

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ESTRATEGIA PARA EL MONITOREO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS
QUE REALIZA LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la
Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración
Pública para optar al grado y título de Maestría Profesional en
Administración Pública con énfasis en Gestión Pública

SERGIO CAMPOS LOAIZA

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
2022

Dedicatoria

A mi primer amor; a mi amado padre, Sr. Arnoldo Campos Arias.
A mi ejemplo de orden y perseverancia; a mi madre, Sra. Virginia Loaiza Díaz.

Sergio Campos Loaiza

Agradecimientos

A Dios, por su infinita misericordia.

A mis padres, por sus enseñanzas y consejos pero, sobre todo, por su amor.

A la vida, por brindarme disciplina para afrontar los desafíos cotidianos.

Al excelente equipo de trabajo que conformó esta investigación.

Sergio Campos Loaiza

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios del Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública”.

MSc. Maritza Rojas Poveda
**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Profesor Guía

MSc. Angélica Vega Hernández
Lectora

MSc. Johnny Rodríguez Gutiérrez
Lector

MSc. Víctor Garro Martínez
Director
Programa de Posgrado en Administración Pública

Sergio Campos Loaiza
Sustentante

Tabla de Contenido

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Hoja de Aprobación	iv
Resumen	viii
Summary	ix
Lista de Tablas	x
Lista de Figuras	xii
Lista de Abreviaturas	xiv
Prefacio	xvi
Autorización Digitalización y Comunicación Pública Trabajos Finales Graduación	xvii
Carta de Revisión Filológica	xviii
Introducción	1
Capítulo I. El Caso. Aspectos Generales	6
1.1 Presentación	6
1.2 Planteamiento del Problema	6
1.3 Justificación del Tema a Investigar desde la Gestión Pública	12
1.4 Importancia y Alcance	16
1.5 Objeto de Estudio	17
1.6 Sujeto de Estudio	18
1.7 Objetivos	18
1.7.1 Objetivo General	18
1.7.2 Objetivos Específicos	18
Capítulo II. Fundamentación Teórica	19
2.1 Presentación	19
2.2 Alcance del Tema desde la Gestión Pública	20
2.2.1 El Campo Multi, Inter y Transdisciplinario de las Compras Públicas	24
2.3. Marco de Referencia. Análisis desde el Enfoque de la Disciplina	25
2.3.1 La Gestión del Conocimiento Aplicada a la Gestión de las Compras Públicas	25
2.3.2 El Perfeccionamiento de la Gestión. El Monitoreo de los Procesos Internos	31
2.3.3 El Monitoreo. Mejora Continua y Mejores Prácticas en la Gestión Pública	35
2.3.4 Componentes de un Sistema de Monitoreo	37
2.3.5 La Gestión de las Compras Públicas y sus Componentes	42
2.3.6 El Ciclo de Gestión de las Compras Públicas	43
2.3.7 Probables Beneficios del Monitoreo de las Compras Públicas	46
2.3.8 El Monitoreo visto por la OCDE como Herramienta Orientada hacia Resultados	53
2.3.9 Las Compras Públicas en el Contexto de la Ley General de Contratación Pública de Costa Rica	56
2.3.10 Las Compras Públicas en el Contexto del Gobierno Abierto, el Control Interno y la Gestión del Riesgo	58
2.3.11 Las Compras Públicas desde la Administración Universitaria	62
2.3.12 Descripción de los Procesos Actuales en Compras Públicas que Realiza la UCR	63
2.3.13 Identificación de las Mejores Prácticas OCDE de Monitoreo en Compras Públicas	67
2.3.14 Identificación de las Mejores Prácticas Implementadas por la OCDE para el Monitoreo de las Compras Públicas	74

Capítulo III. Planteamiento Metodológico	81
3.1 Presentación	81
3.2 Tipo de Investigación	81
3.3 Diseño de la Investigación	82
3.4 Metodología Utilizada	84
3.5 Selección de los Expertos en Compras Públicas	85
3.6 Definición de las Categorías de Estudio	90
3.7 Fuentes para Recolectar Datos y Obtener Información	93
3.8 Técnicas para el Procesamiento de los Datos	93
3.9 Limitaciones de la Investigación	94
Capítulo IV. Aplicación del Instrumento, Análisis e Interpretación de los Resultados	95
4.1 Presentación	95
4.2 Perspectiva General del Contexto Organizacional de la OS	96
4.2.1 Perspectivas de los Expertos Sobre la Creación de una Estrategia de Monitoreo	101
4.2.2 Análisis e Interpretación de los Resultados Obtenidos	101
4.2.3 Breve Interpretación de los Resultados Obtenidos	113
Capítulo V. Estrategia para el Monitoreo de las Compras Públicas	114
5.1 Presentación	114
5.2 El Sistema de Monitoreo. Factor Decisivo para la Planificación Institucional	115
5.3 Hacia una Estrategia para el Monitoreo de las Compras Públicas	116
5.3.1 La Dinámica de las Compras Públicas en la Universidad de Costa Rica	119
5.3.2 Importancia de un Sistema de Monitoreo para las Compras Públicas de la UCR	126
5.3.3 La Dinámica de un Sistema de Monitoreo para las Compras Públicas	128
5.3.4 Dimensiones de Acción del Sistema de Monitoreo Propuesto	131
5.3.5 Principales Aspectos Metodológicos. Las Fuentes de Información	136
5.3.6 Productos Derivados del Sistema. La Generación de Datos e Información	136
5.3.7 Divulgación de la Información	137
5.3.8 Usuarios Sustanciales	138
5.3.9 La Relación Indispensable con las Compras Públicas	138
5.3.10 El Sistema de Monitoreo. Instrumento para Crear un Desarrollo Integral	139
5.3.11 La Calidad. Factor Decisivo de las Compras Públicas Institucionales	140
5.3.12 La Estrategia. Propuesta Constructiva del Sistema de Monitoreo	141
5.3.13 Los Indicadores de un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas	150
5.3.14 Ficha Técnica Indicador Tipo para un Sistema de Monitoreo Compras Públicas	160
5.3.15 El Análisis de Actores	169
5.3.16 La Complejidad Alrededor de la Red de Actores	170
Capítulo VI. Lecciones Aprendidas, Recomendaciones y Conclusiones	178
6.1 Presentación	178
6.2 Lecciones Aprendidas	179
6.3 Recomendaciones	181
6.4 Conclusiones	183
Referencias	185
Glosario	192
Anexos	200
Anexo 1 Fórmula de Consentimiento Informado	201

Anexo 2 Instrumento para Recolectar Percepciones de Personas Expertas	203
Anexo 3 Ficha Técnica de Indicador Tipo en Compras Públicas	207
Anexo 4 Políticas Institucionales de la Universidad de Costa Rica 2021 - 2025	208

Resumen

Las organizaciones inteligentes se destacan por estar abiertas al aprendizaje y ser parte de un sistema en donde sus equipos y herramientas monitorean las variables internas y externas, a fin de que sea posible interpretar determinados patrones que existen en un entorno muchas veces complejo, variable y continuamente cambiante.

A partir de una gestión pública inteligente, se pueden controlar los múltiples procesos internos en las organizaciones, es decir, mantener el comportamiento de los factores esenciales dentro de un rango previamente determinado durante cierto periodo, a fin de establecer los factores —con sus respectivos valores— encadenados, desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo, y en plena asociación con los objetivos que fueron fijados durante la planificación.

Las compras públicas son un área estratégica que demanda un tratamiento inteligente por parte del Estado, el Gobierno y las administraciones públicas, no solo para garantizar procedimientos —contrataciones públicas— medibles y confiables, sino también para impulsar una gestión pública eficiente, efectiva, íntegra, transparente y rendidora de cuentas enfocada en la creación de valor social efectivo. Al monitorear la actividad contractual, las entidades públicas pueden generar información, conocimientos, aprendizajes e implementar mejores prácticas que perfeccionen los procesos internos bajo una perspectiva de gobierno abierto, cumplimiento y calidad para el desarrollo integral de la gestión pública.

Por todo lo anterior, se plantea la implementación de un sistema de monitoreo que contribuya hacia la mejora continua de la gestión en compras públicas que realiza la Universidad de Costa Rica (UCR) y que permita controlar la actividad contractual conforme a las tendencias actuales, a fin de garantizar funciones operativas de calidad, integradas y coherentes con las leyes vigentes, las políticas institucionales, los procedimientos internos y que estén en línea con las mejores prácticas internacionales.

Descriptor: organizaciones inteligentes, gestión pública, compras públicas, calidad.

Summary

Smart organizations stand out for being open to learning and being part of a system where their teams and tools monitor internal and external variables so that it is possible to interpret certain patterns that exist in an environment that is often complex, variable and continuously changeable.

With intelligent public management, the multiple internal processes in organizations can be controlled, that is, maintaining the behavior of the essential factors within a previously determined range for a certain period in order to establish the factors—with their respective values—chained, from the strategic level to the operational level, and in full association with the objectives that were set during planning.

Public procurement is a strategic area that demands intelligent treatment by the State, the government and public administrations, not only to guarantee measurable and reliable procedures—Public Procurement—but also to promote efficient, effective, comprehensive public management, transparent and accountable. By monitoring contractual activity, public entities can generate information, knowledge, learning and implement best practices that improve internal processes from an Open Government, compliance and quality perspective for the comprehensive development of Public Management.

Due to all of the above, the implementation of a monitoring system that contributes to the continuous improvement of public procurement management carried out by the University de Costa Rica (UCR) and that allows controlling contractual activity in accordance with current trends, is proposed in order to guarantee quality operational functions, integrated and coherent with current laws, institutional policies, internal procedures and that is in line with the best international practices.

Descriptors: intelligent organizations, public management, public procurement, quality.

Lista de Tablas

Tabla 1	Componentes de un Sistema de Monitoreo	38
Tabla 2	Elementos de un Plan de Monitoreo	41
Tabla 3	Principales Actores Involucrados Monitoreo Estratégico Costarricense	54
Tabla 4	Estructura de la OCDE para Evaluar el Sistema de Adquisiciones	77
Tabla 5	Herramienta de Autovaloración de Expertos	86
Tabla 6	Patrón Establecido para Definir el Coeficiente de Argumentación (ka)	87
Tabla 7	Definición de los Coeficientes de Competencia (K)	87
Tabla 8	Caracterización de Personas Expertas Institucionales en Compras Públicas	88
Tabla 9	Categorías de Estudio de la Investigación	91
Tabla 10	Matriz de FODA Oficina de Suministros de la Universidad de Costa Rica	96
Tabla 11	Matriz de Evaluación de Factores Internos (MEFI)	98
Tabla 12	Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE)	100
Tabla 13	Cantidad Considerada de Expertos en Compras Públicas de la OS - UCR	101
Tabla 14	Percepciones Alrededor de las Compras Públicas que Ejecuta la Institución	102
Tabla 15	Conocimiento del Presupuesto Institucional en Compras Públicas	103
Tabla 16	Necesidad de Mayor Integridad, Transparencia y Rendición de Cuentas	104
Tabla 17	Conocimiento Institucional de Indicadores Estandarizados	105
Tabla 18	Funciones Inherentes a las Compras Públicas	106
Tabla 19	Procesos de la Universidad de Costa Rica en Compras Públicas	107
Tabla 20	Implementación de Indicadores en Compras Públicas	108
Tabla 21	El Sistema de Monitoreo como Estrategia de Perfeccionamiento Operativo	109
Tabla 22	Promoción, Apoyo y Respaldo de los Servicios del Sistema de Monitoreo	110
Tabla 23	Implementación de un Sistema de Monitoreo para las Compras Públicas	111
Tabla 24	Posibles Beneficios Institucionales de la Implementación	112
Tabla 25	Posibles Beneficios de la Implementación (IMCO, Leadership, CELAC)	112
Tabla 26	Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2015	120
Tabla 27	Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2016	120
Tabla 28	Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2017	120
Tabla 29	Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2018	121

Tabla 30	Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2019	121
Tabla 31	Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2020	121
Tabla 32	Dinámica Financiera de las Compras Públicas UCR. Años 2015 - 2020	122
Tabla 33	Plan de Trabajo Sugerido para Implementar un Sistema de Monitoreo	133
Tabla 34	Aspectos a Considerar en el Diseño de Indicadores en Compras Públicas	152
Tabla 35	Áreas a Considerar en el Diseño de Indicadores en Compras Públicas	153
Tabla 36	Preguntas y Criterios Orientadores para la Definición de Metas	154
Tabla 37	Características de Calidad Sugeridas para Indicadores Compras Públicas	155
Tabla 38	Características SMART en el Diseño de Indicadores en Compras Públicas	156
Tabla 39	Referencias y Rumbos Orientadores hacia la Definición de Metas	162
Tabla 40	Caracterización Cualitativa de Actores en Torno a la Implementación	173
Tabla 41	Medida de la Complejidad en Torno a la Implementación	174

Lista de Figuras

Figura 1	El Ciclo de Gestión de las Compras Públicas	44
Figura 2	Interacciones y Mejores Prácticas de Gestion	49
Figura 3	Beneficios Potenciales de un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas	51
Figura 4	Contribución de las Compras Públicas a la Construcción de la Democracia	52
Figura 5	Etapas de la Actividad Contractual en la Universidad de Costa Rica	65
Figura 6	La Actividad Contractual que Efectúa la Universidad de Costa Rica	66
Figura 7	Herramienta de Autovaloración de Personas Expertas	86
Figura 8	Percepción de las Compras Públicas que Realiza la UCR	102
Figura 9	Conocimiento sobre el Presupuesto Institucional en Compras Públicas	103
Figura 10	Percepción sobre más Integridad, Transparencia y Rendición de Cuentas	104
Figura 11	Percepción sobre la Existencia de Indicadores Estandarizados	105
Figura 12	Percepción sobre las Funciones Inherentes a las Compras Públicas	106
Figura 13	Percepción sobre los Procesos Institucionales en Compras Públicas	107
Figura 14	Percepción sobre la Institución y los Indicadores en Compras Públicas	108
Figura 15	Percepción sobre un Sistema de Monitoreo como Oportunidad	109
Figura 16	Percepción sobre la Promoción, Apoyo y Respaldo a la Implementación	110
Figura 17	Percepción sobre el Nivel de Acuerdo en Cuanto a la Implementación	111
Figura 18	Dinámica Financiera de las Compras Públicas en la UCR. Año 2015 - 2020	122
Figura 19	Uso de la Contratación Directa en la UCR. Año 2015 - 2020	124
Figura 20	Secuencia Cualitativa para una Administración Eficiente y Efectiva	131
Figura 21	Las Compras Públicas para el Buen Gobierno	135
Figura 22	Ejes para Crear un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas en la UCR	142
Figura 23	Características CREMA para los Indicadores en Compras Públicas	157
Figura 24	Definición de los Tipos de Indicadores en Compras Públicas	158
Figura 25	Proceso para Construir Indicadores en Compras Públicas	159
Figura 26	Ficha Técnica A de un Indicador Tipo en Compras Públicas	163
Figura 27	Ficha Técnica B de un Indicador Tipo en Compras Públicas	164
Figura 28	Ficha Técnica C de un Indicador Tipo en Compras Públicas	165
Figura 29	Ficha Técnica D de un Indicador Tipo en Compras Públicas	166

Figura 30	Ficha Técnica E de un Indicador Tipo en Compras Públicas	167
Figura 31	Ficha Técnica F de un Indicador Tipo en Compras Públicas	168
Figura 32	Influencia para Vetar o Respaldar una Acción	169
Figura 33	Referencia para un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas en la UCR	176

Lista de Abreviaturas

APP	Asociaciones Público Privadas
AyA	Instituto de Acueductos y Alcantarillados
BID	Banco Interamericano del Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CE	Comisión Europea
CECT	Comité Estatal para la Ciencia y la Técnica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGRCR	Contraloría General de la República
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CPRCR	Constitución Política de la República de Costa Rica
CSJ	Corte Suprema de Justicia
FEES	Fondo Especial para la Educación Superior
GpR	Gestión para Resultados
MAPS	<i>Methodology for Assessing Procurement Systems</i>
MHCR	Ministerio de Hacienda de Costa Rica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica
MINISDEF	Ministerio de Defensa de España
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPLAU	Oficina de Planificación Universitaria
OS	Oficina de Suministros
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SICOP	Sistema de Compras Públicas de Costa Rica
SU	Semanario Universidad

TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TSECR	Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica
UADQ	Unidad de Adquisiciones
UCR	Universidad de Costa Rica
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Prefacio

Los datos están creciendo a un ritmo sin precedentes, lo que los convierte en una parte integral dentro de la naturaleza de las organizaciones y en la vida de quienes las conforman. En las compras públicas, los datos son factores esenciales para crear valor y —con el monitoreo— son el puente estratégico para lograrlo. La información, el conocimiento y el aprendizaje provienen de la calidad y el procesamiento inteligente de tales factores.

Las innovaciones resultantes del uso estratégico de los datos son eventos que cambian la vida institucional, al perfeccionar procesos, procedimientos, actividades y tareas operativas para lograr una mejor calidad de vida para las personas. Debido a que el potencial de los datos en las funciones operativas es ilimitado, obtenerlos de forma segura, confiable, sistemática y científica es fundamental, si se quiere mejorar la vida personal e institucional.

El valor agregado y el potencial de los datos se logra cuando un sistema permite su utilización para diversos propósitos, lo que significa en un elemento reflector de eficiencia, efectividad, integridad, transparencia y rendición de cuentas. Cuanto mayor sea la calidad de los datos —frecuencia, precisión y resolución—, mayor es su potencial para generar valor social efectivo en términos de bienestar y desarrollo. Es necesario asignarles una prioridad especial en el proceso, dado que la producción de datos de alta calidad podría conllevar una toma de decisiones en compras públicas de alto nivel administrativo.

En la UCR, las compras públicas son una función central que requiere que los datos sean procesados estratégicamente, no solo para controlar el área, sino también para propiciar un contexto basado en la confianza, eficiencia, integridad, transparencia y equidad. Los datos pueden mejorar notablemente la gestión y prestación del servicio que la UCR realiza en compras públicas y, a la vez, ser factores para detallar y comprobar —con mayor precisión para los destinatarios— el cumplimiento de la gestión y lograr un mayor empoderamiento institucional.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica

Yo, **Sergio Campos Loaiza**, con cédula de identidad **303060093**, en mi condición de autor del TFG titulado: **Estrategia para el Monitoreo de las Compras Públicas que Realiza la Universidad de Costa Rica**

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado.

SÍ NO *

*En caso de negativa por favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

Carta de Revisión Filológica

Heredia, Costa Rica, 11 de febrero de 2023

Señores
Universidad de Costa Rica
Sistema de Estudios de Posgrado
Presente

Estimados señores:

Luego de un respetuoso saludo, hago de su conocimiento que he recibido del estudiante Sergio Campos Loaiza, el documento que lleva por nombre: *Estrategia para el Monitoreo de las Compras Públicas que Realiza la Universidad de Costa Rica*, para su revisión filológica. Añado que he procedido a revisar los aspectos de forma, redacción, estilo y otros posibles vicios del lenguaje encontrados en el texto.

Por lo tanto, una vez incorporadas las correcciones recomendadas por parte del interesado, expido esta carta de aprobación filológica, pues el documento, desde ese punto de vista, se encuentra listo para lo correspondiente.

Se despide, atentamente,

Filóloga
Lcda. A. Gabriela Pacheco Padilla
Código profesional Colypro: 82630
Carné Acfil N.º 0128

“Todo a su tiempo”.

Arnoldo Campos Arias (1944-2010)

Introducción

Las organizaciones inteligentes se destacan por estar abiertas al aprendizaje y ser parte de un sistema en donde sus equipos y herramientas monitorean las variables internas y externas, a fin de que sea posible interpretar determinados patrones que existen en un entorno muchas veces complejo, variable y continuamente cambiante. Gómez (2021) las define como “aquellas que logran de manera sistemática los objetivos que derivan de su propósito mediante el desarrollo de un ecosistema humano de alto rendimiento sostenible” (p. 2).

Al referirse a la explosión de los datos e información que atraviesan los Estados y poblaciones mundiales, Corvalán (2018) manifiesta que “el flujo de información que transforma continuamente la sociedad de la información y el conocimiento aumenta exponencialmente” [*the information flow that continuously transforms the information and knowledge society increases exponentially*] (Corvalán, 2018, pp. 56 - 57). (Traducción del autor). Estas instituciones sobresalen por desarrollar capacidades para detectar las conexiones entre diversos factores y obtener datos que permitan generar información orientada a la creación de conocimiento y aprendizaje.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2018), al referirse a la transformación digital como cambio integrado con capacidad para modificar de forma continua las prácticas en la prestación de servicios, establece que “Los datos públicos constituyen un recurso potente para pasar de un enfoque centrado en los ciudadanos a uno impulsado por ellos, permitiendo a las administraciones diseñar procesos de prestación de servicios públicos adaptados a las necesidades de los usuarios” (p. 366). Alinear a las entidades públicas dentro de una gestión inteligente potencia el mejoramiento continuo, dado que al controlar la trazabilidad de los procedimientos, no solo se optimiza el contenido de la gestión para tomar decisiones estratégicas, sino también porque “se crea valor público mediante la participación de un

ecosistema amplio de partes interesadas y ofrece la oportunidad de proporcionar mejores respuestas a las demandas de los usuarios” (OCDE, 2018, p. 366).

Las transformaciones políticas, económicas, jurídicas, administrativas, sociales y medioambientales han impulsado cambios en el rol del Estado, en las políticas públicas y en los modelos de gestión, lo que provoca que la gestión administrativa pública signifique una ventana de oportunidad para interrelacionar —de forma estratégica— las disciplinas científicas con el poder y autoridad ejecutiva del Estado, con el propósito de potenciar una mejor coordinación y articulación de los recursos disponibles.

Es clave para las instituciones públicas generar información que demuestre la realidad de los procesos administrativos que son ejecutados y, con ello, favorecer un mejor contexto para tomar decisiones. Con el avance de las nuevas tecnologías y la optimización de la conectividad, aumentan las probabilidades de lograrlo, a partir de un procesamiento de calidad de los datos, cuya intención sea revelar los contextos necesarios para una mejor interpretación y utilización por parte de las organizaciones.

En muchas esferas organizativas costarricenses se llevan a cabo actividades empresariales, profesionales y académicas con el propósito de crear consensos en torno a la importancia de orientar la gestión pública hacia la integridad, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, participación ciudadana en los asuntos públicos y aprovechamiento de la tecnología como factores determinantes para lograrlo.

La persona experta en gestión pública y docente de la UCR, Johnny Rodríguez Gutiérrez, indica que una entidad pública tiene que “proporcionar información sobre su quehacer alrededor de sus planes, programas, proyectos, políticas y procesos internos, fuentes de datos y todo lo que tiene responsabilidad frente a la sociedad” (comunicación personal, 26 de marzo de 2021). Conforme a lo anterior, no solo se incentivan nuevos espacios que favorecen la acción participativa de los ciudadanos en los asuntos públicos, sino que también se abren ventanas de oportunidad para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento y el aprendizaje.

La mayoría de los autores y las personas expertas en gestión pública coinciden en que es tanta la cantidad de datos que generan los procesos institucionales internos, que es necesario definir una forma efectiva para transformarlos en información confiable que contribuya a una adecuada toma de decisiones y signifique una opción clara para monitorear las variables esenciales para el éxito de la gestión administrativa.

Al referirse a las capacidades institucionales para potencializar una toma de decisiones que sea verdaderamente estratégica, la persona experta en calidad, evaluación de la gestión pública y docente de la UCR, Maritza Rojas Poveda, manifiesta que en materia contractual pública es fundamental “la planificación anticipada de metas y estructuras orientadoras, el desarrollo de capacidades para utilizar los datos de manera efectiva y la garantía de brindar un acceso —a tales datos— con calidad para generar información, conocimiento y aprendizaje significativos” (comunicación personal, 8 de agosto de 2020).

Con una gestión pública inteligente se pueden controlar los múltiples procesos internos en las organizaciones, es decir, mantener el comportamiento de los factores esenciales dentro de un rango previamente determinado durante cierto periodo, a fin de establecer los factores —con sus respectivos valores— encadenados, desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo, y en plena asociación con los objetivos que fueron fijados durante la planificación.

Las compras públicas son un área estratégica que demanda un trato inteligente por parte del Estado, el gobierno y las administraciones públicas, no solo para garantizar procedimientos —contrataciones públicas— medibles y confiables, sino también para impulsar una gestión pública eficiente, efectiva, íntegra, transparente y rendidora de cuentas. Al monitorear la actividad contractual, las entidades públicas pueden generar información, conocimientos, aprendizajes e implementar mejores prácticas que perfeccionen los procesos internos bajo una perspectiva de calidad y desarrollo integral de la gestión pública.

De acuerdo con la persona experta en compras públicas y docente de la UCR, Nelson Valerio Aguilar, “las compras públicas requieren procesos metodológicos que garanticen —mediante el monitoreo y el control— una verdadera capacidad de respuesta de las administraciones públicas a las preferencias de los actores involucrados: el Estado, el sector público y la sociedad civil” (comunicación personal, 8 de julio de 2020). En las administraciones públicas, la recopilación y el procesamiento de los datos que genera la actividad contractual —como campo potencial para transformarlos en información, conocimiento y aprendizaje estratégicos— podrían ser decisivos para lograr una mayor eficiencia y efectividad alrededor de los objetivos planteados.

Los sistemas inteligentes son modelos sistemáticos de observación que acogen a un amplio conjunto de aplicaciones diseñadas para perfeccionar los procesos internos y mejorar la toma de decisiones, creando —paralelamente— conocimiento y aprendizaje. El auge de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha creado nuevas condiciones para que las administraciones públicas se interesen por la gestión inteligente de sus procesos internos. Al respecto, Corvalán (2018) expresa que *“Among the different aspects of the concept “intelligence”, the common element is the ability to process information to solve problems”* [Entre los diferentes aspectos del concepto “inteligencia”, el elemento común es la capacidad de procesar información para resolver problemas] (Corvalán, 2018, pp. 77 - 78). (Traducción del autor).

Lo interesante de los cambios organizacionales es el mejoramiento de los puntos débiles y la forma como se hacen las cosas, así como el perfeccionamiento de los procesos para la renovación de una determinada gestión. La dinámica operativa que caracteriza a las compras públicas ofrece enormes probabilidades para lograr la transformación.

Organismos internacionales como la OCDE (2018) son categóricos al reconocer que las compras públicas son campos de acción que “se utilizan cada vez más como una herramienta estratégica para cumplir con el mandato y alcanzar objetivos políticos

más amplios” (p. 307). Debido al enorme volumen del gasto y la inversión que representan, las compras públicas exigen recibir una correcta gestión, ya que desempeñan un papel fundamental en el fomento de la eficiencia del sector público y significan un factor de confianza en la población. Un sistema de monitoreo en compras públicas bien diseñado podría contribuir a lograr los objetivos políticos urgentes tales como la protección medioambiental e innovación, incrementar la dinámica empresarial para el equilibrio económico, potenciar la capacidad empresarial y favorecer la creación de empleo, factores angulares de la gobernabilidad estatal y gobernanza estratégica, entre otros.

Desde la perspectiva de Corvalán (2018), la posición de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es fundamental para la gobernabilidad y la gobernanza. Así, el Poder Legislativo está llamado a la creación de un marco regulatorio propicio hacia el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) de forma compatible, de acuerdo con las leyes vigentes y el derecho internacional. El Poder Judicial contribuye a afianzar la democracia y, finalmente, el Poder Ejecutivo, *“in ensuring effective and transparent institutions that recognize the governance of networks in development cooperation”* [en asegurar instituciones eficaces y transparentes que reconozcan la gobernanza de las redes en la cooperación al desarrollo] (Corvalán, 2018, p. 60). (Traducción del autor).

Sobre la base anterior, el desarrollo del tema propuesto pretende contribuir con el continuo perfeccionamiento de la gestión pública en el entendido de que —mediante el monitoreo— es posible un abordaje sistemático de los procesos internos en compras públicas, lograr un sólido posicionamiento en dicho campo de acción y una gestión pública universitaria firme en la integridad, transparencia y rendición de cuentas —tal y como lo demanda la Constitución Política de la República de Costa Rica (CPRCR) en su artículo 11— en beneficio de la comunidad universitaria y la sociedad costarricense.

“Puedes tener datos sin información, pero no puedes tener información sin datos”.

Daniel Keys Moran, programador informático y autor de ciencia ficción (2021)

Capítulo I

El Caso. Aspectos Generales

1.1 Presentación

La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos orientados al estudio de un determinado fenómeno o problema que ha sido identificado. Está orientada a profundizar el conocimiento teórico, práctico o teórico / práctico de un tema, por medio de una metodología eficiente y efectiva asociada a los objetivos planteados.

En este primer capítulo, se especifican las posibilidades que brinda un estudio de caso como estrategia para la gestión del conocimiento y la adquisición de aprendizaje. El abordaje de un caso proporciona una serie de datos que permiten estudiar, analizar y reflexionar estratégicamente el contexto, a fin de sistematizar experiencias, contrastar vivencias, generar alternativas, llevar a cabo habilidades creativas y acercar la teoría a la práctica real.

A partir de un estudio de caso, es posible conocer y comprender la particularidad de una situación. Con su desarrollo, se puede conocer la realidad de una determinada actividad, facilitando la descripción, explicación y comprensión del sujeto / objeto de estudio. La actividad en compras públicas que efectúa la UCR es un proceso interno muy propicio para distinguir cómo funcionan las partes y las relaciones con el todo institucional.

1.2 Planteamiento del Problema

La Contraloría General de la República de Costa Rica (CGRCR, 2009), al referirse a la gestión de las adquisiciones que se lleva a cabo en el sector público costarricense, es clara en que las entidades del Estado están llamadas a adoptar mejores prácticas en la materia, a fin de propiciar mejoras sustanciales en la eficiencia,

efectividad, transparencia y el control de la función integral de compras públicas en el marco de una adecuada rendición de cuentas en aras de crear valor social efectivo, en torno a la satisfacción del interés público. Al respecto, el Informe DFOE-ED-IF-82-2009 de la CGRCR (2009) indica que:

Para la consecución de sus fines, las distintas entidades públicas dedican una cantidad importante de recursos al desarrollo de proyectos de inversión y a los gastos requeridos para mantener su capacidad operativa. En su discurrir, todos estos esfuerzos pasan, de una u otra forma, por los procedimientos de contratación administrativa, de tal forma que, en la búsqueda de una mayor eficacia, eficiencia y transparencia, los procesos administrativos involucrados en la actividad de contratación necesitan ser expuestos a una constante revisión, con el fin de mejorarlos y adecuarlos a las mejores prácticas de gestión, a los nuevos requerimientos normativos y a la dinámica de los mercados actuales. (p. 1)

De esta manera, la CGRCR reconoce que las compras públicas no solo son vitales e imprescindibles para el bienestar y la calidad de vida de la población, sino también que son herramientas con las cuales se puede apalancar de forma adecuada la inversión de los presupuestos institucionales. En la evaluación realizada por la CGRCR —que dio origen al Informe DFOE-ED-IF-82-2009— la CGRCR (2009) indica haber encontrado serias debilidades e “importantes oportunidades de mejora” (p. 1) en áreas tales como la planificación estratégica, gestión de portafolio de proyectos, gestión de abastecimiento, especialización en la gestión de proyectos y compras públicas.

Específicamente, y conforme a las oportunidades de mejora, el Informe DFOE-ED-IF-82-2009, la CGRCR (2009) declara que respecto de la planificación estratégica que “muchas entidades muestran debilidades importantes en la formulación estratégica

y en la definición táctica de la estrategia” (p. 1). En el área de gestión de portafolio de proyectos, se indica que “se advierte una escasa disciplina en las entidades públicas para priorizar la atención de sus necesidades, situación que se convierte en uno de los temas críticos por corregir” (p. 1).

Asimismo, en el área de gestión de abastecimiento, dicho informe establece que “se valoran importantes oportunidades de mejora que deben ser atendidas a efectos de levantar los niveles de eficiencia en estos procesos, especialmente en los aspectos regulatorio y organizativo” (p. 2) y, finalmente, en la especialización en la gestión de proyectos y compras públicas, se menciona que:

[. . .] se determinó una importante dispersión de los esfuerzos institucionales de los distintos sectores producto de la inexistencia de unidades administrativas o equipos especializados que gestionaran estos temas. Ello, además, ha limitado la implementación de procesos de soporte debidamente normalizados y apoyados en tecnologías de información que faciliten la ejecución y el control respectivo. (p. 2)

La cita anterior induce a pensar que, cuando las organizaciones carecen de procesos normalizados y estratégicamente vinculados a las tecnologías de la información, no pueden llevar a cabo una ejecución eficiente y efectiva de sus operaciones ni contar con estadísticas confiables y métodos claros de seguimiento, monitoreo y control de sus procesos, lo cual provoca que no puedan tomar decisiones estratégicas que garanticen una administración y gestión de calidad en favor de las personas usuarias de la gestión pública.

En este sentido, al referirse a las compras públicas, la persona experta en gestión pública y docente de la UCR, Johanna Alarcón Rivera, manifiesta que “el potencial productivo de los datos es ilimitado. Impulsar su uso en el monitoreo de las compras públicas es de alta prioridad para que las instituciones acaben con la

corrupción, mejoren los servicios, rindan cuentas y logren los objetivos planteados” (comunicación personal, 4 de noviembre de 2020).

De la misma manera, la persona experta en gestión pública y docente de la UCR, Ana Lorena Mora Portillo, es clara al expresar que:

El monitoreo significa un elemento decisivo para cualquier gestión que ejecuta la UCR, ya que es un proceso integral para tomar decisiones en cada una de las actividades sustantivas de la institución. El monitoreo de las compras públicas es una de las acciones que tienen que ser ampliamente definidas dentro del modelo de gestión y planificación institucional. En la UCR no se realiza un monitoreo de esta importante actividad pública, lo que hace que no sea posible verificar si los objetivos y metas se están alcanzando, si las acciones que se ejecutan son las adecuadas o si tienen que repensarse para optimizar la gestión administrativa. (Comunicación personal, 21 de marzo de 2022)

La CGR - CR (2009) indica que “debe tenerse presente que la Administración, en su conjunto, requiere del sistema de adquisiciones para crear nuevos bienes y servicios públicos, así como para mejorar y mantener las capacidades requeridas para hacer más eficientes las operaciones existentes” (pp. 7 - 8). Aunado a lo anterior, Rojas Poveda determina que “la falta de métricas y/o indicadores provoca que la toma de decisiones tienda a depender de factores inestables asociados a una vinculación débil entre la dinámica productiva y la administrativa” (comunicación personal, 13 de junio de 2020), frustrando los esfuerzos de coordinación y favoreciendo una gestión compleja, confusa y complicada.

Es importante resaltar que en el punto 7.1.3 del Eje Gestión Universitaria de las Políticas Institucionales 2021 - 2025 de la UCR —ver anexo 4— se señala como aspecto relevante que la entidad pretende “fortalecer los mecanismos internos de la

fiscalización, control, monitoreo y ejecución de los ingresos y egresos de la Universidad para lograr una sostenibilidad financiera a largo plazo” (p. 13).

Asimismo, el punto 7.3.2 de dichas políticas indica que la institución va a “revisar y mejorar los mecanismos de evaluación y control, orientados a la rendición pública de cuentas de las autoridades universitarias en los ámbitos interno y externo” (p. 13), mientras que el punto 7.3.4 del mismo documento establece la necesidad de la UCR por “fortalecer los mecanismos de acceso al marco normativo y a la información de la gestión universitaria” (p. 13). Finalmente, el punto 7.4.4 de dichas políticas institucionales establece como primordial para la UCR “impulsar procesos de integración de los sistemas informáticos institucionales y mejorar su capacidad para compartir datos que permitan generar información para la toma de decisiones” (p. 14).

Al considerar todo lo anterior, el problema se centra en que —en la función operativa en compras públicas— la UCR carece de una estrategia unificada por criterios ordenados y sistemáticos, al originar una función contractual difícil de gestionar, no solo por la complejidad implícita de las acciones operativas de la contratación pública, sino también por el subregistro, falta de trazabilidad, descoordinación y descontrol que se originan, precisamente por la inexistencia de una estrategia para el monitoreo permanente de las compras públicas institucionales.

Las Políticas Institucionales de la UCR para el quinquenio 2021 - 2025 son contundentes en el perfeccionamiento continuo de la gestión pública, no obstante, históricamente la entidad ha experimentado —en materia contractual— cierta dispersión en los datos que son generados, al crear debilidades alrededor del control y el seguimiento de los procesos en compras públicas, sobre todo, para que sean eficientes y efectivos.

La administración pública universitaria de la UCR tiene que ser consciente de que solo a partir de estadísticas confiables y métodos claros de seguimiento, monitoreo y control de sus procesos en compras públicas es posible lograr los objetivos planteados, así como tomar decisiones estratégicas que garanticen no solo cumplir con

el principio de legalidad, sino también lograr mayor confiabilidad por parte de las personas usuarias de dicha gestión universitaria pública. En este sentido, al referirse a la compras públicas, Alarcón Rivera manifiesta que “el monitoreo es esencial en un campo como la compras públicas. Su omisión o inexistencia hace muy difícil gestionar conocimientos, adquirir aprendizajes, identificar patrones, aprender de los errores y mejorar el sistema alrededor de un concepto de calidad permanente” (comunicación personal, 4 de noviembre de 2020).

En reconocimiento a la importancia del monitoreo aplicado a la función en compras públicas, Rojas Poveda indica que “mientras mayor sea la calidad de los datos en su frecuencia, precisión, interoperabilidad, resolución y accesibilidad; mayor es su potencial para generar información, crear conocimiento, obtener aprendizaje y lograr valor en términos de crecimiento, bienestar y desarrollo” (comunicación personal, 13 de junio de 2020).

Alrededor de todo lo anterior surgió la premisa de si el subregistro, las deficiencias en la trazabilidad y las carencias asociadas con el seguimiento y control en la gestión de las compras públicas que lleva a cabo la UCR han generado, generan y —podrían seguir generando— desorden, desconfianza y descontrol permanentes y crecientes, al poner en riesgo la eficiencia y efectividad institucionales hacia el logro de los resultados e impactos en favor de la satisfacción del interés público.

Asimismo, emergió la idea de plantear una estrategia para el monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR —a partir de una propuesta de mejora de dicha gestión operativa— con la cual fuera posible resguardar los intereses institucionales sin que la eficiencia, efectividad, resultados e impactos se vean menoscabados.

Finalmente, se estableció como objetivo general de esta investigación proponer un sistema de monitoreo orientado hacia la mejora continua de la gestión de las compras públicas que realiza la entidad, a partir del cual sea posible describir los procesos actuales, así como identificar e implementar las mejores prácticas de monitoreo en compras públicas que rigen entre los países miembros de la OCDE.

1.3 Justificación del Tema por Investigar desde la Gestión Pública

Las compras públicas son una de las áreas con más funcionalidad política, económica, financiera, legal, administrativa y ambiental en Costa Rica. De acuerdo con la OCDE (2015), durante el año 2014, en el país “las compras públicas costarricenses representaban aproximadamente el 15% del PIB (excluyendo la factura petrolera) y el 30% de los gastos del gobierno” (p. 117). A través de las compras públicas, se podrían lograr los insumos que permitan un mejor desempeño de las instituciones públicas costarricenses hacia un bienestar general ceñido, no solo a las cambiantes condiciones sociales de la población, sino también a los problemas peculiares alrededor de las múltiples obligaciones que el ciudadano impone a sus gobernantes en una sociedad compleja.

La CGR - CR (2019) menciona que las compras públicas destacan como factores “fundamentales en términos de la transparencia en la gestión de los recursos públicos, en vista de que abarca más de un 30% del gasto total y un 36% de los ingresos consolidados del sector público” (p. 13).

Al considerar el impacto que las compras públicas tienen en el presupuesto nacional costarricense, la OCDE (2015) manifiesta que la actividad contractual no desarrolla todo su potencial estratégico debido a que en Costa Rica existe “una limitada labor cohesionada que realizan las instituciones hacia objetivos y prioridades claras y porque los funcionarios públicos ven esta función principalmente como una simple obligación operativa y administrativa” (p. 117).

Con base en la OCDE (2015), la dinámica contractual pública de Costa Rica recae en las instituciones autónomas, las cuales “realizan el 92% de las compras, el gobierno central el 6% (presupuesto), las municipalidades y otras entidades no estatales aproximadamente el 2%” (p. 117). Como parte de lo anterior, se constata en el portal de la CGRCR que, en 2020, entre los principales compradores costarricenses sobresalen instituciones tales como: la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), cuya inversión fue de ₡144.271.735.857; el Instituto Costarricense de Acueductos y

Alcantarillados (AyA), que invirtió ₡94.469.757.934; el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que registra una inversión de ₡37.833.383.728; la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), la cual invirtió ₡21.972.859.564; la Corte Suprema de Justicia (CSJ), con una inversión de ₡17.097.025.050; y la Universidad de Costa Rica (UCR), cuya ejecución fue de ₡16.094.418.546. Es en esta última institución pública en la que se centra este estudio de caso, tal y como se expone más adelante.

Al aludir sobre la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas que necesariamente tienen que estar asociadas a las compras públicas, la CGRCR (2019), al referirse a tal conjunto normativo, manifiesta que:

Se proyecta una ley de contratación para todas las administraciones públicas, enfocando la planificación como eje esencial, promoviendo la contratación pública estratégica para potenciar el desarrollo económico de sectores sociales vulnerables y de PyMES, así como el uso de criterios ambientales y de innovación. Además, viene contemplando simplificar los procedimientos de contratación pública en general, promover la transparencia y regulación de un marco ético de los funcionarios y proveedores, y favorecer la gestión del conocimiento de los funcionarios públicos en la materia. (p. 25)

En este sentido, Pintos (2013) indica que la transparencia “constituye asimismo una herramienta imprescindible en la lucha contra la corrupción y es, sin duda, una de las exigencias centrales para disponer de calidad institucional. Mayor transparencia es igual a instituciones fuertes y con mayor legitimidad” (p. 36). En materia de compras públicas, la transparencia potencia que las entidades desarrollen mecanismos de monitoreo que garanticen un mejor conocimiento, aprendizaje y comprensión de los beneficios de una gestión pública de calidad para la población.

