c) Además las Municipalidades de Acosta, Cañas, Goicochea, Montes de Oro, Nicoya y San Pablo de Heredia, no han establecido disposiciones internas como políticas, directrices, lineamientos o instrucciones por parte de las autoridades jerárquicas de la Municipalidad (Alcaldía y Concejo Municipal), que les permita establecer acciones orientadas al cumplimiento de la normativa relacionada con la implementación y uso del SICOP, así como de impulsar el compromiso y la responsabilidad de los funcionarios municipales para que se utilice dicho sistema en la Municipalidad.

d) Aunado a la falta de un acuerdo en firme por parte de los Concejos Municipales, de Acosta, Cañas, Dota, Guatuso, Jiménez, La Cruz, Montes de Oro, Nicoya y San Pablo de Heredia, como máximo jerarca funcional y responsables de apoyar la mejora continua de los procesos de la municipalidad, para orientar los esfuerzos, apoyar y promover la implementación del SICOP.

¹⁰ La exoneración aplica para las municipalidades clasificadas en el grupo C y D del Índice de Gestión Municipal del año 2018, emitido por la Contraloría General de la República y los concejos municipales de distrito.

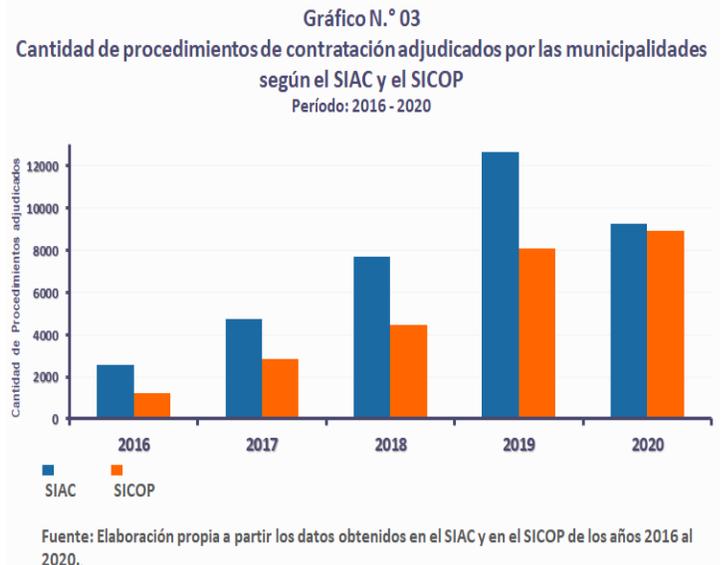
- 2.9. Finalmente, cabe reconocer que las municipalidades de Alajuela, Grecia, Sarapiquí, Belén, Carrillo, Tarrazú, Atenas, Buenos Aires, Montes de Oca, Moravia, El Guarco, San Isidro Heredia, San José, Turrialba, San Carlos, Santa Bárbara, Sarchí y Parrita, representan los gobiernos locales que iniciaron entre los años de 2016 y 2017 con la implementación del SICOP, y con ello, han aprovechado los beneficios que brinda la plataforma tecnológica, tal como se mencionará en los apartes del 2.18 al 2.28 de este documento

USO DEL SICOP EN LA GESTIÓN DE LAS COMPRAS

- 2.10. Tal y como se ha expuesto en este documento, las municipalidades deben apegarse al régimen general que regula la materia de contratación administrativa en el país, principalmente por lo previsto en el artículo 182 de la Constitución Política y lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento y la Ley N° 9848.

Además de la normativa anterior, en el Reglamento para la Utilización del SICOP, se indica que todo acto de los procedimientos de la contratación administrativa se deberá realizar por medio de SICOP, entre ellos, la publicidad de los planes de compra, manejo e inscripción en el registro de proveedores, uso del catálogo de bienes y servicios, decisión inicial, confección del cartel, plazo máximo para recepción de ofertas y documentos adjuntos al cartel, celebración de subastas o remate, hora y fecha de apertura de las ofertas, las condiciones generales, así como las especificaciones técnicas, legales, financieras y de calidad, metodología de evaluación, criterios de desempate, forma de pago y plazo de entrega.