Surge la transparencia como elemento determinante de los procedimientos contractuales, no solo porque fortalece la equidad que tiene que persistir en los contratos públicos, sino también porque a partir de ella se puede monitorear la actividad contractual del Estado. En este sentido, la combinación del control *ex ante* —cumplimiento— con el control *in dure* —calidad de los procedimientos— y el control *ex post* —métricas o indicadores— significa más capacidad de verificación y la oportunidad de implementar mejores prácticas alrededor de un control interno más variado que permita ubicar los riesgos asociados a los múltiples altibajos, escenarios y comportamientos que suceden en materia contractual pública.

La CGRCR enfatiza en la necesidad de que —en materia de compras públicas— las instituciones no pueden solucionar los problemas que surgen por no tener información de calidad relevante de su actividad operativa. Al respecto, la CGRCR (2019) indica que tener acceso a información proveniente de la actividad contractual “es un importante insumo para las instituciones del sector público y para la ciudadanía porque, a partir de ella, es posible conocer las intenciones de la dinámica institucional en la materia” (p. 14).

De acuerdo con Rojas Poveda, es decisivo “monitorear y controlar la dinámica institucional en compras públicas porque es una función sustancial que está vinculada con la planificación estratégica y significa una ocasión propicia para crear conocimiento y adquirir aprendizaje” (comunicación personal, 30 de mayo de 2020). Asimismo, para la experta en compras públicas y jefa de la Unidad de Adquisiciones (UADQ) de la Oficina de Suministros (OS) de la UCR, María Vanessa Jaubert Pazzani, en dicha área de gestión “es clave detectar las ventanas de oportunidad en torno al control, riesgo y mejores prácticas que favorezcan una estrategia que contribuya con la obtención de conocimiento y aprendizaje” (comunicación personal, 17 de marzo de 2021).

La diversidad de los datos que generan las compras públicas brinda grandes posibilidades de transformación de la gestión pública, lo que promueve monitorear e implementar un seguimiento con el que sea posible definir condiciones e identificar

—permanentemente— los indicios y las señales que se derivan del desarrollo normal de las actividades.

Conforme a lo anterior, se destaca lo que la OCDE (2015) define en cuanto al procesamiento de los datos y la generación de la información:

En términos actuales, el control se refiere a la correcta administración de la información asociada a aspectos básicos y fundamentales para el desarrollo de cualquier proyecto, plan o proceso. La información tiene ciertas características que la hacen administrable: la veracidad, la objetividad, la oportunidad, la integridad, la temporalidad y la concreción, entre las más relevantes. (p. 119)

Así, ambas personas expertas —Rojas Poveda y Jaubert Pazzani— coinciden en que es tan vasta la cantidad de datos que generan las compras públicas, que es imperioso definir una forma efectiva para transformarlos en información de calidad válida que realmente contribuya a una adecuada toma de decisiones y que —paralelamente— signifique una opción para monitorear los conjuntos de variables esenciales para el éxito de la gestión administrativa.

Al respecto, la Red Interamericana de Contrataciones Gubernamentales (RICG, 2019) manifiesta que “un adecuado procesamiento de los datos en compras públicas podría generar la información, el conocimiento y el aprendizaje para identificar, prevenir y corregir los fallos en favor de los propósitos estratégicos establecidos” (p. 27).

Conforme a lo anterior, un sistema que monitorice las compras públicas que realiza la UCR —centrado en métricas o indicadores claves de gestión— podría significar una oportunidad estratégica para avanzar hacia el perfeccionamiento del área, a fin de robustecer los servicios asociados a ella y repercutir significativamente en mejoras duraderas que incidan en el potencial productivo, impulsen la gobernabilidad y gobernanza institucional, así como la confianza pública en torno a la entidad.

1.4 Importancia y Alcance

Las compras públicas destacan porque conforman un proceso de identificación de necesidades alrededor de una funcionalidad política, económica, financiera, legal, administrativa y medioambiental, cuyo efecto primordial es la toma de decisiones para el bienestar público. Con base en la OCDE (2018), las compras públicas —al estar bajo presión fiscal— favorecen que “las administraciones públicas promuevan reformas en sus sistemas de contratación pública, desarrollando y adaptando nuevas tecnologías y herramientas, a fin de gestionar mejor estos gastos en recursos públicos” (p. 308). En la misma dirección, la OCDE continúa indicando que en el área de las compras públicas “algunos ejemplos incluyen estrategias del desarrollo de la capacidad, digitalización y automatización de los procesos de contratación pública y la agregación estratégica de la demanda principalmente mediante centrales de compras” (p. 308).

La CGRCR (2019), al referirse a las compras públicas, establece que son un proceso “fundamental en términos de la transparencia que tiene que prevalecer en la gestión de los recursos públicos, en vista de que abarca más de un 30% del gasto total y un 36% de los ingresos consolidados del sector público” (p. 13).

A través del monitoreo eficiente y efectivo de las compras públicas, es probable conformar una serie de etapas secuenciales orientadas a relacionar los elementos propios —niveles teórico / prácticos— con los que sea posible promover la generación de mejores prácticas y favorecer una gestión de calidad en compras públicas en el marco del procesamiento eficiente de los datos y la generación de información de calidad para la creación de conocimiento y la adquisición de aprendizaje.

Al ser la UCR una de las instituciones estatales que más invierte en compras públicas —\$16.094.418.546 durante 2020—, el estudio de caso se plantea en torno a dicha entidad, a fin de comprender el proceso general y proyectar la necesaria transformación de los procedimientos internos en compras públicas que la institución ejecuta.

La UCR, al carecer de un sistema de monitoreo en compras públicas, no logra controlar con efectividad la dinámica contractual ni sus perspectivas para anticiparse a los hechos, dado que genera un seguimiento, control y evaluación que son insuficientes a la institución, al Estado e ineficientes a la sociedad. En la entidad, el sistema de monitoreo en compras públicas tiene que surgir en un contexto en el cual la dinámica contractual pública sea constantemente estimulada hacia la optimización, para garantizar productos confiables, legibles y sometidos al debate constructivo, con el cual se puedan identificar nuevos cursos de acción y estrategias de perfeccionamiento.

Con base en lo anterior, no solo se torna relevante conocer desde la gestión pública el problema, sino también plantear una propuesta a partir de la cual sea posible orientar acciones hacia un control coherente e inteligente “por parte de la UCR” de las compras públicas que realiza, a fin de lograr una mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas de la gestión y la administración de los recursos públicos.

1.5 Objeto de Estudio

La dinámica de las compras públicas que ejecuta la UCR constituye el objeto de estudio de esta investigación. Se plantea la implementación de un sistema de monitoreo en compras públicas como estrategia para lograr mejores resultados e impactos dentro de un marco de control científico, iterativo y transfuncional.

A partir de la optimización de las compras públicas, la UCR podría crear mejores capacidades institucionales para responder a las demandas de la gestión interna y obtener datos e información de calidad que conlleven hacia una mejor administración del conocimiento, ampliación del aprendizaje organizacional en el área, construcción de marcos integrados más efectivos y adopción de mejores prácticas en torno a la ejecución de las compras públicas que lleva a cabo.

1.6. Sujeto de Estudio

El sujeto de estudio de esta investigación es la UCR como institución autónoma y ente público —menor— costarricense. Considerar la experiencia de dicha institución estriba en la enriquecedora dinámica contractual que se ejecuta dentro de ella, lo que significa una estimulante oportunidad para que, a partir de un correcto procesamiento de los datos, se genere información relevante con la que se pueda gestionar el conocimiento y adquirir aprendizaje sobre una base firme de mejores prácticas.

1.7. Objetivos

Se plantean los siguientes objetivos para realizar la investigación propuesta:

1.7.1 Objetivo General

Proponer un sistema estratégico de monitoreo que conduzca hacia la mejora continua de la gestión de las compras públicas que realiza la Universidad de Costa Rica.

1.7.2 Objetivos Específicos

- Describir los procesos actuales de gestión de las compras públicas que lleva a cabo la Universidad de Costa Rica.
- Identificar las mejores prácticas de monitoreo de las compras públicas entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Plantear una estrategia para el monitoreo de las compras públicas que efectúa la Universidad de Costa Rica.

“La función del monitoreo es contribuir a una gestión por resultados que permita una mayor articulación entre lo planificado y lo ejecutado. Asimismo, avanzar en instrumentos que nos posibiliten ir contrastando la realidad, para de esta manera mejorar los sistemas de información, de modo de poder hacer una evaluación de calidad ”.

Banco Interamericano de Desarrollo, Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública (2016, p. 20)

Capítulo II Fundamentación Teórica

2.1 Presentación

Los sistemas de monitoreo son consecuencia de la aplicación de principios, procesos, procedimientos, prácticas operativas y administrativas orientadas a lograr un conjunto de herramientas integradas, con las cuales sea posible efectuar un seguimiento de las actividades operativas que ocurren habitualmente en las organizaciones. En particular, estos sistemas brindan opciones eficientes y efectivas para procesar datos y generar información clave sobre el avance de planes, políticas, programas, proyectos y ciertos procesos, procedimientos y acciones que conforman la dinámica de la gestión institucional. Dichos sistemas posibilitan medir el logro de los objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades para alcanzarlos, entre otros.

Uno de los retos inmediatos de las instituciones es aumentar la capacidad de coordinación por medio de mejoras en la calidad de los servicios públicos y en el rol estratégico de los procesos de toma de decisiones. El monitoreo estimula lo anterior, a través de un proceso decisorio basado en la evidencia, lo que contribuye a la actualización estatal, la gestión y la función pública.

Un sólido monitoreo podría potenciar la integridad, transparencia, rendición de cuentas, evitar la corrupción y ofrecer a los interesados información importante sobre los avances en el logro de los compromisos y las metas gubernamentales. Es esencial pasar de una cultura de monitoreo y evaluación basada en procesos a una orientada en resultados. Las instituciones costarricenses —especialmente la UCR— enfrentan un reto trascendental en compras públicas: agrupar y transformar los datos que se generan

en información estratégica para tomar mejores decisiones políticas, financieras, presupuestarias, económicas, jurídicas y administrativas, a favor de la ciudadanía.

2.2 Alcance del Tema desde la Gestión Pública

Uno de los propósitos esenciales de la gestión pública es impactar positivamente en la calidad de vida de una determinada población. En este sentido, Alarcón Rivera manifiesta que “una gestión pública —como la que se ejecuta, a través de las compras públicas— que no se monitorea con calidad, efecto e impacto, es un conjunto de acciones ineficientes, inefectivas y sin vida que no ofrece ninguna oportunidad de transformación” (comunicación personal, 4 de noviembre de 2020). Con base en Rodríguez Gutiérrez, las compras públicas han comenzado a alinearse con la Gestión para Resultados (GpR) porque “son un espacio fundamental para que las instituciones públicas aumenten el valor social efectivo hacia la población, por medio de la mejora continua con miras a romper con el modelo burocrático tradicional” (comunicación personal, 17 de julio de 2021).

Conforme a lo anterior, se denota que las compras públicas son un enfoque estratégico orientado a resultados que coloca en el centro del debate la observación sistemática, en la que el monitoreo, el seguimiento, el desempeño, la evaluación, la eficiencia y la efectividad de la gestión —entre otros— son elementos que se asocian estratégicamente para delimitar la medición del grado de cumplimiento de los objetivos considerados prioritarios para una entidad pública, en determinado momento o período de tiempo, a fin de generar efectos, potenciar impactos y obtener resultados positivos para las personas usuarias institucionales.

La gestión estratégica de las compras públicas no es más que la base sobre la cual se pretende implementar un modelo de monitoreo que —además de orientar las acciones institucionales en materia contractual pública en torno a la consecución de los objetivos estratégicos prioritarios y en coordinación con las políticas estratégicas establecidas— posibilite conocer el logro de los resultados concretos alcanzados y el rendimiento de dicha gestión.

La dinámica administrativa pública consiste en observar su relación con el poder político y la población por la cual existe. De acuerdo con Alarcón Rivera, “tal dinámica estriba en examinar el comportamiento de las entidades públicas y sus órganos internos en torno a la ejecución que realizan del conjunto de planes, programas, proyectos, actividades y tareas que se ha diseñado” (comunicación personal, 4 de noviembre de 2020), lo cual para Rojas Poveda es fundamental, “a fin de llevar a cabo una gestión legítima respaldada por el Estado y orientada a lograr la mayor satisfacción posible para la población” (comunicación personal, 30 de mayo de 2020).

Con base en Rodríguez Gutiérrez, uno de los propósitos de la gestión pública es definir mecanismos óptimos para “obtener el mejor rendimiento operativo, ya que su marco principal de acción se delimita en la asignación, la distribución y la ejecución de los recursos públicos, así como en la coordinación de los agentes involucrados en su ejecución” (comunicación personal, 26 de marzo de 2021).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), al referirse a la gestión pública, indica lo siguiente:

El Estado realiza sus funciones mediante diversas acciones de su competencia, como son la realización de inversión pública, la ejecución de programas públicos, la provisión de servicios públicos, la regulación normativa de sectores estratégicos, el fomento y la inversión en innovación, la orientación económica por medio de incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales, así como la fiscalización del cumplimiento de la normativa. Todas estas acciones, que se ejecutan mediante la gestión pública, tienen como objetivo principal el desarrollo socioeconómico sostenible de los países. (párr. 1)

En el sector administrativo público, la gestión se complica gradualmente por la dificultad de medir rendimientos, monitorear procesos, implementar controles efectivos

sobre la multiplicidad de objetivos, conocer las funciones productivas y calcular los impactos en el bienestar social. Además, no hay una cultura desarrollada por conocer la eficiencia y la efectividad de lo que ejecutan las entidades, sobre una base de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

En Costa Rica, las compras públicas se rigen por mandato constitucional. Su potencial político estratégico está definido de la siguiente manera:

Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo. (Constitución Política de Costa Rica, 1949, Artículo 182)

Con base en Castillo (2017), las compras públicas son “el proceso por medio del cual el Estado adquiere un bien o contrata un servicio de manera transparente, eficiente y eficaz, ofreciendo igualdad de oportunidades a todos los participantes” (p. 2). Además, el Ministerio de Hacienda de Costa Rica (MHCR, 2010) las define como la actividad administrativa pública mediante la cual “el Estado convierte el presupuesto (los fondos confiados a su cuidado) en bienes, servicios y obras para la comunidad” (p. 2).

Las compras públicas conforman un espacio administrativo multi, inter y transdisciplinario que es decisivo para que las instituciones públicas puedan cumplir sus objetivos. Por la naturaleza y el contexto político en el que están insertas —y del cual dependen—, Rodríguez Gutiérrez las considera como “elementos creadores de contrapeso institucional, apalancamiento empresarial y sostenibilidad ambiental. Las compras públicas son absoluta gestión pública —comprendida como la implementación política de los recursos públicos— cuyo efecto es fomentar el desarrollo, la calidad de vida y el bienestar social” (comunicación personal, 17 de julio de 2021).

De acuerdo con Segovia (2018), “Las compras públicas se enmarcan dentro de una dinámica administrativa muy activa que las potencia como una herramienta de cohesión, integración y buena gestión” (p. 10). De la actividad adquisitiva pública se espera eficiencia y efectividad económica, financiera y ambiental, pero, sobre todo, resultados e impactos positivos que contribuyan con el bienestar social.

Al hacer referencia sobre la importancia del tema desde la gestión pública, Valerio Aguilar manifiesta que “las compras públicas se sitúan dentro de una dinámica política, económica, financiera, jurídica y administrativa que las posiciona como poderosos agentes capaces de influir en las prioridades de inversión institucional para satisfacer las necesidades sociales inmediatas” (comunicación personal, 17 de julio de 2021).

A partir de lo que Valerio Aguilar expresa, se comprende que, a través de las compras públicas, las instituciones —públicas y privadas— efectúan una importante ejecución presupuestaria que se traduce en una actividad estratégica para la creación de valor social efectivo, lo que exhorta a que su gestión se realice de forma íntegra, transparente, explicativa, eficiente, efectiva, justificada y con calidad. Al considerar las compras públicas y sus prácticas de gestión, surgen oportunidades para conocer las formas por las cuales se generaría conocimiento, cómo se crearía aprendizaje y de qué manera podrían ser gestionados, transmitidos y transferidos.

De conformidad con los procedimientos adquisitivos que se llevan a cabo en la UCR —a través de la OS—, Jaubert Pazzani indica que la entidad “no tiene un modelo efectivo para el monitoreo de las compras públicas y, con ello, no existe un proceso formal y sistemático que permita verificar la eficiencia y la efectividad de la gestión administrativa, identificar los logros y las debilidades” (comunicación personal, 16 de marzo de 2021). Por lo anterior y, en consecuencia, no es posible recomendar medidas preventivas o correctivas para optimizar los resultados.

Las compras públicas implican mantener una visión sostenida en el tiempo enfocada en la implementación de acciones que permitan aumentar su control para

favorecer la trazabilidad, eficiencia y efectividad. Al referirse a lo anterior, Valerio Aguilar determina que “la arena contractual pública se caracteriza por una constante competencia entre poderes en donde inciden —en menor o en mayor medida— la influencia, autoridad y dominación: el poder” (comunicación personal, 8 de julio de 2020).

Es importante acercarse al tema desde la gestión pública, porque en las compras públicas están conferidos los intereses poblacionales y está definida gran parte de los recursos públicos para favorecer la comodidad y el crecimiento, así como para impulsar el bienestar y el desarrollo social. Es indispensable monitorear las compras públicas porque de ellas dependen muchas personas y organizaciones en cuanto a la ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios, lo que significa un enorme potencial capaz de impulsar las políticas públicas que son creadas desde los niveles ejecutivos de las administraciones del Estado hacia la creación de valor social efectivo.

2.2.1 El Campo Multi, Inter y Transdisciplinario de las Compras Públicas

Las compras públicas tienen un contenido multidisciplinario porque requieren de conocimientos de varias disciplinas para su funcionamiento, entre las que se destacan la ciencia política, administración pública, derecho, sociología, antropología, historia e ingeniería, entre otras. Todas ellas podrían explicar la función contractual pública para comprender el propósito de su funcionamiento en el contexto de las organizaciones.

Son interdisciplinarias porque, a partir de ellas, se puede lograr una integración conceptual que ayude a comprender mejor —desde varios ángulos— la actividad que caracteriza su dinámica operativa. Asimismo, la definición, la integración y el diseño metodológico podrían utilizarse por investigadores formados en disciplinas diferentes.

Finalmente, son transdisciplinarias porque remiten a un esquema cognitivo en el que se generan dimensiones que evidencian un continuo flujo de información y formas de trabajo colectivo que incluyen principios y valores, lo que contribuye al desarrollo

sostenible y al bienestar integral. La ética y la moral en sus actuaciones son esenciales dentro de la cadena de resultados institucional. Las compras públicas pueden utilizar nuevas visiones para mejorar, sintetizar y sistematizar decisiones, a fin de generar vínculos disciplinarios con los cuales sea posible lograr los resultados, efectos e impactos que se espera con su ejecución.

2.3. Marco de Referencia. Análisis desde el Enfoque de la Disciplina

2.3.1 La Gestión del Conocimiento Aplicada a la Gestión de las Compras Públicas

Con base en la OCDE (2018), “la confianza en las administraciones públicas supone un motor de la efectividad de la Administración y del desarrollo económico y una medida de los resultados para la acción de gobierno” (p. 385). A partir de la gestión y la transferencia del conocimiento, la obtención de aprendizaje y la creación de capacidades es posible proponer actuaciones administrativas públicas más certeras que impacten positivamente en el alcance de los objetivos sociales y sienten las bases hacia una confianza progresiva de la población.

De acuerdo con Aguilar (2020), la gestión del conocimiento es importante porque en las administraciones públicas equivale a:

[. . .] la gestión de las actividades de adquisición, almacenamiento y procesamiento de datos y las actividades de elaboración, difusión, validación, codificación, aplicación e innovación de los conocimientos que las entidades públicas requieren para realizar sus funciones públicas y que se llevan a cabo mediante el empleo de dispositivos y sistemas tecnológicos de información, cada vez más automatizados. (p. 8)

En las entidades públicas, la forma de realizar las acciones técnicas, funcionales y operativas repercute en su capacidad de transformar los recursos para alcanzar

resultados eficientes y lograr impactos efectivos, por lo que están llamadas a adaptarse al entorno y brindar respuestas inmediatas a los problemas —o desafíos— que surjan de las necesidades de la ciudadanía.

Al referirse a las instituciones públicas, Varela (2015) manifiesta que una gestión pública inteligente “no comete los mismos errores, sino que es sensible a los impactos que provoca su actividad y aprovecha estas informaciones para mejorar, incorporando sistemas de previsión y optimizando sus flujos de información para generar conocimiento” (p. 210).

El gran dinamismo político, económico, jurídico, financiero y administrativo hace que las compras públicas sean muy vulnerables a la corrupción, fraude, despilfarro, subregistro, descoordinación y descontrol, por lo que se desprenden como uno de los campos de acción en gestión pública que más requiere monitoreo para garantizar una gestión del conocimiento y del aprendizaje dirigidos a optimizar sus procesos y procedimientos. Las compras públicas se alinean con el interés público al estar orientadas a promover el equilibrio social y afirmar la igualdad para lograr un “buen gobierno” —de arriba hacia abajo— con justicia y propiedad.

En este sentido y, de acuerdo con Rezzoagli (2016), las compras públicas son un área determinante que:

[. . .] ya no pueden estudiarse de forma aislada, sino que es preciso analizar la política de adquisiciones dentro del conjunto de políticas públicas que el gobierno diseña (cada vez más con la participación de distintos actores estatales, del sector privado y de la sociedad civil) e implementa para la consecución de ciertos objetivos (económicos, sociales, ambientales, etc.) que en un momento determinado considera prioritarios. (p. 4)

La definición anterior hace que las compras públicas se comprendan como un sistema integrado generador de progreso y bienestar social, que dentro de un contexto de gobernanza y gobernabilidad es clave para satisfacer los intereses públicos, a partir de una adecuada gestión del conocimiento.

De esta forma, Rezzoagli (2016) exhorta a las entidades públicas a comprender lo importante que son las compras públicas para el funcionamiento público y, por tanto, a alinearse dentro de una gestión inteligente que favorezca la adopción de mejores prácticas, se impulse el mejoramiento continuo y se lleve a cabo un mejor aprovechamiento de los datos para generar información, crear conocimiento y obtener aprendizajes que faculten implementar acciones orientadas a tomar decisiones estratégicas. Reconocer la necesidad de implementar acciones estratégicas para la trazabilidad de los procedimientos contractuales es determinante para lograr lo anterior.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020) —al referirse a las compras públicas en América Latina y el Caribe— destaca lo siguiente:

Las compras públicas en ALC representan, en promedio, el 6% del PIB. La mayoría de los países tienen políticas y estrategias para utilizar este tipo de contratación para lograr objetivos de política complementarios, como el apoyo a las PyME, y dos tercios tienen sistemas electrónicos de compras públicas, que promueven la transparencia, la equidad y la eficiencia, mientras que todos los países de la OCDE los tienen. (párr. 11)

Al respecto, la OCDE (2018) menciona que “las limitaciones presupuestarias han aumentado la presión sobre las administraciones en materia de eficiencia. Desde un punto de vista económico, la eficiencia es la relación entre uno o más insumos (o factores de producción) y uno o más productos” (p. 395). En este sentido, la eficiencia, efectividad y otros aspectos relacionados entre sí —como calidad / precio— originan constantemente interesantes debates en torno a las compras públicas y, con ello, al

tratamiento estratégico institucional centrado en el monitoreo y control a partir del diseño y la implementación de métricas o indicadores.

Aunque los principales retos gubernamentales en materia contractual pública se centran en gestionar de forma eficiente y efectiva los recursos públicos y asegurar la prosperidad, seguridad y bienestar de la población, la OCDE (2018), al considerar elementos tales como el alto volumen de las compras públicas y la interacción estrecha y compleja entre los sectores público y privado, entre otros, es enérgica y constante al indicar que dentro de un contexto institucional de duras restricciones presupuestarias, “mejorar la relación coste / efectividad de los servicios públicos es importante, ya que, en última instancia, los ciudadanos valoran los resultados y las administraciones públicas deben demostrar que se hace un buen uso de los gastos” (p. 398).

Asimismo y, como parte de los requisitos para aceptar a un país como integrante, la OCDE (2015) define la necesidad de que dentro de su estructura estatal “las compras públicas sean cada vez más reconocidas como una profesión estratégica —más que como una simple función administrativa— que desempeña un rol central en la prevención de la mala gestión, el despilfarro y el potencial de corrupción” (p. 124). El 25 de mayo de 2021, Costa Rica se convirtió en el miembro 38 de la OCDE, lo cual la formaliza para participar en sus comités, cumplir con sus compromisos y llevar a cabo la revisión de determinadas políticas públicas para su optimización.

Al referirse a los procesos y procedimientos en compras públicas que se ejecutan en Costa Rica, el Semanario Universidad (SU, 2018) manifiesta que:

Informes de la Contraloría General de la República y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) —club de los países más desarrollados al que Costa Rica ha ingresado— han señalado que en el país los procesos de compras públicas tienen debilidades en todas las etapas, desde la planificación hasta el desarrollo y ejecución de los contratos. (p. 9)

El MHCR (2010) determina a las compras públicas como aquella actividad neurálgica, a través de la cual “el Estado convierte el presupuesto (los fondos confiados a su cuidado) en bienes, servicios y obras para la comunidad” (p. 2), al evidenciar que en ellas están circunscritos los intereses poblacionales y acotados los recursos públicos primordiales para el crecimiento, bienestar, comodidad, felicidad y desarrollo social.

Alcanzar lo anterior es uno de los objetivos esenciales de las instituciones públicas para procurar el mejoramiento continuo de sus acciones administrativas, especialmente en un campo tan decisivo como las compras públicas. Según Varela (2015), para lograrlo es forzoso “delimitar ciertos rasgos como: tener capacidad de acción y resolución, proyección y autodeterminación, voluntad y energía para actuar, capacidad de aprendizaje, transparencia y ética, productividad y prácticas inteligentes de ajuste con la realidad” (pp. 207 - 214).

En las entidades públicas, la gestión oportuna de todas las acciones están dirigidas hacia la generación de una serie de relaciones de causa / efecto, por lo que la sistematización de los procesos y procedimientos en compras públicas, podría significar una mayor confianza en las instituciones públicas y un mecanismo propulsor “de la eficiencia y la efectividad administrativa hacia el desarrollo económico y una medida de los resultados para la acción de gobierno” (OCDE, 2018, p. 385). Sobre lo anterior, Alarcón Rivera determina que “la gestión se centra en diagnosticar el estado cognoscitivo de las entidades públicas y, posteriormente, en definir los conocimientos que esa entidad requiere para realizar sus funciones” (comunicación personal, 11 de noviembre de 2020).

A partir del monitoreo se podría crear conocimiento y adquirir aprendizaje para proceder a corregir fallas, resolver problemas, aprovechar las tecnologías y generar innovaciones para desarrollar capacidades, a favor de una gestión administrativa eficiente y efectiva que cumpla con las actividades sustantivas que justifican su creación. Se podrían crear e implementar mejores prácticas para la gestión del conocimiento y el aprendizaje institucional, para que las compras públicas tengan la

capacidad de transformarse en una herramienta estratégica para tomar decisiones que incidan en el mejoramiento de los servicios institucionales.

Al respecto, la OCDE (2018) declara que “Los gobiernos se enfrentan a restricciones fiscales, cambios tecnológicos y demográficos y a las crecientes expectativas de los ciudadanos, que requieren respuestas innovadoras del sector público. Como resultado, muchos Gobiernos están experimentando con diversas formas de promover la innovación” (p. 353)

Sobre la actividad de las compras públicas en Latinoamérica y el Caribe, el BID (2017) afirma que:

El uso de mecanismos no tradicionales de contrataciones en la región responde a cuatro principales aspectos que han estimulado nuevas formas de compras públicas: (a) la presencia y madurez de los órganos reguladores de las compras públicas, (b) el uso de tecnologías de la información, (c) las mejoras en el control y el monitoreo mediante métricas e indicadores de las compras públicas y (d) la creciente demanda por establecer participaciones o asociaciones público - privadas (APP). (p. 3)

Gestionar el conocimiento y aprendizaje en compras públicas —a través de un sistema de monitoreo— se percibe esencial para optimizar los procesos de trabajo y relacionar sistemáticamente los datos, a fin de generar información relevante que permita introducir nuevos enfoques relativos al contexto adquisitivo público e implementar ideas que generen impacto y mejoren los resultados públicos en torno a la eficiencia, efectividad y satisfacción de las personas usuarias.

2.3.2 El Perfeccionamiento de la Gestión. El Monitoreo de los Procesos Internos

Las nuevas orientaciones tecnológicas, productivas y organizacionales redefinen las relaciones, los marcos de actuación y los procesos que las instituciones ejecutan a favor de las personas usuarias. En este contexto —caracterizado por la inestabilidad de los mercados, el continuo fraccionamiento de la demanda y los cambios en los conceptos de eficiencia, efectividad y calidad de los servicios— se requieren nuevas estrategias de gestión pública alrededor de la creación de capacidades que contribuyan con la generación de conocimiento y aprendizaje continuos.

De acuerdo con Ramos, Rhea, Pla y Abreu (2016), todo sistema se centra en “un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” (p. 10). Se trata de una serie de elementos que conforman una determinada integración para favorecer una formación integral orientada al aprovechamiento de los datos para generar información, crear conocimiento y difundir aprendizajes críticos sobre determinadas experiencias.

De conformidad con Alarcón Rivera “los procesos están interrelacionados de forma consistente. Se articulan en torno a una secuencia lógica para alcanzar un resultado específico, mediante ciertos mecanismos que responden a un orden predispuesto, ya sea para mejorar la productividad o eliminar ciertos problemas” (comunicación personal, 11 de noviembre de 2020). Asimismo y, con base en Ramos, Rhea, Pla y Abreu (2016), “el intelecto humano tiene la capacidad de sistematizar la información que acumula en forma de conocimientos” (p. 9).

Con motivo de lo anterior, las autoras Bernaldo de Quirós y Rodríguez (2014) indican que el término sistemático es el proceso “de reflexión e interpretación crítica de una intervención profesional o de un aspecto de ella, que parte de la explicitación del marco epistemológico, teórico y valorativo desde el cual se intervino y desde el cual se realizará la reflexión” (p. 11).

Emerge el monitoreo como marco de acción para llevar a cabo la observación sistemática, comprendida como un conjunto de estudios ordenados, invariables y consecuentes con capacidad para orientar procesos con base en procedimientos coherentes, rigurosos y aplicados consistentemente. Es así como el monitoreo se convierte en un modelo lógico con gran potencial para optimizar la gestión basada en resultados, a fin de identificar —de forma sistemática— los objetivos, resultados y metas establecidas.

Con base en la OCDE (s.f.), el monitoreo significa una oportunidad porque:

Es una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados. (p. 9)

De la cita anterior se desprende que el monitoreo aviva la observación sistemática como un procedimiento por el cual es posible recoger y procesar datos —mediante métricas o indicadores— para generar información que permita la generación de conocimiento que lleve hacia el aprendizaje óptimo en favor de una mejor toma de decisiones. Con dicha observación se articula la planificación, evaluación, investigación, control y seguimiento como componentes claves de una misma estrategia.

Existe una destacada cantidad de autores (as) que han realizado propuestas de modelos sistemáticos para la toma de decisiones. Entre ellos se encuentran: Liberman (1980), Hirokawa y Johnston (1989), Evans y Fischer (1992), Choo (1999), Kanner (2005), Arendt, Priem y Ndofor (2005), Grandori (2010), Citroen (2011), entre otros, quienes han intentado comprender, representar, describir y explicar de qué forma se desarrolla un proceso y cómo se comportan e influyen los diferentes elementos

intrínsecos que lo componen para favorecer resultados institucionales que impacten positivamente en el bienestar de la población.

Al considerar la observación sistemática como elemento intrínseco asociado al monitoreo, Alarcón Rivera indica que “solo los sistemas institucionales congruentes, generadores de conocimiento y abiertos al aprendizaje permanente permiten que le observen, señalen fallos y hagan apreciaciones de mejora” (comunicación personal, 9 de diciembre de 2020). Así, Rojas Poveda manifiesta que “el monitoreo es un proceso sistemático de recolección y procesamiento de datos para generar información que permita hacer seguimiento al progreso de un programa hacia la consecución de sus objetivos y para guiar las decisiones de gestión” (comunicación personal, 27 de junio de 2020).

Al hacer referencia a la manera en que la observación sistemática interviene en el perfeccionamiento de los procesos, Boisier (2017) resalta que:

Cuando las instituciones implementan ambientes centrados en la observación sistemática para la generación de conocimientos y aprendizajes dentro de un comportamiento sinérgico y articulado, no solo provocan la disminución de la incertidumbre en los procesos, sino que fortalecen la cultura organizacional, potencian el aprendizaje, crean competencias y contribuyen con la difusión de un conocimiento codificado y tácito. (p. 47)

Sobre el aprovechamiento que imperiosamente tienen que llevar a cabo las instituciones de los datos operativos que generan, Zambrano y Addati, en conferencia virtual del 7 de abril de 2021 organizada por la *ADEN International Business School* sobre *Big Data* y *Business Analytics*, manifestaron que “las organizaciones que no utilicen los datos se quedarán atrás”.

Uno de los autores más relevantes sobre la coordinación y sistematización de modelos es Henry Mintzberg, quien al hacer alusión al perfeccionamiento de las organizaciones, se denota que sus planteamientos se inclinan en que toda actividad humana organizada conlleva una sistematización en la que sobresale la coordinación, la supervisión, el control y la normalización. De forma general, se deduce que las organizaciones están llamadas al continuo perfeccionamiento operativo, a partir del seguimiento y monitoreo de los procedimientos que llevan a cabo.

Los autores Pulido, González y Quintana (2018), al referirse a la observación sistemática —como propiedad del monitoreo— establecen que:

La observación sistemática, junto con las entrevistas y el análisis de documentos, han sido usados en la investigación cualitativa por su potencial como instrumentos para la recolección de datos en investigaciones científicas. La observación sistemática le posibilita al observador —en su trabajo de campo— la descripción de escenarios, situaciones y fenómenos, usando los sentidos y en una perspectiva de mirada activa. (p. 12)

Con el monitoreo se potencia un interés continuo por aprender de la experiencia, se valoran las fuentes de aprendizaje y la capacidad para estudiar, analizar, investigar y reflexionar con rigurosidad en torno a los datos, la información, el aprendizaje y el conocimiento para tomar decisiones que optimicen los procesos. El abordaje sistemático de las compras públicas podría brindar coherencia, disminuir la incertidumbre, fortalecer la cultura institucional, impulsar el aprendizaje, generar conocimiento y potenciar la planificación hacia una mejor preparación ante los riesgos identificados, lo que significa una oportunidad para realizar estudios que lleven hacia nuevos conocimientos en el área.

Con base en Rocancio (2018), las métricas o indicadores de gestión son claves y determinantes para que las instituciones puedan “entregar los datos correctos a las

personas correctas en el momento correcto y abre infinitas posibilidades, una de ellas es que le permite a un equipo tomar decisiones y actuar” (p. 1). Se espera que, a través del sistema de monitoreo de las compras públicas que ejecuta la UCR, se obtenga información en tiempo real, válida y confiable.

2.3.3 El Monitoreo. Mejora Continua y Mejores Prácticas en la Gestión Pública

Al considerar lo mencionado anteriormente por Alarcón Rivera (comunicación personal, 9 de diciembre de 2020) y Rojas Poveda (comunicación personal, 27 de junio de 2020), respectivamente, sobre los sistemas institucionales y el monitoreo como proceso sistemático, se identifica una relación intrínseca entre lo que es un sistema y lo que es un sistema de monitoreo, dado que mientras el primero es un conjunto de elementos que interactúan ordenadamente para regular un determinado funcionamiento, el segundo son formas de aplicar la observación sistemática, mediante normas, procesos, procedimientos, prácticas operativas y administrativas entrelazadas, a fin de consolidar un conjunto de herramientas integradas con las cuales sea posible llevar a cabo la vigilancia, inspección o supervisión de una actividad de la cual se esperan ciertos resultados a través del tiempo.

Al hacer referencia sobre lo que se comprende como sistemas de monitoreo, Alarcón Rivera expresa que estas herramientas “se centran en el seguimiento a determinadas acciones que se pueden cuantificar y que arrojan datos relevantes para perfeccionar la estrategia y lograr un mayor análisis para modificar, continuar o establecer nuevos comportamientos, sin perder de vista el objetivo final” (comunicación personal, 11 de noviembre de 2020).

El BID (2016) determina que estos sistemas “permiten obtener información respecto de los avances y logros que se desprenden de las acciones, los procesos, los programas y los proyectos gubernamentales” (p. 7). A partir de lo anterior es posible comprender la importancia que estos sistemas tienen al medir el alcance de los objetivos para conocer cuáles han sido las dificultades en el camino para alcanzarlos.

En función de lo anterior, el BID (2016) hace la siguiente determinación con relación a la información obtenida de los sistemas de monitoreo:

Además, esta información contribuye a la toma de decisiones basada en evidencia y bien fundamentada, y resulta esencial en el proceso de modernización del Estado y la gestión y función pública, ya que permite invertir los siempre escasos recursos fiscales de manera eficiente, eficaz y transparente, con una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía. (p. 7)

Se toma la siguiente definición de Rojas Poveda en torno a lo que significa y constituye un sistema de monitoreo en una determinada gestión:

Un sistema de monitoreo es una herramienta con la cual es posible ser consciente del estado de una determinada gestión —pública o privada— para observar una dinámica productiva en el tiempo. En un sistema de monitoreo no interviene ninguna acción manual o automatizada en el control de las variables, lo que significa únicamente la visualización de los cambios en la instrumentación conforme a las condiciones del sistema. El monitoreo puede realizarse con el personal y sus herramientas manuales o mediante la intervención automática de equipos de instrumentos integrados con dispositivos de transmisión a redes locales o remotas, a fin de procesar datos para generar información de calidad que sea enviada a un panel que administre las métricas definidas con anticipación. (Comunicación personal, 27 de junio de 2020)

Los sistemas de monitoreo tienen una doble intención: **a)** ayudan a fortalecer con mejores prácticas la gestión administrativa —pública o privada— y **b)** son esenciales

para la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de cualquier gestión. Con un sistema de monitoreo, no solo se podría optimizar la gestión de las compras públicas, sino también estudiar, analizar, investigar y reflexionar en torno a ello para obtener un mejor desempeño. Por lo anterior, se deduce que el monitoreo remite a tres líneas de trabajo: ordenar vínculos de forma vertical, coordinarlos de manera horizontal y enlazar procesos para lograr un desempeño estructurado alineado a un determinado entorno.

En la dinámica administrativa pública cada día se consolida más la imperiosa necesidad de que existan sistemas confiables que contribuyan a una mayor objetividad en la toma de decisiones y conformen una gestión pública eficiente, efectiva y orientada hacia la mejora continua. Por medio de un sistema de monitoreo en compras públicas, se podrían sentar las bases para crear conocimiento y generar aprendizaje dentro de un marco de calidad, eficiencia, efectividad, control y toma de decisiones, a fin de implementar diversas oportunidades de interacción y mejores prácticas de gestión.

El monitoreo de las compras públicas podría detectar posibles desvíos, mediante ciertas métricas implementadas para, posteriormente, analizar las causas y emprender las acciones correctivas necesarias. Con el monitoreo se podría observar lo que ha sido implementado, mientras que con la evaluación se podrían explicar los resultados.

2.3.4 Componentes de un Sistema de Monitoreo

Las personas expertas en gestión pública —Alarcón Rivera y Rojas Poveda— junto con las personas expertas en compras públicas —Valerio Aguilar y Jaubert Pazzani— reconocen el valor del monitoreo en la gestión pública y, sobre todo, en las compras públicas para una mejor comprensión de la dinámica productiva que surge en torno a ellas. El monitoreo dirige hacia la integridad, transparencia y rendición de cuentas en cuanto al uso de los recursos y, además, contribuye con el aprendizaje político, lo que aumenta la legitimidad de las acciones públicas que se decidan llevar a cabo.

Se espera que un sistema de monitoreo esté conformado por ciertos componentes, a fin de garantizar eficiencia, efectividad, calidad y una adecuada toma de decisiones. La implementación de un sistema de monitoreo permite que los tomadores de decisiones lleven a cabo un seguimiento continuo de la ejecución: la dirección que prosigue, el comportamiento que experimenta y el ritmo con que suceden —o podrían suceder— los cambios.

Con base en Valle y Rivera (2008), “un plan de monitoreo está compuesto por una secuencia de acciones necesarias para la medición y el análisis del desempeño, dichas acciones incluyen: el desarrollo de un plan o enunciado, un esquema de indicadores y un esquema de metas” (p. 2).

A continuación, en la tabla 1 se presentan los doce componentes que —de acuerdo con el Banco Mundial (BM)— tienen que conformar “*as interlocking and interdependent parts of a larger whole*” [un sistema de monitoreo como partes entrelazadas e interdependientes de un todo más grande] (Görgens y Zall Kusek, 2009, p.7). (Traducción del autor).