- 2.11. En relación con el uso del SICOP, se presenta una tendencia de aumento en la cantidad de procedimientos de contratación que se gestionan a través de esa plataforma tecnológica. Esto obedece a dos factores principalmente, el primero relacionado con que algunas municipalidades están utilizando con mayor frecuencia el sistema para gestionar sus procedimientos de compras, lo cual se refleja en el comportamiento que presentan, del período del 2016 donde se registraron 1.209 procedimientos de compras en el SICOP y en el año 2020 un total de 8.910 procesos, lo cual significa un crecimiento de un 637%, respecto al año 2016. El otro factor responde al aumento de municipalidades que han venido implementando el SICOP, ejemplo de ello, en el año 2016 12 municipalidades adoptaron el sistema, mientras que para el año 2019 incrementó a 48 ayuntamientos.



- 2.12. Ahora bien, el análisis realizado permitió evidenciar que las municipalidades usuarias del SICOP entre los años del 2016 y 2020, no tramitan todos los procedimientos de contratación administrativa en ese sistema, al considerarse las diferencias que resultan de la comparación, entre la cantidad de procedimientos que se registran en el SIAC con los procesos tramitados en el SICOP. En el gráfico N.º 03 se muestra el comportamiento que presentan las municipalidades,

respecto a la cantidad de procedimientos registrados en el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC) y en el SICOP, de los períodos 2016 al 2020.

- 2.13. Así por ejemplo, se tiene que en el año 2019, se registraron 12.675 procedimientos de compras adjudicadas en el SIAC, mientras que en el SICOP, se tramitaron 8.095 procedimientos, lo cual evidencia un 36% (4.580) de procedimientos no tramitados en el SICOP. Ya para el año 2020, el 96,2% (8.910) de un total de 9.261 procedimientos de compras realizados por 63 municipalidades, según el SIAC, se efectuaron mediante el SICOP, lo cual refleja un avance significativo en el uso de ese sistema.
- 2.14. El hecho de que no se gestionan todos los procedimientos de compras en el SICOP, obedece fundamentalmente a que varias municipalidades tomaron la decisión de gestionar algunos procedimientos de contratación de manera manual y otros en el SICOP, con el fin de que les permita la adaptación al sistema y realizar de manera progresiva los tipos de procedimientos de contratación, como es el caso de iniciar con la tramitación de procedimientos de contratación directa y luego con las licitaciones. En ese sentido, en el año 2020 los gobiernos locales de El Guarco, Grecia, Matina y Sarapiquí, tramitaron varios procedimientos de contratación administrativa de manera manual y otros se realizaron a través del SICOP.
- 2.15. Por otro lado, se identificó que las 67 municipalidades usuarias del SICOP utilizan seis de las diez etapas que comprende el proceso de contratación administrativa del SICOP, como son, la solicitud del procedimiento de contratación, el cartel, la oferta electrónica, la apertura de ofertas, la adjudicación y el contrato. Las restantes cuatro etapas de ese sistema (recepción del bien, la gestión de pago, el finiquito, y la evaluación del proveedor) son utilizadas entre unas 25 y 52 municipalidades. Entre las razones indicadas por las municipalidades por no utilizar esas etapas están, no han completado el proceso de capacitación para las citadas fases y la necesidad de contar con interfaces entre los sistemas de la municipalidad y el SICOP. En la imagen N.º 03 se refleja la cantidad y el porcentaje de municipalidades que utilizan cada una de las etapas del sistema.

Imagen N.º 03
Detalle de la utilización de las etapas que conforman el SICOP

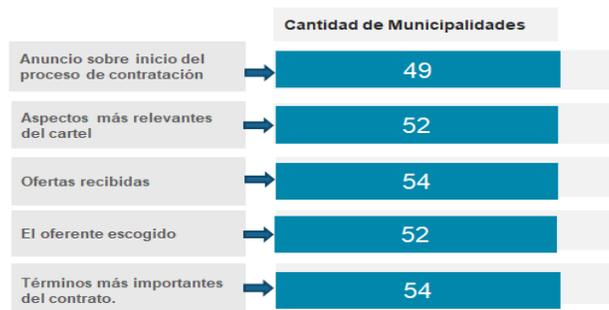
Etapas del procedimiento de contratación en SICOP		Cantidad de municipalidades	Porcentaje
1	Solicitud del procedimiento	67	100
2	Cartel	67	100
3	Oferta electrónica	67	100
4	Apertura de ofertas	67	100
5	Adjudicación	67	100
6	Contrato	67	100
7	Recepción del bien	52	78
8	Gestión del pago	37	55
9	Finiquito	26	39
10	Evaluación del proveedor	25	37