Tabla 1

Componentes de un Sistema de Monitoreo

Componentes Relacionados con Personas, Asociaciones y Planificación	
Estructura y alineamiento organizacional para los sistemas de monitoreo	La estructura organizativa describe la jerarquía, las líneas jerárquicas y la disposición sistemática del trabajo en la organización. El personal calificado y la planificación son claves para un sistema de monitoreo de alto nivel.
Capacidad humana para los sistemas de monitoreo	En un sistema de monitoreo, las personas son piezas determinantes. Las capacidades humanas tienen que estar integradas para que el personal tenga las habilidades necesarias para ejecutar bien sus tareas.

Asociaciones de seguimiento y evaluación	Es clave definir, establecer y mantener asociaciones sólidas para que las personas pueden trabajar en torno al mismo conjunto de objetivos. En un sistema de monitoreo, lo anterior es esencial, dado que las personas involucradas tienen formaciones y experiencias diferentes.
Planes de monitoreo	El plan de monitoreo es clave para un sistema de monitoreo. En él se describe el propósito, los datos que se van a recopilar y el funcionamiento del sistema. El plan está llamado a crear los indicadores con los que se piensa configurar el sistema de monitoreo.
Planes de trabajo de M y E presupuestados	Un plan de trabajo de M y E presupuestado, plurianual, multisectorial y de varios niveles es una herramienta muy útil para planificar y coordinar actividades relacionadas con el sistema.
Defensa, comunicación y cultura para el monitoreo	La defensa, comunicación y cultura de un sistema de monitoreo son partes esenciales para lograr el entorno propicio para llevar a cabo la implementación.

Componentes Relacionados con la Recopilación, Captura y Verificación de Datos

Monitoreo permanente	Los beneficios del monitoreo son abundantes. La adecuada administración y gestión de los datos que proceden del monitoreo permiten un trabajo sistemático útil dentro de la organización.
Recopilación de datos	El vitalidad de un sistema de monitoreo son los datos. Los datos que requiere el sistema de monitoreo para funcionar están determinados por los indicadores y las preguntas de investigación del plan de monitoreo.
Bases de datos útiles para los sistemas de monitoreo	Los indicadores (de entrada, salida, resultado e impacto) en el sistema de monitoreo requieren tres tipos de fuentes de monitoreo de datos: a) rutinarias, b) periódicas y c) únicas. Se logra que los datos estén disponibles en un formato accesible, se obtiene más eficiencia, se pueden hacer referencias y comparaciones, se alcanza un procesamiento más rápido de los datos, se reduce el tiempo de gestión de los datos, se mejora la

Supervisión y auditoría de datos	<p>calidad, la oportunidad y la consistencia de la información.</p> <p>La razón de ser del monitoreo es utilizar los datos y la información para mejorar la toma de decisiones y, con ello, optimizar los resultados. Muchos factores pueden influir en este proceso y, la credibilidad de los datos, es uno de ellos.</p> <p>Si los tomadores de decisiones tienen confianza en la calidad de los datos presentados, es mucho más probable que los usen.</p> <p>El monitoreo tiene que estar orientado hacia la mejora continua. Para ello, es esencial realizar evaluaciones e investigaciones específicas en el campo de acción, cada vez que sea necesario.</p>
Evaluación e investigación	<p>La evaluación determina la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad.</p> <p>Una evaluación está llamada a brindar información creíble, útil y con la cual se puedan aprender cosas para mejorar las decisiones en torno a la implementación, la formulación y el presupuesto.</p> <p>La investigación se realiza a fin de crear conocimiento, impulsada por la curiosidad, el interés científico (investigación básica, pura o fundamentada) o para resolver problemas prácticos y responder preguntas prácticas (investigación aplicada).</p>

Componente Final sobre Uso de Datos para la Toma de Decisiones

Uso de la información para mejorar los resultados	Un sistema de monitoreo brinda información para ayudar a las instituciones a resolver los problemas y desafíos que enfrentan en sus actividades y lograr los resultados que han sido planificados.
---	--

Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Making Monitoring and Evaluation Systems Work. A Capacity Development Toolkit*, de M. Görgens y J. Zall Kusek (2009). The World Bank (BM), pp. 7 - 8.

Con base en Görgens y Zall Kusek (2009), el BM identificó once componentes para la implementación de un sistema de monitoreo. Posteriormente y, como

consecuencia de una revisión internacional hecha por pares, se recomendó la inclusión de un componente más —el número 12—. De esta manera, el prototipo de doce componentes fue sugerido para uso mundial por varias organizaciones —entre las que destacan el BM y sus socios— a fin de presentar un modelo con el cual fuera posible medir y gestionar correctamente el valor de las acciones institucionales que llevan al mejoramiento político, económico, jurídico, cultural, ambiental y social, en general.

Tabla 2

Elementos de un Plan de Monitoreo

Elementos de un Plan de Monitoreo	
Plan o enunciado	<p>En este apartado se realiza una descripción de la racionalidad o el sentido que sustenta la iniciativa, con respecto a la realidad que se pretende modificar.</p> <p>Aquí se expresa con amplitud y claridad la forma en que se pretenden articular las tareas, las actividades y los objetivos para alcanzar los resultados y efectos planteados.</p>
Esquema de indicadores	<p>Cada objetivo, resultado o producto es medido por una serie de indicadores con sus valores respectivos (unidades de medida), los responsables y las fuentes para llevar a cabo la recopilación de los datos sobre el desempeño.</p> <p>Algunas veces los valores de los indicadores podrían estar desagregados en aspectos más específicos.</p>
Esquema de metas durante el periodo	<p>Este componente permite identificar el comportamiento de los indicadores durante un determinado período de tiempo (mensual, bimensual, trimestral, cuatrimestral, semestral, anual).</p> <p>Los indicadores pueden medirse o cotejarse con referencia al pasado, de acuerdo a los valores de la Línea de Base, o bien a futuro, conforme a las metas definidas para el ciclo de tiempo definido.</p>

Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Monitoreo e Indicadores*, de O. Valle y O. Rivera (2008). Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), p. 2.

Como parte de lo anterior, es necesario indicar que el monitoreo tiene limitaciones estructurales en cuanto al análisis, estudio, investigación y reflexión estratégica, dado que, para profundizar en tales elementos, la ejecución requiere de

una intervención política determinada, lo que vuelve indispensable la definición de un equipo de trabajo conformado por personas expertas con capacidades comprobadas en este tipo de intervenciones.

2.3.5 La Gestión de las Compras Públicas y sus Componentes

Las administraciones públicas han comenzado a experimentar los beneficios de una productividad controlada por medio del seguimiento y la observación. De acuerdo con Linders (2012), tales administraciones han comenzado a promover nuevos modelos de los servicios públicos llamados a “transformar la relación con terceros (ciudadanos, empresas y sociedad civil) en la creación y la prestación de una nueva generación de políticas y servicios públicos que sean abiertos, coproducidos, de alta calidad y orientados a la ciudadanía” (pp. 446 - 454).

Al referirse a lo que significa la gestión de las compras públicas, el Ministerio de Defensa de España (MINISDEF, 2020), en un boletín oficial indica que se trata de un sistema con un valor añadido “destinado a permitir que una organización desarrolle e implemente una política y unos procedimientos destinados a asegurar el cumplimiento de las buenas prácticas en la gestión de compras ” (p. 13423).

Sobre la base anterior, para Valerio Aguilar, la gestión de las compras públicas “son todas aquellas acciones dirigidas al establecimiento de un conjunto de actividades coordinadas para la optimización de ciertos procesos y procedimientos, a fin de generar capacidades para su perfeccionamiento” (comunicación personal, 8 de julio de 2020).

De acuerdo con las manifestaciones anteriores, se denota que la gestión de las compras públicas es un campo de acción enfocado en administrar correctamente los recursos públicos con los que cuentan las instituciones que son responsabilidad directa del Estado. De conformidad con Jaubert Pazzani, la gestión de las compras públicas se centra en “la capacidad para gerenciar y administrar los sistemas integrales de contratación pública, en el marco de una gerencia de servicios con visión estratégica y bajo un concepto de calidad, innovación e integración continuos” (comunicación

personal, 18 de marzo de 2021). Conforme a ambas personas expertas, a partir de dicha forma de gestión, las instituciones pretenden optimizar un determinado servicio público, a fin de satisfacer con calidad ciertas necesidades, en el menor tiempo posible.

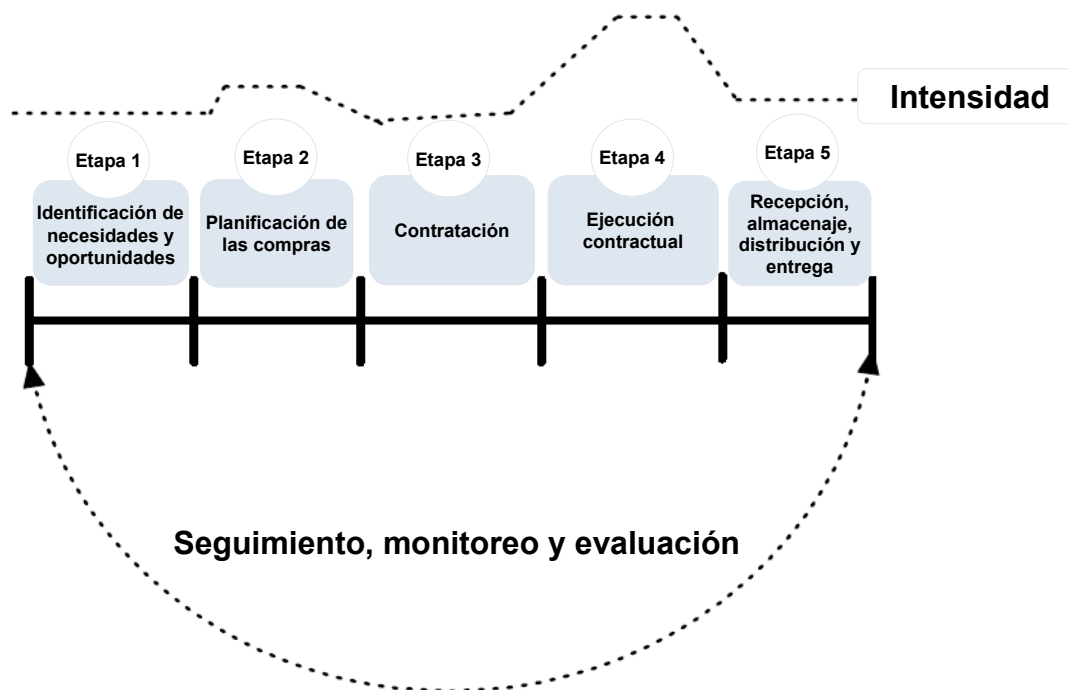
Como parte de lo anterior, Alarcón Rivera manifiesta que “la gestión de las compras públicas tiene que incluir los componentes que se han establecido como parte de las políticas institucionales y que conforman las metas y los objetivos de la entidad” (comunicación personal, 9 de diciembre de 2020). Para Rojas Poveda, tales componentes se centran en “la eficiencia, la efectividad, el ahorro, la calidad de servicio, la innovación, la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, la toma de decisiones, así como niveles más altos de legitimidad, confianza y equidad, entre otros” (comunicación personal, 11 de julio de 2020).

De tal forma, la gestión de las compras públicas es parte de la nueva concepción en el accionar de las entidades públicas, las cuales están llamadas a ofrecer nuevas formas para optimizar y perfeccionar esta gestión, centradas en el control, seguimiento, monitoreo y coordinación en tiempo real basados en una inteligencia organizativa que genere una conciencia integral de la situación para llevar a cabo una toma de decisiones basada en datos para lograr mayores rendimientos.

2.3.6 El Ciclo de Gestión de las Compras Públicas

Un adecuado proceso en compras públicas por parte de las instituciones públicas podría perfeccionar —en buena medida— los componentes de eficiencia, efectividad, ahorro, calidad del servicio, innovación, toma de decisiones junto con la legitimidad, la confianza y la equidad de los procedimientos y contribuir con la mejora del ciclo de gestión de las compras públicas, así como con la integridad, transparencia y rendición de cuentas en la asignación de los recursos.

Con base en lo anterior, la siguiente figura 1 ofrece una perspectiva general de lo que se comprende como el ciclo de gestión de las compras públicas:

Figura 1*El Ciclo de Gestión de las Compras Públicas*

Nota. Tomado y adaptado de la obra titulada: *Gestión de Compras y Contrataciones de Estudios de Evaluación y Programas Públicos*, de A. Medina Giopp, s.f. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), p. 13.

Por medio de este ciclo, se podrían detectar las necesidades que estimulen el aprovechamiento de las oportunidades que brindan las compras públicas, a fin de realizar procedimientos eficientes, efectivos y de calidad que amplíen el valor agregado hacia la solución de los problemas identificados para satisfacer las necesidades de la población, los órganos administrativos internos, las personas usuarias institucionales y aprovechar las posibilidades que ofrecen para un servicio público de alto nivel con el cual sea posible crear conocimiento y generar aprendizaje.

Al referirse al denominado ciclo de gestión de las compras públicas, Rojas Poveda determina que:

Cada sistema dinámico tiene siempre un ciclo de vida y, las compras públicas, conforman uno de los sistemas con más dinamismo dentro de la gestión pública. Lo anterior es así porque durante su vida cumple con determinadas fases en la que cada una tiene una finalidad distinta. De esta manera, las compras públicas; por ser un sistema dinámico, también tiene un ciclo de vida. (comunicación personal, 1 de agosto de 2020)

El ciclo de la gestión de las compras públicas es un proceso que inicia con la **etapa de identificación de las necesidades** conformada por una serie de **actividades previas** alrededor de la preparación de todos los documentos legales y presupuestarios necesarios para iniciar los procedimientos. La **etapa de planificación** es en la que se define el plan de compras públicas, las operaciones, la verificación presupuestaria y los aspectos legales de la documentación inicial. Continúa la **etapa de contratación**, en la cual se confecciona el expediente; se realiza la invitación a participar por medio de la publicación; se solicitan los pagos asociados (garantías); se hacen las aclaraciones indispensables; se llevan a cabo las aperturas; se recibe la documentación adicional necesaria; se efectúa el análisis legal, técnico y administrativo de las ofertas; se hace la adjudicación; y el envío del contrato y la orden de compra al proveedor.

Enseguida, se continúa con la **etapa de ejecución contractual**, en la que se supervisan las condiciones del contrato y se aplican las multas correspondientes, entre otros. El ciclo finaliza con la **etapa de recepción, almacenamiento, distribución y recepción** de los servicios y los bienes adquiridos.

A partir de la anterior figura 1, el ciclo de gestión de las compras públicas se comprende como un sistema muy dinámico que demuestra cierta intensidad y continua evolución, que tiene un inicio, un final y que depende de ciertas fases o etapas que requieren estar identificadas, delimitadas y conformadas por subprocesos secuenciales muy bien organizados y articulados entre sí.

2.3.7 Probables Beneficios del Monitoreo de las Compras Públicas

Las compras públicas conforman un campo con alto potencial para la implementación y el cumplimiento de las políticas públicas. De acuerdo con la RICG (2019), “el hecho de que las compras públicas alcancen en promedio, entre un 15 % y 20 % del PIB de los países latinoamericanos y caribeños, muestra claramente la magnitud del poder de transformación de esta área de la administración pública” (p. 8). Con base en lo anterior, ya sea por las iniciativas de integridad, transparencia y rendición de cuentas o por el apoyo a los planes para la eficiencia y la efectividad en las administraciones públicas, las compras públicas comienzan a destacarse como críticas en la agenda política local, nacional y regional.

Con la asesoría, la capacitación, la generación de conocimiento y la construcción de espacios de colaboración, a través del monitoreo de las compras públicas que efectúa la UCR, la institución podría potenciar sus propios recursos e integrar esfuerzos para actualizar su sistema institucional en compras públicas. Se espera una actualización de su marco normativo en el área, un aumento en las capacidades de negociación, así como ahorros significativos en los montos anuales aprobados para realizar las compras que requiere la entidad con el presupuesto asignado en los planes anuales de compras y en los costos administrativos, una reducción en los tiempos para la ejecución de procedimientos y procesos, junto con un avance significativo en la adopción y depuración de las TIC fundamentales que contribuyan hacia una mayor eficiencia de los procedimientos.

El monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR podría llevar a considerar un estudio, análisis, una investigación y reflexión estratégica sobre criterios relativos al precio y la calidad, así como a detallar aspectos relacionados con los beneficios políticos, económicos, sociales y medioambientales propios de la innovación institucional en el corto, mediano y largo plazos, que ofrezcan crecimiento, desarrollo y bienestar a la mayor cantidad posible de la comunidad universitaria.

Como parte del proceso de transformación y actualización, se espera un impacto ambiental muy positivo, una vez que se reconozca el enorme potencial que tienen las compras públicas para promover el desarrollo sostenible. Con fundamento en la RICG (2019), las compras sostenibles todavía “son muy rudimentarias en la mayoría de los países de la región y precisan de un firme apoyo en el desarrollo y acceso a la información y al conocimiento” (p. 10). Conforme a lo anterior, al ser una herramienta que utiliza la demanda a gran escala, las compras públicas podrán fomentar la migración hacia modelos de crecimiento sostenible, cubriendo aspectos económicos, sociales y ambientales que permitan la constante innovación.

Al considerar la imperiosa necesidad de que las compras públicas respondan a la adopción de procesos de planificación, diagnóstico, evaluación, monitoreo y control, la persona experta en gestión pública, Octavio García Ramírez, manifiesta que “puede significar de un 15 % a un 20 % de ahorro en el presupuesto ejecutado en compras públicas por una organización” (comunicación personal, 7 de mayo de 2022). Según la CGR - CR, en el año 2020; la UCR ejecutó un monto de ₡16.094.418.548, por lo que un ahorro del 1% significa la suma de ₡160.944.185,48 para la institución.

El monitoreo de las compras públicas significa también una oportunidad para desarrollar un mayor compromiso con el uso eficiente y efectivo de los recursos institucionales. Como parte de lo anterior, García Ramírez expresa que, “con la incorporación de mejores prácticas en compras públicas, una institución podría beneficiarse entre un 1 % y un 5 %, de su presupuesto anual de compras” (comunicación personal, 7 de mayo de 2022).

Con la incorporación de mejores prácticas, la UCR podría lograr reducciones en los tiempos de compra, lo cual sería uno de los logros más relevantes en todo lo relacionado con su dinámica contractual. Esa reducción podría potenciar aumentos en la eficiencia, efectividad, resultados e impactos. Además, el monitoreo de las compras públicas podría impulsar —con mayor determinación— una cultura de calidad dentro de la organización.

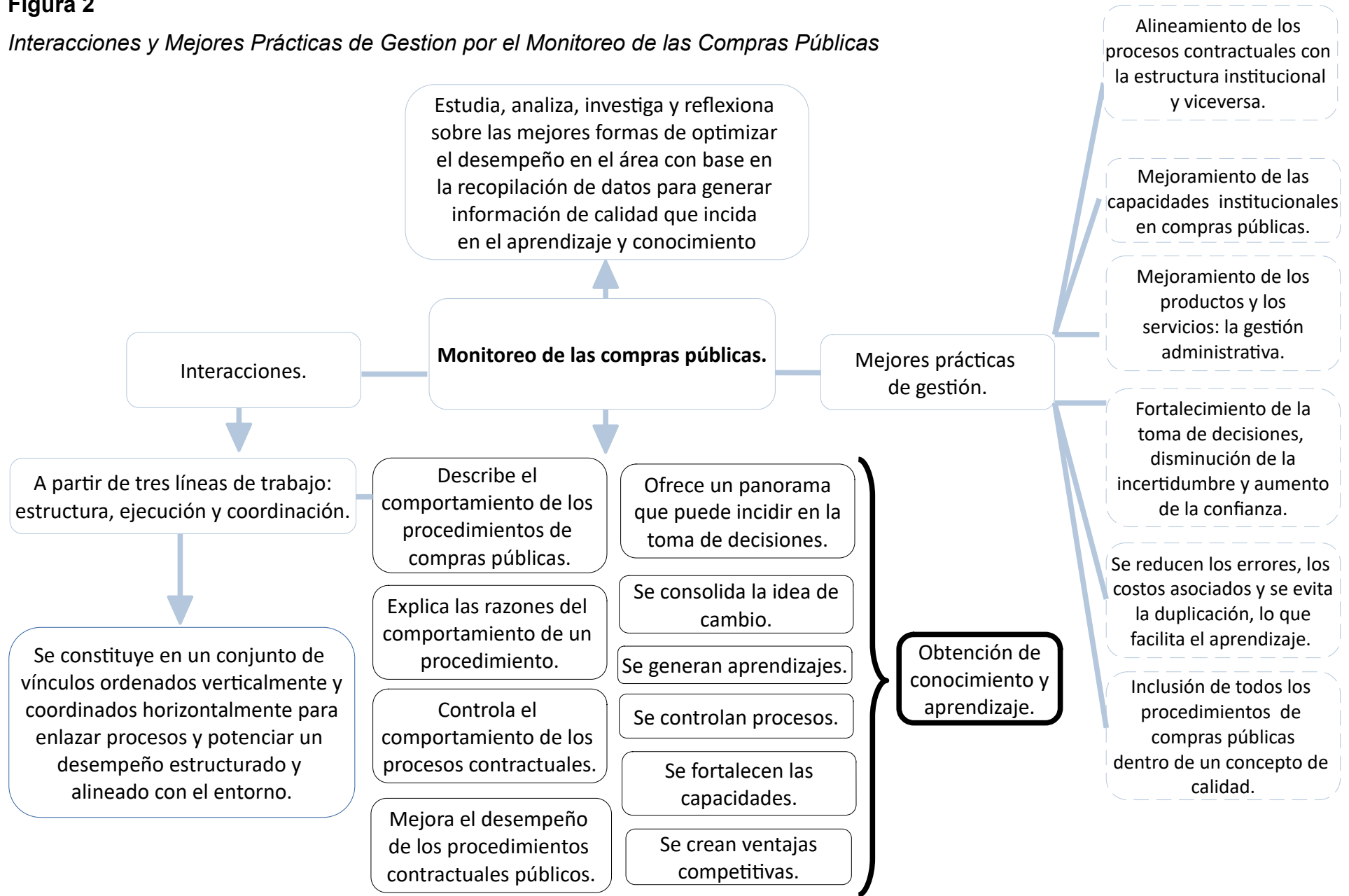
Por su parte, la UCR podría aumentar en probidad, en cuanto a la percepción de la calidad en la gestión universitaria en compras públicas y en el estímulo de los escenarios de negociación, planificación, ejecución, monitoreo y control de los procedimientos. En referencia a lo anterior, García Ramírez declara que “a través de la estimulación de esos elementos, las compras públicas podrán reconocerse como componentes claves del sistema” (comunicación personal, 7 de mayo de 2022).

Con la visualización de los beneficios de un monitoreo constante de las compras públicas, no solo se busca sensibilizar sobre la importancia que tiene el monitoreo como herramienta de mejora continua, sino también potenciar la implementación de un sistema que se pueda utilizar para transformar las compras públicas en una gestión pública de calidad.

La siguiente figura 2 resume lo anterior y muestra las probables interrelaciones que se desprenden del monitoreo como elemento para reproducir información, generar conocimiento y crear aprendizaje sobre las compras públicas:

Figura 2

Interacciones y Mejores Prácticas de Gestión por el Monitoreo de las Compras Públicas



Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Guía Metodológica de Observación Sistemática*, de D.P. Pulido Castebianco; L.L. González Marín y E. Quintana González, 2018. Producto de Investigación. Subdirección de Cultura Ciudadana y Gestión del Conocimiento, pp. 1 - 19.

Uno de los beneficios por destacar en la figura 2 es que el monitoreo de las compras públicas es una acción estratégica que busca el mejoramiento constante y el alineamiento de los procesos. Además, el monitoreo de las compras públicas desempeña un doble rol: por un lado, contribuye a fortalecer la gestión pública y, por otro, es decisivo para la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. En la figura 2 se observa que se trata de una relación muy dinámica en la cual prevalece el perfeccionamiento continuo. Así, la consolidación de un sistema de monitoreo de las compras públicas —como mecanismo de seguimiento— podría llevar hacia una gestión pública eficiente, efectiva y de calidad.

Conforme lo indica Mora Portillo, “uno de los requisitos para lograr el éxito de cualquier estrategia de implementación, consiste en identificar los efectos, los impactos y los resultados positivos que la organización espera lograr” (comunicación personal, 7 de febrero de 2020). El interés por diseñar e implementar un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR está fuertemente impulsado por las expectativas sobre los impactos asociados.

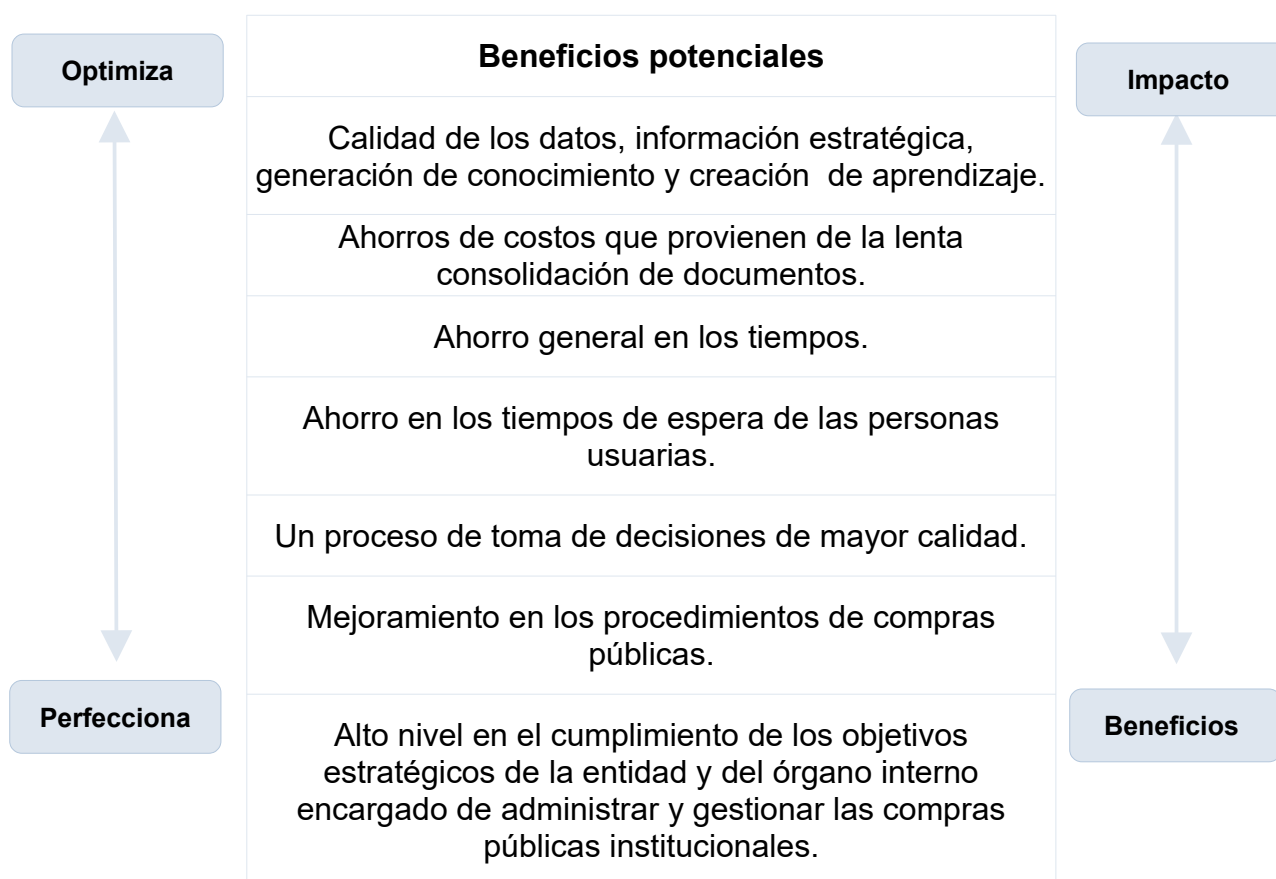
Al respecto, Alarcón Rivera manifiesta que, entre los principales efectos que se esperan de una implementación estratégica de este tipo, destacan “obtener información de más calidad, mejorar la capacidad para anticiparse a las amenazas y las oportunidades potenciales e incrementar la base de conocimiento y aprendizaje en la organización” (comunicación personal, 9 de diciembre de 2020).

Es esencial que en todo momento se demuestre el valor que proporciona un sistema de inteligencia de este tipo. Para ello, los efectos, impactos y beneficios que se generen tienen que ser directos, tangibles o comprobables y fáciles de medir. Siempre es necesario que exista una correspondencia entre los efectos, los impactos y los beneficios generados por el sistema, así como el alcance que la organización establece para él. La intención es un monitoreo con el que sea posible lograr un impacto interno que sea fácil de medir y se encadene con constantes iniciativas externas de mejora continua.

A partir de un monitoreo de las compras públicas podrían optimizarse ciertos factores vinculados con los efectos, impactos y beneficios asociados a las compras públicas tales como: mejor relación con los proveedores, mayor eficiencia y efectividad de los procesos internos, mejor conocimiento —inteligencia— de las personas usuarias del proceso y un mayor rendimiento organizacional estratégico.

Figura 3

Beneficios Potenciales de un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas



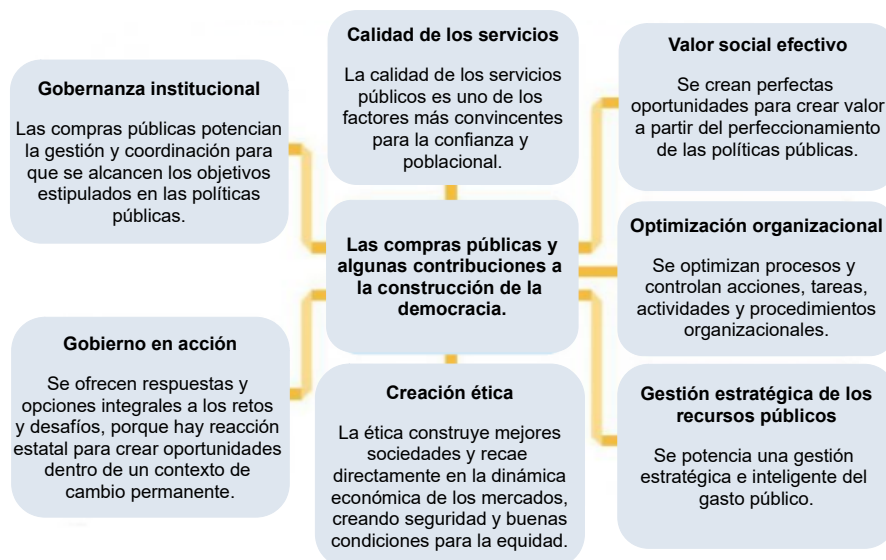
Nota. Tomado y adaptado de la obra: *The BI - Based Organization*, de B. Wixom y H. Watson, 2010. *International Journal of Business Intelligence Research*, 1: pp. 13 - 21.

Cuando una organización percibe la necesidad de contar con información de calidad para apoyar los procesos internos de toma de decisiones, se espera que el

sistema de inteligencia funcione alrededor de ciertos valores. En la siguiente figura 4 se indican algunos principios potenciales asociados al monitoreo de las compras públicas.

Figura 4

Algunas Contribuciones de las Compras Públicas a la Construcción de la Democracia



Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

La gestión del conocimiento se convierte en un tema central en la dirección estratégica de las organizaciones que destaca en las instituciones estatales, dado que el entorno en el que se mueve exige cada vez mayor competitividad y tomar decisiones complejas que requieren rapidez y alta capacidad. El devenir de las organizaciones en el ámbito de las compras públicas depende en —gran medida— del tipo de datos, la calidad de la información y el conocimiento que obtengan, así como de las acciones estratégicas que se tomen para generar procesos operativos de alta calidad que favorezcan la obtención de un conjunto de resultados, efectos, impactos y beneficios positivos a través de una gestión de compras públicas de alto nivel.

2.3.8 El Monitoreo visto por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos como Herramienta para una Orientación hacia Resultados

La OCDE es un organismo que insta a los gobiernos a trabajar conjuntamente para afrontar los retos políticos, económicos, financieros, jurídicos, administrativos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. Esa entidad brinda a los gobiernos un marco en el que se pueden comparar cada una de sus experiencias, a fin de obtener respuestas a los problemas comunes, identificar mejores prácticas y trabajar en la coordinación para el perfeccionamiento de la gestión pública nacional conforme a las mejores prácticas internacionales.

Como organismo estratégico, la OCDE es enfática en que el monitoreo de la gestión institucional es esencial para orientar procesos que contribuyan con un cambio efectivo y genere resultados positivos para los beneficiarios, porque el monitoreo es una herramienta que permite decidir sobre los ajustes que son necesarios para alcanzar los objetivos establecidos. Al respecto, la OCDE (2015) indica que:

Aunque Costa Rica estableció formalmente un sistema nacional de monitoreo y evaluación hace aproximadamente dos décadas, aún no ha hecho el cambio completo a una evaluación y monitoreo orientados a resultados. Los retos incluyen el uso estratégico de información de desempeño, el ajuste del ciclo de la política pública y del presupuesto y las limitaciones de capacidad para evaluar las políticas públicas. (p. 6)

Los países miembros de la OCDE al año 2021 son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca,

Suecia, Suiza y Turquía. Se destaca que la Comisión Europea (CE) tiene una participación activa y visionaria en la misión de tal organismo.

Esta entidad internacional exhorta a implementar el monitoreo —junto con otros instrumentos de planificación— como función estratégica para transformar procesos y optimizar procedimientos alrededor de la eficiencia, efectividad, calidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos que utiliza la gestión pública. Con Base en la OCDE (2015), Costa Rica hace una revisión continua de las actividades de evaluación y monitoreo “con la intención de fortalecer el valor agregado estratégico de ambas actividades, mediante la introducción de un mecanismo de presentación de informes trimestrales para proyectos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)” (p. 6).

Tabla 3

Principales Actores Involucrados en el Monitoreo Estratégico Costarricense

Principales Actores Involucrados en el Monitoreo Estratégico Costarricense

Presidencia de la República	Decisión política con base en informes de monitoreo y evaluación sobre prioridades estratégicas preestablecidas.
MIDEPLAN	Coordinador del SINE, responsable de emitir directrices y dirigir los procesos de monitoreo y evaluación.
Instituciones públicas	Implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos, a través de sus unidades de planificación.
Ministerio de Hacienda	Asignación de recursos financieros. Control del gasto público (gobierno central).

Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Estudios de Gobernanza Pública. Aspectos Claves*, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, p. 6.

Conforme lo establece la OCDE, el monitoreo permite crear información de calidad y estudiarla, analizarla y reflexionarla estratégicamente para tomar decisiones adecuadas que incidan en minimizar los riesgos. El monitoreo alimenta de conocimiento y aprendizaje a las instituciones y se transforma en indispensable dentro de cualquier idea para el perfeccionamiento de los procesos.

Se destaca que para la OCDE, el monitoreo es una acción específica que forma parte del seguimiento —que a partir de una métrica o indicador— va desde el proceso inicial hasta el resultado final. Según lo anterior, se deduce que un monitoreo adecuado implica necesariamente un seguimiento de las variables definidas en forma periódica e ininterrumpida. Con base en Valerio Aguilar, “estas variables esenciales se expresan como métricas —o indicadores— conformando un conjunto de señales que comunican hechos relevantes. Dentro de este contexto, las métricas —o indicadores— constituyen elementos observables que pueden ser medidos y verificados de forma permanente y objetiva” (comunicación personal, 8 de julio de 2020).

Con base en la OCDE (2015), los desafíos que tiene Costa Rica alrededor del monitoreo requiere un compromiso alrededor del:

Fortalecimiento de los enlaces faltantes, uso estratégico de la información de desempeño, monitoreo ajustado a las políticas públicas y al presupuesto, abordar las limitaciones de capacidad, promover una cultura de monitoreo y de evaluación orientada a resultados en el sector público, desarrollar un enfoque equilibrado entre objetivos de ‘rendición de cuentas’ y ‘aprendizaje, enfocarse en el fortalecimiento de capacidades, brindar incentivos, permitir el desarrollo gradual del sistema de monitoreo y evaluación y promover la participación ciudadana y demás actores en el proceso de evaluación. (p. 7)

De la cita anterior se desprende que entre los elementos requeridos para lograr la evidencia correcta están: una metodología sólida, buenos datos para hacer análisis confiables y de calidad, acceso público a los datos, llevar a cabo un análisis adecuado y consultar al público general sobre sus resultados, un servicio público capaz y calificado, un ambiente receptivo con base en un liderazgo político dispuesto y con capacidad para decidir sobre la base de la evidencia presentada.

Para la OCDE es clave la mejora continua de la integridad, transparencia y rendición de cuentas como elementos del control —monitoreo— de la compras públicas en tanto factores vitales para reflejar el papel que debe desempeñar la gobernanza de la compras públicas hacia la eficiencia y la promoción de los objetivos de las políticas públicas. Las compras públicas bien administradas contribuyen directamente a aumentar la confianza pública en torno a lo que se espera de la gestión pública.

2.3.9 Las Compras Públicas en el Contexto de la Ley General de Contratación Pública de Costa Rica

Los Estados están llamados a utilizar su poder de compra para potenciar nuevos modelos de producción, a fin de impulsar el desarrollo y bienestar integral de la población. Para alcanzar las metas que han sido planificadas, resulta imperioso una respuesta gubernamental más profunda, eficiente, efectiva y ambiciosa en cuanto a conocer los resultados e impactos.

La perspectiva y el tratamiento de las compras públicas costarricenses, durante muchos años, se han centrado en los principios generales conforme a la legalidad de los procedimientos administrativos vigentes.

La LGCP se propuso —en la Asamblea Legislativa— bajo el expediente 21.546. Entre sus pretensiones más sobresalientes destacan reintegrar bajo un único régimen a todas las entidades públicas contratantes, a fin de impulsar el uso de los procedimientos ordinarios, la simplificación de los procedimientos, el perfeccionamiento de las excepciones y el ajuste de los requisitos para su uso. Con la LGCP, Costa Rica

pretende un sistema simple con el cual sea posible perfeccionar la planificación estratégica de las etapas que conforman el proceso de contratación y lograr mejoras sustantivas en la gestión de las compras públicas en todas las entidades estatales.

Por medio de la LGCP, se replantea el modelo de contratación pública costarricense, a partir de procedimientos más íntegros, transparentes, eficientes, efectivos y de calidad. Además, se pretende una regulación normativa dirigida a optimizar la gestión de las compras públicas desde las administraciones contratantes y ofrecer mejores garantías para los oferentes que participan en los procesos contractuales como consecuencia de potenciar la sinergia y las alianzas entre el sector público y el sector privado.

La LGCP —Ley 9986— emerge con el propósito de permitir un único campo de acción como espacio para la utilización y el aprovechamiento de los recursos públicos, en torno al cumplimiento de la integridad, transparencia y rendición de cuentas. Por conducto de dicha ley, se responde a lo que la OCDE demanda en materia de compras públicas y que está absolutamente relacionado con el reconocimiento de los valores éticos para el redireccionamiento de la conducta ética y moral de todos los actores —públicos y privados— que participan en los procedimientos de compras públicas costarricenses.

Asimismo, la participación ciudadana encuentra un reconocimiento esencial en esta ley que significa una herramienta que le exige una mayor presencia en los asuntos que son propios del Estado. Uno de los propósitos esenciales es informar a la población para que se convierta en un conjunto de actores relevantes para ejercer control en cuanto al desarrollo de las compras públicas.

Junto con todo lo anterior, la LGCP se enfoca en la implementación de un sistema digital unificado, simplifica la cantidad de modalidades de contratación y el régimen de prohibiciones definido en el ordenamiento jurídico anterior, potencia a las entidades públicas a optimizar la planificación, reduce las excepciones para potenciar una mayor competencia e impulsa la eficiencia, efectividad, calidad y control de la

gestión de las compras públicas para que resulte una herramienta estratégica que contribuya a edificar una realidad más humana, a partir de técnicas contractuales orientadas hacia una alta conducta moral y ética con base en los principios y valores fundamentales para una sana convivencia.

2.3.10 Las Compras Públicas en el Contexto del Gobierno Abierto, el Control Interno y la Gestión del Riesgo

Gobierno abierto. En materia de gobierno abierto, Costa Rica es parte de la llamada Alianza de Gobierno Abierto; una iniciativa propuesta en 2011 que integra a 64 países y que, de acuerdo con Acosta y Plata (2017), se creó, a fin de “consolidar una plataforma de carácter internacional en donde los activistas puedan proponer y llevar a cabo reformas comprometidas a dar respuestas a las necesidades específicas de los ciudadanos” (p. 216).

Como parte de las iniciativas de gobierno abierto, el Memorando sobre transparencia y gobierno abierto de 2009, emitido por el presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, exhorta a todos sus colaboradores políticos —extensivo a todos los Estados— a implementar sistemas que potencien la participación, colaboración y transparencia de las acciones públicas. De acuerdo con Corojan y Campos (2012), en dicho Memorando, Barack Obama insta profundamente a “trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno” (p. 122).

Dentro de un contexto de gobierno abierto, la compras públicas son excelentes acciones procedimentales para legitimar y potenciar una gestión pública más participativa y colaborativa, con la que sea posible lograr la eficiencia y la efectividad en la gestión y, con ello, fortalecer la democracia. Al respecto, Oszlak (2013) manifiesta que “la denominación genérica de “gobierno abierto”, vislumbra una nueva filosofía de Gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil” (p. 4).

El gobierno abierto se enfoca en transmitir confianza al ciudadano alrededor de las instituciones, lo cual se logra por medio de la implementación de herramientas que permitan la participación de la población en las decisiones públicas. En este sentido, Acosta y Plata (2017) expresan que:

La estabilidad, el monitoreo en los sitios y la confiabilidad en los accesos para generar transaccionalidad de las estrategias de Gobierno en Línea, son condiciones que se deben fortalecer para generar ese acercamiento de la ciudadanía. Los servicios del Estado son llevados al habitante de la ciudad de una manera sencilla y confiable, que le permiten entender al Estado como un propiciador y en cierta medida un mediador, pero no como un leviatán o un obstáculo a sus aspiraciones y a su libertad como individuo. (p. 219)

En el ámbito de las compras públicas, cada vez más la tecnología multiplica las formas en que podrían complementarse las interacciones entre las instituciones públicas, las empresas privadas y la ciudadanía, a fin de lograr la coparticipación en el proceso contractual de obras, bienes y servicios del Estado.

Control interno. El control interno es otra de las herramientas esenciales para el adecuado rendimiento y la competitividad de las organizaciones. De acuerdo con la CGRCR (2011), este tipo de control “ha pasado de tener un énfasis en los asuntos contables, financieros y de mera vigilancia, a ser un sistema que se enfoca en temas estratégicos y en la capacidad de las instituciones para lograr los objetivos que se han trazado” (p. 2).

Las NCISP —en los apartados 4.5, 4.5.1 y 4.5.2— son claras al indicar que, tanto la autoridad jerárquica de la organización como los titulares subordinados están llamados a definir acciones de control enfocadas hacia la ejecución eficiente y efectiva

de la gestión institucional pública, con el propósito de “garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión” (pp.17 - 18).

Sobre esta herramienta, la CGRCR (2009), en el documento titulado: Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) (N-2-2009-CO-DFOE), manifiesta lo siguiente:

El control interno ha sido reconocido como una herramienta para que la administración de todo tipo de organización, obtenga una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y esté en capacidad de informar sobre su gestión a las personas interesadas en ella. El control interno se perfila como un mecanismo idóneo para apoyar los esfuerzos de las instituciones con miras a garantizar razonablemente la observancia de esos principios y la adecuada rendición de cuentas. (p. 1)

El concepto de control interno se plasma en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno (LGCI) (2002) de Costa Rica. Al respecto, dicho artículo indica que:

[. . .] se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. (p. 3)

Las compras públicas requieren un control constante que garantice mayor seguridad en la gestión estratégica, interna y operativa, dado que las metas no solo tienen que responder a una visión productiva, sino también al uso eficiente y efectivo de los recursos públicos, así como alinearse con el marco estratégico de la entidad para lograr los resultados y los impactos planificados.

Gestión del riesgo. La gestión del riesgo se refiere al manejo de incertidumbres que pueden acontecer por situaciones adversas o amenazas en un proceso, procedimiento o actividad y que requieren ser identificadas para mitigar sus impactos o eliminarlos, a través de ciertas estrategias establecidas por la organización.

En la función de compras públicas es clave tener mecanismos capaces de identificar los riesgos y su mitigación, no solo para cuidar los recursos públicos, sino también para llevar a cabo procedimientos eficientes, efectivos, íntegros, transparentes y de calidad, con los cuales se puedan alcanzar resultados e impactos positivos en las personas usuarias.

De acuerdo con Mora Portillo, los riesgos que comprometen la gestión pública costarricense “tienen que ser identificados, incorporados y gestionados dentro de las actividades de las entidades. Es más efectivo cuando la gestión de los riesgos se implementa como función integral de la organización” (comunicación personal, 21 de marzo de 2022). En este sentido, Valerio Aguilar enuncia que “diseñar el control interno desde adentro es clave porque se vuelve parte de la planificación, organización, ejecución, control, evaluación y cultura de la organización” (comunicación personal, 24 de marzo de 2022).

Al referirse a la gestión del riesgo en las compras públicas, Valerio Aguilar declara que “cualquier modelo enfocado en identificar riesgos en las compras públicas está llamado a tener un enfoque integral, ya que los riesgos no solo están en las obras públicas, sino también en los bienes, servicios y materias primas” (comunicación personal, 24 de marzo de 2022). Para dicha persona experta, los riesgos en las compras públicas surgen —principalmente— “en la etapa de planificación y la etapa del

proceso de adquisición pero, sobre todo, en la etapa de ejecución contractual” (comunicación personal, 24 de marzo de 2022).

La OCDE (s.f.) —en el documento denominado “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”— establece en la recomendación XI que los países adherentes tienen que definir estrategias de gestión de riesgos para “la definición, detección y atenuación de estos a lo largo del ciclo de la contratación pública” (p. 12), lo que exhorta a contar con herramientas que identifiquen y ayuden a enfrentar estas amenazas en las compras públicas. Además, la OCDE considera que es indispensable “dar a conocer la estrategia de gestión de riesgos, a través de sistemas de alerta o mediante programas de fomento de denuncias” y “mejorar sus conocimientos, acerca de las estrategias de gestión de riesgos” (p. 12) que permitan disminuir o eliminar los resultados negativos en compras públicas.

2.3.11 Las Compras Públicas desde la Administración Universitaria

Como parte de los rasgos distintivos de la educación superior, la gestión administrativa universitaria es una función que está llamada a la mejora continua. Se requiere una gestión administrativa universitaria que sea transformadora y de calidad para cumplir con los objetivos planteados. La atención oportuna, eficiente, efectiva y con calidad de las compras públicas es clave para el crecimiento institucional universitario, dado que la supervivencia de tales entidades exige la destrucción o superación de paradigmas que sustentan estilos de gestión tradicionales que no son pertinentes, ni válidos en la gestión pública actual.

La comprensión del dinamismo de la organización universitaria, la capacidad para lograr articulaciones ante todos los eventos relacionados con la toma de decisiones y la presión de los procesos administrativos son determinantes para aprender mejor sobre su compleja realidad y detectar mejores formas de gestión que permitan una mayor adaptabilidad y progreso dentro de un contexto que cambia rápidamente.

Las compras públicas —desde un panorama multi, trans e interdisciplinario— podrían significar una valiosa oportunidad para potenciar mayores interrelaciones institucionales alrededor del área y orientar la dinámica existente, a fin de optimizar el proceso de ejecución, la toma de decisiones, los ajustes inmediatos ante urgencias y normalizar los procedimientos operativos que conforman su gestión.

Los conocimientos que se llevan a cabo dentro de la gestión administrativa universitaria son determinantes para lograr que las compras públicas que se ejecutan en una institución como la UCR signifiquen un verdadero motor para impulsar su dinámica productiva con impacto y pasar, de un enfoque contractual público centrado en el cumplimiento de la normativa legal, a un enfoque basado en la integración de principios políticos, económicos, jurídicos, sociales y medioambientales. A partir de las compras públicas es posible crear información pública de fácil acceso, así como procedimientos para llevar a cabo contrataciones nacionales e internacionales más sencillas, cómodas y orientadas hacia una mayor integridad, transparencia, rendición de cuentas y calidad en cuanto a su ejecución.

Es en este contexto de continua mejora administrativa en el que una entidad como la UCR está llamada a aplicar principios políticos, económicos, jurídicos, sociales y medioambientales que impacten con resultados crecientes a lo interno y externo de la entidad. Con base en un mejoramiento permanente, la institución tiene que repensar y readaptar sus sistemas, así como reincorporar nuevas tecnologías y todas las aplicaciones necesarias que le permitan optimizar sus procesos administrativos en compras públicas, con miras a significar una organización consciente con propósito e inversiones de impacto.

2.3.12 Descripción de los Procesos actuales de Gestión de las Compras Públicas que lleva a cabo la Universidad de Costa Rica

El proceso para realizar las compras públicas en la UCR está determinado por la normativa establecida en cuanto a leyes, decretos y resoluciones que rigen la dinámica contractual costarricense en el área. En cuanto a lo funcional / operativo, las compras

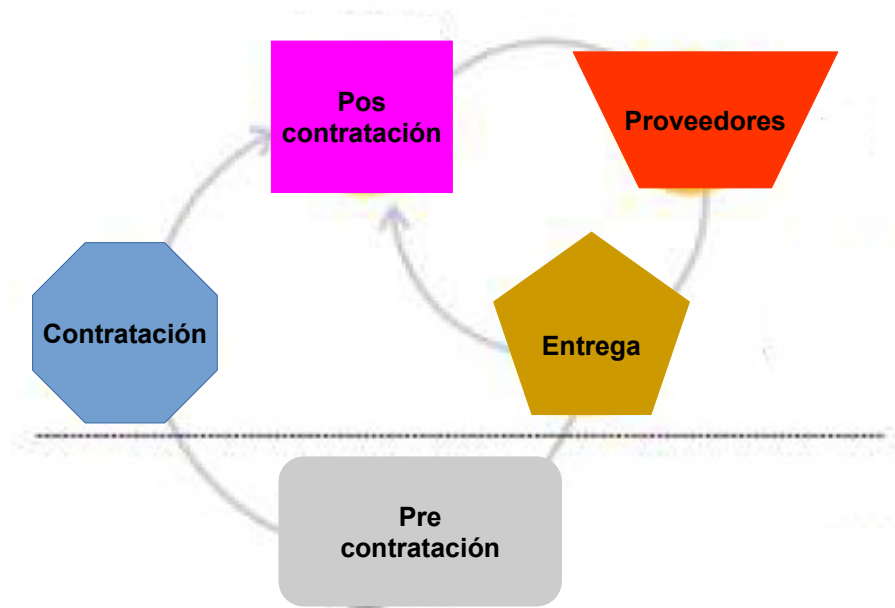
públicas institucionales tienen cuatro actores fundamentales que participan dentro de ellas y en los diferentes procedimientos: la UCR —como entidad compradora—, el sector público y el sector privado —como organizaciones oferentes—, los órganos auditores que funcionan a lo interno de la institución y la CGR —como institución controladora nacional—. Se tienen así, las siguientes etapas:

- **Precontratación:** ocurre antes de que se realice la compra. Se inicia con la evaluación de las necesidades y los requerimientos, así como con la planeación y la designación del presupuesto. También incluye la definición de las condiciones técnicas y económicas de las obras, bienes, servicios y materias primas que se pretenden adquirir, la definición del procedimiento de compra y la confirmación de los documentos legales iniciales constituidos, principalmente por la decisión inicial y solicitud de compra, entre otros.
- **Contratación:** consiste en el inicio de la contratación, mediante la confección del expediente, la verificación de los oferentes en el registro de proveedores institucional y en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), la preparación del pliego de condiciones y su envío a los oferentes, la realización del acto de apertura que incluye la presentación, la recepción de las ofertas y las propuestas técnicas de acuerdo con el pliego de condiciones, el análisis y la valoración de cada una de ellas, junto con la atención —por parte de los órganos correspondientes de la UCR— de los aspectos jurídicos relacionados con la resolución de los recursos de objeción al cartel, de apelación y de revocatoria que son presentados.
- **Poscontratación:** surge una vez adjudicado y formalizado el contrato de compra. Incluye la gestión del contrato y de las órdenes de pago, así como la supervisión de su cumplimiento. En esta etapa, generalmente se realizan las auditorías internas (institucionales) y las externas (estatales y de escrutinio público). No importa si se trata de un fondo de trabajo, una contratación directa, una compra internacional, una licitación abreviada o pública, el procedimiento tiene que cumplirse con base en la normativa vigente y en lo pactado en el contrato.

En la siguiente figura 5 se describen las etapas anteriormente descritas —precontratación, contratación, poscontratación— dentro de un proceso que incluye e involucra a los proveedores y las personas usuarias:

Figura 5

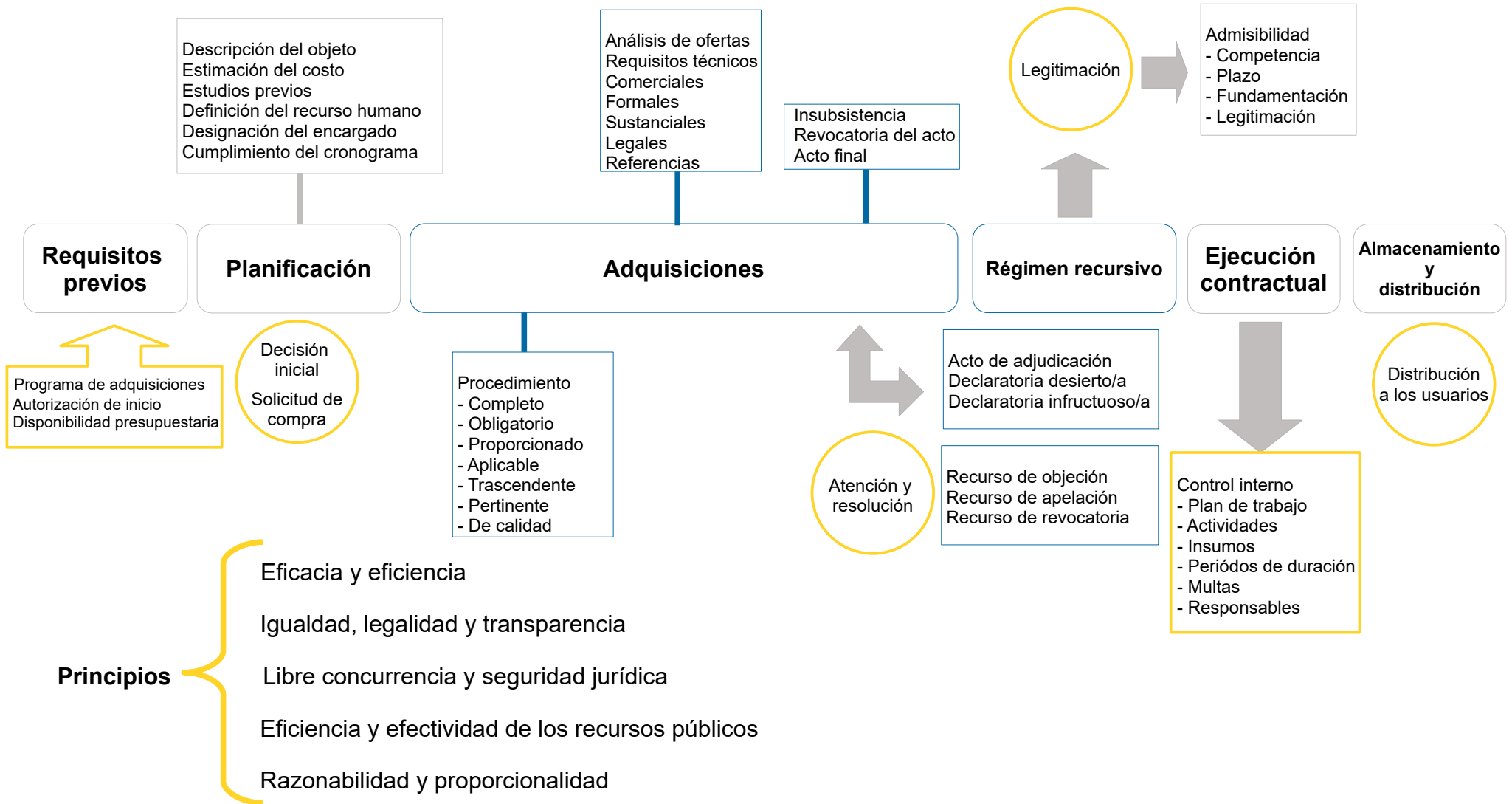
Etapas de la Actividad Contractual en la Universidad de Costa Rica



Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Figura 6

La Actividad Contractual que Efectúa la Universidad de Costa Rica, Año 2022



Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

2.3.13 Identificación de las Mejores Prácticas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el Monitoreo de las Compras Públicas

La OCDE fue creada en una convención que se llevó a cabo en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960, cuyo objetivo principal quedó definido en “procurar el crecimiento económico y el empleo, así como un aumento del nivel de vida en los Estados miembros, al tiempo que se mantiene la estabilidad financiera y se contribuye al desarrollo de la economía mundial” (p. 2).

En dicho organismo internacional, las decisiones y recomendaciones se adoptan y son plenamente válidas por votación mayoritaria, salvo que se decida por unanimidad en casos especiales. En la toma de decisiones y lineamientos, cada miembro tiene un voto. En el caso de las compras públicas, la OCDE ha generado innumerables recomendaciones, directrices y lineamientos y ha llegado a realizar estudios particulares sobre campos estratégicos en el área.

La incorporación de Costa Rica a la OCDE ha demandado esfuerzos para la modernización de la institucionalidad en el país y requiere ajustes al ordenamiento jurídico que involucran aspectos tales como: una nueva legislación en contratación pública que sea moderna y garantice la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, la no discriminación y la competencia, así como una mayor alineación con aspectos sociales y medioambientales a lo largo del ciclo de vida de las compras públicas y la generación de herramientas para la información, la capacitación, la asistencia técnica, el monitoreo, la evaluación y la mejora de las políticas en compras públicas, a fin de garantizar que sean económicamente eficientes, socialmente efectivas y ampliamente justas.

Con base en Rodríguez Gutiérrez, los lineamientos sobre las mejores prácticas en compras públicas que la OCDE exige a todos sus miembros tienen que ver con la planificación operativa, al indicar que “las compras públicas están estrechamente relacionadas con la generación de metas y los compromisos internos que son parte de

la programación para lograr un proceso y unos procedimientos de calidad y en el tiempo necesario” (comunicación personal, 26 de marzo de 2021).

Al hacer referencia a tales lineamientos de la OCDE, Alarcón Rivera manifiesta que “el monitoreo es parte de las mejores prácticas de la OCDE en compras públicas porque es un instrumento que ayuda a identificar la lógica de las relaciones de causalidad de las políticas, las estrategias y los programas” (comunicación personal, 9 de diciembre de 2020). Para Rojas Poveda, “las compras públicas —desde la perspectiva de la OCDE— son estratégicas para proveer una gestión pública de calidad que conduzca al logro de los efectos directos e impactos esperados por la inversión de los recursos” (comunicación personal, 1 de agosto de 2020).

En materia adquisitiva pública, la OCDE sugiere a los gobiernos —y a sus entidades— tomar en consideración su propuesta de mejores prácticas para evitar el soborno, la colusión y el fraude. Este organismo reconoce que las compras públicas son la clave de la actividad económica de las instituciones públicas y el impulso hacia el desarrollo económico de los países. Por eso, para la OCDE es indispensable erradicar la mala gestión dentro de esta actividad multidimensional.

Los lineamientos de la OCDE sobre compras públicas son principios que dicho organismo promueve para la aplicación estratégica y holística en dicha materia. Son acciones orientadas hacia la modernización de la dinámica política y operativa de la actividad adquisitiva y que pueden ser aplicadas en todos los niveles gubernamentales e institucionales. Aborda todo el ciclo adquisitivo al tiempo que sincretiza las compras públicas con otros elementos vitales para lograr la gobernanza estratégica entre los que destacan: la gestión presupuestaria, gestión financiera y gestión de la calidad, entre otros, diseñados para optimizar la gestión de esta determinante actividad administrativa.

Lineamiento 1

Que los Estados miembros garanticen un grado adecuado de transparencia del sistema de compras públicas en todas las etapas del ciclo de las compras públicas.

- Promover un trato justo y equitativo para los proveedores potenciales, proporcionando un grado de transparencia adecuado y oportuno en cada fase del ciclo de las compras públicas.
- Permitir el acceso gratuito —a través de un portal en línea— a todas las partes interesadas, incluidos los posibles proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información sobre compras públicas.
- Asegurar la visibilidad del flujo de los recursos públicos, desde el inicio del proceso de presupuestación, a lo largo del ciclo de las compras públicas.

Lineamiento 2

Que los Estados miembros preserven la integridad del sistema de compras públicas, a través de normas generales y salvaguardas específicas en adquisiciones.

- Exigir altos estándares de integridad para todas las partes interesadas en el ciclo de compras públicas.
- Implementar herramientas de integridad del sector público en general y adaptarlas a los riesgos específicos del ciclo de compras públicas, según sea necesario.
- Desarrollar programas de capacitación en integridad para la fuerza laboral en compras públicas.
- Desarrollar requisitos para controles internos, medidas de cumplimiento y programas anticorrupción para proveedores, incluido el adecuado seguimiento.

Lineamiento 3

Que los Estados miembros faciliten el acceso a oportunidades de compras públicas para competidores potenciales de todos los tamaños.

- Disponer de marcos institucionales, legales y regulatorios coherentes y estables.
- Entregar documentación de licitación clara e integrada, estandarizada cuando sea posible y proporcionada a la necesidad.
- Utilizar licitaciones competitivas y limitar el uso de excepciones y adquisiciones de una sola fuente.

Lineamiento 4

Que los Estados miembros reconozcan que cualquier uso del sistema de compras públicas para perseguir objetivos secundarios de política debe equilibrarse con el objetivo principal de contratación.

- Evaluar el uso de las compras públicas como un método para perseguir los objetivos de política secundaria de acuerdo con las prioridades nacionales claras.
- Desarrollar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de la política en los sistemas de compras públicas.
- Emplear una metodología de evaluación de impacto adecuada para medir la eficiencia y efectividad de las compras públicas en el logro de los objetivos políticos.

Lineamiento 5

Que los Estados miembros fomenten la participación transparente y efectiva de las partes interesadas.

- Desarrollar y seguir un proceso estándar al formular cambios en el sistema de compras públicas.
- Participar en diálogos transparentes y regulares con los proveedores y las asociaciones comerciales para diseñar estratégicamente los objetivos de las compras públicas y asegurar una comprensión correcta de los mercados.
- Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas relevantes.

Lineamiento 6

Que los Estados miembros desarrollen procesos para impulsar la eficiencia a lo largo del ciclo de compras públicas para satisfacer las necesidades del Gobierno y sus ciudadanos.

- Agilizar el sistema de compras públicas y sus marcos institucionales.
- Implementar procesos técnicos sólidos para satisfacer las necesidades del cliente de manera eficiente.
- Desarrollar y utilizar herramientas para mejorar los procedimientos adquisitivos, reducir la duplicación y lograr una mayor rentabilidad.

Lineamiento 7

Mejorar el sistema de compras públicas aprovechando el uso de tecnologías digitales para respaldar la innovación adecuada de la contratación electrónica a lo largo del ciclo de contratación.

- Emplear desarrollos de tecnología digital recientes que permitan soluciones integradas de contratación electrónica que cubran el ciclo de contratación pública.

- Utilizar herramientas electrónicas en compras públicas de última generación que sean modulares, flexibles, escalables y seguras.

Lineamiento 8

Desarrollar una fuerza laboral de adquisiciones con la capacidad de ofrecer continuamente valor por el dinero de manera eficiente y efectiva.

- Asegurar que los funcionarios en compras públicas cumplan con altos estándares profesionales de conocimiento, implementación práctica e integridad, proporcionándoles un conjunto de herramientas dedicado y actualizado periódicamente.
- Brindar opciones profesionales atractivas, competitivas y basadas en el mérito para los funcionarios en compras públicas.
- Promover enfoques colaborativos con centros de conocimiento como universidades, *think tanks* o centros de políticas para mejorar las habilidades y las competencias de la fuerza laboral en compras públicas.

Lineamiento 9

Impulsar mejoras en el desempeño, mediante la evaluación de la efectividad del sistema en compras públicas, en todos los niveles gubernamentales cuando sea factible y apropiado.

- Evaluar de forma periódica y coherente los resultados del proceso de compras públicas.
- Desarrollar indicadores para medir el desempeño, la efectividad y el ahorro del sistema de compras públicas.

Lineamiento 10

Aplicar mecanismos de supervisión y control para respaldar la rendición de cuentas durante todo el ciclo de compras públicas, incluidos los procesos adecuados de quejas y sanciones.

- Establecer líneas claras para la supervisión del ciclo de compras públicas.
- Desarrollar un sistema de sanciones efectivas y ejecutables.
- Manejar las quejas de manera justa, oportuna y transparente.
- Garantizar que los controles internos (incluidos los controles financieros, la auditoría interna y los controles de gestión) y los controles externos y las auditorías estén coordinados, dotados de recursos suficientes e integrados.

Lineamiento 11

Apoyar la integración de las compras públicas con los procesos generales de gestión de las finanzas públicas, presupuestación y prestación de servicios.

- Racionalizar el gasto en compras públicas, combinando los procesos adquisitivos con la gestión de las finanzas públicas.
- Fomentar la presupuestación y la financiación plurianuales para optimizar el diseño y la planificación del ciclo de compras públicas.
- Armonizar los principios de contratación pública en todo el espectro de la prestación de servicios públicos, según corresponda, incluso para obras públicas, asociaciones público-privadas y concesiones.

Las mejores prácticas de la OCDE en compras públicas buscan la congruencia institucional, el orden y control de los procedimientos internos e inspiran y fortalecen la gobernanza institucional en el área, a fin de generar un bienestar político, económico, financiero, jurídico, administrativo, medioambiental y social continuo. Son lineamientos

que redireccionan la gestión pública y, además, contribuyen al orden jurídico establecido.

2.3.14 Identificación de las Mejores Prácticas Implementadas por los Países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el Monitoreo de las Compras Públicas

Desde la OCDE, se espera que las mejores prácticas en compras públicas sean operacionalizadas por sus países miembros para generar resultados y medir el impacto interno conforme a los instrumentos jurídicos y que, sobre todo, sean herramientas efectivas en la lucha contra la corrupción para lograr mayores niveles de gobernanza y gobernabilidad.

Conforme a lo anterior, la OCDE ha establecido la *[Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)]*, la cual no solo está estrechamente relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, sino también porque llega en el momento oportuno de su lanzamiento con el propósito de luchar contra la pobreza, blindar al planeta y garantizar que toda la población mundial goce de paz y prosperidad.

Dicha metodología se relaciona con el objetivo 12, que llama a promover las prácticas sostenibles en adquisiciones de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales, así como con el objetivo 16, que pretende la creación de instituciones eficientes y efectivas que impacten con resultados sobresalientes a la población.

En el desarrollo de mejores prácticas para la optimización y el perfeccionamiento de las compras públicas, la OCDE pretende proporcionar —a las organizaciones públicas— dicha herramienta de mejora permanente, que pueden utilizar los países miembros y no miembros si se comprometen a llevar a cabo una transformación contractual pública orientada hacia la calidad y la excelencia de los servicios relacionados con la gestión de las compras públicas. Alrededor de dicho modelo MAPS, la OCDE (2016) —en la “Guía del Usuario”— indica lo siguiente:

La metodología MAPS está dirigida a proporcionar una herramienta armonizada para su uso en la evaluación de los sistemas de compras públicas. La metodología fue diseñada para permitir que un país, con o sin apoyo de socios externos, lleve a cabo una evaluación de su sistema de compras públicas, a fin de determinar sus fortalezas y debilidades: la información resultante puede servir como base para el diseño del desarrollo de un sistema armonizado e iniciativas de reforma para mejorar la capacidad y atender las debilidades. La evaluación proporciona al país información que puede ser utilizada para monitorear el desempeño de su sistema y el éxito de las iniciativas de reformas para mejorar dicho desempeño. Con la identificación de las debilidades en el sistema en un país, también los socios externos reciben información que les ayuda a determinar los riesgos que enfrentan los fondos que proporcionan a los países socios. (p. 5)

La metodología MAPS se fundamenta en un marco analítico que permite un encuadre comprensivo orientado a monitorear, evaluar y controlar los sistemas de compras públicas. En ella se definen los procedimientos para analizar el contexto de un determinado país, a partir de un sistema de indicadores creados para evaluar la calidad y el desempeño del sistema —en términos de impactos y resultados—. La MAPS se enfoca en áreas específicas de la política de las compras públicas para que sean implementadas por todos los países, en función de sus necesidades inmediatas y particulares.

Asimismo, la MAPS está vinculada a la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Compras Públicas (2015)* y se enfoca en ciertos marcos internacionales líderes en materia contractual pública tales como: la *Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional*

(CNUDMI) (2011), las *Directivas sobre Contratación Pública de la Unión Europea* (2014) y los lineamientos en compras públicas utilizados por los bancos multilaterales de desarrollo, los países y las instituciones encargadas de su implementación. La OCDE (2015) —en la “Guía del Usuario”— manifiesta que:

La evaluación MAPS es una herramienta universal. Apunta a sentar las bases para crear un sistema de adquisiciones públicas bien gobernado que contribuya a alcanzar los objetivos de políticas, a incrementar la confianza pública y a mejorar el bienestar y crear sociedades más prósperas e inclusivas. La orientan consideraciones de valor por el dinero, transparencia, equidad y buena gobernanza. La versión de la metodología MAPS de 2016 implica altos estándares aspiracionales que proporcionan una dirección para la reforma, en vez de estándares mínimos, cuyo cumplimiento es requerido a los países en forma universal. En función de las condiciones de un país, por ejemplo en Estados frágiles y afectados por conflictos, estos estándares aspiracionales solo podrían alcanzarse en un período más largo de tiempo. (p. 5)

Por medio de un análisis contextual del determinado país, la MAPS presenta un enfoque estructurado en el que se analiza el medio local, a fin de asegurar que la evaluación esté sujeta a las necesidades específicas del determinado país para que los elementos del marco analítico de la metodología MAPS tengan un mejor ajuste.

El análisis contextual se centra en el procesamiento de datos para lograr información de calidad para tomar decisiones, a partir de elementos decisivos como: la realidad económica del país, la conexión entre el sistema de compras públicas, los sistemas de gestión de las finanzas públicas y la gobernanza pública, los objetivos críticos de la política nacional y el rol de las compras públicas en el medioambiente, se potencia la optimización de los procesos y el perfeccionamiento de los procedimientos

que los conforman. Este análisis está orientado a identificar a las partes esenciales que están ligadas —formal e informalmente— con las estructuras de las compras públicas.

Cada uno de los pilares indicados está conformado por un número de indicadores y subindicadores. En total, la MAPS contiene catorce (14) indicadores y cincuenta y cinco (55) subindicadores que establecen los criterios para un monitoreo del sistema. Los indicadores se expresan en términos cualitativos o cuantitativos. La tabla 4 muestra la estructura general de la MAPS:

Tabla 4

Estructura Propuesta por la OCDE para la Evaluación del Sistema de Adquisiciones

Metodología para la Evaluación del Sistema de Adquisiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Guía del Usuario

Estudio, análisis, interpretación y reflexión contextual del país

Pilar 1. Marco legal, regulatorio y de políticas públicas	3 indicadores, 18 subindicadores
Pilar 2. Marco institucional y capacidad de gestión	5 indicadores, 14 subindicadores
Pilar 3. Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado	2 indicadores, 6 subindicadores
Pilar 4. Integridad, transparencia y rendición de cuentas	4 indicadores, 17 subindicadores

Glosario

Módulos complementarios

Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS)*, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2016, pp. 1 - 76.

El sistema de indicadores de la MAPS se asienta en cuatro pilares esenciales: **1)** el marco legal y de políticas públicas existente que regula el sistema adquisitivo del país, **2)** el marco institucional y las capacidades de gestión, **3)** la operación del sistema y competitividad del mercado nacional, y **4)** la integridad, transparencia y rendición de cuentas del sistema nacional de compras públicas.

En la anterior tabla 4, el pilar 1 monitorea el marco legislativo vigente en compras públicas. Dicho pilar hace una identificación de las reglas que ordenan la actividad contractual pública al compararlas con los estándares internacionales. Los indicadores del pilar 1 engloban una serie de innovaciones que son necesarias para lograr mayor eficiencia en las compras públicas. Dicho pilar considera las obligaciones internacionales y los objetivos de la política nacional de los países, a fin de garantizar que el comportamiento de las compras públicas sea estratégico y contribuya a la sostenibilidad.

El pilar 1 hace referencia a los siguientes elementos relativos a las compras públicas:

- El instrumento jurídico supremo y vigente que rige las compras públicas (leyes, actos, decretos).
- Los reglamentos y otros instrumentos que son de carácter administrativo.
- La relación de las compras públicas con otras leyes nacionales.
- Las obligaciones que proceden de los acuerdos internacionales para asegurar la consistencia y la coherencia de las políticas.

El pilar 2 examina la forma en que el sistema de compras públicas —definido en el marco legal del país— funciona en la práctica, por medio de las instituciones y los sistemas de gestión que configuran la gobernanza y gobernabilidad del sector público.

Dicho pilar establece la adecuación del sistema de compras públicas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. El pilar evalúa:

- Si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de las finanzas públicas del país.
- Si se han establecido instituciones a cargo de las funciones indispensables.
- Si tanto la capacidad técnica como la de gestión son adecuadas para emprender procesos de compras públicas eficientes, efectivos, íntegros, transparentes y rendidores de cuentas.

Con el pilar 3 se aborda la eficiencia operativa del sistema de compras públicas como elemento responsable de la gestión contractual. Con este pilar se analiza el mercado, la calidad y la efectividad conforme a los procedimientos, a partir del análisis sobre cómo funciona y se desempeña en la práctica el sistema de compras públicas de un determinado país. El pilar 3 se diferencia de los pilares 1 y 2 en lo siguiente:

- No monitorea los sistemas legales / regulatorios e institucionales de un país, pero sí la forma en que operan.

El pilar 4 comprende cuatro indicadores que se consideran claves para que un sistema opere con integridad, transparencia y rendición de cuentas, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema de acuerdo con el marco legal y disponga de medidas para combatir la corrupción. Encierra elementos importantes del sistema de compras públicas, tal como el correspondiente a las partes interesadas—incluida la sociedad civil— como elemento esencial del sistema de control. Este pilar se destaca porque:

- Considera aspectos del sistema de compras públicas y del entorno respecto de la gobernabilidad para el aseguramiento de que estos se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a lograr la integridad, transparencia y rendición de cuentas.

La metodología MAPS es considerada en el ámbito mundial como una magnífica herramienta, por medio de la cual se sientan las bases —desde la perspectiva de la OCDE— para implementar controles en compras públicas que contribuyan a lograr los objetivos institucionales, aumentar la confianza pública y mejorar el bienestar social.

En consecuencia, para lograr resultados prometedores, es necesario uniformar y potenciar la utilización de las mejores prácticas identificadas, a fin de estandarizar un determinado estilo de gestión. La metodología MAPS se ajusta con esta investigación porque está centrada en una serie de mejores prácticas internacionales que sirven como estrategias para potenciar el mejoramiento de los procesos y procedimientos en compras públicas.

“La metodología de la investigación científica no es solamente una sucesión de pasos y actividades... implica también el desarrollo de reglas lógicas de pensamiento, criterios apropiados de decisión y el uso de procedimientos coherentes con el fenómeno investigado”.

Marcelo M. Gómez, Introducción a la metodología de la investigación científica (2006, pp. 11-12)

Capítulo III Planteamiento Metodológico

3.1 Presentación

La investigación es una fuente sustancial de conocimiento. Es indispensable efectuarla con valores, fundamentos y con sustento ético en toda su extensión. La metodología debe tener el propósito de orientar a cualquier lector sobre cómo, para qué y con qué recursos se realizó, cómo y cuál fue el contexto en el que se identificó, aprobó y abordó el problema como asunto de interés y trascendencia social.

En el capítulo III, se describe la metodología utilizada —el estudio de caso y la sistematización de experiencias—, se definen los pasos que son necesarios cumplir para lograr la óptima resolución del problema y las herramientas que tienen que emplearse para ello. Asimismo, se explican los mecanismos que fueron utilizados para el abordaje exitoso de la problemática identificada, en el entendido de que toda metodología es progresiva en cuanto a la forma de afrontar el tema que se ha elegido investigar.

3.2 Tipo de Investigación

Se realizó una investigación aplicada apoyada en la sistematización de experiencias en torno al estudio de caso organizacional. Se hizo un enfoque en torno a la problemática que genera el poco aprovechamiento de los datos —como atributos esenciales para crear información, generar conocimiento y adquirir aprendizaje— respecto de las compras públicas que realiza la UCR.

3.3 Diseño de la Investigación

El diseño metodológico es el conjunto de procedimientos validados —acciones, tareas y actividades— que se utilizan para realizar una investigación. Al respecto, Hernández, Fernández y Baptista (2014) determinan que “el diseño se refiere al abordaje general que habremos de utilizar en el proceso de investigación” (p. 470). Por lo anterior, se trata de un plan estratégico de acción sobre la manera en que se pretende llevar a cabo el abordaje investigativo.

La sistematización de experiencias es por sí misma un diseño narrativo único que pretende identificar los momentos significativos que permitan realizar una interpretación crítica de un proceso, hecho o evento, conforme a una línea de tiempo articulada dentro de una narrativa general, a fin de extraer aprendizajes que permitan proponer acciones para transformar una determinada realidad.

En cuanto al estudio de caso, la investigación se planteó propositiva, a partir de un diseño descriptivo, explicativo e interpretativo, enfocado en narrar la realidad para conocer el contexto de la compras públicas que realiza la UCR.

Con base en Hernández, Fernández y Baptista (2014), “los diseños narrativos pretenden entender la sucesión de hechos, situaciones, fenómenos, procesos y eventos donde se involucran pensamientos, sentimientos, emociones e interacciones, a través de las vivencias contadas por quienes los experimentaron” (p. 487).

De acuerdo con Hernández et. al (2014):

El investigador contextualiza la época y lugar donde ocurrieron las experiencias y reconstruye historias individuales, los hechos, la secuencia de eventos y los resultados e identifica categorías y temas en los datos narrativos, para finalmente entretejerlos y armar una historia o narrativa general. p. 487

A partir de lo anterior, la investigación responde a un diseño metodológico centrado en un marco, enfoque o diseño narrativo, dado que lo que se quiso no fue solo explorar, describir y obtener la correspondencia o relación entre los elementos involucrados, sino también observar la realidad existente, describirla y explicarla, a fin de: **a)** ubicar temas y definir categorías; **b)** identificar conceptos y expresiones y **c)** comprender la problemática actual y proponer una estrategia de monitoreo para el procesamiento de los datos, la creación de información, la generación de conocimiento y la obtención de aprendizaje.

La intención se centró en contribuir con el perfeccionamiento de las tareas, las actividades y los procedimientos en torno al proceso de gestión en compras públicas que se realiza en la UCR. El propósito es relacionar los sucesos prácticos de los actores con la teoría para lograr una mejor comprensión, proyección y asimilación de las experiencias vividas, a fin de optimizar las acciones para transformar la realidad.

Se trata de un ejercicio de investigación que reconoce a la experiencia como uno de sus grandes componentes y que es totalmente interpretativo —hermenéutico—, orientado a contribuir a la transformación de ciertas prácticas desde una mirada reflexiva, analítica e interpretativa.

Al sistematizar las experiencias —alrededor del estudio de caso identificado—, surge una intencionalidad creadora y transformadora de la realidad existente en torno a las compras públicas que realiza la UCR. El propósito es potenciar mejores prácticas transformadoras e impulsar acciones que permitan el perfeccionamiento constante de dicha gestión pública.

Los métodos que se utilizaron fueron: revisiones documentales y entrevistas a personas expertas en diversas áreas de la administración y gestión pública, facilitando así el estudio, análisis y elaboración de una propuesta orientada a definir una estrategia, que no solo cumpliera con el interés institucional, sino también con la satisfacción del interés de las personas usuarias.

Asimismo, en el procesamiento de algunos datos se utilizó la hoja de cálculo *LibreCalc* y el procesador de texto *LibreOffice* como opciones favorables. No se descartó el uso de otros métodos alternativos para llevar a cabo la observación, interpretación y análisis.

3.4 Metodología Utilizada

El uso de la técnica basada en el panel de expertos se percibió muy valiosa para esta investigación, dado que por medio de ella se obtendrían datos e información relevantes para llegar a conclusiones significativas. El panel de expertos es un método para recopilar datos con los cuales sea posible generar información primaria que permita una comprensión más profunda de la realidad institucional y de los factores que podrían contribuir a optimizar el contexto organizacional en torno a las compras públicas.

A partir de un panel de expertos, se puede conocer la realidad institucional en el área y, además, hacer comparaciones de las experiencias, buscar respuestas a los problemas que son comunes, identificar las mejores prácticas que permitan analizar el contexto, a fin de obtener conclusiones y establecer soluciones. Por lo anterior, la técnica del panel de expertos facultó una intervención muy significativa para obtener perspectivas que podrían ser abordadas —de forma más extensiva— en otras investigaciones posteriores.

La metodología elegida —panel de expertos— para realizar dicha investigación propone que la forma en que las personas perciben y construyen los problemas de la gestión institucional en compras públicas: no es solo una simple forma de contemplar los hechos, sino también que tales percepciones llevan a privilegiar ciertos problemas por sobre otros, con distintos grados de importancia, lo que forma un marco de referencia organizado construido de manera constante y dinámica, mediante las variadas experiencias de vida.

3.5 Selección de los Expertos en Compras Públicas

La metodología empleada para determinar la competencia de los expertos tiene un peso significativo en la confiabilidad de las perspectivas obtenidas. Para garantizar lo anterior, se utilizó la metodología aprobada en febrero de 1971 por el Comité Estatal para la Ciencia y la Técnica (CECT) de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) para la *Elaboración de pronósticos científicos y técnicos*, a fin de obtener el coeficiente de competencia (K) del candidato sobre sus criterios y nivel de conocimiento sobre el tema. En este sentido, la competencia de un experto se mide, a partir de la obtención del coeficiente K, mediante la siguiente fórmula: $K = \frac{1}{2} (kc + ka)$.