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuestionario sobre la implementación y uso del SICOP aplicado en las 82 municipalidades

- 2.16. Además de las situaciones señaladas anteriormente en relación con el uso del SICOP, se determinaron otros factores que las municipalidades deben fortalecer en la gestión de las compras por medio de la plataforma tecnológica, a saber:

- a) En 50 municipalidades no se dispone de un manual de procedimientos acorde con los procesos y actividades propios, que las municipalidades realizan en el SICOP, el cual permita establecer, entre otros elementos, los roles, responsables, plazos, pasos de las actividades a realizar, y que sirva de guía a los funcionarios municipales en la ejecución de los procesos de contratación administrativa que se efectúan en esa plataforma.
- b) Existen 35 municipalidades que no tienen normado el nivel de competencia del Alcalde y del Concejo Municipal, en cuanto a la aprobación de los procedimientos que se tramitan por la plataforma del SICOP.
- c) Además, 6 municipalidades no utilizan la información que se genera del SICOP para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, que les permita fortalecer la transparencia en las compras públicas.
- d) También, 24 gobiernos locales no cuentan en su página web con un enlace o vínculo del SICOP, para que funcionarios municipales, ciudadanos y otras personas interesadas puedan hacer consultas en dicho sistema, referente a los procesos de contratación administrativa, lo cual limita el control de la ciudadanía en general.
- e) Por último más de 49 municipalidades no publican en su página web, la información referente al anuncio de iniciar un proceso de contratación, aspectos relevantes del cartel de licitación, las ofertas recibidas, el oferente escogido, las razones y los criterios que justificaron su escogencia y los términos más importantes del contrato, lo cual no favorece el proceso de transparencia institucional. Lo anterior, corresponde a las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia de las Contrataciones Administrativas, N°. 9395. En la imagen N.º 04 se muestra un detalle de las municipalidades que no publican la información comentada.

Imagen N.º 04
Detalle de las municipalidades que no realizan publicaciones en el sitio Web de los procesos de contratación



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuestionario sobre la implementación y uso del SICOP aplicado en las 82 municipalidades

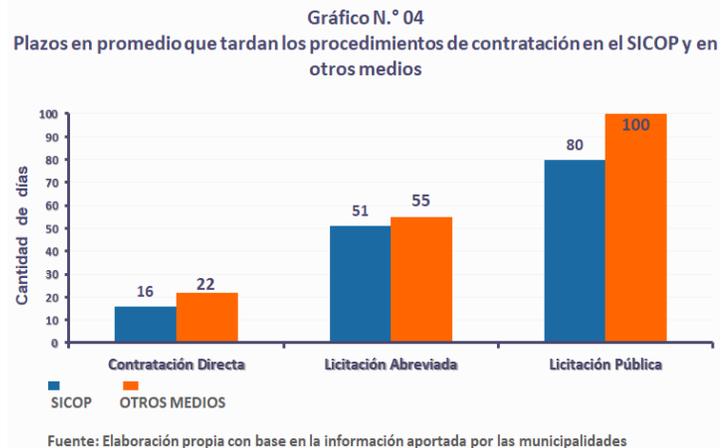
GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS BENEFICIOS DEL SICOP

- 2.17. La importancia de que las municipalidades implementen el SICOP no se debe enfocar únicamente a un cumplimiento legal, sino que también es fundamental considerar los beneficios que se obtienen del uso de la plataforma tecnológica, en cuanto a lograr economías de escala, mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de contratación administrativa y facilitar la ejecución de trámites administrativos, por ejemplo, ahora disponibles en línea, que de forma previa los interesados hubieran tenido que invertir tiempo y dinero, con traslados y trámites en físico.
- 2.18. Otros beneficios se obtienen en el uso de mecanismos de compra colaborativa, como la modalidad de contratación por convenio marco, y la innovación con procedimientos de contratación más

eficientes, como subasta a la baja¹¹, que han venido a transformar la dinámica de la contratación pública. También, el factor tiempo en el proceso de compras públicas es crucial para el logro de los objetivos institucionales que se persiguen. La reducción de tiempos permite a la entidad obtener bienes, obras y servicios más cercanamente al tiempo en el que se requieren consumir.