De acuerdo con Evelyn Pedrozo Izquierdo, en el artículo titulado: “Breve Historia del Desarrollo de la Ciencia de la Información”, el CECT de la URSS fue responsable de la dirección del sistema de información científico-técnica del país. Entre sus funciones estaba la dirección metodológica de la red de información, la coordinación y el desarrollo de las líneas de investigación, la delimitación de funciones entre los diferentes organismos que conformaban el sistema y el diseño de las tendencias de desarrollo que seguiría la actividad científico / informativa en la URSS durante la década de 1960. Según Pedrozo (2004), “la experiencia soviética resultó muy atractiva para la gran mayoría de países subdesarrollados, porque hacía realidad la posibilidad de que un país atrasado económica y educacionalmente pudiese transformarse en un país con un elevado desarrollo industrial y cultural” (pp. 6 - 7).

En la fórmula anterior, kc es el coeficiente de conocimiento que tiene el experto sobre la temática abordada. De acuerdo con la figura 7, tal coeficiente se calcula con base en la autovaloración, en una escala del 0 al 10 y multiplicado por 0,1. La persona seleccionada como experta potencial tuvo la posibilidad de llenar la figura 7 para definir el grado de conocimientos que poseía sobre el tema del 0 al 10. Lo anterior es clave, pues la potencial persona experta definió sus conocimientos en el área, de modo que:

- El valor 0 indica absoluto desconocimiento del tema propuesto.

- El valor 10 indica pleno conocimiento del tema propuesto.
- Entre las evaluaciones límites (extremas) hay nueve que son intermedias.

Figura 7

Herramienta de Autovaloración de Personas Expertas para la Definición de su Coeficiente de Conocimientos (kc) en Compras Públicas.

Número de experto	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Nota. Adaptación al modelo de Dayni D. Díaz Mederos. En: *Formación por Competencias del Docente de Categoría Superior de la Universidad de Cienfuegos para la Gestión de Proyectos de Internacionalización*. Tesis para optar por el grado de Magister en Educación de la Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, Cuba, 2010, anexo 3, p. 11.

En la siguiente tabla 5, ka es el coeficiente de argumentación o fundamentación de los criterios del potencial experto, el cual se obtiene de la suma de los puntos alcanzados, de acuerdo con una tabla o un patrón determinado. Para calcular lo anterior, se tomaron los criterios de cada persona, según las fuentes de argumentación con respecto a dicha tabla / patrón. La tabla 5 y la tabla 6 exponen tal explicación:

Tabla 5

Herramienta de Autovaloración de Expertos para la Definición de sus Niveles de Argumentación o Fundamentación (ka) en Compras Públicas

Fuentes de argumentación	Alto	Medio	Bajo
Capacidad de análisis teórico realizado por usted.			
Su experiencia laboral y profesional.			
Lectura del tema de autores nacionales.			
Lectura del tema de autores internacionales.			
Su conocimiento del área a nivel nacional e internacional.			
Su percepción en el área dentro de la institución.			

Nota. Adaptación al modelo de Dayni D. Díaz Mederos. En: *Formación por Competencias del Docente de Categoría Superior de la Universidad de Cienfuegos para la Gestión de Proyectos de Internacionalización*. Tesis para optar por el grado de Magister en Educación de la Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, Cuba, 2010, anexo 3, p. 12.

Tabla 6

Patrón Establecido para Definir el Coeficiente de Argumentación (ka) de las Personas Expertas Institucionales en Compras Públicas

Fuentes de argumentación	Alto (A)	Medio (M)	Bajo (B)
Capacidad de análisis teórico realizado por usted.	0,3	0,2	0,1
Su experiencia laboral y profesional.	0,5	0,4	0,2
Lectura del tema de autores nacionales.	0,05	0,05	0,05
Lectura del tema de autores internacionales.	0,05	0,05	0,05
Su conocimiento del área a nivel nacional e internacional.	0,05	0,05	0,05
Su percepción en el área dentro de la institución.	0,05	0,05	0,05

Nota. Adaptación al modelo de Dayni D. Díaz Mederos. En: *Formación por Competencias del Docente de Categoría Superior de la Universidad de Cienfuegos para la Gestión de Proyectos de Internacionalización*. Tesis para optar por el grado de Magister en Educación de la Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, Cuba, 2010, anexo 3, p. 12.

Tabla 7

Definición de los Coeficientes de Competencia (K) y las Capacidades para la Selección de las Personas Expertas Institucionales en Compras Públicas

Candidato	(kc)	(ka)	Fórmula	KK	Capacidad
1	0,7	0,8	$\frac{1}{2} (0,7 + 0,8)$	0,75	Media
2	0,7	0,8	$\frac{1}{2} (0,7 + 0,8)$	0,75	Media
3	0,9	1,0	$\frac{1}{2} (0,9 + 1,0)$	0,95	Alta
4	0,8	1,0	$\frac{1}{2} (0,8 + 1,0)$	0,90	Alta
5	0,5	1,0	$\frac{1}{2} (0,5 + 1,0)$	0,75	Media
6	0,9	1,0	$\frac{1}{2} (0,9 + 1,0)$	0,95	Alta
7	0,9	1,0	$\frac{1}{2} (0,9 + 1,0)$	0,95	Alta
8	0,7	0,8	$\frac{1}{2} (0,7 + 0,8)$	0,75	Media
9	0,9	0,9	$\frac{1}{2} (0,9 + 0,9)$	0,90	Alta
10	0,9	1,0	$\frac{1}{2} (0,9 + 1,0)$	0,95	Alta

Nota. Adaptación al modelo de Dayni D. Díaz Mederos. En: *Formación por Competencias del Docente de Categoría Superior de la Universidad de Cienfuegos para la Gestión de Proyectos de Internacionalización*. Tesis para optar por el grado de Magister en Educación de la Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, Cuba, 2010, anexo 3, p. 12.

Una vez obtenidos los coeficientes de conocimientos (kc) y los coeficientes de argumentación (ka), se realizaron los cálculos respectivos para obtener el coeficiente de competencia (K) de cada aspirante a experto institucional en compras públicas.

Tabla 8

Caracterización de las Personas Expertas Institucionales en Compras Públicas Seleccionadas de Acuerdo con la Definición del Coeficiente de Competencia (K).

Experto (a)	Competencias académicas y profesionales	Criterio sobre la investigación
1 (3)	Bachiller en Administración Pública, con 20 años de experiencia en adquisiciones públicas dentro de la institución y en procesos de compras internacionales.	Tiene la certeza de que los resultados de la investigación van a contribuir a la optimización del sistema de compras públicas de la institución.
2 (4)	Licenciatura en Ingeniería Industrial y docente en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Costa Rica con 20 años de experiencia en el área de compras públicas y en temas relativos a calidad en la gestión pública.	Esta muy complacido con la investigación, dado que ella podría contribuir a perfeccionar la gestión pública realizada por la institución en el área.
3 (6)	Licenciatura en Derecho, con 15 años de experiencia en compras públicas en varias instituciones del Estado costarricense.	Se siente muy complacida por participar en esta investigación y tiene grandes expectativas en torno a los resultados que se obtengan.
4 (7)	Maestría en Administración de Empresas, con mas de 30 años de experiencia en compras públicas dentro de la institución.	Plantea que la investigación está encaminada a resolver una situación fundamental para la institución.
5 (9)	Licenciatura en Contaduría Pública y consultora en el área, con experiencia de 15 años en planificación estratégica y en la elaboración de presupuestos públicos.	Considera que la investigación podría contribuir a optimizar y perfeccionar la gestión que ejecuta la institución en el área de compras públicas.
6 (10)	Maestría en Administración de Negocios, con mas de 25 años de experiencia en compras públicas dentro de la UCR.	Considera que la metodología posee una correcta estructura y orden lógico.

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Con base en la metodología del CECT, el código para la interpretación del coeficiente de competencia (K) fue el siguiente:

Si $0,8 < K \leq 1,0$ entonces el coeficiente de competencia es alto.

Si $0,5 < K < 0,8$ entonces el coeficiente de competencia es medio.

Si $K < 0,5$ entonces el coeficiente de competencia es bajo.

La metodología del CECT de la antigua URSS establece que, cuando K se encuentra entre los valores de 0,8 y 1,0 ($0,8 < K \leq 1$), es confiable la selección realizada.

Es posible definir diferentes criterios para determinar la cantidad de expertos por consultar, sin embargo, la asesora técnica y el investigador consideraron que la cantidad está sujeta al alcance y las limitaciones de la investigación. Por ello, con la intención de evitar la agrupación de gran cantidad de expertos calificados y que la organización del trabajo haga complicada la aplicación de la herramienta creada para tal efecto, se definió el número de expertos que responden a las necesidades de la intervención, con base en la formación académica y en los años de experiencia laboral dentro de la UCR —como factores— para considerar la potencialidad de la persona experta.

Claramente, era posible encontrar personas expertas, tales como formadores, capacitadores y especialistas en compras públicas, no obstante, se consideró que una persona experta tenía que poseer, principalmente: un conocimiento profundo en el área de las compras públicas, estar familiarizada con el proceso y tener capacidad de ofrecer especificidad en sus criterios.

De un total inicial de 10 candidatos potenciales —y después de realizar las conversiones pertinentes—, la cantidad quedó reducida a seis posibles elecciones de personas expertas en compras públicas en la UCR, con un coeficiente de competencia (K) promedio de 0,9333 (Σ de las seis elecciones entre seis).

Finalmente, se destaca que el criterio de expertos es un recurso que puede ser empleado con éxito para obtener percepciones que permitan hacer estimaciones en torno a las compras públicas de la entidad. Esto se debe a que sus principales ventajas se centran no solo en el aprovechamiento de la experiencia y en el conocimiento de las personas expertas, sino también en la amplia posibilidad de aplicación y ajuste en el área.

3.6 Definición de las Categorías de Estudio

En la siguiente tabla 9, se muestran las categorías de estudio que se consideraron más relevantes, a partir de las cuales se logró una mejor comprensión respecto del objeto de estudio.

Tabla 9

Categorías de Estudio de la Investigación

Categoría de estudio	Definición conceptual	Definición operacional	Categorías de análisis	Subcategorías
Compras públicas.	Elementos creadores de contrapeso institucional, apalancamiento empresarial y sostenibilidad ambiental. Las compras públicas son absoluta gestión pública —comprendida como la implementación política de los recursos públicos—, cuyo efecto es fomentar el desarrollo, la calidad de vida y el bienestar social. (Alarcón, 2020)	Las compras públicas se comprenden como un sistema integrado generador de progreso y bienestar social, que dentro de un contexto de gobernanza y gobernabilidad, es clave para satisfacer los intereses públicos.	Tiempo de respuesta.	Potenciamiento de la dinámica de gestión en compras públicas sea eficiente, efectiva y de calidad, de acuerdo con las leyes y la normativa vigentes.
			Resultados / Impactos.	Definición de herramientas de aprendizaje. Definición de herramientas de gestión. Definición de herramientas de Información. Definición de herramientas de comparación. Definición de herramientas de contraste.
			Análisis e identificación de riesgos.	Identificación de los riesgos y analisis de los sucesos que se podrían generar en la organización junto con las consecuencias que puedan afectar los objetivos planteados en compras públicas.
			Trazabilidad deseada.	Importancia de mantener altos niveles de trazabilidad para abarcar aspectos críticos de las compras públicas, comprender mejor sus riesgos, así como sus problemas y costos.
Mejores prácticas.	Implican la acumulación y la aplicación de conocimientos sobre lo que funciona y no funciona en diferentes situaciones y contextos, incluyendo las lecciones aprendidas y el proceso continuo de aprendizaje, realimentación, reflexión y análisis (lo que funciona, cómo y por qué). (Jiménez, 2014)	Es un método orientado a contribuir con la mejora del rendimiento en una organización.	<p>¿Cómo está la organización?</p> <p>¿Se pueden implementar?</p> <p>¿Cuáles mejores prácticas se pueden implementar?</p> <p>¿Qué tiene en común la organización?</p>	<p>Definición del contexto en el que se desenvuelve la entidad.</p> <p>Reconocimiento de los talentos y las capacidades alrededor del área que se quiere perfeccionar.</p> <p>Identificación de las cualidades que caracterizan a la institución y su comparación con las organizaciones que aportan constantemente mejores prácticas en compras públicas a nivel internacional.</p>

Nota. Adaptado con base en la obra: *La Definición de Variables o Categorías de Análisis*, de L.A. Rivas Tovar, 2015. Instituto Politécnico Nacional, México: pp. 1 - 13.

Categoría de estudio	Definición conceptual	Definición operacional	Categorías de análisis	Subcategorías
Sistema de monitoreo.	Herramienta con la cual es posible ser consciente del estado de una determinada gestión —pública o privada— para observar una dinámica productiva en el tiempo. (Rojas, 2020)	Instrumento de gestión responsable de abastecer los datos para obtener información sobre el desempeño para la toma de decisiones, a fin de generar un mejoramiento continuo de las intervenciones para perfeccionar la gestión de las instituciones públicas.	Gestión universitaria.	Promoción sobre la implementación de mecanismos internos de fiscalización, control, monitoreo y ejecución de la gestión institucional en compras públicas.
			Planificación universitaria.	Importancia de un sistema de monitoreo que permita una fiscalización correcta y oportuna de la ejecución presupuestaria institucional.
			Integridad, transparencia y rendición de cuentas.	Mejoramiento de los mecanismos de control en compras públicas orientados a la rendición pública de cuentas a lo interno y externo de la entidad.
			Diseño y desarrollo de mecanismos de integración de datos.	<p>Impulso a los procesos de integración institucional.</p> <p>Análisis de contenido sobre la importancia de procesar los datos, a fin de crear información clave para la toma de decisiones estratégicas en compras públicas.</p> <p>Desarrollo de elementos que propicien el mejoramiento, investigación, seguridad y automatización de las compras públicas.</p> <p>Importancia de implementar un sistema de monitoreo en compras públicas que signifique una oportunidad tecnológica con el que sea posible impactar el quehacer institucional.</p>

Nota. Adaptado con base en la obra: *La Definición de Variables o Categorías de Análisis*, de L.A. Rivas Tovar, 2015. Instituto Politécnico Nacional, México: pp. 1 - 13.

El análisis de las categorías de estudio implicó combinar la lógica inductiva (cualitativa) con la deductiva (cuantitativa) para lograr una perspectiva más precisa del problema y, con ello, definir una mejor propuesta de acción, dado que no se trató de una investigación lineal con un solo comportamiento.

Se pretendió un estudio de caso que respondiera a una articulación entre la teoría y la práctica con énfasis en la observación, dentro de una perspectiva centrada en la comprensión de la realidad constructiva de las compras públicas que se ejecutan en la UCR.

3.7 Fuentes para Recolectar Datos y Obtener Información

Se tuvo especial cuidado en la búsqueda de fuentes de información que proporcionaran datos e información de interés. A lo largo del proceso de investigación, se utilizaron las siguientes fuentes para la recolección de datos y generación de información:

- **Fuentes primarias (directas):** se recogieron intervenciones *in situ* de algunas profesoras y profesores durante la ejecución de los cursos que conforman la Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública.
- **Fuentes secundarias (indirectas):** se utilizaron libros, artículos, documentos de trabajo, compilaciones, revistas y leyes en el área de la gestión pública y las compras públicas.

3.8 Técnicas para el Procesamiento de los Datos

Se utilizaron herramientas como *Libre Office* y sus paquetes informáticos *Writer* y *Calc*. Además, para garantizar un mejor abordaje del tema de investigación, se adoptó el siguiente procedimiento:

- Rastreo y ubicación de fuentes exclusivas sobre el tema de investigación.
- Crítica de cada una de las fuentes para definir su pertinencia.

- Clasificación y caracterización de la información con base en el tema planteado.
- Confirmación de los datos, mediante el análisis de contenido del contexto y la realidad temporal. Adicionalmente, se utilizaron otras formas de búsqueda y obtención de la información, tales como la sistematización de experiencias y la observación *in situ*.

El procesamiento de los datos se realizó de acuerdo con un proceso ordenado, a fin de lograr datos e información claros y precisos.

3.9 Limitaciones de la Investigación

No existieron obstáculos significativos que afectaran el adecuado desarrollo de la investigación propuesta.

El investigador es funcionario de la UCR. Realiza un trabajo profesional en la UADQ de la OS, específicamente en el área de las compras públicas nacionales e internacionales, lo cual hace que mantenga una relación inmediata con el sujeto y objeto de estudio definidos. Asimismo, se aclara que esta investigación no es parte del trabajo remunerado que el funcionario realiza en la UADQ de la OS de la institución.

“El poder de los números surge de la aplicación de estándares uniformes, objetivos, aparentemente independientes de presiones políticas y aderezados con un toque de “abracadabra” que asegura que los resultados de los cálculos satisfagan cierto grado de aceptabilidad práctica y política”.

Theodore M. Porter. La estadística y el curso de la razón pública: compromiso e imparcialidad en un mundo cuantificado (2009, p. 33)

Capítulo IV

Aplicación del Instrumento, Análisis e Interpretación de los Resultados

4.1 Presentación

El análisis y la interpretación de los resultados significa otorgarle sentido al tema propuesto con base en el contraste de los datos obtenidos en función del problema definido. De acuerdo con dicho análisis y tal interpretación, es posible comprender mejor el contexto y, con ello, tomar las mejores decisiones para llevar a cabo ciertos movimientos operativos y estratégicos. La acción de interpretar se centra en la explicación que se hace del significado de las acciones, hechos, sucesos o datos obtenidos, entrelazándose entre sí para posibilitar una mejor comprensión del contexto.

La dinámica de las compras públicas que se genera en la UCR —desde la OS— tiene una enorme riqueza administrativa que estimula para construir oportunidades orientadas a perfeccionar la gestión pública que se efectúa en el área. A partir de un mejor aprovechamiento de los datos —cualitativos y cuantitativos—, se podrían ampliar las probabilidades para generar información estratégica de calidad hacia nuevos cursos de acción en torno a dicho campo operativo público.

En el siguiente capítulo IV, se pretende conocer algunas perspectivas sobre si la implementación de un sistema de monitoreo en compras públicas es una oportunidad para lograr un modelo de gestión pública con suficiente potencial para trascender en el área, mediante correctas prácticas de planificación y organización de acciones, tareas, actividades, procedimientos y procesos alrededor de una estrategia eficiente y efectiva de control.

4.2 Perspectiva General del Contexto Organizacional de la Oficina de Suministros de la Universidad de Costa Rica

La realización de diagnósticos en las organizaciones es una función clave para formular estrategias y brindar seguimiento óptimo alrededor del control. Los resultados obtenidos contribuyen a tomar mejores decisiones para lograr los resultados y los impactos institucionales planificados. A continuación, la tabla 10 presenta la matriz de diagnóstico de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) aplicada a la OS:

Tabla 10

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la Oficina de Suministros de la Universidad de Costa Rica

Fortalezas	Debilidades
Excelente infraestructura física.	Carencia de un verdadero plan estratégico.
Relación con la naturaleza y el ambiente.	Cambiante estructura organizativa.
Talento humano capacitado.	Procesos contractuales sin control.
Plataforma tecnológica de primer orden.	Ineficiente distribución del talento humano.
Adecuada flota de vehículos.	Descontrol de los tiempos operativos.
Óptima estabilidad financiera.	Inexistencia de una cultura de pertenencia.
Acceso a unidades académicas variadas.	Un plan operativo desactualizado.
Posibilidad de generar enormes ahorros a la institución.	Débil plan de capacitaciones e incorporación de criterios sostenibles.
Oportunidades	Amenazas
Lograr obras, bienes y servicios de acuerdo con las necesidades de la institución.	No integrar estratégicamente a la OS con las demás oficinas de la institución.
Utilizar el <i>benchmarking</i> como herramienta de mejora permanente.	No lograr la planificación efectiva en función del FEES.
Incursionar en la utilización de nuevas tecnologías en beneficio de la eficiencia y la efectividad institucional.	No crear un plan prospectivo y no desarrollar voluntad política para realizar los cambios necesarios que exige la nueva visión de las compras públicas.
Realizar una planificación estratégica que permita a la OS definir horizontes de tiempo, metas y actividades en función de mejorar la gestión.	No prepararse para el rápido cambio de la tecnología como elemento clave en la naturaleza operativa de la organización.

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

El análisis del diagnóstico FODA obtenido de la OS consistió en realizar valoraciones de los factores fuertes y débiles, a fin de conocer el ambiente interno de la organización —enfocado en sus fortalezas y debilidades—, así como su contexto externo —centrado en sus oportunidades y amenazas—.

Una vez identificados los aspectos fuertes y débiles de la OS, se procedió con su valoración, considerando que algunos factores tienen mayor importancia que otros, que los aspectos fuertes se denominan como activos competitivos y, los débiles, como pasivos competitivos. Las oportunidades y las amenazas se comprenden como fuerzas de carácter externo no controlables por la OS que podrían potenciar su fortalecimiento.

Conforme a la matriz FODA anterior, se analizó su situación interna, mediante la Matriz de Evaluación de Factores Internos (MEFI), de acuerdo con el planteamiento de Ponce (2007), quien indica que para realizar un análisis de la MEFI es necesario:

- a) Asignar un peso entre 0,00 (no importante) hasta 1,00 (muy importante); el peso otorgado a cada factor expresa su importancia relativa, y el total de todos los pesos debe dar la suma de 1,00.
- b) Asignar una calificación entre 1 y 4, donde el 1 es irrelevante y el 4 se evalúa como muy importante.
- c) Efectuar la multiplicación del peso de cada factor para su calificación correspondiente para determinar una calificación ponderada de cada factor, ya sea fortaleza o debilidad.
- d) Sumar las calificaciones ponderadas de cada factor para determinar el total ponderado de la organización en su conjunto. (pp. 117 – 120)

Se consideró el diagnóstico FODA porque significaba una herramienta sencilla que permitía obtener perspectivas generales del ámbito estratégico de la OS, a partir de

dos matrices: una con capacidad de evaluar los factores internos y otra con competencia para valorar los factores externos.

Tabla 11

Matriz de Evaluación de Factores Internos (MEFI) con Base en las Fortalezas y Debilidades Encontradas para la Oficina de Suministros de la Universidad de Costa Rica

Factor de análisis	Peso	Calificación	Peso ponderado
Fortalezas			
Infraestructura física excelente.	0,09	4	0,36
Relación con la naturaleza y el ambiente.	0,08	4	0,32
Talento humano capacitado.	0,06	3	0,18
Plataforma tecnológica de primer orden.	0,09	4	0,36
Adecuada flota de vehículo.	0,05	1	0,05
Óptima estabilidad financiera.	0,08	4	0,32
Acceso a unidades académicas variadas.	0,03	2	0,06
Posibilidad de generar enormes ahorros.	0,08	4	0,32
SUBTOTAL			1,97
Debilidades			
Carencia de un verdadero plan estratégico.	0,09	4	0,36
Cambiante estructura organizativa.	0,01	3	0,03
Procesos contractuales sin control.	0,10	4	0,40
Ineficiente distribución del talento humano.	0,04	3	0,12
Descontrol de los tiempos operativos.	0,10	4	0,40
Inexistencia de una cultura de pertenencia.	0,02	2	0,04
Un plan operativo sin actualizar.	0,01	1	0,01
Débil plan de capacitaciones.	0,01	1	0,01
Débil incorporación de criterios sostenibles.	0,06	3	0,18
		1,00	SUBTOTAL
			1,55
TOTAL			3,52

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

En la anterior tabla 11, las fortalezas son favorables para la OS con un peso de 1,97, contra un peso de 1,55 de las debilidades, lo que hace necesario trabajar en todo lo relacionado con estas, a fin de contrarrestarlas en beneficio de la organización.

De la misma forma y, siguiendo a Ponce (2007), se procedió con la elaboración de la Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE), con base en:

- a) Hacer una lista de las oportunidades y amenazas externas con que cuenta la empresa.
- b) Asignar un peso relativo en un rango de 0 (irrelevante) a 1,0 (muy importante); el peso manifiesta la importancia considerada relativa que tiene cada factor, soslayando que las oportunidades deben tener más peso que las amenazas, siendo necesario establecer que la suma de todas las oportunidades y las amenazas debe ser 1,0.
- c) Ponderar con una calificación de 1 a 4 cada uno de los factores considerados determinantes para el éxito con el propósito de evaluar si las estrategias actuales de la empresa son realmente eficaces; 4 es una respuesta considerada superior, 3 es superior a la media, 2 una respuesta de término medio y 1 una respuesta mala.
- d) Multiplicar el peso de cada factor por su calificación para obtener una calificación ponderada,
- e) Sumar las calificaciones ponderadas de cada una de las variables para determinar el total del ponderado de la organización en cuestión. (pp. 118 - 120)

Con base en Ponce (2007), “al realizar una matriz MEFE, la forma más simple de evaluar si las fuerzas del medio ambiente externo son favorables o desfavorables para

una organización, es comparar el resultado del peso ponderado total de las oportunidades y las amenazas” (p. 119).

Tabla 12

Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE) con Base en las Oportunidades y Amenazas Encontradas para la Oficina de Suministros de la Universidad de Costa Rica

Factor de análisis	Peso	Calificación	Peso ponderado
Oportunidades			
Lograr bienes y servicios de acuerdo con las necesidades de la institución.	0,10	4	0,40
Utilizar el <i>benchmarking</i> como herramienta de mejora permanente.	0,09	2	0,18
Incurcionar en la utilización de nuevas tecnologías en beneficio de la eficiencia y la efectividad institucional.	0,09	3	0,27
Realizar una planificación estratégica que permita a la OS definir horizontes de tiempo, metas y actividades en función de mejorar la gestión.	0,10	4	0,40
Aprovechar las nuevas perspectivas internacionales de control en compras públicas.	0,10	4	0,40
SUBTOTAL			1,65
Amenazas			
No integrar estratégicamente a la OS con las demás oficinas de la institución.	0,09	3	0,27
No lograr la planificación en función del FEES.	0,09	2	0,18
No crear un plan prospectivo.	0,08	3	0,24
No prepararse para el rápido cambio de la tecnología como elemento clave en la naturaleza operativa de la organización.	0,09	3	0,27
No tener voluntad política para realizar los cambios necesarios que exige la nueva visión de las compras públicas.	0,10	4	0,40
No realizar una función en compras públicas eficiente y efectiva.	0,07	4	0,28
	1,00	SUBTOTAL	1,64
		TOTAL	3,29

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

En el caso de la OS, la anterior tabla 12 muestra que el peso ponderado de las oportunidades es de 1,65, contra un peso ponderado de 1,64 de las amenazas. Lo anterior permite considerar que la organización posee circunstancias que son favorables y que podrían propulsarla hacia logros más contundentes.

4.2.1 Perspectivas de los Expertos Sobre la Creación de una Estrategia de Monitoreo

Se aplicó —mediante una muestra cualitativa obtenida por conveniencia— un cuestionario a seis personas expertas en compras públicas de la OS para conocer sus percepciones en torno a la implementación de una estrategia de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR. Para su elección, prevalecieron aspectos académicos y la experiencia laboral en compras públicas, alrededor de la realidad institucional.

Tabla 13

Cantidad Considerada de Expertos en Compras Públicas de la OS de la UCR para la Aplicación del Cuestionario Interno

Funcionarios Expertos	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Hombres	3	50,00
Mujeres	3	50,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Elaboración propia de acuerdo con la muestra definida.

4.2.2 Análisis e Interpretación de los Resultados Obtenidos

Una vez aplicado el instrumento de recolección de datos dentro de la OS, se realizó el procesamiento correspondiente para su análisis, de acuerdo con las percepciones de los expertos alrededor del tema.

Se trató de un proceso por medio del cual se ordenaron y clasificaron los datos, a fin de presentar los resultados en tablas y gráficos sencillos que permitieran una visualización más clara de los aspectos valorados.

A continuación, se muestran las tablas y gráficos obtenidos con los datos ordenados:

Tabla 14

De acuerdo con la realidad organizacional de la Oficina de Suministros de la Universidad de Costa Rica ¿cuál es su percepción alrededor de las compras públicas que ejecuta la institución?

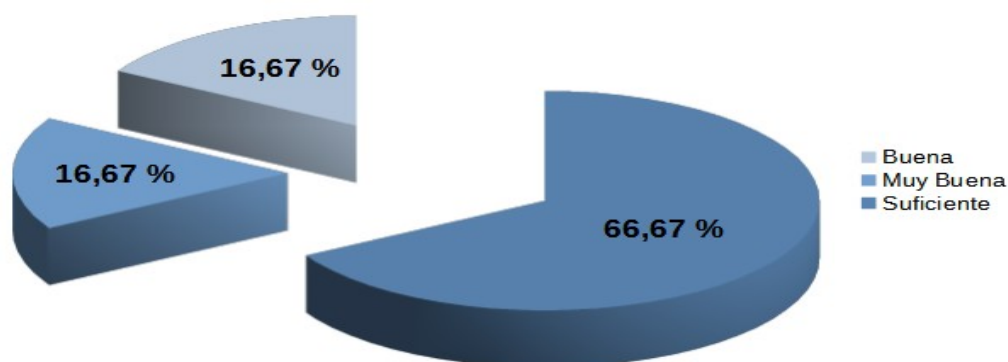
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Excelente	0	0,00
Muy buena	1	16,67
Buena	1	16,66
Suficiente	4	66,67
Insuficiente/Deficiente	0	0,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022.

Al consultarle a las personas expertas de la OS sobre cuál era su percepción alrededor de las compras públicas que ejecuta la entidad, el 16,67 % manifestó que “muy buena”, un 16,66 % indicó que “buena”, un 66,67 % que “suficiente”, mientras que las opciones de “insuficiente / deficiente” y “excelente” coincidieron con un 0,00 % cada una. La siguiente figura 8 muestra la relación anterior:

Figura 8

Porcentaje de percepción alrededor de las compras públicas que realiza la UCR



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 14.

Tabla 15

¿Conoce el presupuesto que la institución destina para realizar sus compras públicas?

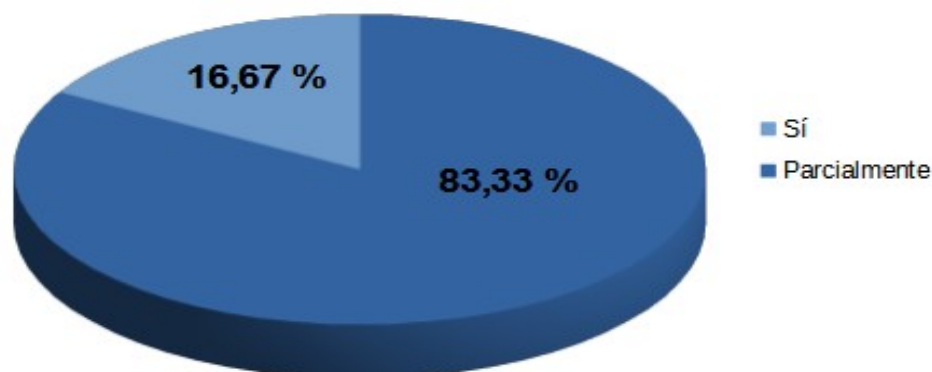
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Sí	1	16,67
No	0	0,00
Parcialmente	5	83,33
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022.

Al efectuar la consulta a las personas expertas de la OS, sobre si conocían el presupuesto que la UCR destina para realizar sus compras públicas, el 83,33 % indicó que “parcialmente”, mientras que el 16,67 % indicó que “sí”. La siguiente figura 9 muestra la relación anterior:

Figura 9

Porcentaje de conocimiento sobre el presupuesto institucional en compras públicas



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 15.

Tabla 16

¿Cree que es necesario que la institución demuestre mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas, así como mayor eficiencia y efectividad en todo lo relacionado con sus compras públicas?

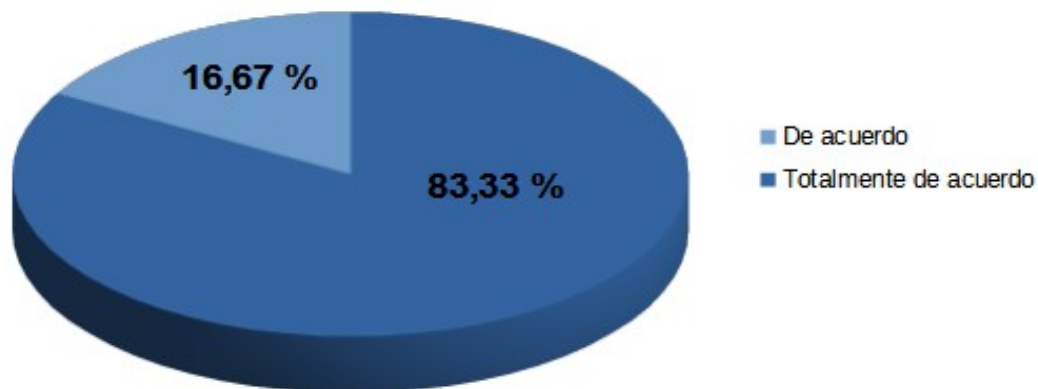
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Totalmente en desacuerdo	0	0,00
En desacuerdo	0	0,00
Totalmente de acuerdo	5	83,33
De acuerdo	1	16,67
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022.

De la consulta sobre si es necesario que la institución demuestre mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas, así como mayor eficiencia y efectividad en todo lo relacionado con sus compras públicas, el 83,33 % de las personas expertas manifestó estar “totalmente de acuerdo”, mientras que el 16,67 % respondió estar “de acuerdo”. La siguiente figura 10 muestra la relación anterior:

Figura 10

Porcentaje sobre la necesidad de demostrar mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas, así como mayor eficiencia y efectividad institucional en todo lo relacionado con sus compras públicas



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 16.

Tabla 17

¿Conoce dentro de la institución, indicadores estandarizados que realicen mediciones estratégicas del proceso y los procedimientos en compras públicas?

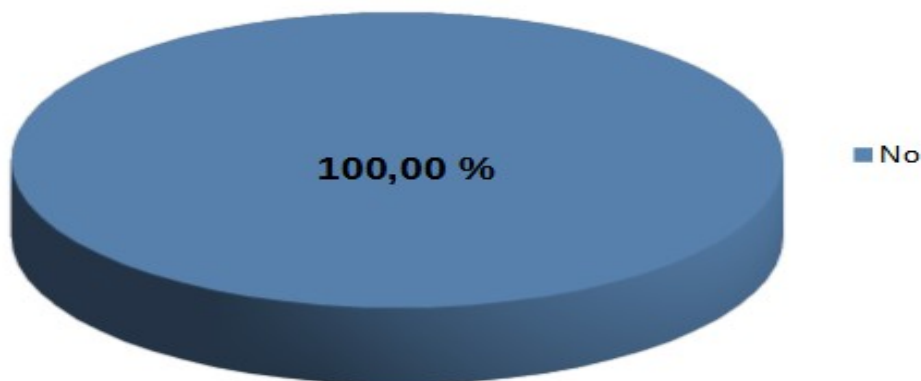
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Sí	0	0,00
No	6	100,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022.

La consulta realizada a las personas expertas de la OS —sobre si conocían dentro de la institución indicadores estandarizados que realicen mediciones estratégicas del proceso y los procedimientos en compras públicas— determinó, en un 100,00 %, que “no”. La siguiente figura 11 muestra la relación anterior:

Figura 11

Porcentaje de percepción sobre la existencia de indicadores estandarizados que midan el proceso y los procedimientos en compras públicas dentro de la UCR



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 17.

Tabla 18

¿Cuáles de las siguientes son funciones inherentes a las compras públicas?

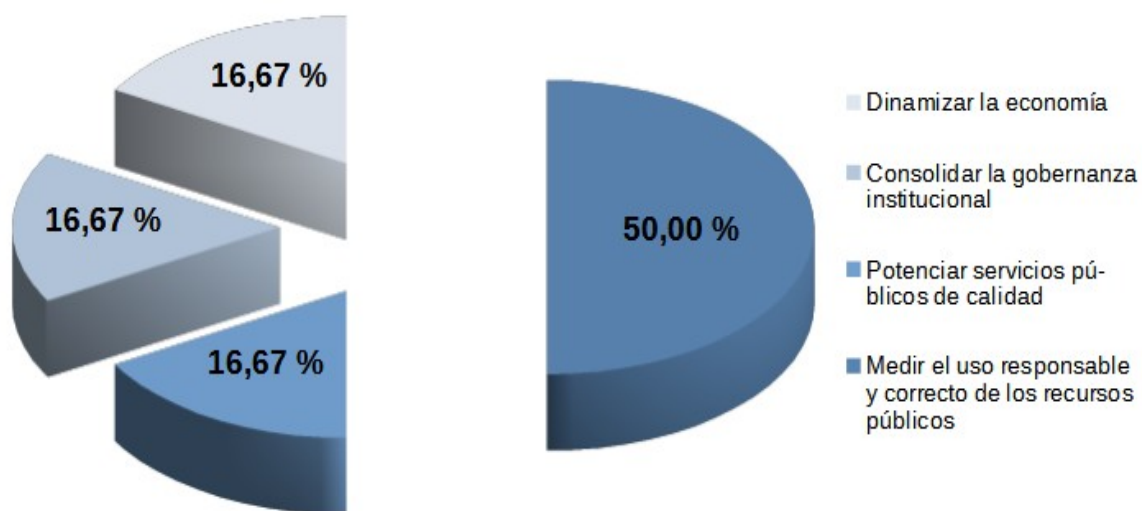
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Dinamizar la economía.	1	16,66
Aportar a la gobernabilidad.	1	16,67
Brindar calidad en la gestión.	1	16,67
Medir el uso responsable y correcto de los recursos públicos.	3	50,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022.

El análisis de la consulta anterior muestra que un 50,00 % de las personas expertas de la OS piensan que las compras públicas están llamadas a “medir el uso responsable y correcto de los recursos públicos”. Un 16,67 % piensa que las compras públicas tienen que “brindar calidad en la gestión”. Asimismo, un 16,67 % opina que “aportan a la gobernabilidad” y, finalmente un 16,66 % piensa que las compras públicas tienen que “dinamizar la economía”. La siguiente figura 12 muestra la relación anterior:

Figura 12

Porcentaje de percepción sobre las funciones inherentes a las compras públicas



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 18.

Tabla 19

¿Cómo le parecen que son los procesos que realiza la Universidad de Costa Rica en compras públicas?

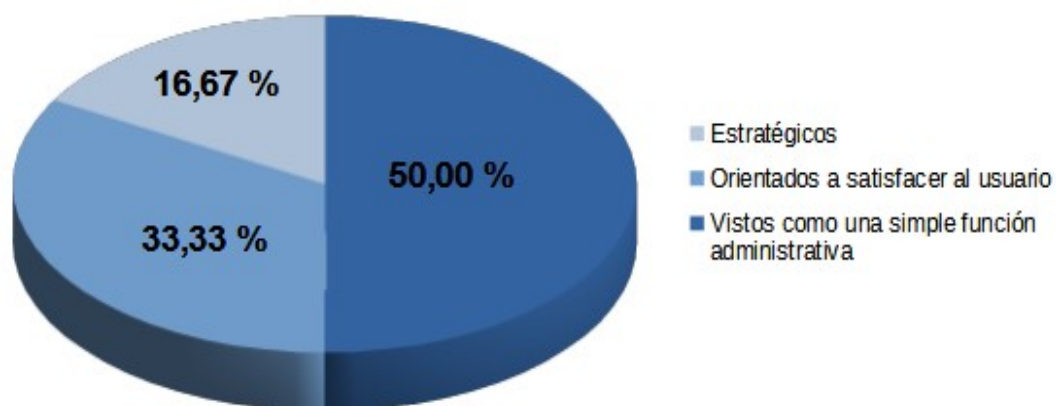
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Eficientes y efectivos.	0	0,00
Orientados a satisfacer al usuario.	2	33,33
Innovadores.	0	0,00
Estratégicos.	1	16,67
Vistos como una simple función administrativa.	3	50,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022

Al realizar la consulta sobre cómo le parecen que son los procesos que realiza la UCR en compras públicas, resalta que el 50,00 % manifestó que son “vistos como una simple función administrativa”, lo que coincide con los propósitos de las Políticas Institucionales de la UCR 2021 — 2025, los cuales se centran en eliminar esta visión generalizada del área y con el espíritu de la LGCP —Ley 9986—, orientado a acabar con esta percepción. La siguiente figura 13 muestra la relación anterior:

Figura 13

Porcentaje de percepción sobre los procesos que realiza la Universidad de Costa Rica en compras públicas



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 19.

Tabla 20

¿Usted cree que la institución tiene que implementar indicadores en compras públicas?

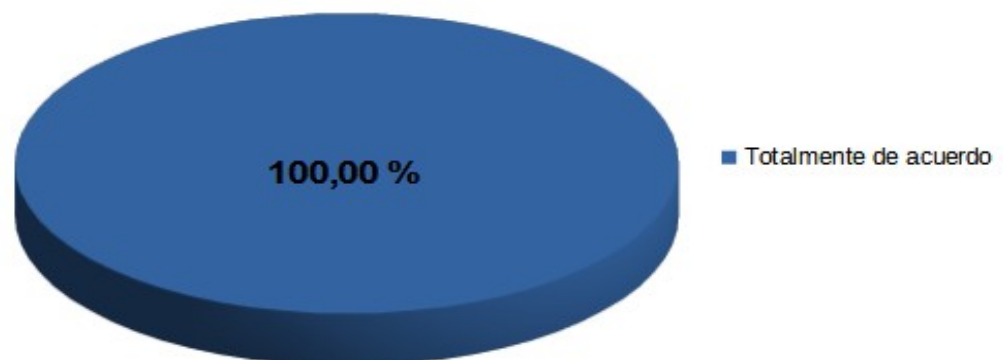
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Totalmente en desacuerdo.	0	0,00
En desacuerdo.	0	0,00
Totalmente de acuerdo.	6	100,00
De acuerdo.	0	0,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022

En la consulta anterior, el 100,00 % de las personas expertas de la OS consideradas estuvieron “totalmente de acuerdo” en que la institución tiene que contar con indicadores en compras públicas. La siguiente figura 14 muestra la relación anterior:

Figura 14

Porcentaje de percepción sobre si la Universidad de Costa Rica tiene que tener indicadores en compras públicas



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 20.

Tabla 21

¿Está de acuerdo —como estrategia de perfeccionamiento operativo— que un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la institución significaría una oportunidad para realizar un proceso continuo en torno a la rectificación y sistematización de resultados?

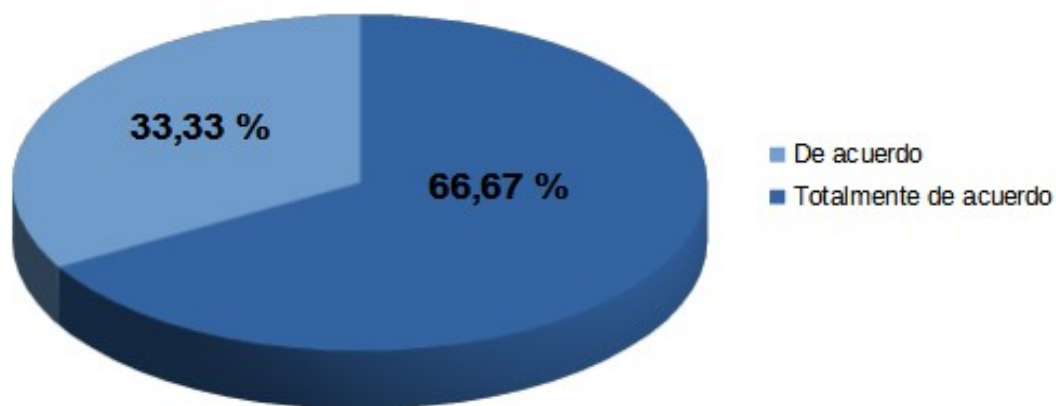
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Totalmente en desacuerdo.	0	0,00
En desacuerdo.	0	0,00
Totalmente de acuerdo.	4	66,67
De acuerdo.	2	33,33
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022

En la consulta anterior, un 66,67 % de las personas expertas en compras públicas de la OS estuvo “totalmente de acuerdo”, mientras que un 33,33 % respondió estar “de acuerdo” en que un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR, significaría una oportunidad para realizar un proceso continuo orientado en rectificar y sistematizar resultados. La siguiente figura 15 muestra la relación anterior:

Figura 15

Porcentaje de percepción sobre un sistema de monitoreo como oportunidad para llevar a cabo un proceso continuo en torno a la rectificación y sistematización de resultados



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 21.

Tabla 22

Una vez consolidado el diseño y la creación de un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la institución, ¿promovería, apoyaría y respaldaría sus servicios?

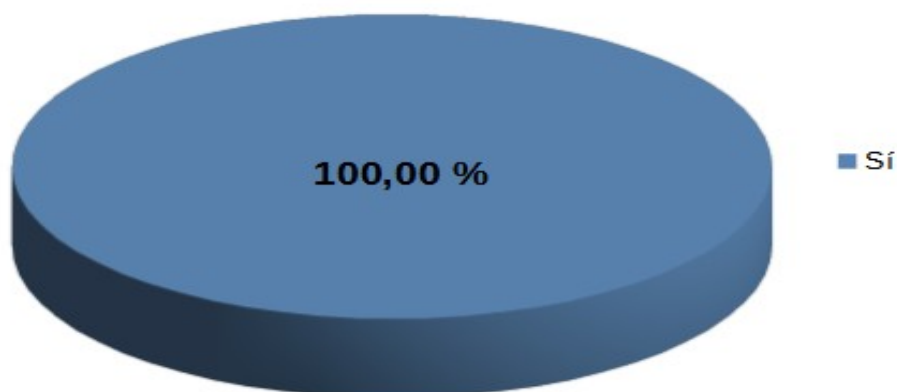
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Sí	6	100,00
No	0	0,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022

En esta consulta, el 100,00 % de las personas expertas en compras públicas de la OS indicó que, una vez consolidado el diseño y la creación de un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la institución, “sí” promoverían, apoyarían y respaldarían sus servicios. La siguiente figura 16 muestra la relación anterior:

Figura 16

Porcentaje de percepción sobre el nivel de promoción, apoyo y respaldo a la implementación de un sistema de monitoreo en la UCR



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 22.

Tabla 23

¿Está de acuerdo con la implementación de un sistema de monitoreo para las compras públicas que ejecuta la Universidad de Costa Rica?

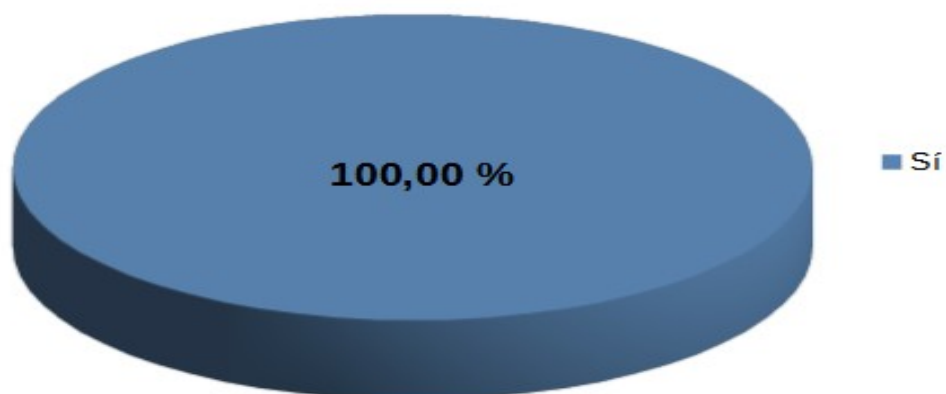
Respuestas	Cantidades (muestra)	Porcentaje (%)
Expertos OS		
Totalmente en desacuerdo.	0	0,00
En desacuerdo.	0	0,00
Totalmente de acuerdo.	6	100,00
De acuerdo.	0	0,00
TOTAL	6	100,00

Nota. Datos obtenidos del instrumento aplicado a expertos estratégicos de la OS, 2022

En la consulta realizada, el 100,00 % de las personas expertas de la OS manifestó estar “totalmente de acuerdo” con la implementación de un sistema de monitoreo para las compras públicas que ejecuta la UCR, lo que confirma la necesidad que existe de un sistema de este tipo dentro de la entidad. La siguiente figura 17 muestra la relación anterior:

Figura 17

Porcentaje de percepción sobre el nivel de acuerdo en cuanto a la implementación de un sistema de monitoreo en la UCR



NOTA. Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 23.

Tabla 24***Posibles Beneficios Institucionales de la Implementación del Monitoreo y de Mejores Prácticas en la Función de Compras Públicas***

Constante asesoría, capacitación, construcción de espacios de colaboración, generación de conocimiento y aprendizaje.

Aumento de capacidades de negociación.

Avances significativos en torno a la adopción y depuración de las tecnologías de la información y comunicación.

Reducción de los tiempos para la ejecución de las acciones, tareas, actividades, procedimientos y procesos.




Se alinea la visión dirigida a cumplir con la transparencia y se favorece un enfoque para incrementar la calidad del gasto.

Mejor uso de los recursos públicos institucionales.

Ahorros significativos en los montos anuales ejecutados.

Nota. Con base en la persona experta en gestión pública y docente de la Universidad Autónoma de Yucatán (UAY), O. García Ramírez (comunicación personal, 23 de abril de 2022).

Tabla 25***Posibles Beneficios de la Implementación del Monitoreo y de Mejores Prácticas en la Función de Compras Públicas de Acuerdo con el Enunciado de Tres Organizaciones***

Organización	Enunciado	Ejemplo	Ahorro
	La adopción del monitoreo y control de las compras públicas puede significar de un 15 % a un 20 % de ahorro en el presupuesto ejecutado en compras públicas por una organización.	¢16.094.418.546 1 %	¢160.944.185,46
	Con la implementación de mejores prácticas en compras públicas una institución podría beneficiarse entre un 1 % y 5 % de su presupuesto anual en compras públicas.	¢98.986.818.106, 73 1 %	¢989.868.181, 06
	A partir de mejores prácticas, la UCR podría reducir los tiempos de ejecución, lo cual sería uno de los logros más relevantes en el área.	Una contratación que dure 10 días hábiles.	Se podría ejecutar en 4 o 5 días hábiles (ahorro de 6 a 5 días hábiles)
	El monitoreo, como potenciador de calidad, podría permitir entre un 1 % y 5 % de ahorros en el presupuesto asignado en papelería y materiales de oficina.	¢2.604.610.416, 99 1 %	¢26.046.104,16

Nota. Con base en la persona experta en gestión pública y docente de la Universidad Autónoma de Yucatán (UAY), O. García Ramírez (comunicación personal, 7 de mayo de 2022).

4.2.3 Breve Interpretación de los Resultados Obtenidos

Conforme a las consultas realizadas, se denota que el monitoreo es reconocido como una de las etapas fundamentales que tienen que existir dentro de cualquier modelo orientado hacia el perfeccionamiento de la gestión institucional. Para la mayoría de las personas expertas y panelistas, sin el monitoreo no se podría verificar el alcance de los objetivos, saber si se están alcanzando las metas y si las acciones, tareas, actividades y procedimientos son los adecuados para llevar a cabo un proceso o si es necesario hacer reajustes para su optimización.

Para ellos, un sistema de monitoreo en compras públicas significa una estrategia de gestión que sienta las bases para valorar el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos, dado que —a partir de los datos— proporciona la información suficiente y oportuna para tomar decisiones que mejoren la dinámica institucional.

Asimismo, para dichas personas es muy difícil imaginar una institución —como la UCR— que no incorpore en su dinámica de compras públicas un sistema de monitoreo claro y preciso en su visión, propósitos, productos, efectos, resultados e impactos, con el que se garantice un fortalecimiento institucional alrededor de un mejoramiento continuo centrado en la calidad.

Las compras públicas que se realizan en la UCR —desde la OS— podrían mejorar ampliamente con la implementación de un sistema de monitoreo, dado que no solo es una herramienta para lograr información y optimizar la gestión, sino también para potenciar un aprendizaje que influya en la realización de cambios positivos de los modelos de intervención, a partir de la sistematización de experiencias que hayan sido exitosas en su recorrido.

El sistema de monitoreo en compras públicas propuesto es una herramienta flexible que una entidad como la UCR podría diseñar e implementar a su conveniencia, alrededor del contenido y conforme a determinados indicadores, entre otros.

“Los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen el resultado de la aplicación de principios, procesos, procedimientos y prácticas operativas y administrativas para el desarrollo de un conjunto de herramientas integradas, con las cuales los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil, las organizaciones relacionadas con el quehacer público, los organismos multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo, entre otros, cuentan para efectuar un seguimiento de los resultados que se dan en la implementación de las políticas públicas e iniciativas gubernamentales a través del tiempo”.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública (2016, p. 7)

Capítulo V

Estrategia para la Construcción de un Sistema para el Monitoreo de las Compras Públicas que Realiza la Universidad de Costa Rica

5.1 Presentación

En la gestión pública, la estrategia está compuesta por una serie de acciones orientadas hacia un fin determinado. Entre sus principales propósitos destacan tener una perspectiva cualitativa, cuantitativa o mixta que permita lograr ciertos objetivos a partir de un plan, una posición o un modelo estructurado alrededor de ciertas herramientas o análisis de escenarios.

Algunos de los componentes esenciales de cualquier estrategia son: los objetivos, los valores, los enfoques, las cualidades y el contexto —interno y externo—. Es posible que a cada uno de tales componentes se les pueda unir una metodología —cualitativa o cuantitativa— que favorezca su inmediata implementación.

Al hacer una caracterización centrada en la experiencia personal, la estrategia se vincula al entorno y se orienta a optimizar los insumos para maximizar los efectos, resultados e impactos en el proceso. Uno de sus principales fines es orientar a las organizaciones hacia la mejora continua y para ello es necesario unir lo político y lo técnico, así como promover una visión conjunta que permita considerar lo económico, financiero, jurídico, administrativo, cultural y social.

5.2 El Sistema de Monitoreo. Factor Decisivo para la Planificación Institucional

La UCR es una de las entidades estatales que más sobresalen en la asignación presupuestaria nacional y, por tanto, una de las organizaciones costarricenses que más eficiencia, efectividad, integridad, transparencia y rendición de cuentas tiene que demostrar en el proceso de planificación institucional, a fin de lograr un mejor diseño de acciones que favorezcan la adecuada utilización de los recursos públicos, con base en una ejecución eficiente y alrededor de un monitoreo y una evaluación constantes, que no solo evidencien el avance y el alcance de los objetivos estratégicos institucionales, sino también sus capacidades para la generación de valor social efectivo.

Como toda organización, la coordinación, planificación y programación de sus actividades sustantivas es clave. Por medio de ellas, la entidad puede lograr una mayor satisfacción de sus necesidades y, a la vez, lograr un mejor desempeño en cuanto al alcance de sus objetivos, resultados e impactos.

De la UCR se espera una planificación institucional que aporte una ejecución eficiente y efectiva de sus recursos públicos, con el propósito de favorecer evaluaciones positivas que signifiquen modelos para otras instituciones similares. De acuerdo con Alarcón Rivera, “la correcta planificación institucional pública es clave en todo el proceso de asignación y uso de los recursos públicos. A partir de ella, es posible lograr resultados sustantivos e impactos relevantes en cuanto a la creación de crecimiento y bienestar” (comunicación personal, 9 de diciembre de 2020).

Al depender de transferencias gubernamentales, la sostenibilidad financiera de la UCR es vulnerable —en el mediano plazo— para cumplir con las responsabilidades asociadas a su naturaleza de gestión, por lo que es decisivo que la institución tome acciones para mitigar el crecimiento del gasto innecesario dentro de su estructura financiera y, con ello, lograr que su gestión sea más pronta, eficiente y efectiva para los sectores internos y externos a los que está dirigida.

Como factor decisivo de planificación institucional, la importancia que tienen las compras públicas en la dinámica de la UCR es cada vez mayor. Por medio de ellas, la institución invierte gran parte de su presupuesto para la obtención de obras, bienes y servicios que son fundamentales para ofrecer una gestión universitaria pública de calidad, por lo que está llamada a establecer controles que le permitan una mejor planificación, ejecución y evaluación de su gestión administrativa en el área, conforme a la normativa y las leyes vigentes.

La planificación, ejecución, evaluación y control son acciones vitales de las compras públicas, dado que es por medio de ellas que es posible garantizar el ejercicio correcto del proceso y los procedimientos, a fin de cumplir el compromiso institucional de responder a los problemas más urgentes de su comunidad. Por su complejidad, la planificación en la UCR está llamada a estimular la gestión universitaria pública, a partir del incremento de la eficiencia, efectividad y calidad de sus actividades, dentro de un ejercicio permanente de mejoramiento continuo.

Surge el sistema de monitoreo de las compras públicas que ejecuta la UCR, como una herramienta de control enfocada en la recolección, el tratamiento, el estudio, el análisis, la investigación y la reflexión para crear información de calidad, con el propósito de garantizar una mejor toma de decisiones en la dinámica contractual que se genera dentro de la institución.

5.3 Hacia una Estrategia para la Construcción de un Sistema de Monitoreo de las Compras Públicas en la Universidad de Costa Rica

Una estrategia para el monitoreo de las compras públicas puede entenderse como un conjunto de acciones orientadas a la sistematización, que demanda participación y reflexión como factores vitales para promover un cambio que mejore el accionar organizacional en el área. Este punto de vista es clave para superar el modelo normativo tradicional en compras públicas en el que se basa la UCR, dado que no solo es necesario reconocer los aspectos políticos —relativos a las relaciones de poder y al

estricto cumplimiento de la normativa vigente— sino también los operativos dirigidos hacia la calidad de la gestión.

Un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR se convierte en una opción propicia que se ajusta al ciclo de gestión de las compras públicas, a la planificación estratégica y la programación operativa, lo cual podría ser determinante en la dirección estratégica y operativa de dicha función. A partir de datos cualitativos y cuantitativos de calidad, es posible crear la información primordial para llevar a cabo un determinado seguimiento.

En las compras públicas intervienen ciertos componentes y relaciones que son esenciales en los procesos decisivos a nivel estratégico. Una propuesta estratégica para el monitoreo de las compras públicas podría sustentarse en tres dimensiones: la primera, sobre la calidad de los datos para lograr información de valor, la segunda, sobre el comportamiento ante el uso de la información y, finalmente, la tercera, sobre el contexto de la UCR.

En los procesos adquisitivos públicos que realiza la UCR, un pensamiento prospectivo se podría implementar para: **a)** prevenir riesgos **b)** rescatar alternativas ignoradas y **c)** organizar y procesar datos. A través de lo anterior, se podrían identificar y analizar los problemas más importantes en compras públicas que afectan a la entidad, detectar los problemas emergentes, fomentar el pensamiento estratégico hacia adentro y consolidar la misión, visión, objetivos y estrategias específicas que conforman la planificación institucional.

Así, la prospectiva —preparación ante lo que puede ocurrir— permitiría tomar acciones concretas que lleven a situaciones deseadas en compras públicas que favorezcan acreditar la calidad con base en el desarrollo del conocimiento y las nuevas tecnologías, en donde la anticipación —reflexión estratégica—, la acción —voluntad estratégica— y la apropiación —motivación colectiva— sean parte del proceso contractual que ejecuta la entidad.

Cada una de las acciones anteriores confluyen con los componentes del proceso de compras públicas y entrelazan una relación orientada a establecer una propuesta que reconoce a los datos, la información, la gestión del conocimiento y el aprendizaje como elementos cruciales de un sistema de monitoreo en compras públicas, dirigido hacia la creación de mejores y mayores capacidades organizacionales que permita llevar a cabo una toma de decisiones estratégica.

Una estrategia para el monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR —mediante la OS— tiene que estar unida con la constante planificación prospectiva, porque implica una visión sistemática, participativa, continua, creadora de conocimiento y generadora de aprendizaje organizacional. Su análisis es con base en la movilización frente a las amenazas y al aprovechamiento de las oportunidades del contexto. En su diseño e implementación, la voluntad política de las autoridades universitarias de la UCR es decisiva.

A partir de un sistema de monitoreo de la compras públicas, la UCR podría movilizar métodos y herramientas variadas, apoyarse en estilos innovadores de recolección, tratamiento, análisis y trazabilidad de la información, a los que se podrían agregar procesos de comunicación orientados hacia el debate entre los diferentes actores involucrados, así como de modalidades orientadas hacia un proceso decisorio alineado con la planificación institucional.

Conforme a lo anterior, tal sistema se transforma en un mecanismo por medio del cual la entidad podría favorecer el logro de resultados planificados, documentar la gestión para impulsar procesos de aprendizaje, rendir cuentas a las autoridades y reforzar las competencias operativas con indicadores de gestión y de resultados, como bases fundamentales para aumentar el desempeño e impacto de la gestión que la institución realiza en compras públicas.

5.3.1. La Dinámica de las Compras Públicas en la Universidad de Costa Rica

El proceder, en el contexto de las instituciones que quieren comprometerse con los nuevos desafíos, no puede ser solo de cambios estructurales, sino también de capacidades y voluntades para identificar e intervenir sus áreas críticas, a fin de perfeccionarlas. En este sentido, las compras públicas son elementos estupendos para llevar a cabo nuevas formas de acción institucional, a partir de ideas frescas orientadas a solucionar problemas, brindando propuestas contextualizadas alrededor del contexto existente.

El tema de las compras públicas es crítico y decisivo dentro de cualquier ámbito estatal, dado que se trata de un factor crucial para el éxito relacionado con la planificación institucional para el logro de los objetivos.

Este tipo de compras son tan importantes que la CEPAL, la RICG, la OCDE, el BM y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en gran cantidad de documentos, las reconocen como esenciales para la integridad, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y efectividad organizacional, así como para la justicia, legitimidad, igualdad, trato justo, orden y democracia dentro del Estado.

La dinámica en compras públicas que se lleva a cabo en la UCR es muy propicia para optimizar la planificación y la ejecución, así como para implementar el monitoreo y el control de dicha actividad. Al respecto, Valerio Aguilar manifiesta que “con una dinámica contractual como la que ocurre en la UCR, es posible conceptualizar, planificar, ejecutar, controlar y alinear procesos que respondan a un enfoque centrado en objetivos, comunicación entre los involucrados y orientación hacia los beneficiarios” (comunicación personal, 2 de noviembre de 2021).

A continuación, se presenta la dinámica por modalidad de las compras públicas ejecutadas de 2015 a 2020 por la UCR:

Tabla 26*Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2015*

N°	Modalidad	Iniciados	Adjudicados	Inversión	%
1	Contratación directa	1.047	916	€10.968.198.011	67,59
2	Licitación abreviada	113	66	€3.684.364.377	22,70
3	Licitación pública nacional	5	3	€1.574.816.942	9,70
4	Licitación pública internac.	1	0	€0,00	0,00
Total		1.166,00	985	€16.227.379.330	100,0

Nota. Adaptado con base en información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=307:25:0::NO:25:P25_ANIO:2015, 18 de noviembre de 2021.

Tabla 27*Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2016*

N°	Modalidad	Iniciados	Adjudicados	Inversión	%
1	Contratación directa	1.047	943	€15.609.985.379	76,98
2	Licitación abreviada	38	49	€3.529.878.312	17,41
3	Licitación pública nacional	0	3	€1.136.939.058	5,61
4	Contratación por demanda	1	1	€81.150	0,00
Total		1.086	996	€20.276.883.900	100,0

Nota. Adaptado con base en información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=307:25:0::NO:25:P25_ANIO:2016, 18 de noviembre de 2021.

Tabla 28*Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2017*

N°	Modalidad	Iniciados	Adjudicados	Inversión	%
1	Contratación directa	1.067	960	€15.266.267.413	71,89
2	Licitación abreviada	48	45	€5.970.037.395	28,11
3	Licitación pública nacional	4	0	0	0,00
Total		1.119	1.005	€21.236.304.807	100,0

Nota. Adaptado con base en información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=307:25:0::NO:25:P25_ANIO:2017, 18 de noviembre de 2021.

Tabla 29*Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2018*

N°	Modalidad	Iniciados	Adjudicados	Inversión	%
1	Contratación directa	951	840	€14.514.621.268	61,02
2	Licitación abreviada	41	30	€7.645.055.566	32,14
3	Licitación pública nacional	5	4	€1.628.813.580	6,85
Total		997	874	€23.788.490.415	100,0

Nota. Adaptado con base en información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=307:25:0::NO:25:P25_ANIO:2018, 19 de noviembre de 2021.

Tabla 30*Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2019*

N°	Modalidad	Iniciados	Adjudicados	Inversión	%
1	Contratación directa	1.022	903	€19.432.812.821	63,49
2	Licitación abreviada	39	34	€6.217.597.301	20,31
3	Licitación pública nacional	8	4	€4.948.063.562	16,17
4	Proced. princ. contrat. ad.	2	1	€10.534.020	0,03
Total		1.071	942	€30.609.007.705	100,0

Nota. Adaptado con base en información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=307:25:0::NO:25:P25_ANIO:2019, 19 de noviembre de 2021.

Tabla 31*Compras Públicas por Modalidad Realizadas por la UCR. Año 2020*

N°	Modalidad	Iniciados	Adjudicados	Inversión	%
1	Contratación directa	803	697	€10.842.161.179	67,37
2	Licitación abreviada	42	31	€4.270.819.927	26,54
3	Licitación pública nacional	9	8	€981.437.440	6,10
Total		854	736	€16.094.418.546	100,0

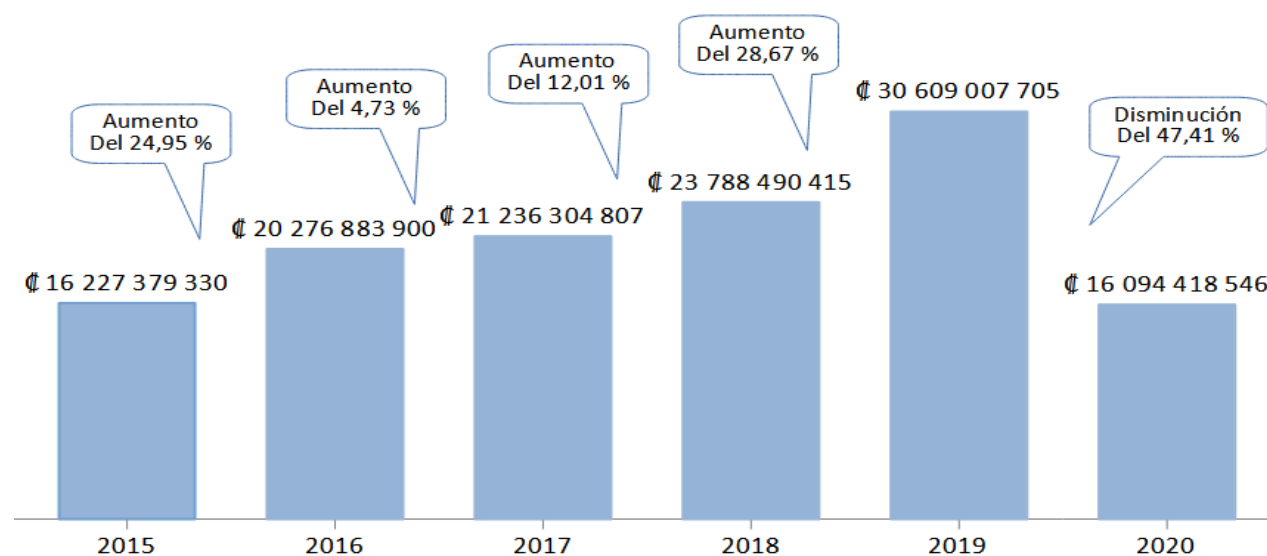
Nota. Adaptado con base en información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=307:25:0::NO:25:P25_ANIO:2020, 19 de noviembre de 2021.

Tabla 32*Dinámica Financiera de las Compras Públicas en la UCR. Años 2015 - 2020*

Años	Monto invertido en compras institucionales	%	Lugar anual nacional	Procedimientos iniciados	Procedimientos adjudicados	% del monto total nacional
2015	₡16.227.379.330	12,65	7°	1.166	985	2,21
2016	₡20.276.883.900	15,81	9°	1.086	996	1,95
2017	₡21.236.304.807	16,56	11°	1.119	1.005	1,51
2018	₡23.788.490.415	18,55	11°	997	874	1,94
2019	₡30.609.007.705	23,87	9°	1.071	942	1,88
2020	₡16.094.418.546	12,55	16°	854	736	1,43
Total	₡128.232.484.703	100,0		6.293	5.538	

Nota. Adaptado con base en información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), 25 de noviembre de 2021.

En la anterior tabla 32, se observa que de —2015 a 2020— la UCR fue escenario de importantes inversiones. De 6.293 procedimientos iniciados, se adjudicaron 5.538, lo que representó un 88,00 % del total, confirmando la fuerte actividad contractual pública que experimenta como entidad estatal.

Figura 18*Dinámica Financiera de las Compras Públicas en la UCR. Año 2015 - 2020*

Nota. Adaptado con base en la información recopilada del sitio de la Contraloría General de la República (CGR), 25 de noviembre de 2021.

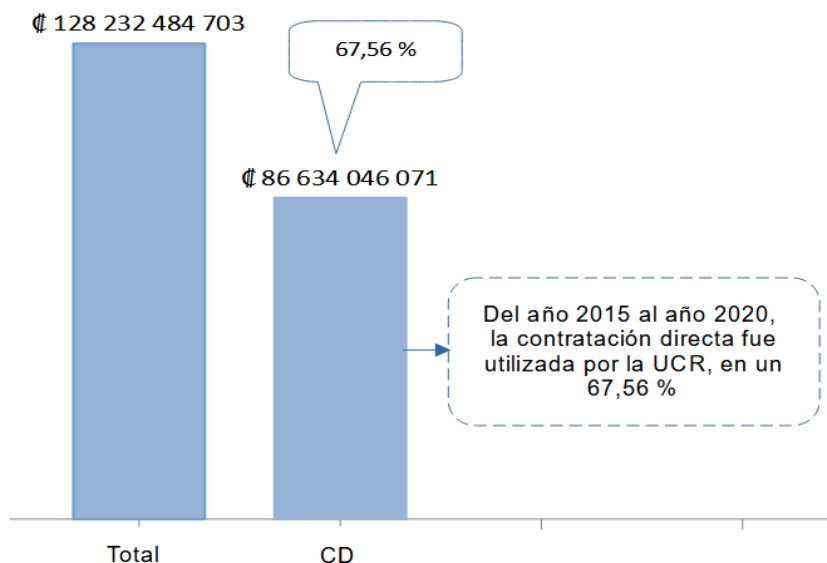
En la anterior figura 18 se muestra el comportamiento que tuvo la dinámica de las compras públicas en la UCR durante 2015 y hasta 2020. Como se ha dicho, las compras públicas son elementos fundamentales para el crecimiento y desarrollo de las instituciones y, especialmente para el bienestar de la población. Con base en dicha figura 18, durante el 2020, la inversión de la UCR en compras públicas disminuyó considerablemente por algunos factores, entre los que destacan:

- **Las políticas institucionales:** orientadas a potenciar la eficiencia y efectividad de los recursos públicos y contrapesar los recortes presupuestarios del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) llevados a cabo por el gobierno costarricense 2018 - 2022.
- **La implementación de la Ley 9635:** ante el creciente deterioro de las finanzas públicas, el gobierno de Costa Rica 2018 - 2022 aprobó en 2020 una nueva normativa tributaria —bajo la Ley 9635—, a fin de vincular el crecimiento del gasto público con el crecimiento de la producción nacional y el nivel de la deuda pública. A partir de este ordenamiento normativo, las entidades han tenido que ser más prudentes en la inversión y más restrictivas en cuanto al gasto, limitando su accionar en torno a la satisfacción de las necesidades operativas que son esenciales para que puedan cumplir con su misión.
- **La pandemia por Coronavirus / COVID-19:** la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus, provocó en la UCR repensar los objetivos de las inversiones públicas y cambiar las prioridades de las políticas institucionales, reorganizando los presupuestos, protegiendo los ingresos, minimizando lo que no es indispensable y brindando un mayor apoyo a todo lo que está dirigido a contrarrestar la enfermedad.
- **Disminución de las obras de infraestructura con el BM:** en 2020, la UCR prácticamente ya había concluido con la mayoría de las nuevas obras de infraestructura impulsadas por el BM, lo que provocó fuertes descensos en sus

registros de contratación pública frente a entidades tales como el MHCR y la CGRCR, entre otros.

Figura 19

Uso de la Contratación Directa en la UCR. Año 2015 - 2020



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las tablas 26 - 31 de este documento.

El principio constitucional que rige la contratación pública se centra en la licitación pública como procedimiento y solo como excepción a este principio es que puede justificarse la utilización de otros procedimientos contractuales, tales como la licitación abreviada y la contratación directa, reguladas conforme a las leyes y normativa vigentes.

En relación con la contratación directa, no existe una prohibición absoluta para que la administración pública costarricense utilice esta excepción contractual. Sobre este tema, la Sala Constitucional ha manifestado que la contratación directa encuentra su justificación en el orden público y el interés general que la administración pública está llamada a satisfacer y que su utilización procede de circunstancias muy calificadas en las que resulta imposible o sumamente difícil convocar a un proceso licitatorio ordinario, bajo la grave amenaza de ver comprometido el interés público.

La contratación directa es una excepción a la licitación y su aplicación recae en situaciones especiales en las que el uso de los procedimientos concursales ordinarios, específicamente el de licitación pública, más bien implican un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la administración pública, donde el cumplimiento de exigencias legales y administrativas pueden implicar serias alteraciones al orden institucional establecido en la Constitución Política. Necesidades como la adquisición de bienes para la atención de una emergencia o urgencia apremiante, cuando existe un único proveedor en el mercado, cuando sean servicios identificados como actividades ordinarias de la institución contratante o de negociaciones en las que se requieran especiales medidas de seguridad, entre otros.

La contratación directa es un medio contractual de uso limitado para la administración pública que procede únicamente cuando las entidades no puedan realizar una licitación pública. El uso de la contratación directa —como procedimiento contractual— tiene que quedar debidamente justificado, por lo que, para que proceda, tiene que existir previamente una autorización expresa de orden legal.

Asimismo, la actividad contractual pública que está excluida legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación establecidos —como es el caso de la contratación directa— tiene que adaptarse en todos sus extremos a los principios generales, requisitos previos, derechos y obligaciones de las partes, así como al régimen de prohibiciones, sanciones y controles previstos en las leyes actuales y la normativa vigente en Costa Rica.

En el caso de la utilización mayoritaria de este procedimiento contractual por parte de la UCR y sin que implique un prejuzgamiento de la constitucionalidad o no en el uso que la entidad hizo de dicho procedimiento de 2015 a 2020, es necesario analizar cada caso en concreto para evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la excepción.

5.3.2 Importancia de un Sistema de Monitoreo para las Compras Públicas que Realiza la Universidad de Costa Rica

Como se ha manifestado a lo largo del documento, las compras públicas son un marco de acción esencial en la gestión pública de cualquier Estado. Su importancia radica en que su planificación se orienta a maximizar el uso del presupuesto público —en el menor tiempo y costo posibles— en obras, bienes y servicios para la sociedad, mediante procesos ágiles, confiables, justos, equitativos y conforme a la integridad, transparencia y rendición de cuentas, en donde todas las decisiones, acciones y resultados puedan ser consultados por los ciudadanos.

Resulta trascendental que los mecanismos institucionales, por medio de los cuales se organizan las tareas estatales, estén conformados sobre la base de un enriquecimiento y empoderamiento de estrategias. En este sentido, Capello y García (2015) manifiestan que:

El estudio de los sistemas de contrataciones y adquisiciones que realiza un Estado ha sido uno de los principales focos de atención de la comunidad internacional durante los últimos años, en lo que respecta a promover mecanismos que permitan empoderar la gestión en términos de agilidad, eficiencia, transparencia e inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas a las oportunidades de venderle al Estado. (pp. 5 - 6).

Conforme a la cita anterior, las compras públicas son relevantes, no solo porque significan un medio para la estructura estatal de abastecerse de obras, materias primas o servicios en condiciones con celeridad, calidad, eficiencia y efectividad, entre otros, sino también porque son medios que los poderes públicos pueden utilizar para lograr una política de intervención en la vida política, económica, jurídica y social de un país.

De acuerdo con el informe de la CGRCR —DFOE-SOC-IF-00010-2020—, es necesaria una actualización en la calidad de los servicios públicos universitarios que involucre estrategias de planificación institucional, calidad en la gestión de los procesos y una gestión administrativa pública controlada, entre otros. Con base en lo anterior, un sistema de monitoreo en compras públicas significa una oportunidad para la UCR de consolidar información confiable y actualizada, validada por indicadores de gestión para tomar decisiones y con capacidad para brindar un seguimiento óptimo de los procesos.

Un sistema de este tipo en la UCR no solo robustecería la información estratégica relacionada con las compras públicas, sino también afianzaría la innovación en la materia y fortalecería los avances de la entidad en el sector. Tal fortalecimiento se percibe clave para el desarrollo de mecanismos de acción conjunta y cooperación organizacional orientados a que la institución mejore su posición en el mercado nacional e internacional, para brindar una estructura más sólida y competitiva en la gestión y la administración de los contratos públicos.

Con un sistema de monitoreo en compras públicas, la UCR podría ampliar sus oportunidades de acceso a servicios e insumos y, sobre todo, favorecer una mayor apertura institucional para alcanzar nuevos mercados, al aprovechar mejor su poder de negociación con los proveedores para lograr sus objetivos comunes de mediano y largo plazos, a partir de respuestas que le permitan anticiparse a las múltiples señales de la oferta y demanda.

La noción prospectiva asociada al monitoreo define —por medio de una base funcional— un sistema capaz de planificar, estudiar, analizar, monitorear y controlar las compras públicas que realiza la UCR, así como identificar las tendencias, imaginar posibles escenarios en el área y proceder con firmeza, mediante acciones apropiadas, en la corrección de las anomalías que sean detectadas.

Otra de las perspectivas que favorecen la creación e implementación de un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR, es que en la actual sociedad del conocimiento, las instituciones estatales más sobresalientes otorgan cada

vez más relevancia a todo lo concerniente a la mejora continua de sus procesos operativos alrededor de la eficiencia en el uso de sus recursos públicos y al aprendizaje individual y organizativo. Al respecto, Valerio Aguilar, al referirse a la gestión de las compras públicas en la UCR, expresa que “la UCR ha comprendido que la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos que favorecen el crecimiento, bienestar y buen gobierno, al ofrecer a la inteligencia colectiva elementos distintivos que generan valor al servicio público” (comunicación personal, 2 de noviembre de 2021).

La implementación de un sistema de monitoreo en compras públicas podría fortalecer —desde la UCR— una gestión universitaria pública más integral, eficiente y efectiva, sustentada en nuevos enfoques alrededor de una perspectiva de futuro. Un sistema de este tipo no solo podría orientar hacia el fortalecimiento del desarrollo institucional, sino también crear abordajes centrados en procesos continuos de actualización en compras públicas que contribuyan a una mayor maximización en el uso de los recursos públicos.

5.3.3 La Dinámica de un Sistema de Monitoreo para las Compras Públicas que Realiza la Universidad de Costa Rica

La dinámica de un sistema de monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR tiene que estar enfocada en procesar datos, a fin de generar información confiable y relevante para el análisis detallado de la situación, de modo que permita un impacto positivo, transformador y modernizador de la realidad institucional en el área. A partir de la organización estratégica de ciertos elementos, podría desarrollarse una perspectiva de trazabilidad integral orientada a fomentar el diálogo constante entre la UCR y la gestión administrativa que ejecuta en compras públicas. Se propone un sistema de monitoreo por medio del cual sea posible llevar a cabo las siguientes funciones:

● **Diagnosticar la situación:** a fin de crear capacidades para valorar las diferentes realidades junto con las posibles consecuencias de cada una de ellas, a partir de circunstancias que pueden probarse y analizarse, mediante un diálogo organizado. El

diagnóstico tiene que centrarse en aspectos sustanciales para realizar la identificación, claridad, comprobación, evaluación y alcance de los principales hechos.

● **Realizar búsquedas bibliográficas en el área adquisitiva:** con el propósito de ejecutar búsquedas por medio de un procedimiento lógico orientado a obtener los resultados deseados e identificar los conceptos más significativos, eliminando vacíos, imprecisiones o aspectos secundarios de poco impacto. Es necesario definir conceptos y los tipos de instrumentos por utilizar.

● **Analizar y sintetizar la información:** para reconocer, describir y comprender los elementos que conforman la realidad de las compras públicas para proceder a organizar la información más significativa, de acuerdo con criterios preestablecidos. La capacidad de análisis y síntesis del sistema de monitoreo en compras públicas tiene que permitir conocer —con mayor profundidad— las realidades con las que se tiene que enfrentar, simplificar su descripción, descubrir relaciones y construir nuevos conocimientos con base en los ya existentes. Un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR tiene que considerar los siguientes tres elementos: **1)** los datos, la información y los conocimientos que son fundamentales para llevar a cabo sus tareas, actividades y procesos, **2)** la habilidad en la percepción del detalle y en las relaciones novedosas e innovadoras entre elementos propios de la realidad objeto de estudio y de otros ajenos a ella y **3)** los objetivos del sistema de monitoreo, que tienen que ser determinantes en cuanto al establecimiento de criterios para seleccionar la información relevante y organizarla, a fin de que conlleve hacia el conocimiento y aprendizaje.

● **Generar trazabilidad y agendas temáticas:** a partir de aquí, se puede articular el abordaje del tema, así como de otros subtemas que estarán supeditados al escenario específico de las compras públicas. La trazabilidad y la elección de una agenda de temas podrían relacionarse directamente con las demandas y las exigencias de las personas usuarias del sistema institucional de compras públicas y, de forma indirecta, con la sociedad costarricense.

● **Talleres:** con ellos se podrían recopilar conceptos y herramientas para planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar e integrar las tareas, las actividades y los procesos del sistema, lo que es clave para evaluar y llevar a cabo seguimientos centrados en las lecciones aprendidas.

● **Estudio, análisis, investigación y reflexión de la información:** es una capacidad esencial para localizar y seleccionar las principales fuentes de datos e información para el estudio respectivo. Con este análisis se podrían descomponer bloques de información para extraer solo lo que se necesita para alcanzar un objetivo determinado. Mediante el estudio, análisis, investigación y reflexión de los datos, podría obtenerse información coherente, pertinente, suficiente e imparcial, potenciar acuerdos y definir conceptos con los cuales sea posible procesar datos de calidad para obtener información también de calidad para tomar decisiones.