2.19. En línea con lo anterior y de acuerdo con los resultados obtenidos de la consulta realizada a las 82 municipalidades sobre los plazos en promedio que tardan los procedimientos de contratación administrativa, se identificó que los plazos transcurridos en promedio entre la fecha de invitación al concurso y la fecha de adjudicación, en los procedimientos de compras que se gestionan mediante la plataforma del SICOP, son menores en comparación con los procesos de contratación que se realizan de manera manual o en otro sistema.

2.20. Al respecto se obtuvo, que las diferencias en promedio en los procesos de contratación realizados mediante licitaciones públicas, utilizando el SICOP son de 20 días menos, y en las licitaciones abreviadas se disminuye el tiempo promedio en 4 días menos con dicho sistema. Por su parte, en la contratación directa, el plazo en promedio disminuye hasta en 6 días, respecto al trámite en otro sistema diferente. En el gráfico N.º 04 se observan los plazos en promedio que tardan los procesos de contratación directa y las licitaciones abreviada y pública, cuando se realizan por el SICOP y por otro medio distinto al SICOP.



2.21. La reducción de los plazos en los procedimientos de contratación administrativa que se realizan mediante la plataforma tecnológica del SICOP, se convierte en uno de los factores preponderantes que benefician a las municipalidades y que les permite maximizar el potencial humano y el ahorro de dinero.

2.22. Aunado al beneficio de la reducción de los plazos para gestionar los procedimientos de compras en el SICOP, existen otras modalidades de contratación más eficientes que la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, facultan a las municipalidades a utilizarlas para realizar sus compras, entre ellas: subasta a la baja, convenio marco y remate, que contribuyen en generar economías al tramitarse menos procedimientos de contratación, lo cual a su vez provoca que se racionalicen y disminuyan los costos operacionales en las compras que gestionan los ayuntamientos.

2.23. Al respecto, se determinó que las municipalidades utilizan poco esas modalidades de contratación, en el caso de subasta a la baja, ningún gobierno local. En cuanto a las modalidades de convenio marco¹² y remate¹³, únicamente 7 y 12 municipalidades las han utilizado, respectivamente. En el caso de la modalidad de remate, se han tramitado un total de 25 procedimientos en el SICOP,

¹¹ Según el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se utiliza para la adquisición de productos genéricos como suministros y equipos o bienes de uso común.

¹² Idem cita 3.

¹³ En el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se indica que la modalidad de remate, es el procedimiento ordinario de carácter concursal, al que puede recurrir la Administración para vender o arrendar bienes muebles o inmuebles.

entre enero del 2016 y febrero de 2021, lo cual denota una escasa participación y uso por parte de los gobiernos locales de ese tipo de modalidad de contratación. Las municipalidades consideran esas modalidades como un proceso de contratación complejo, donde los funcionarios municipales responsables no tienen experiencia, ni capacitación y los jercas municipalidades no han realizado acciones para promover el uso de esas modalidades de contratación. En el cuadro N.º 03 se detallan las municipalidades que han utilizado las modalidades de convenio marco y remate en el SICOP.

Cuadro N.º 03
Municipalidades que han utilizado las modalidades de convenio marco y remate en el SICOP

REMATE		CONVENIO MARCO
San José	Poas	San José
Alajuela	Orotina	Alajuela
Pérez Zeledón	Belén	Aserri
Grecia	Oreamuno	Golfito
San Mateo	San Carlos	Curridabat
Montes de Oca	Carrillo	Barva
		Coto Brus

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados del cuestionario sobre la implementación y el uso del SICOP realizada a las 82 municipalidades.

2.24. Dentro de ese contexto, en un análisis realizado en tres municipalidades que han utilizado la modalidad de contratación de convenio marco, para la compra de suministros de oficina y limpieza en los períodos del 2018 al 2020, al comparar los plazos y los montos de las compras realizadas de un mismo bien, por medio de procedimientos de contratación directa, en relación con el proceso efectuado mediante convenio marco, se obtuvo como resultado, una reducción en los plazos y los montos contratados, tal y como se observa en el cuadro N° 4.

Cuadro N.º 04									
Comparación de los plazos y montos de las compras realizadas de un mismo bien, por medio de convenio marco y contratación directa									
Período: 2018-2020									
Monto por unidad en colones									
Municipalidad	Descripción del bien	Contratación Directa			Convenio Marco			Diferencia en el monto	Diferencia en cantidad de días
		N.º De procedimiento	Monto por unidad	Cantidad de días 1/	N.º de procedimiento	Monto por unidad	Cantidad de días 2/		
Aserri	Alcohol en gel	2020CD-000086-01	8 950,0	38	2019LN-000005-0009100001	7 050,0	1	1 900,0	37
	Papel higiénico	2019CD-000159-01	1 944,0	29	2019LN-000005-0009100001	1 005,0	1	939,0	28
Barva	Goma en barra	2018CD-000006-01	338,1	47	2017LN-000005-0009100001	151,2	6	186,9	41
	Cutters de aluminio	2018CD-000006-01	632,8	47	2017LN-000005-0009100001	210,1	6	422,8	41
Curridabat	Resma de papel tamaño carta	2019CD-000074-01	2 091,0	20	2014LN-000004-0005300001	1 694,8	9	396,2	11
	Ampo tamaño carta	2019CD-000074-01	860,0	20	2014LN-000004-0005300001	701,9	9	158,1	11

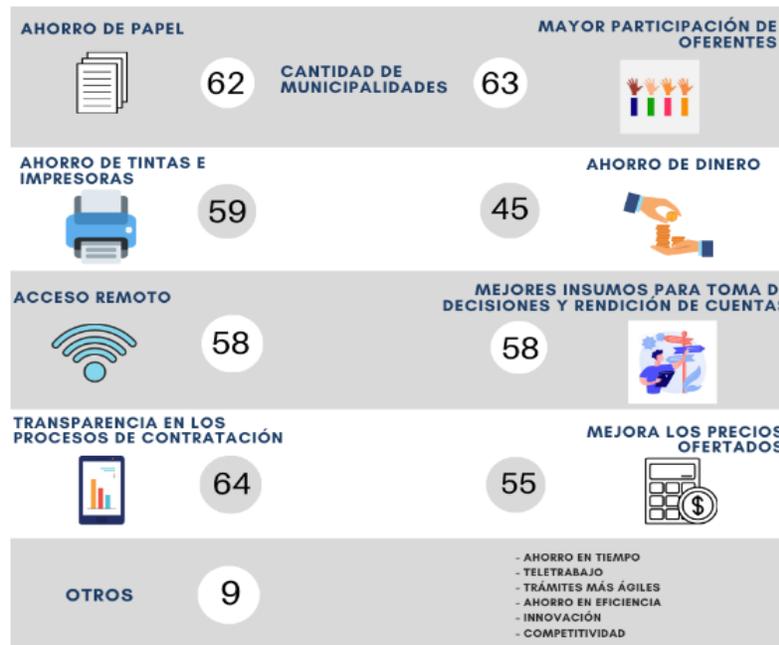
1/ Cantidad de días transcurridos desde la fecha de la orden de pedido a la fecha de adjudicación.

2/ Cantidad de días transcurridos desde la orden de pedido hasta el recibo del bien.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por las Municipalidades de Aserri, Barva y Curridabat.

- 2.25. Es así como, en el cuadro N.º 04 se observan las diferencias del plazo transcurrido al utilizar el convenio marco, que van de 11 a 41 días de menos, respecto a los días al tramitar procedimientos por contratación directa. En cuanto a los montos, los ahorros que han obtenido las municipalidades van desde ₡158,0 hasta ₡1.900,0 correspondientes al monto por unidad adquirida.
- 2.26. Esto refleja un beneficio para las municipalidades en el uso de esa modalidad de contratación que se realiza en el SICOP, al darse un agrupamiento de la demanda por medio de una cantidad de bienes estandarizados y al tramitarse menos procedimientos de contratación, lo cual se traduce en ahorros, disminución en los plazos y transparencia en los procesos de contratación.
- 2.27. Además de los beneficios expuestos en este apartado, existen otros que las municipalidades han considerado por el uso del SICOP, entre de ellos, ahorro en papel, tintas, impresoras y dinero, mayor participación de oferentes, acceso remoto, transparencia en los procesos, mayor participación de oferentes e insumos para la toma de decisiones. En la imagen N.º 05 se ilustra un detalle de la cantidad de municipalidades que consideran los tipos de beneficio.