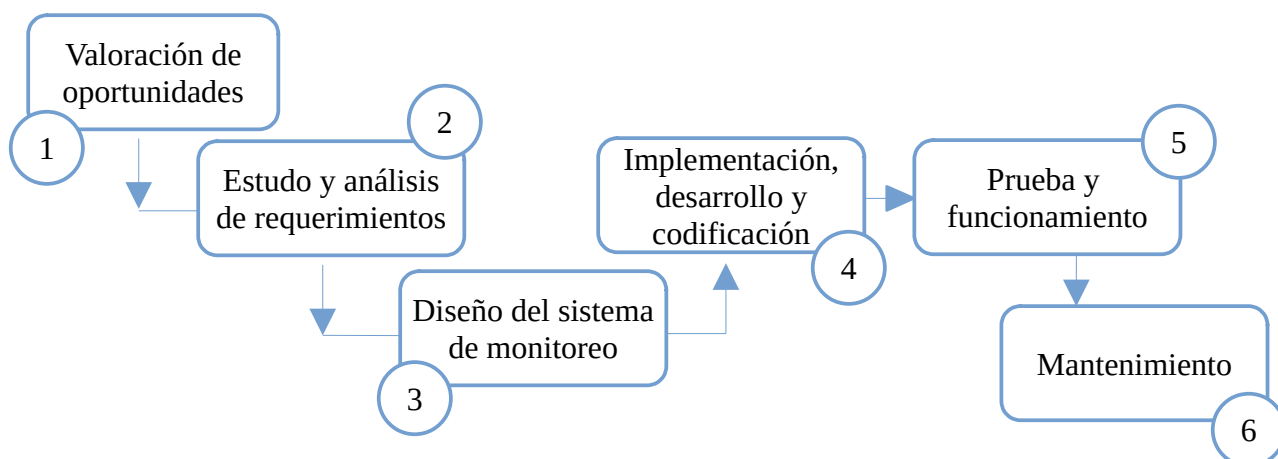
● **Proyectar procesos de validación:** validar cada acción del sistema de monitoreo significa brindar un alto grado de confianza —de que el sistema y sus procesos— funcionan de la manera prevista en un ambiente de operación normal. Es necesario proporcionar un alto grado de confianza del sistema para que sus resultados cumplan con lo que ha sido predefinido. Al respecto, Rodríguez Gutiérrez declara que validar los procesos es fundamental porque la eficiencia, efectividad, integridad, transparencia, rendición de cuentas y aseguramiento de la calidad de un servicio es resultado “de una cuidadosa atención a una serie de acciones que conforman una función que será parte esencial de una actividad operativa que se llevará a cabo en favor de ciertos usuarios o una determinada población final” (comunicación personal, 26 de marzo de 2021).

● **Realizar una administración eficiente y efectiva del sistema de información:** es una gestión clave del sistema y esencial para lograr los objetivos planteados. Para ello es necesario valorar las oportunidades, estudiar y analizar los requerimientos, diseñar y rediseñar el sistema, definir su implementación y desarrollo, realizar pruebas y llevar a cabo un mantenimiento permanente. Es indispensable que el sistema de monitoreo se piense como un modelo robusto y de acuerdo con una estructura que optimice el

abordaje del tiempo, el alcance y el costo, orientado hacia un perfeccionamiento continuo. Lo anterior se resume en la siguiente figura 20:

Figura 20

Secuencia Cualitativa para Realizar una Administración Eficiente y Efectiva del Sistema de Información



Nota. Secuencia creada a partir de la obra: *Estudios de Gobernanza Pública. Buena Gobernanza, del Proceso a los Resultados*, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2015.

5.3.4 Dimensiones de Acción del Sistema de Monitoreo Propuesto

El sistema de monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR podría operar alrededor de las siguientes dimensiones:

a) Dimensión social: la implementación del sistema de monitoreo en compras públicas está llamado a intervenir para lograr mayores oportunidades, reconocimientos y beneficios sociales alrededor de la gestión universitaria en el área.

b) Dimensión política institucional: el sistema de monitoreo en compras públicas está llamado a ser un enlace de mejores prácticas que faciliten la gestión contractual pública en toda su extensión. Requiere estar permanentemente alineado con las políticas, planes, programas y proyectos institucionales.

c) Dimensión de planificación y control institucional: entre las acciones principales del sistema de monitoreo en compras públicas destaca potenciar una dirección estratégica enfocada en las metas cualitativas y cuantitativas, asociadas a la creación de ventajas competitivas, conocimiento y aprendizaje hacia el capital humano de la UCR. Al respecto, Almuiñas (2011) expresa que:

Desarrollar un proceso de planificación estratégica apropiado y formular una estrategia bien fundamentada, es una condición necesaria de la dirección estratégica para la calidad; es decir, significa encontrar la orientación correcta de una Institución de Educación Superior (IES) en relación con su entorno. No se puede pensar en la implementación, y menos aún en el control, si no se cumple esa condición. (pp. 5 - 6)

El sistema de monitoreo se potencia —en el contexto universitario de las compras públicas que realiza la UCR— como una herramienta de planificación para la adecuada gestión pública, que alimenta la toma de decisiones para promover la eficiencia, efectividad y calidad como factores esenciales de éxito.

Tabla 33

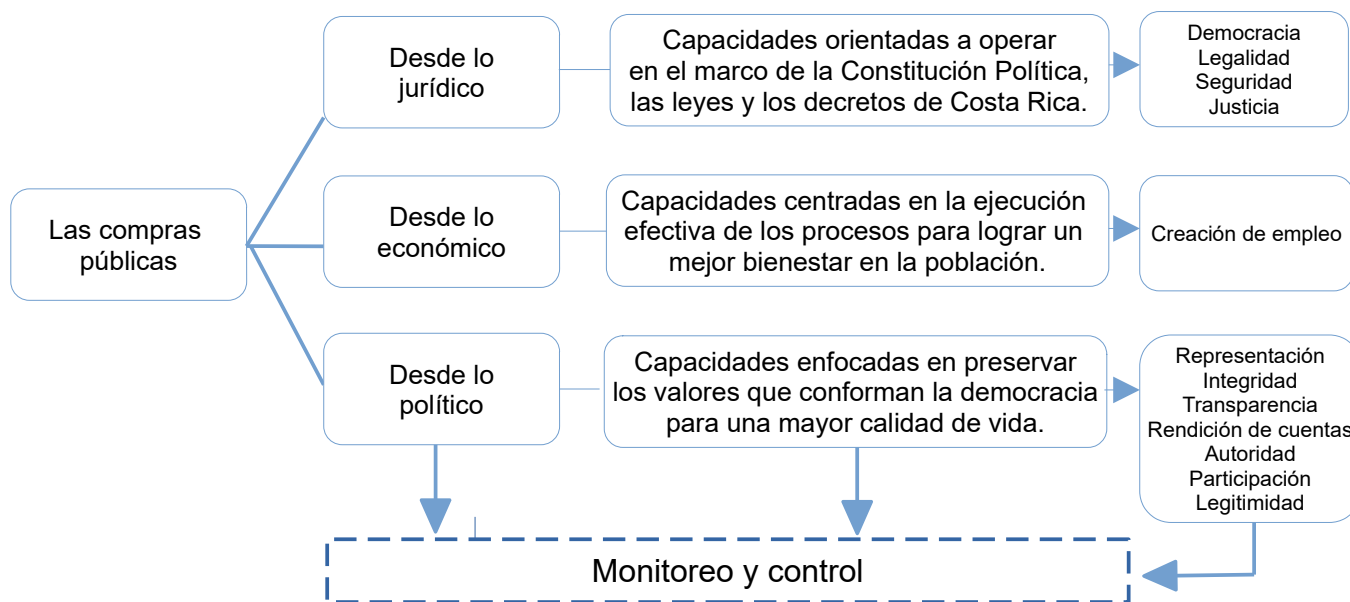
Plan de Trabajo Sugerido para Implementar un Sistema de Monitoreo de las Compras Públicas en la Universidad de Costa Rica.

Asimilación del contexto	Diseño del sistema	Medición del rendimiento	Acciones permanentes
<p>Objetivo:</p> <p>Comprender los factores que impactarían dentro de la institución con la creación e implementación de un sistema de monitoreo en compras públicas.</p> <p>Tareas sustantivas:</p> <p>Estudio, análisis, investigación, reflexión y control del proceso en compras públicas que existe dentro de la UCR, relacionado con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisión del marco legal en el área. - Planificación institucional en compras públicas. - Planificación de las compras públicas sostenibles. - Inversión y dinámica presupuestaria. - Análisis de la dinámica del mercado. - Análisis de políticas públicas en compras públicas. - Personas usuarias del servicio. - Depuración constante del proceso. - Optimización continua de los procedimientos. 	<p>Objetivo:</p> <p>Trazar una propuesta de un sistema de monitoreo en compras públicas que sea clave en la programación operativa.</p> <p>Tareas sustantivas:</p> <p>Diseño conceptual del sistema que incluya:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseño conforme al marco legal vigente. - Depuración de los objetivos. - Alineación con las políticas institucionales. - Análisis del ámbito de acción. - Análisis de la planificación y el financiamiento. - Validación del diseño realizado. - Velocidad de procesamiento. - Velocidad de transferencia de datos. - Esferas de acción. 	<p>Objetivo:</p> <p>Consolidar un medio de aprendizaje efectivo que brinde información sobre lo que funciona, lo que no funciona.</p> <p>Tareas sustantivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definición de mejores prácticas con base en los lineamientos de la OCDE. - Tiempo de respuesta. - Nivel de resultados. - Niveles de impacto. - Eficiencia en las cargas de trabajo. - Análisis e identificación de riesgos. - Definición de la trazabilidad deseada. 	<p>Objetivo:</p> <p>Establecer las acciones que es necesario seguir para el éxito del sistema de monitoreo.</p> <p>Tareas sustantivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definición y depuración de la hoja de ruta. - Depuración del ámbito de acción. - Depuración de la trazabilidad deseada. - Revisión de métricas / indicadores. - Calidad de los datos. - Generación de información. - Creación de conocimiento. - Reconocimiento de necesidades técnicas. - Depuración del plan de acción. - Divulgación de resultados.
<p>Resultado esperado:</p> <p>Perfeccionamiento de la actividad cognoscitiva, a partir de la acción o del conjunto de acciones proyectadas con vistas a conocer y comprender los aspectos que caracterizan al medio institucional en compras públicas.</p>	<p>Resultados esperados:</p> <p>Lograr un impacto directo en la capacidad del sistema para cumplir con lo establecido.</p> <p>Tener un orden con base en una relación estratégica, a fin de satisfacer las necesidades establecidas, a través de un sistema coherente y que funcione bien.</p>	<p>Resultados esperados:</p> <p>Conocer la gestión, las estrategias, los recursos y la capacidad del servicio.</p> <p>Un seguimiento pericial de las etapas del proceso y una mejor toma de decisiones para alcanzar los objetivos planteados.</p>	<p>Resultado esperado:</p> <p>Obtención de un sistema de monitoreo confiable y depurado.</p>

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

En la anterior tabla 33, se expone la asimilación del contexto, el diseño del sistema, la medición del rendimiento y las acciones permanentes para la implementación de un sistema de monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR. Los objetivos, las tareas sustantivas y los resultados esperados del plan de trabajo, se orientan a aportar valor para maximizar el proceso operativo en compras públicas de la entidad. Con base en tales pautas de trabajo el sistema de monitoreo se piensa como un mecanismo para promover la construcción de capacidades institucionales —alrededor de las compras públicas— con las que sea posible crear intervenciones para promover un buen gobierno institucional apto para una correcta gestión del entorno y:

- Llevar a cabo un proceso en el que los actores involucrados mejoren sus habilidades para identificar los desafíos institucionales y enfrentarlos de manera estable.
- Optimizar la coordinación para una mejor gestión universitaria pública, a fin de que la comunidad institucional sea capaz de acordar y alcanzar objetivos comunes, coordinar acciones para alcanzarlos y crear las estrategias institucionales más adecuadas para conseguirlos.
- Desarrollar habilidades que permitan a la UCR absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fortalecer a la entidad, a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia.
- Promover y crear redes interactivas entre la UCR con el restante sector público, así como con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Figura 21*Las Compras Públicas para el Buen Gobierno a partir de Capacidades Institucionales*

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

De conformidad con la anterior figura 21, el sistema de monitoreo no solo se presenta como una herramienta de seguimiento y control, sino también como un mecanismo que podría potenciar el buen gobierno y las capacidades institucionales en torno a las acciones relativas a la democracia, productividad y rendición de cuentas, entre otros.

Una planificación adaptable al cambio podría ser muy efectiva dentro del anterior plan estratégico en el que la programación signifique un conjunto de acciones, a partir de las cuales se concreten las actividades claves para una gestión estratégica de calidad del sistema.

Las compras públicas se encuadran dentro de un marco de acción que está entrelazado con la calidad, el bienestar y el desarrollo, en el sentido de que tienen como propósito la provisión de obras, bienes y servicios para el bienestar de la población. La UCR es una compradora muy dinámica, por lo que las decisiones que tome con sus

contrataciones podría tener impactos muy significativos en acciones concretas ligadas a la calidad, bienestar y desarrollo.

5.3.5 Principales Aspectos Metodológicos. Las Fuentes de Información

Es necesario que el sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR posea acceso fluido y permanente de los datos, a fin de generar la información que se pretende de él. De forma complementaria, el mecanismo tiene que recurrir a fuentes propias tales como: registros administrativos, encuestas, cuestionarios, grupos focales o paneles de expertos, entre otros, para lograr información complementaria.

La responsabilidad del sistema de monitoreo podría centrarse en recolectar datos para generar información desagregada que permita brindar soluciones a los problemas existentes en materia de compras públicas en la UCR. La utilización y búsqueda de ese conjunto organizado de datos no solo tiene que limitarse a los de naturaleza cuantitativa, sino también considerar a los de tipo cualitativo, que siempre son fundamentales para una mejor comprensión del área de estudio.

5.3.6 Productos Derivados del Sistema. La Generación de Datos e Información

El propósito principal de un sistema de monitoreo en compras públicas es la producción permanente de documentos estadísticos —cualitativos y cuantitativos— para remitirlos directamente ante las diferentes autoridades y contribuir a un proceso estratégico de toma de decisiones que sea eficiente y efectivo en el área, especialmente en lo relacionado con la integridad, transparencia, rendición de cuentas y calidad.

Una vez concretado, el sistema de monitoreo en compras públicas para la UCR podría definir —en conjunto con las autoridades universitarias— los productos por entregar, lo cual es un proceso determinante, dado que para ello es necesario lograr consenso con las interpretaciones conceptuales de las principales variables por considerar y que son fuentes de información primaria. Por eso, definir los términos,

conceptos y diferentes productos por obtener son actividades esenciales y necesarias de realizar al momento de iniciar con la implementación.

El diseño y cálculo de los indicadores de gestión operativa resulta ser una actividad clave porque en ella se conocen fenómenos cuya medición resulta diferente, bien por la complejidad del cálculo o por los datos que se precisan para ello.

El control y la revisión de tales indicadores tiene que realizarse mediante los mismos procesos y métodos que se utilizan en casi todos los institutos y centros de investigación de la UCR, y que tienen que ser evaluados por personas expertas como agentes conocedores del fenómeno propio de la realidad social que se pretende analizar.

Es necesario establecer políticas o protocolos para el manejo de la información que procesará el sistema. Una política podría basarse en la objetividad, entendida como una actividad capaz de realizar un manejo honesto e imparcial de las cifras y que tiene que evitar las distorsiones de los datos. El desafío es reflejar —con valores y principios— la realidad de las compras públicas que ejecuta la UCR. Otra política podría centrarse en la responsabilidad informativa, dado que desde el primer instante de su implementación, el sistema de monitoreo tiene que planificar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, monitorear, controlar, integrar, investigar y gestionar el área de las compras públicas.

5.3.7 Divulgación de la Información

Las fuentes para divulgar la información en la UCR son abundantes como consecuencia de la constante ampliación, las capacidades y el perfeccionamiento de las TIC. Los procesos de almacenamiento, transmisión de datos y consulta se podrían ampliar cada vez más, al aumentar con el tiempo en técnicas más sofisticadas.

Una vez que la información sea procesada y analizada, es necesario publicarla y divulgarla por medio de diferentes medios de comunicación. Lo anterior podría llevarse a cabo por medio de informes, revistas y boletines. De esta forma, los resultados

estarían disponibles en un sitio digital o ser distribuidos por medio del correo electrónico como formas económicas de garantizar cobertura.

5.3.8 Usuarios Sustanciales

La información se generaría para ser utilizada por todos los actores internos de la UCR, quienes podrían dar seguimiento, controlar y evaluar el proceso de gestión institucional. La información sería utilizada por las autoridades universitarias, los investigadores, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones, los agentes económicos y los ciudadanos, aunque las unidades internas de dicha entidad se enmarcan como los principales usuarios.

Otro grupo de usuarios fundamentales podrían ser sociedades y personas que requieran información para hacer diversos estudios en compras públicas tales como: instituciones estatales, empresas privadas, sindicatos, asociaciones, cámaras industriales, comerciantes y entidades financieras, entre otros.

La población podría tener acceso directo e ilimitado y aprovechar que la UCR es reconocida por su rol de entidad competente de información estratégica y su marcado interés de perfeccionar la gestión de las políticas públicas. Se espera que el sistema de monitoreo brinde la oportunidad de potenciar relaciones institucionales de intercambio, a fin de elaborar estudios de forma conjunta, así como desarrollar métodos o técnicas específicas.

5.3.9 La Relación Indispensable con las Compras Públicas

Es la conexión más importante del sistema de monitoreo en compras públicas, dado que tal enlace es esencial para el continuo perfeccionamiento. Su implementación en la UCR significa una oportunidad para la comunidad universitaria de dar seguimiento sistemático permanente a las políticas, reforzar y apoyar en el diseño de planes, programas y proyectos, promocionar elementos de negociación, exponer la situación de

los sectores más vulnerables, fomentar la participación, el debate y la consulta en el área.

Con el sistema de monitoreo, no solo se abren las probabilidades de estudiar, analizar y reflexionar sobre la actividad contractual que se ejecuta dentro de la UCR, sino también la oportunidad de incidir en el qué, el por qué, el para qué, el cuál, el cuándo, el cómo y el dónde del área.

5.3.10 El Sistema de Monitoreo. Instrumento para Crear un Desarrollo Integral

Las compras públicas son fundamentales, no solo para responder a las nuevas formas de contribuir al equilibrio político, económico, social y medioambiental, sino también para lograr —con consecuencia— los objetivos de la planificación institucional.

Como parte de un concepto de responsabilidad institucional, el desarrollo integral representa una de las etapas de mayor relevancia para la UCR, por lo que su adecuado diseño, desarrollo y mantenimiento es clave para alcanzar los objetivos planteados. Con base en el estudio, el análisis y la reflexión alrededor de las compras públicas institucionales, el sistema de monitoreo podría crear las capacidades para plantear una dinámica de compras que impulse una transformación interna e integral, de forma tal que —a través de él— sea posible lograr datos, información, conocimiento y aprendizaje para mejorar los procesos sin comprometer la calidad de la gestión interna.

La racionalidad detrás de los objetivos para un desarrollo integral de las compras públicas no solo reside en una oportunidad para aprovechar el poder de compra como un incentivo económico para el desarrollo responsable de los patrones de producción y consumo de la institución, sino también porque una dinámica adquisitiva enfocada en el desarrollo integral significa una oportunidad para demostrar la coherencia con la que actúa la UCR, en cuanto a la orientación de esfuerzos y la asignación de incentivos financieros para el desarrollo.

5.3.11 La Calidad. Factor Decisivo en las Compras Públicas Institucionales

La implementación —en la UCR— de un sistema de monitoreo se explica en el hecho de que las compras públicas tienen que estar sujetas a un control capaz de mantener el comportamiento de ciertos factores vitales dentro de un rango previamente definido. La calidad de la gestión administrativa de las compras públicas exige estar bien reflejada en la inspección y el control estadístico del proceso, lo que significa una especie de caja de herramientas para garantizar la calidad en dicha gestión.

Las autoridades de la UCR están llamadas a comprender que la población valora el desempeño institucional en términos de la prestación de servicios y que el éxito de las compras públicas radica en el nivel de apoyo equitativo y conveniente que se le brinde para realizar con calidad tal prestación —o gestión— y, por ello, las compras públicas están llamadas a ejecutarse bajo los mejores estándares de calidad, en ciertos tiempos precisos, con orden, organización y utilizando los procedimientos establecidos con base en las características de lo que es indispensable adquirir.

En la UCR prevalece la idea de que una correcta prestación de los servicios provocaría que los proveedores oferten mejor y, por eso, es importante perfeccionar todos los aspectos técnicos internos que le garanticen a las empresas mejores formas de presentar sus ofertas.

Como parte de lo anterior, Mora Portillo declara que “la calidad está asociada con la nitidez, en el sentido de que los datos y la información contenidos en todos los procedimientos contractuales, tienen que ser claros, suficientes y completos para que los proveedores puedan ofertar correctamente” (comunicación personal, 16 de diciembre de 2021). La calidad aplicada a las compras públicas institucionales es una opción estratégica que está llamada a influir decisivamente en la posición competitiva de las organizaciones.

Las compras públicas son multidimensionales, dado que revisten un enorme valor estratégico dentro de ellas. Como parte de la calidad esperada, los datos

procesados y generados por el sistema de monitoreo tienen que ser homogéneos y estar bajo un cuidadoso análisis que permita lograr información útil para la toma de decisiones, a fin de alcanzar el máximo equilibrio entre los intereses de los involucrados de acuerdo con criterios de oportunidad, costo / eficiencia, calidad, transparencia y trato justo.

Asimismo, la gobernanza, integridad, transparencia y rendición de cuentas son esenciales para realizar compras públicas de calidad, puesto que todos los procesos propios de la dinámica adquisitiva y toda la documentación asociada son de carácter público y, de esta manera, podrían ser conocidos y accesibles para los diferentes actores.

5.3.12 La Estrategia. Propuesta del Proceso de Construcción del Sistema de Monitoreo de la Gestión de las Compras Públicas

La dinámica de las compras públicas que se lleva a cabo en la UCR demanda cada vez más el desarrollo de una herramienta de mejora continua —sistema de monitoreo— que la institución pueda utilizar, a fin de orientar su actividad contractual en torno a un modelo focalizado hacia la calidad de la gestión.

Los siguientes ejes son una propuesta de construcción del sistema de monitoreo que una entidad como la UCR podría implementar y utilizar —en primer lugar— para autoevaluarse, conocer en qué situación se encuentra la función de compras que realiza y en qué áreas tiene que centrar y enfocar sus esfuerzos de mejoramiento y —en segundo lugar— para comprobar su evolución en cada una de las áreas contempladas.

Enseguida se describen los ejes que Mora Portillo define como “necesarios para implementar y gestionar un sistema de monitoreo en compras públicas dentro de una entidad como la UCR” (comunicación personal, 16 de diciembre de 2021):

Figura 22

Ejes Sugeridos para Desarrollar un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas en la UCR



Nota. Elaboración propia a partir de la entrevista realizada a la persona experta en gestión pública y docente de la UCR, A. L. Mora Portillo.

● **Política, objetivos y factores internos / externos:** la función de compras que se realiza en la UCR tiene que contar con su propia definición estratégica (visión, misión, valores, políticas, objetivos) derivada y alineada con la de la organización e integrada en la planificación estratégica de la entidad. De esta manera, es clave definir una política institucional en compras públicas que sea:

- Coherente con los valores y principios de la UCR.
- Revisada y ratificada por las autoridades universitarias inmediatas.
- Que implique un compromiso de las autoridades universitarias.
- Alineada con la misión, visión y valores que caracterizan a la UCR.
- Aceptada por quienes conforman la gestión de compras públicas en la entidad.
- Que provea un marco de referencia para definir los objetivos institucionales.

Es fundamental definir unos **objetivos** en compras públicas que cumplan con lo siguiente:

- Coherentes con la normativa nacional en compras públicas.
- Alineados con los objetivos estratégicos de la UCR.
- Que hagan referencia a los valores y principios fundamentales de la UCR.
- Revisados por las autoridades en compras públicas de la UCR.
- Aceptados por las autoridades institucionales.

Es necesario definir unos **factores estratégicos** en compras públicas con los cuales sea posible lograr:

- Información actualizada sobre los factores internos y externos (análisis interno y análisis externo) que afectan la gestión de compras públicas de la UCR.
- Identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la gestión de compras públicas de dicha entidad, de acuerdo con la información obtenida en el análisis interno y externo.

● **Ética, responsabilidad y compromiso:** una institución como la UCR —con una actividad tan enriquecedora y estimulante en el área de las compras públicas— está llamada a mantener un compromiso de comportamiento ético, responsable y comprometido —más allá de lo que la ley exige— con todos los agentes con los que interactúa, a fin de generar constantes impactos positivos en el entorno político, económico, financiero, administrativo y medioambiental propios de dicha área.

En cuanto a la **ética, responsabilidad y compromiso**, como parte del sistema de monitoreo es necesario:

- La inclusión de los valores y principios que caracterizan a la UCR en la gestión administrativa y, sobre todo, en el campo de acción de la gestión en compras públicas.
- La definición de un código ético y de conducta profesional para las actividades propias de la UCR en materia contractual, con base en sus valores y principios.

- La manifestación del respaldo y el compromiso de las autoridades universitarias con el código ético y de conducta profesional.
- La inclusión —en los planes formativos de la UCR— de constante capacitación en ética y conducta profesional en compras públicas.
- La ratificación del código ético y de conducta profesional por los involucrados en el proceso de compras públicas dentro de la institución.
- Interés para ofrecer a los proveedores institucionales el código ético y de conducta profesional.
- La revisión periódica del código ético y de conducta profesional para adecuarlo a los cambios surgidos en la UCR.
- La creación de una política de prevención de la corrupción dentro de la gestión de compras públicas de la UCR.
- La identificación de las situaciones de riesgo a la corrupción en el proceso de compras públicas y definición de una metodología que permita gestionar los riesgos detectados en compras públicas.
- La creación de un programa preventivo para evitar la corrupción en la gestión de las compras públicas con base en los riesgos identificados.
- La identificación de las mejores prácticas políticas, económicas, presupuestarias, jurídicas, administrativas, sociales y medioambientales que podrían implementarse de forma periódica en la gestión de las compras públicas que realiza la UCR.

● **Gestión estratégica del conocimiento:** está llamada a incidir en la UCR, a fin de desencadenar un proceso de calidad y aprendizaje continuos en compras públicas.

Una **gestión estratégica del conocimiento** en compras públicas requiere, sobre todo, lo siguiente:

- Estudio, análisis, investigación y reflexión de las necesidades de conocimiento en compras públicas.
- Definición de los mecanismos necesarios para identificar la información clave que es necesario que la UCR posea en compras públicas.

- Definición de una metodología para procesar los datos y crear la información que requiere la UCR para divulgarla a toda su comunidad universitaria.
- Transmisión de información decisiva en función de las necesidades y las preferencias institucionales para el mejoramiento de los flujos de conocimiento existentes en el proceso institucional de compras públicas.
- Una gestión eficiente y efectiva del conocimiento obtenido a través de la tecnología.
- Definición de una metodología efectiva que permita la actualización y renovación continua del conocimiento en compras públicas adquirido por la UCR.
- Evaluación de los resultados propios de la gestión del conocimiento, así como la detección y definición de acciones vigentes de mejora continua.

● **Planificación institucional:** de la UCR se espera una planificación institucional ejemplar que aporte una ejecución eficiente y efectiva de sus recursos, con el propósito de favorecer evaluaciones positivas que signifiquen modelos para otras instituciones similares. La correcta planificación institucional pública es clave en todo el proceso de asignación y uso de los recursos públicos, dado que a partir de ella, es posible alcanzar resultados sustantivos e impactos relevantes en cuanto a potenciar el crecimiento, el bienestar y la creación de valor social efectivo. La planificación institucional de la UCR en compras públicas está llamada a estimular su gestión pública con vistas a incrementar la eficiencia y efectividad de sus actividades, dentro de un ejercicio permanente orientado hacia la mejora continua.

Un sistema de monitoreo en compras públicas podría demandar una **planificación institucional** orientada a:

- La identificación y priorización de las necesidades institucionales.
- Al ajuste de tales necesidades con los recursos públicos que están disponibles.
- Una programación de calidad de las compras públicas.
- Llevar a cabo supervisiones de la programación que ha sido definida.
- Establecimiento de acciones correctivas en el plan institucional de compras públicas.

- Elaboración de informes con los resultados de las revisiones sobre la ejecución del plan institucional en compras públicas.

● **Integridad, transparencia y rendición de cuentas:** la integridad remite a hacer siempre lo correcto, mientras que la transparencia es fundamental para evitar la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta clave para medir la ineficacia o deshonestidad y demostrar la pericia de una entidad como la UCR para atender los intereses de su comunidad dentro del marco normativo vigente. Por medio de la integridad, transparencia y rendición de cuentas se recupera la confianza en las acciones públicas.

Como parte de un sistema de monitoreo en compras públicas, **la integridad, transparencia y rendición de cuentas** exigen, principalmente, centrarse en la:

- Definición de una política de integridad, transparencia y rendición de cuentas en compras públicas, integrarla en la política de compras e implementarla en la UCR.
- Disposición de un sistema eficiente y efectivo de gestión junto con canales de comunicación adecuados para lograr una función de compras públicas de calidad.
- Identificación de los datos en compras públicas que podrían ser publicados de forma permanente y definición de un determinado formato de informe.
- Definición de mecanismos de revisión y actualización para adaptarse a los cambios.
- Implementación de una metodología que facilite conocer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de las compras públicas en la UCR.
- Capacitación y sensibilización en temas de integridad, transparencia y rendición de cuentas.
- Definición de un plan de comunicación interna y externa (tipo de información, grupos de interés, canales de comunicación) respecto a las compras públicas de la institución.
- Establecimiento de vías de colaboración e intercambio de experiencias en compras públicas con otras organizaciones internas y externas a la UCR.

● **Organización y gestión del talento humano:** en este eje se determinan los principales elementos que se requieren para lograr un equipo de trabajo con el cual sea posible responder a una gestión en compras públicas de alto nivel en la UCR.

Un sistema de monitoreo robusto requiere que una entidad como la UCR, en cuanto a la **organización y gestión del talento humano** en compras públicas:

- Mida, evalúe y actualice la estructura organizativa con base en el cumplimiento de los objetivos y nuevas necesidades institucionales.
- Implemente un plan de desarrollo profesional específico en la gestión de compras públicas.
- Evalúe y actualice las políticas, planes, programas y proyectos que han sido definidos y realice la medición de los resultados, estableciendo las acciones de mejora correspondientes.
- Lleve a cabo la identificación y priorización de las nuevas capacidades y habilidades que son necesarias desarrollar en el personal involucrado en la gestión de compras de la institución.
- Defina los factores que inciden en la satisfacción laboral del personal en compras públicas y establezca una metodología que permita medir el grado de satisfacción laboral del personal que realiza dicha función.
- Cree un plan de mejoramiento de la satisfacción laboral para las personas funcionarias que realizan la función en compras públicas.
- Defina un plan de mejora del desempeño, con objetivos específicos, en función de los resultados obtenidos.

● **Implementación de medidas complementarias:** son aquellas que es necesario aplicar con carácter adicional para la consecución de los objetivos en compras públicas.

Un sistema de monitoreo en compras públicas requiere una serie de **medidas complementarias** que garanticen:

- Identificación, concreción y priorización de necesidades.

- Ajuste de las necesidades con los recursos que están disponibles.
- Programación optimizada del proceso de monitoreo.
- Revisión de los planes en compras públicas de los usuarios institucionales.

● **Control y coordinación integral:** este es uno de los ejes centrales del sistema de monitoreo que aborda el seguimiento y control integral de todo el proceso en compras públicas que realiza la UCR. Este eje se relaciona con la indispensable implementación de indicadores, mediante los cuales sea posible monitorear la actividad contractual que ejecuta la institución.

El sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR requiere un **control y coordinación integral** asociados al:

- Estricto seguimiento y control del proceso de compras públicas.
- Seguimiento integral en tiempo real de cada procedimiento, a través de la tecnología.
- Gestión de riesgos e incidencias.
- Seguimiento, monitoreo y control para tomar decisiones estratégicas.

● **Mejoramiento continuo:** es un proceso decisivo para reducir las diferencias entre el rendimiento y los objetivos establecidos en compras públicas, lo que permite a la UCR avanzar hacia una mayor calidad en el área.

El **mejoramiento continuo** del sistema de monitoreo en compras públicas se relaciona con:

- Identificación de los puntos fuertes y débiles de la gestión en compras públicas.
- Implementación de las mejores prácticas llevadas a cabo por otros organismos internacionales, así como por las diversas entidades públicas o privadas alrededor de la función en compras públicas.
- Priorización de las áreas de mejora que son identificadas en torno a su importancia y complejidad.

- Establecimiento de una política de mejoramiento continuo en la gestión de compras públicas, alineados con la política y los objetivos institucionales que caracterizan a la UCR.
- Disposición de herramientas tecnológicas para el perfeccionamiento de la gestión en compras públicas.

● **Indicadores:** son componentes que pueden utilizarse para controlar, verificar y sincronizar las acciones de un sistema, subsistema o proceso, a fin de lograr el cumplimiento de la misión, los objetivos y las metas institucionales, entre otros. Para Mora Portillo son “unidades de medida especializadas con las que se puede realizar el monitoreo y la evaluación de ciertas variables críticas que conforman un determinado sistema organizacional, a través de su comparación —en el tiempo— con referentes externos e internos” (comunicación personal, 21 de marzo de 2022).

● **Resultados e impactos:** un sistema de monitoreo en compras públicas está llamado al análisis de los resultados e impactos obtenidos. No solo es indispensable estudiar los resultados obtenidos de dicho sistema dentro de la UCR en términos financieros y de planificación, sino también estimar los impactos logrados a favor de la gestión pública, en cuanto a la creación de valor social efectivo.

Los **resultados e impactos** de un sistema de monitoreo en compras públicas están llamados a lograr:

- Un tratamiento sistemático en el cual sea posible observar y documentar los cambios ocurridos en el corto, el mediano y el largo plazo en materia de compras públicas. Un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR tiene que significar una herramienta orientada a resultados e impactos que favorezcan el constante conocimiento y aprendizaje de la entidad en el área, a partir de la definición de ciertos campos de observación.

5.3.13 Los Indicadores de un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas

En el marco de las compras públicas, los indicadores son vitales para clarificar objetivos, controlar la eficiencia y efectividad de los recursos y obtener información objetiva sobre el desempeño de la dinámica contractual, a fin de tomar decisiones estratégicas que impacten positivamente en la función operativa del área.

Al hacer referencia a dichas herramientas estratégicas, Valle y Rivera (s.f.) manifiestan que tienen dos funciones básicas:

[. . .] **la función descriptiva**, que consiste en la aportación de información sobre el estado real de una actuación o proyecto, programa, política, etc.; y **la función valorativa** que consiste en añadir a la información descriptiva un juicio de valor, lo más objetivo posible, sobre si el desempeño está siendo o no el adecuado, para orientar la posterior toma de decisiones que hace parte del denominado ciclo de monitoreo. (p. 3)

De acuerdo con la Oficina de Planificación Universitaria (OPLAU, 2021) de la UCR, los indicadores son “herramientas que se utilizan para establecer escalas de comparación entre lo logrado y lo planeado, de acuerdo con las metas establecidas” (p.5). Al respecto, el Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN – CR, 2018) determina en la “Guía de Indicadores”, que un indicador es aquella “medida que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planeados” (p. 11).

De tal forma, para la OPLAU (2021), los indicadores sirven para “fundamentar la toma de decisiones y realizar la rendición de cuentas sobre el uso que se le da a los recursos públicos asignados” (p. 5), mientras que para el MIDEPLAN - CR (2018) los indicadores ofrecen información cualitativa y cuantitativa para monitorear y evaluar actividades, procesos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos y políticas al

establecer “lo que será medido en relación con un objetivo determinado, pero no definen ni el cuánto ni en qué dirección se deberá medir o valorar dicho objetivo” (p. 11).

Así, los indicadores son herramientas o mecanismos que brindan información clave sobre un hecho, acción, proceso, tarea, actividad o procedimiento de una determinada gestión a la que se le asignan ciertos recursos y que necesariamente tienen que representar una relación entre variables.

Los indicadores aplicados a un sistema de monitoreo en compras públicas están llamados a brindar una visión de la realidad alrededor de ciertos aspectos que son considerados críticos y determinantes dentro de la organización. Son muchos los propósitos que tienen los indicadores, pero —en el área contractual pública— se destaca el de potenciar una mejor comprensión de las actividades institucionales en torno a las compras públicas. Al respecto, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSECR, 2017), al referirse a los indicadores indica que son importantes porque:

Conocer la estructura institucional permite identificar las áreas que tienen necesidades y que podrían afectar la eficiencia de los procesos o calidad de los productos generados. También identifica la ubicación de los recursos humanos y materiales, todos los procesos que se realizan y los respectivos encargados, así como actualizar conocimiento y mejorar los procesos a partir de recomendaciones de análisis previos. (p. 2)

En el caso de la dinámica en compras públicas que realiza la UCR, el empleo de indicadores es muy rudimentario, debido —principalmente— a que el monitoreo de esta función operativa no ha sido inherente al quehacer público de la institución. En dicha entidad, los esfuerzos se han enfocado en el fin, los objetivos, las metas y el estricto cumplimiento de la normativa vigente, pero no en la definición e implementación de métricas o indicadores orientados a verificar la eficiencia, efectividad, economía,

calidad, resultados e impactos que las compras públicas tienen en la institución y, sobre todo, en la población beneficiaria.

El diseño de cualquier conjunto de indicadores que sean definidos para verificar la dinámica de las compras públicas dentro de una institución tiene que:

● **Ajustarse a los aspectos relevantes:** en compras públicas, es clave identificar qué es lo que requiere ser medido. Para ello, es necesario determinar lo anterior en torno a aspectos tales como el proceso, producto, resultado e impacto, tal y como se indica en la siguiente tabla 34:

Tabla 34

Aspectos a Considerar en el Diseño de Indicadores en Compras Públicas

Aspecto	Descripción
Proceso	Las compras públicas están conformadas por una secuencia de acciones —proceso— que se llevan a cabo para lograr un fin determinado. Tal secuencia está compuesta por una serie de operaciones que se ejecutan siguiendo un orden específico y con un objetivo explícito.
Producto final	Las compras públicas son el efecto de un esfuerzo creador que tiene un conjunto de atributos tangibles e intangibles, orientados a solucionar una necesidad identificada.
Resultado	Las compras públicas son el resultado o la consecuencia de una serie de acciones (políticas, económicas, jurídicas y administrativas) que son necesario ejecutar para contribuir con la solución de un problema o necesidad que ha sido previamente identificada.
Impacto	Las compras públicas están llamadas a potenciar una transformación significativa como consecuencia de la integridad, transparencia, rendición de cuentas y una gestión eficiente, efectiva y de calidad en el proceso de gestión.

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

En materia de indicadores para el perfeccionamiento de la planificación institucional, conforme a la “Guía de Indicadores” del MIDEPLAN - CR (2018), los

indicadores conforman el pilar esencial para la toma de decisiones institucionales y tienen un papel importante en la ejecución de las actividades orientadas a lograr los objetivos planteados para el preciso cumplimiento de la legalidad y responsabilidad a la que está llamada la actuación pública. Por medio de los indicadores es posible obtener información objetiva, precisa y confiable sobre el desempeño de las compras públicas y, para lograrlo, el diseño tiene que considerar tres áreas esenciales: desempeño operativo, desempeño financiero y desempeño en el cumplimiento, conforme a la siguiente tabla 35:

Tabla 35

Áreas a Considerar en el Diseño de Indicadores en Compras Públicas

Área	Descripción
<p>Desempeño operativo</p>	<p>Se centra en metas específicas y conocidas, procedimientos claros, ejecución disciplinada y en el monitoreo enfocado y continuo. Este desempeño requiere que se tome en cuenta:</p> <p>La relevancia: los indicadores tienen que ser pertinentes y concentrarse en analizar los asuntos por los que son diseñados y creados.</p> <p>La efectividad: los indicadores tienen que evaluar el grado de obtención de los objetivos.</p> <p>La eficiencia: los indicadores tienen que diseñarse en relación con el costo de obtener los resultados planificados.</p> <p>La integridad: los indicadores tienen que tener relación con la capacidad para continuar brindando los resultados que se quieren a lo largo del tiempo.</p> <p>La sensibilidad: los indicadores tienen que diseñarse y construirse orientados a identificar, automáticamente, cualquier cambio en la confiabilidad de los datos.</p> <p>La precisión: los indicadores tienen que ser diseñados y creados con un margen de error aceptable.</p> <p>La accesibilidad: los indicadores tienen que ser fáciles de acceder, calcular e interpretar.</p>
<p>Desempeño presupuestario</p>	<p>Es fundamental monitorear si la actividad presupuestaria en compras públicas se gestiona de acuerdo con los principios y controles de la gestión financiera.</p>
<p>Desempeño en el cumplimiento</p>	<p>Es clave conocer el grado de sintonía que las compras públicas tienen con las leyes vigentes (políticas, decretos, regulaciones y estándares de conducta, entre otros).</p>

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

● **Definir metas:** las metas organizacionales se establecen de forma estratégica con el propósito de lograr los resultados planificados y encaminar las voluntades de todas las personas que conforman la entidad. Es decir, la organización reúne personas, ideas y capital para cumplir los objetivos planteados. Conforme a lo anterior, el TSECR (2017) expresa que en cuanto a indicadores “los criterios técnicos y las preguntas orientadoras que ayudan en la definición de una meta son: ¿cuánto?, ¿relación? y ¿tiene independencia? (pp. 3 - 4). Lo anterior se resume a continuación en la tabla 36:

Tabla 36

Preguntas y Criterios Orientadores para la Definición de Metas

Pregunta	Criterio
¿Cuánto?	Es necesario cuantificar lo que se pretende alcanzar.
¿Relación?	Es indispensable que cada meta esté definida en torno a los objetivos.
¿Tiene independencia?	Es clave que el cumplimiento no esté sujeto a otras dependencias o factores externos.

Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Guía Metodológica para la Elaboración de Indicadores: Resumen Ejecutivo*, del Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Julio 2017, pp. 3 - 4.

● **Definir una línea base:** mediante la definición de una línea base se puede conocer la manera como se ejecutan las compras públicas en un momento específico. En este sentido, Mora Portillo declara que “la línea base es el punto de partida esencial para el accionar institucional alrededor de la implementación de controles con base en la identificación de mejores prácticas” (comunicación personal, 21 de marzo de 2022).