Imagen N.º 05
Beneficios que las municipalidades consideran en el uso del SICOP



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados del cuestionario sobre la implementación y el uso del SICOP realizada a las 82 municipalidades.

SANAS PRÁCTICAS Y APRENDIZAJES

- 2.28. Resulta indispensable para las municipalidades contar con el SICOP para gestionar las compras que les permita lograr los objetivos institucionales y proyectos en procura de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas. Para ello, es fundamental que las municipalidades adopten buenas prácticas orientadas en el fortalecimiento de la gestión del proceso de adquisiciones por medio del SICOP, las cuales puedan ser replicadas en otros gobiernos locales, así como se promueva el intercambio de ellas.
- 2.29. Como parte de los resultados, se identificaron varias municipalidades que han utilizado el SICOP desde el año 2016, las cuales podrían convertirse en referentes para otros gobiernos locales, que están iniciando o estiman iniciar en los próximos meses la implementación del sistema. En ese sentido, resulta relevante el aprovechamiento del aprendizaje y la experiencia que han obtenido las municipalidades en el uso del SICOP, para que otros gobiernos locales promuevan el intercambio de esas experiencias.
- 2.30. También, destacar las sanas prácticas aplicadas por algunas municipalidades, las cuales se relacionan con el uso de algunas modalidades de contratación administrativa, como lo son, entrega según demanda, ejecución por consignación, convenio marco y remate, así como, la práctica de utilizar la información que genera el SICOP para los procesos de transparencia, toma de decisiones y rendición de cuentas; además de la disposición de mecanismos de control para las actividades y procesos de contratación administrativa que se tramitan a través del SICOP.

3. Conclusiones

- 3.1. Los resultados del presente estudio permiten concluir que las municipalidades han mostrado lentitud en el proceso de implementación del SICOP, al transcurrir más de 4 años desde la vigencia de la Ley N° 9395, en agosto de 2016 hasta el mes de febrero de 2021, siendo que únicamente que 67 municipalidades utilizan dicho sistema, y faltan 15 gobiernos locales de implementarlo para la tramitación de sus procedimientos de contratación administrativa.
- 3.2. Trece municipalidades indican tener limitaciones económicas o falta de capacitación del uso del SICOP; sin embargo, 7 ayuntamientos no han aprovechado la exoneración que concede la Ley para Apoyar al Contribuyente y Reforzar la Gestión Financiera, del pago de cualquier rubro a RACSA, para implementar el uso de la plataforma del SICOP en la gestión de las compras de la institución. Esta situación denota la falta de compromiso que ha existido por parte de esos gobiernos locales para implementar el sistema.
- 3.3. Además, las municipalidades usuarias del sistema avanzan a ritmos diferentes en la tramitación de los procedimientos de compras, al identificarse que no se gestionan todas las contrataciones en el SICOP. En ese sentido, han existido procedimientos de compras que se realizan por otro medio diferente al SICOP y algunas municipalidades han iniciado de manera paulatina con el uso de la plataforma, por ejemplo, la decisión de iniciar con procedimientos de contratación directa y luego continuar con el trámite de las licitaciones. Tampoco se utilizan las diez etapas que comprende el proceso de compras del SICOP, ya que entre unas 25 y 52 municipalidades no utilizan las etapas de la recepción del bien, la gestión de pago, el finiquito, y la evaluación del proveedor.
- 3.4. Por otro lado, a las municipalidades les falta aprovechar los beneficios que se obtienen al utilizar el SICOP, en cuanto a la reducción de plazos y ahorros de dinero, si realizaran todos los procedimientos de contratación a través de ese sistema y potenciar así el uso de las modalidades de contratación, tales como subasta a la baja y convenio marco, que además, les permite optimizar el uso de los recursos, maximizar el uso del potencial humano, mayor competitividad y disminuir la variabilidad de precios. Aunado a esto lograr mayor transparencia en los procesos de compras y la utilización de la información del SICOP para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía en general.
- 3.5. En síntesis, las municipalidades tienen el reto impostergable de fortalecer la capacidad de gestión para implementar a la mayor brevedad posible el SICOP, optimizar el uso del sistema para obtener más y mejores beneficios y potenciar el control ciudadano, por medio de la facilitación de herramientas generadoras de información oportuna, útil y confiable, lo cual se traduzcan en mejor uso de los recursos económicos y materiales, y en beneficio a los ciudadanos. A esto se suma el desafío de realizar esfuerzos integrados, y con la participación activa de los jefes y titulares subordinados involucrados en este tema, y no recaiga únicamente en la unidad de Proveeduría, para el mejoramiento de la actividad contractual, de manera integral y sistemática, y acorde con el marco normativo aplicable y vigente, que permita dar respuesta oportuna a las necesidades cambiantes en esa materia.

4. Desafíos identificados

- 4.1. Sin duda alguna, la tecnología digital ha venido a transformar la manera en que los gobiernos locales tramitan sus compras institucionales, por eso los cambios actuales demandan la necesidad de que se implemente la plataforma tecnológica del SICOP, el cual se convierta en una herramienta tecnológica de apoyo para que las municipalidades puedan ampliar las perspectivas y posibilidades de innovar la gestión de compras y en la búsqueda de nuevas formas de brindar los servicios públicos con mayor eficiencia y garantizar la continuidad y cobertura de los servicios. Lo anterior sin dejar de lado, el aprovechamiento de las bondades que tiene ese sistema y en apego a la normativa que lo regula.
- 4.2. A partir de los resultados expuestos en el presente informe, las municipalidades se enfrentan a varios desafíos, en primera instancia, los gobiernos locales pendientes de implementar el SICOP, deben enfocarse en el cumplimiento del propósito establecido en la norma legal, pues es clara la necesidad de conjuntar esfuerzos para lograr su implementación a la mayor brevedad posible y alcanzar en el corto plazo los beneficios resultantes de las economías de escala, mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de contratación administrativa. En ese sentido, es importante que las autoridades competentes en cada uno de esos ayuntamientos asuman el liderazgo y la responsabilidad de velar porque se disponga del SICOP, y apoyen decididamente los esfuerzos que se realicen para mejorar la capacidad de gestión del proceso de compras.
- 4.3. Además, las municipalidades que han implementado el SICOP tienen el reto gestionar todos los procedimientos de contratación por medio del SICOP y de continuar impulsando el uso de todas las fases que conforman ese sistema. Para ello, es fundamental, que se instaure una verdadera cultura de gestión integral del proceso de adquisiciones y la generación de compras públicas eficientes y eficaces, que proporcionen bienes, servicios y proyectos de inversión pública, para la prestación de servicios públicos de alta calidad.
- 4.4. Otro de los desafíos se refiere a potenciar el control ciudadano, por medio de la facilitación de herramientas generadoras de información oportuna, útil y confiable, tal es el caso de la publicidad de las compras públicas, la cual debe gestionarse a través de medios digitales, fomentando la trazabilidad y uniformidad de las actividades de contratación administrativa. Aunado a ello las municipalidades deben lograr una mayor transparencia en los procesos de compras y la utilización de la información del SICOP para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía en general.
- 4.5. Además, como parte de los esfuerzos de propiciar una mejor cultura hacia la eficiencia en el manejo de los fondos públicos, es importante que las municipalidades consideren el potencial uso de modalidades de contratación más eficientes, como subasta a la baja y convenios marco, para obtener ahorros económicos, maximizar el uso del potencial humano, mayor competitividad y disminuir la variabilidad de precios.

- 4.6. Finalmente, se motiva a las municipalidades a que realicen procesos de auto-mejora donde se identifiquen los factores puntuales que se deben fortalecer y se adopte el uso de buenas prácticas enfocadas en el fortalecimiento de la gestión de compras a través del SICOP. También, impulsar el aprendizaje en los gobiernos locales a partir de los resultados del informe, con el propósito de fortalecer y acrecentar los conocimientos y destrezas de los funcionarios a cargo de estas actividades.

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Francisco Hernández Herrera
Asistente Técnico

Lic. Rafael Arguedas Segura
Coordinador del proyecto

Lic. Carlos Jiménez Rojas
Fiscalizador Asociado