Tabla 37

Características de Calidad Sugeridas en el Diseño de Indicadores en Compras Públicas

Característica	Pregunta	Descripción	Alto	Medio	Bajo
Relevancia	¿El indicador pretende medir aspectos de importancia vinculados con lo que se quiere medir?	Generar indicadores que consideren, dentro de todos los aspectos que se puedan medir, lo de mayor relevancia o importancia en relación con lo que se desea medir.			
Pertinencia	¿El indicador expresa lo que se quiere medir de forma clara y precisa?	Describir la situación o fenómeno determinado, objeto de la acción.			
Funcionalidad	¿El indicador es medible? ¿Responde a una necesidad real?	Verificar que el indicador sea medible, operable y sensible a los cambios registrados en la situación inicial. Responder a una necesidad real que haga necesaria su generación y su utilización.			
Homogeneidad	¿La información utilizada permite generar comparaciones?	Utilizar siempre la misma unidad de medida, de manera que el resultado sea siempre en una misma línea y pueda compararse y medirse.			
Disponibilidad	¿La información para calcular el indicador está disponible?	Construir indicadores a partir de variables sobre las cuales exista información estadística de tal manera que puedan ser consultados cuando sea necesario.			
Confiabilidad	¿De dónde provienen los datos?	Medir los datos bajo ciertos estándares y la información requerida debe poseer atributos de calidad estadística. Contar con datos suficientes, demostrables y auditables (verificables).			
Utilidad	¿El indicador es útil para lo que se quiere medir?	Permitir la toma de decisiones a partir de análisis y resultados.			
Claridad	¿El indicador se explica por sí mismo?	Expresar por sí mismo el fenómeno sin ser redundante con otros indicadores. Construir un solo indicador por proceso objeto de medición.			
Independencia	¿Se tiene el control de lo que se quiere medir?	Medir aquello que pueda ser controlable por la institución o por la intervención (política, plan, programa o proyecto), de forma que su proceder no dependa de factores externos.			
Costo razonable	¿Su costo es razonable en relación con los beneficios que reporta la información que brinda?	Justificar el costo de su generación respecto del uso que se le dará a la información que brinda, para la toma de decisiones.			
Oportunidad	¿La información que brinda el indicador es oportuna para tomar decisiones?	Evaluar el cumplimiento del “tiempo transcurrido entre su disponibilidad y el evento o fenómeno que ellos describan, pero considerado en el contexto del periodo de tiempo que permite que la información sea de valor y todavía se puede actuar acorde con ella. (OECD, 2003).			

Nota. Tomado de la obra: *Guía de Indicadores. Orientaciones Básicas para su Elaboración*, del Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, 2018, p. 43.

Brindar seguimiento: se enfoca en la observación minuciosa del desarrollo y la evolución del proceso de compras públicas. Es muy importante, pues consiste en comprobar si los indicadores cumplen su labor. La medición, evaluación, realimentación y aplicación de medidas correctivas, son parte de este proceso.

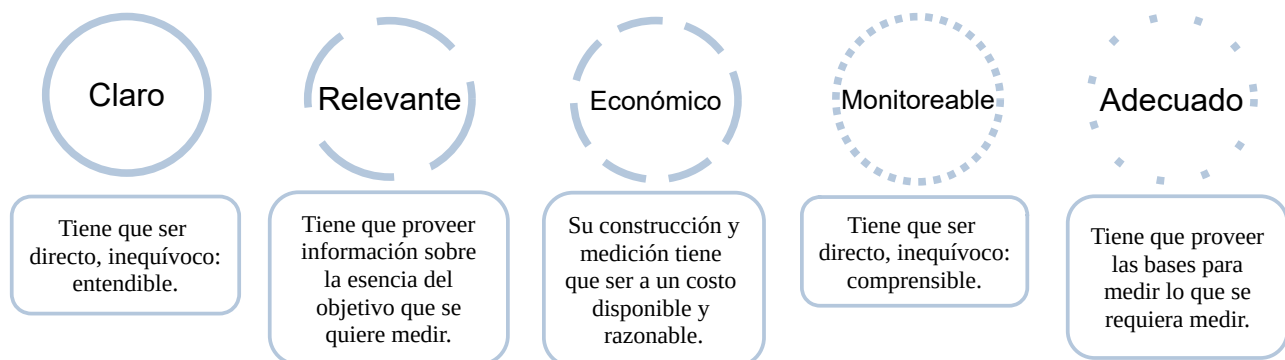
Tabla 38

Características SMART Sugeridas en el Diseño de Indicadores en Compras Públicas

Característica	Descripción
S	Específicos: tener una relación clara con la meta y el objetivo, y no orientarse a medir otra cosa.
M	Medibles: permitir una medición objetiva, confiable, concisa y verificable.
A	Alcanzables y realistas: tener claridad sobre los cambios que se quieren lograr conforme a las metas establecidas.
R	Relevantes: tienen que referirse a aspectos importantes sobre la función de compras públicas que ejecuta la institución.
T	Específicos en el Tiempo: clara definición del plazo en que se espera el cambio en la organización.

Nota. Tomado de la obra: *Guía de Indicadores. Orientaciones Básicas para su Elaboración*, del Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, 2018, p. 13.

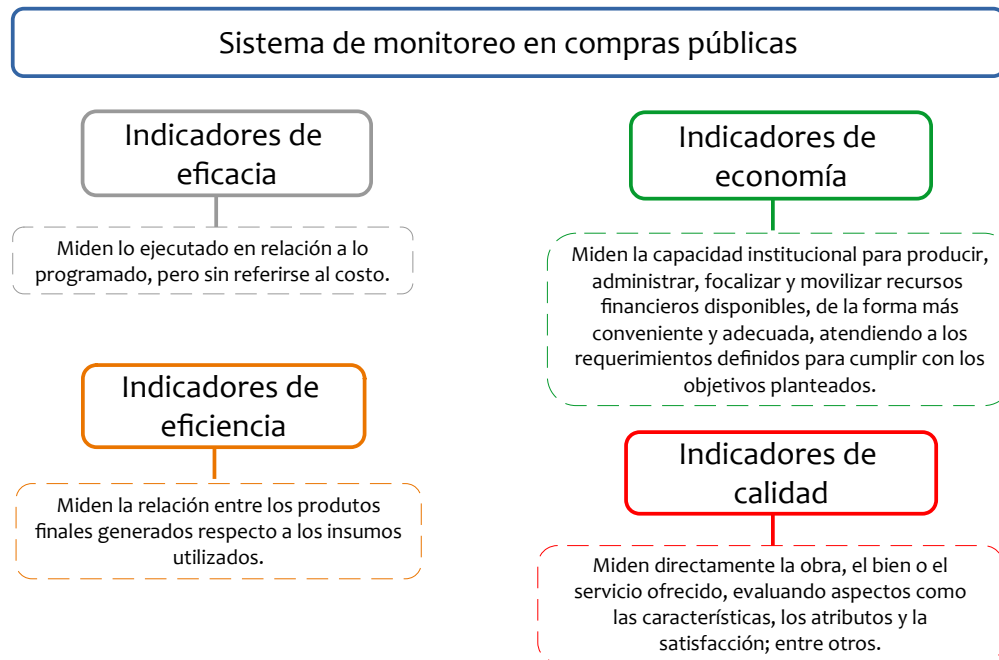
Otro modelo que hace referencia el MIDEPLAN - CR (2018) a las características fundamentales que tienen que presentar los indicadores es el modelo CREMA (Claro, Relevante, Económico, Monitoreable y Adecuado), el cual se especifica a continuación:

Figura 23*Características CREMA para los Indicadores en Compras Públicas*

Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Guía de Indicadores. Orientaciones Básicas para su Elaboración*, del Ministerio de Planificación de Costa Rica, 2018, p. 14.

● **Definir las características de los indicadores:** por la naturaleza de las compras públicas, se sugiere que los indicadores sean diseñados y creados con base en las características presentadas en las tablas 35, 36, 37 y 38 de este documento.

● **Definir los tipos de indicadores:** en compras públicas, los indicadores pueden ser de eficacia, eficiencia, economía y calidad. La siguiente figura 24 resume lo anterior:

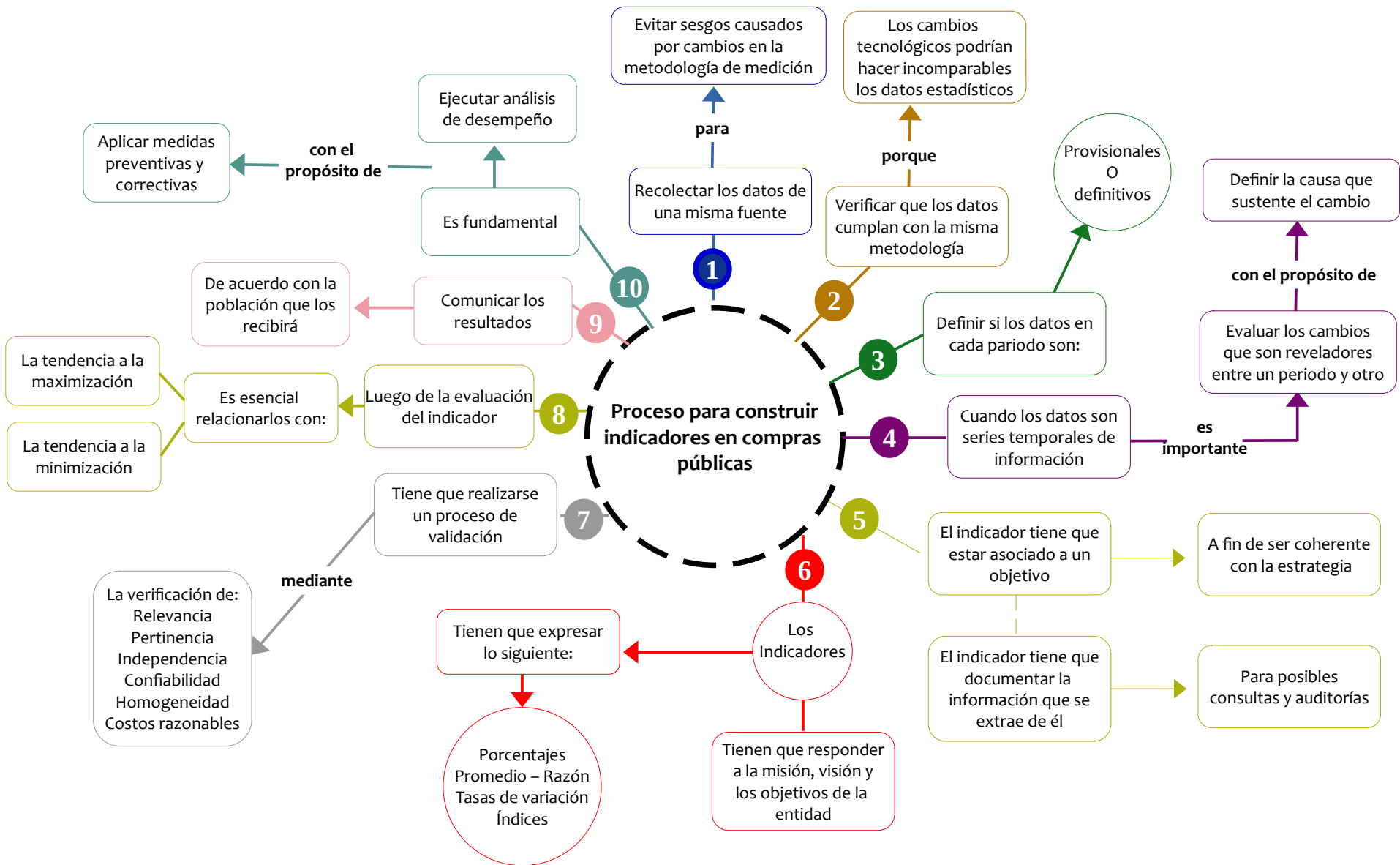
Figura 24*Definición de los Tipos de Indicadores en Compras Públicas*

Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Guía Metodológica para la Elaboración de Indicadores: Resumen Ejecutivo*, del Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). — Julio 2017, pp. 5 - 6.

● **Proceso para construir indicadores en compras públicas:** los indicadores son el corazón y centro de un sistema de monitoreo y, como lo indica el TSECR (2017), “conforman el pilar para la toma de decisiones en las instituciones, por ello tienen un papel importante en la ejecución de las actividades, así como con el cumplimiento de los objetivos y las funciones” (p. 3). En la siguiente figura 25 se muestra el proceso:

Figura 25

Proceso para Construir Indicadores en Compras Públicas



Nota. Tomado y adaptado de la obra: *Guía Metodológica para la Elaboración de Indicadores: Resumen Ejecutivo*, del Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Julio 2017, pp. 3 - 9.

5.3.14 La Ficha Técnica de Indicador Tipo para un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas

La ficha técnica de indicador tipo es un documento orientado a brindar la integridad, transparencia y rendición de cuentas necesarias, sobre la forma en que se calculan los valores de los indicadores, a fin de comunicar los detalles técnicos que facilitan su entendimiento y comprensión.

El propósito es describir de manera sencilla las características de cada indicador para propiciar una mejor interpretación y, con ello, que la institución pueda hacer los cálculos correspondientes. Sus componentes son:

- **Nombre del indicador:** es la denominación única y precisa que permite distinguir al indicador. Está llamado a ser un nombre único, claro, corto —máximo 10 palabras—, preciso y autoexplicativo. No tiene que incluir verbos en infinitivo y tiene que permitir identificar si su evolución será ascendente o descendente respecto de la línea base definida.
- **Objetivo:** describe la naturaleza y finalidad del indicador.
- **Proceso:** se refiere al procedimiento de compras públicas —planificación, contratación, importación, ejecución contractual, almacenaje, desalmacenaje— al que el indicador está vinculado.
- **Clasificación:** se sugiere hacer una clasificación A, B y C de indicadores.
- **Código:** se recomienda la asignación de un código de identificación a cada indicador.
- **Responsable:** cada indicador tiene que tener una plaza administrativa responsable de llevar a cabo su ejecución, depuración, perfeccionamiento y mejoramiento continuo.
- **Unidad de medida:** define si el indicador mide días, semanas, meses o años.

- **Ámbito de desempeño:** define si el indicador mide la relevancia, efectividad, eficiencia, integridad, sensibilidad, precisión, economía o calidad.
- **Expresión cualitativa / cuantitativa:** los indicadores pueden basarse en expresiones cualitativas o cuantitativas. Ambas tienen que responder a secuencias formales que permitan hacer interpretaciones consistentes en cualquier área de las compras públicas.
- **Frecuencia de la medición:** es necesario definir si la medición de los indicadores se hace de forma mensual, bimensual, trimestral, cuatrimestral, semestral o anual, entre otros.
- **Frecuencia del reporte o informe:** es clave definir si el reporte de la medición se hace de forma mensual, bimensual, trimestral, cuatrimestral, semestral o anual, entre otros.
- **Fuente de los datos:** es la fuente que se utiliza para construir el indicador, la cual es la que alimentaría las variables del indicador diseñado, creado e implementado. Tiene que ser siempre la misma para hacer comparaciones del indicador a lo largo del tiempo.
- **Procesamiento de los datos:** en este apartado se indica el método en que se basa la recolección de los datos para ser ordenados y analizados, a fin de lograr información estratégica y de calidad para ser analizada. Se espera un procesamiento y análisis de datos en tiempo real, precisamente porque las compras públicas que ejecuta la UCR requieren trabajarse conforme a una interacción activa del entorno para lograr un nivel alto de procesamiento analítico con un margen de segundos. La idea es procesar, priorizar y sincronizar los datos tan pronto como sea posible.
- **Responsable del procesamiento:** es muy importante identificar el puesto o la plaza administrativa encargada de generar el procesamiento.
- **Responsable de generar la información:** es sustancial identificar el puesto o la plaza administrativa encargada de generar la información.

● **Referencia:** en este punto se tienen que determinar las metas que se quieren obtener con cada indicador. Esta referenciación tiene que estar compuesta por ciertos lineamientos o parámetros, a partir de los cuales se determine si el cumplimiento del indicador es o no el adecuado. Tales lineamientos o parámetros tienen que ser especificados por la UCR, bajo criterios objetivos, avalados y justificados por personas expertas en compras públicas.

● **Criterio de desempeño:** es un estándar de calidad que brinda uniformidad en la ejecución del indicador. La implementación de criterios de desempeño puntuales, críticos, objetivos y correctamente establecidos en compras públicas podría asegurar una alta confiabilidad y validez en el sistema de monitoreo.

Es clave hacer referencia a la dirección al rumbo del resultado del indicador, de manera que permita conocer si el resultado obtenido está en la línea de lo deseado. En este sentido se podría considerar lo siguiente:

Tabla 39

Referencias y Rumbos Orientadores hacia la Definición de Metas

Referencia	Rumbo
Ascendente	La meta siempre es mayor que la línea base o dato que se toma como referencia al inicio del proceso de monitoreo.
Descendente	Si la meta deseada debe tener un resultado menor al establecido como línea base, al inicio del proceso de monitoreo.
Regular	Se presenta cuando el resultado mantiene el valor del indicador dentro de un determinado rango.
Nominal	Aquel expresado por todo indicador sin necesidad de compararlo en el tiempo, es decir, sin tomar en cuenta su historial.

Nota. Tomado de la obra: *Guía Metodológica para la Elaboración de Indicadores: Resumen Ejecutivo*, del Tribunal Supremo de Elecciones, 2017, p. 13.

Con base en lo anterior, las siguientes fichas técnicas sugieren indicadores en compras públicas que podrían utilizarse por la UCR:

Figura 26

Ficha Técnica A de un Indicador Tipo en Compras Públicas

Ficha técnica del indicador			
Perfil del indicador			
Nombre:	Porcentaje de cumplimiento del plan anual en compras públicas		
Objetivo:	Controlar la ejecución de los procedimientos en compras públicas institucionales de acuerdo con la programación anual definida		
Proceso:	Estratégico		
Clasificación	A	Código	01
Responsable:	Jefatura de la Oficina de Suministros (OS)		
Caracterización del indicador			
Unidad de medida		Ámbito de desempeño	
Porcentaje		Eficacia / Eficiencia / Efectividad	
Expresión cualitativa / cuantitativa			
Cantidad de procedimientos en compras públicas realizados		X 100	
Total de procedimientos en compras públicas programados en el plan de compras			
Recolección y procesamiento de la información			
Frecuencia de medición		Frecuencia de reporte	
Mensual		Mensual	
Presentación de los datos		Procesamiento de los datos	
Reporte		Sistema de monitoreo	
Responsable del procesamiento		Responsable de generar la información	
Administrador del sistema de monitoreo		Analista designado	
Niveles de referencia			
Observaciones sobre el desempeño obtenido		Criterio de desempeño	
		Excelente (entre 100% – 90%)	
		Bueno (entre 89% - 70%)	
		Necesita mejorar (menor a 69%)	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Figura 27

Ficha Técnica B de un Indicador Tipo en Compras Públicas

Ficha técnica del indicador			
Perfil del indicador			
Nombre:	Porcentaje de calidad de los procedimientos en compras públicas (PCPCP)		
Objetivo:	Obtener un criterio del desempeño institucional al realizar los procedimientos en compras públicas		
Proceso:	Operativo		
Clasificación	A	Código	02
Responsable:	Jefatura de la Unidad de Adquisiciones (UADQ)		
Caracterización del indicador			
Unidad de medida		Ámbito de desempeño	
Porcentaje		Calidad	
Expresión cualitativa / cuantitativa			
PCPCP: $\frac{\text{Total de procedimientos sin defectos, errores o incumplimientos}}{\text{Total de procedimientos elaborados}} \times 100$			
Recolección y procesamiento de la información			
Frecuencia de medición		Frecuencia de reporte	
Mensual		Mensual	
Presentación de los datos		Procesamiento de los datos	
Reporte		Sistema de monitoreo	
Responsable del procesamiento		Responsable de generar la información	
Administrador del sistema de monitoreo		Analista designado	
Niveles de referencia			
Observaciones sobre el desempeño obtenido		Criterio de desempeño	
		Excelente (entre 100% – 90%)	
		Bueno (entre 89% – 70%)	
		Necesita mejorar (menor a 69%)	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Figura 28*Ficha Técnica C de un Indicador Tipo en Compras Públicas*

Ficha técnica del indicador			
Perfil del indicador			
Nombre:	Tiempo de respuesta a los recursos presentados (TRRP)		
Objetivo:	Obtener el tiempo para dar respuesta a los recursos de objeción, apelación y revocatoria presentados por los proveedores		
Proceso:	Operativo		
Clasificación	A	Código	03
Responsable:	Asesoría legal		
Caracterización del indicador			
Unidad de medida		Ámbito de desempeño	
Días		Eficacia / Eficiencia / Efectividad	
Expresión cualitativa / cuantitativa			
TRRP: <u>Fecha límite para dar la respuesta - Fecha de la respuesta</u> Cantidad total de recursos presentados			
Recolección y procesamiento de la información			
Frecuencia de medición		Frecuencia de reporte	
Mensual		Mensual	
Presentación de los datos		Procesamiento de los datos	
Reporte		Sistema de monitoreo	
Responsable del procesamiento		Responsable de generar la información	
Administrador del sistema de monitoreo		Analista designado	
Niveles de referencia			
Observaciones sobre el desempeño obtenido		Criterio de desempeño	
		Excelente (entre 1- – 10 días hábiles)	
		Bueno (entre 11- – 19 hábiles)	
		Necesita mejorar (mayor a 19 días hábiles)	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Figura 29*Ficha Técnica D de un Indicador Tipo en Compras Públicas*

Ficha técnica del indicador			
Perfil del indicador			
Nombre:	Rapidez en la autorización de los procedimientos en compras públicas (RAPCP)		
Objetivo:	Conocer el tiempo de duración de los procedimientos en compras públicas desde el envío de los documentos iniciales hasta la autorización		
Proceso:	Operativo		
Clasificación	A	Código	04
Responsables:	Jefatura de la Unidad de Planificación Logística (UPL) y Jefatura de la Unidad de Adquisiciones (UADQ)		
Caracterización del indicador			
Unidad de medida		Ámbito de desempeño	
Días		Eficacia / Eficiencia / Efectividad	
Expresión cualitativa / cuantitativa			
RAPCP: <u>Fecha de recepción en la UADQ</u> – <u>Fecha de recepción en la UPL</u>			
Recolección y procesamiento de la información			
Frecuencia de medición		Frecuencia de reporte	
Mensual		Mensual	
Presentación de los datos		Procesamiento de los datos	
Reporte		Sistema de monitoreo	
Responsable del procesamiento		Responsable de generar la información	
Administrador del sistema de monitoreo		Analista designado	
Niveles de referencia			
Observaciones sobre el desempeño obtenido		Criterio de desempeño	
		Excelente (cantidad entre 1 – 10 hábiles)	
		Bueno (cantidad entre 11 – 19 hábiles)	
		Necesita mejorar (cantidad mayor a 19)	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Figura 30*Ficha Técnica E de un Indicador Tipo en Compras Públicas*

Ficha técnica del indicador			
Perfil del indicador			
Nombre:	Precisión presupuestaria institucional en compras públicas (PPICP)		
Objetivo:	Conocer la precisión presupuestaria de la institución en la planificación de las compras públicas		
Proceso:	Operativo		
Clasificación	A	Código	05
Responsables:	Jefatura de la Oficina de Suministros (OS)		
Caracterización del indicador			
Unidad de medida		Ámbito de desempeño	
Porcentaje		Eficacia / Eficiencia / Efectividad	
Expresión cualitativa / cuantitativa			
PPICP: $\frac{\text{Montos contratados}}{\text{Montos presupuestados}} \times 100$			
Recolección y procesamiento de la información			
Frecuencia de medición		Frecuencia de reporte	
Mensual		Mensual	
Presentación de los datos		Procesamiento de los datos	
Reporte		Sistema de monitoreo	
Responsable del procesamiento		Responsable de generar la información	
Administrador del sistema de monitoreo		Analista designado	
Niveles de referencia			
Observaciones sobre el desempeño obtenido		Criterio de desempeño	
		Excelente (entre 100% – 90%)	
		Bueno (entre 89% – 70% hábiles)	
		Necesita mejorar (menor a 69%)	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Figura 31*Ficha Técnica F de un Indicador Tipo en Compras Públicas*

Ficha técnica del indicador			
Perfil del indicador			
Nombre:	Porcentaje de paradas de los procedimientos debido a incidentes operativos (PPPIO)		
Objetivo:	Conocer el porcentaje de paradas debido a incidentes operativos que impiden la ejecución de los procedimientos contractuales		
Proceso:	Operativo		
Clasificación	A	Código	06
Responsables:	Jefatura de la Unidad de Adquisiciones (UADQ)		
Caracterización del indicador			
Unidad de medida		Ámbito de desempeño	
Días		Control del riesgo	
Expresión cualitativa / cuantitativa			
PPPIO: $\frac{\text{Total de paradas de lo procedimientos}}{\text{Total de procedimientos}} \times 100$			
Recolección y procesamiento de la información			
Frecuencia de medición		Frecuencia de reporte	
Mensual		Mensual	
Presentación de los datos		Procesamiento de los datos	
Reporte		Sistema de monitoreo	
Responsable del procesamiento		Responsable de generar la información	
Administrador del sistema de monitoreo		Analista designado	
Niveles de referencia			
Observaciones sobre el desempeño obtenido		Criterio de desempeño	
		Alto (entre 100% – 60%)	
		Medio (entre 59% – 40%)	
		Bajo (menor a 40%)	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

5.3.15 El Análisis de Actores

El análisis de los actores alrededor de la estrategia propuesta es fundamental para explicar y predecir el menor o mayor éxito que podría tener dentro de un contexto en el cual cada vez es más complejo definir el ámbito de la acción pública. Caracterizar a los actores significa crear la oportunidad de generar indicadores viables, factibles y legítimos de la estrategia que se plantea dentro de un contexto entrelazado para que refleje las posibilidades de éxito y, con ello, los resultados e impactos propios de su implementación.

A partir de la determinación del nivel de complejidad se podría conocer el veto o respaldo que se obtendría de cada actor de la UCR involucrado en la dinámica de las compras públicas institucionales y, con ello, estudiar, investigar, interpretar y reflexionar su incidencia para llevar a cabo la estrategia propuesta conforme al contexto desarrollado. La siguiente figura 32 define —con mayor detalle— la influencia que se podría obtener para vetar o respaldar la estrategia presentada:

Figura 32

Influencia para Vetar o Respalda una Acción

		Poder de decisión	
		Bajo	Alto
Respaldo	Alto	Se apoya	Se promueve
	Bajo	Ocurre indiferencia	Ocurre bloqueo

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

5.3.16 La Complejidad Alrededor de la Red de Actores

La dinámica contractual que ejecuta la UCR exige la identificación de los factores que intervienen en la capacidad decisoria de los actores determinantes, a fin de lograr los resultados e impactos planificados. El estudio, análisis, investigación y reflexión en torno a una estrategia aplicada a las compras públicas que realiza la UCR supone tomar en consideración varias dimensiones de análisis, dado que el éxito depende de la calidad de las relaciones entre los actores implicados.

Desde el enfoque institucional que caracteriza a la UCR, los actores tienen una participación determinante en la identificación de problemas, diagnósticos, soluciones, estrategias, recursos y ejecuciones. Una estrategia —como la presentada— exige un programa de acción dirigido en términos políticos que esté conformado por un conjunto de eventos relacionados y ordenados para lograr ciertas causas y efectos.

Evitar una alta complejidad en la implementación de esta estrategia es clave para el perfeccionamiento de las compras públicas que realiza la UCR. Para lograrlo, una estrategia activa brindaría legitimidad, claridad y altos estándares de gobernanza institucional, es decir, gran capacidad de gestión pública para acordar objetivos comunes, coordinar acciones para alcanzarlos y generar las acciones políticas, económicas, financieras, jurídicas y administrativas más adecuadas para conseguirlos.

Los factores principales que determinan la viabilidad, factibilidad y aceptación en torno a la posible institucionalización de la estrategia por las personas que fungen como autoridades administrativas de la UCR están entrelazados con la complejidad de los diferentes puntos de vista de los actores que intervienen y las relaciones que puedan establecerse entre ellos en el curso de las acciones que es necesario llevar a cabo para gestionar la estrategia.

Por lo anterior, los puntos de vista de los actores involucrados definen las decisiones, la intervención y la lógica de acción dentro del proceso, así como el grado de nivel que requiere el abordaje. Las decisiones están vinculadas a los

comportamientos de los actores, situación que Dente y Subirats (2014) aclaran al expresar que “la dificultad de introducir intencionalmente transformaciones en las modalidades de tratamiento de un problema colectivo depende de la dispersión de los recursos entre muchos actores con diferentes lógicas de acción y objetivos a menudo en contraste entre ellos” p. 132.

Con base en Dente y Subirats (2014), la complejidad se puede comprender como “una característica que se define a partir de la existencia de una pluralidad de puntos de vista dentro de los procesos. Dicha complejidad puede ser más o menos elevada y puede medirse solo si analizamos la red de los actores” p. 134.

La transformación organizacional tiene que dejar de ser vista como una política social que procura solo clasificar las necesidades para que sean atendidas por las instituciones. En realidad, una organización como la UCR constituye una constante complejidad homogénea, dado que en ella se crea una enorme cantidad de problemas con capacidad para reproducirse a una escala mayor, si no se abordan de forma prioritaria. El futuro de la UCR puede ser explorable y construible en la medida en que lo permita el poder de integración, responsabilidad, compromiso y voluntad que puedan ejercer sus autoridades como actores determinantes de la institución.

Reflexionar sobre los intereses, recursos, escenarios y alianzas es preguntarse sobre las probabilidades de que se lleve a cabo el cambio y la capacidad de realizarlo sin problemas para que se mantenga cuando finalice la ayuda y el apoyo externo, o bien, cuando las personas que lo han gestionado ya no formen parte de su estructura.

Desde una perspectiva participativa, se trata de empoderar a la red institucional, a fin de activar, estimular, fortalecer e intensificar las interacciones, tanto para la consecución de los objetivos comunes, como para el aprendizaje hacia la construcción de una entidad continuamente reflexiva e incisiva alrededor de los problemas más recurrentes.

En este sentido y, desde una perspectiva de política pública, se torna clave abordar el problema identificado hacia una mayor integración del tejido institucional de la UCR para evitar la vulnerabilidad. Se considera relevante detectar el liderazgo y la coordinación, a partir de un abordaje que permita articular actores, promover la cooperación y la solidaridad entre ellos, potenciar los recursos disponibles, promover la organización, canalizar nuevas demandas y desarrollar una mayor integración transversal. Lo anterior es clave para crear un mapa institucional motivador alrededor de las compras públicas.

El análisis de los actores brinda amplitud del contexto, una mayor perspectiva del alcance, el tiempo y el costo que son requeridos alrededor del contenido de la estrategia que se plantea y, sobre todo, el consenso —viabilidad política— que es necesario favorecer y potenciar para su implementación.

A partir de la siguiente matriz de actores es posible valorar las posibilidades de estabilidad y si los resultados justifican los esfuerzos y las inversiones previstas. Considerar la viabilidad permite definir una visibilidad interna / externa de incidencia pública que potencie una presencia activa y propositiva alrededor de producir redes y alianzas, incluir a las sedes universitarias de la entidad, diversificar la elaboración de propuestas viables construidas de forma colectiva con base en una comunicación que favorezca la mayor participación posible.

Desde una perspectiva generadora de compromiso, es necesario incluir, promover y adoptar métodos cooperativos de gestión interna, mediante una descentralización de responsabilidades, una participación activa, democrática, transparente e inclusiva para que pueda vincularse en la construcción de redes competentes e integradoras.

Tabla 40*Caracterización Cualitativa de Actores en Torno a la Implementación de una Estrategia de Monitoreo en Compras Públicas en la UCR*

Caracterización cualitativa de los actores institucionales en torno a la implementación									
Actores institucionales	Tipo de vínculo	Jerarquía y poder	Relación de intereses	Grado de implementación	Capacidad de gestión	Pertinencia	Posición	Interés	Influencia
Consejo Universitario	Público Estructural	Altos	Alta	Alto	Alta	Alta	Alta / Promoción	Alto	Alta
Rectoría	Público Estructural	Altos	Alta	Alto	Alta	Alta	Alta / Promoción	Alto	Alta
Vicerrectorías	Público Estructural	Altos	Alta	Alto	Alta	Alta	Alta / Promoción	Alto	Alta
Sedes Universitarias	Público Estructural	Medios	Alta	Media	Alta	Alta	Alta / Promoción	Alto	Alta
Oficina Jurídica	Público Contextual	Medios	Alta	Media	Media	Alta	Alta / Promoción	Alto	Alta
Oficina de Contral. Universitaria	Público Contextual	Medios	Alta	Media	Media	Alta	Alta / Promoción	Alto	Alta
Oficina Planificación Universitaria	Público Contextual	Medios	Media	Media	Media	Alta	Media / Apoyo	Medio	Media
Oficina Administración Financiera	Público Contextual	Medios	Media	Media	Media	Alta	Media / Apoyo	Medio	Media
Oficina Suministros	Público Contextual	Medios	Alta	Media	Alta	Alta	Alta / Promoción	Alto	Alta
Unidades Espec. en Compras	Público Contextual	Bajos	Baja	Baja	Media	Media	Media / Apoyo	Medio	Baja
Unidad de Mejora Continua	Público Contextual	Bajos	Alta	Baja	Alta	Media	Media / Apoyo	Alto	Media
Unidad de Gestión Ambiental	Público Contextual	Bajos	Alta	Baja	Baja	Media	Media / Apoyo	Alto	Baja

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Tabla 41

Medida de la Complejidad en Torno a la Implementación de una Estrategia de Monitoreo en Compras Públicas en la UCR

Dimensión de interés	Tipos de actores			
	Políticos institucionales	Expertos operativos	Interés determinante	Nivel de jerarquía decisoria
<p>Estructural</p> <p>(formalización, especialización, estandarización, jerarquía, autoridad, complejidad, centralización, competencia, implementación).</p>	<p>Consejo Universitario</p> <p>Rectoría</p> <p>Vicerrectorías</p> <p>Sedes Universitarias</p> <p>Oficina Jurídica</p> <p>Oficina de Contraloría Universitaria</p>	<p>Comisiones especializadas en compras públicas de cada instancia institucional.</p>	<p>Identificar de manera sistemática la calidad del desempeño de las compras públicas, analizar el avance y proponer acciones a tomar para lograr los objetivos, identificar los éxitos y los fracasos reales o potenciales lo antes posible y hacer ajustes oportunos en la ejecución.</p>	<p>Se espera que la iniciativa se promueva como consecuencia de un respaldo alto dentro de un contexto con un poder decisorio también alto.</p> <p>(ver figura 32)</p>
<p>Contextual</p> <p>(tamaño, tecnología, ambiente interno, objetivos, metas, cultura organizacional, resultados, impactos).</p>	<p>Vicerrectoría de Administración</p> <p>Unidad de Mejora Continua</p> <p>Facultades y Escuelas</p> <p>Centro de Investigación</p> <p>Institutos de Investigación</p> <p>Estaciones Experimentales</p> <p>Unidad de Mejora Continua</p> <p>Unidad de Gestión Ambiental</p>	<p>Oficina de Planificación Universitaria</p> <p>Oficina de Administración Financiera</p> <p>Oficina de Suministros</p> <p>Unidades Especializadas de Compras</p>	<p>Lograr un modelo de gestión en compras públicas conformado por un conjunto de tareas, actividades y procedimientos enfocados hacia la mejora interna de la entidad, a fin de aumentar su capacidad para lograr los propósitos de sus Políticas Institucionales y sus diferentes objetivos operativos de gestión pública.</p>	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

El contexto institucional de la UCR experimenta transformaciones importantes, debido a un pensamiento transformador conforme a las políticas institucionales que se han instrumentado. Como parte del cambio, tales políticas operan como incentivos para tomar decisiones particulares y generales, a fin de identificar e introducir nuevas zonas de transformación dentro de la entidad.

La naturaleza, intensidad y amplitud de la transformación continua que se espera de la UCR comienzan a transformar el entorno de muchos procesos de gestión pública universitaria. Nuevas estructuras de gestión, administración y organización se planifican en el contexto institucional como efecto de los procesos de ajuste incremental que conforman las políticas institucionales.

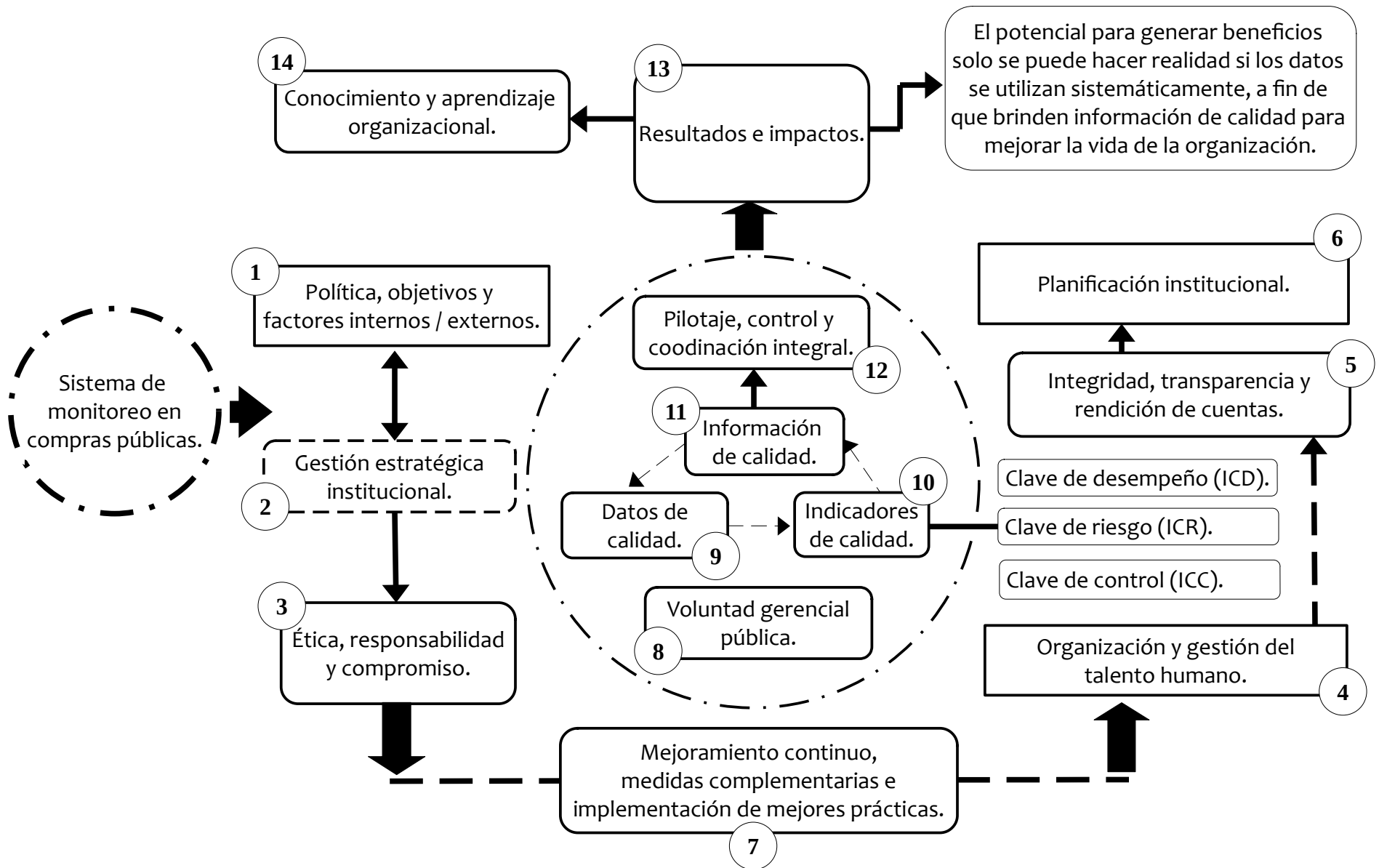
Con base en la anterior tabla 41, el análisis de los actores en torno a la complejidad de la estrategia presentada evidencia un contexto —político, económico, financiero, jurídico, administrativo y medioambiental— interno y externo muy propicio para incorporar a las compras públicas como tema urgente dentro de la agenda institucional con capacidad de generar transformaciones en las autoridades, funcionarios administrativos, docentes, estudiantes y proveedores alrededor del área.

Las compras públicas ocurren dentro de un entorno político complejo y dependiente de una actividad económica caracterizada por ciclos de inestabilidad que combinan períodos cortos de recuperación con prolongados ciclos de estancamiento y crisis, por lo que un factor —por parte de los actores— que podría incidir positivamente en la aceptación de la estrategia que se plantea es el relacionado con el aumento de la eficiencia, efectividad, resultados e impactos que se esperan de una actividad contractual consensuada y sistematizada en sus procesos.

El fortalecimiento de la UCR en compras públicas refiere a la capacidad de los actores de identificarlas y concebirlas como un proceso sistemático de gestión que requiere una dinámica de trabajo precisa en su visión para maximizar los beneficios en torno a sus propósitos, fines, impactos, efectos, resultados y productos que se pretenden lograr a través de ellas.

Figura 33

Marco de Referencia para Crear un Sistema de Monitoreo en Compras Públicas



Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

De acuerdo con Rodríguez Gutiérrez, “la institucionalización de una estrategia planteada dependerá de su posicionamiento como problema de aprendizaje, de ubicación y del uso de los recursos materiales, cognitivos y simbólicos en el tiempo, por parte de la población objetivo” (comunicación personal, 26 de marzo de 2021). La relevancia de la estrategia propuesta es fundamental considerarla desde la identidad y los valores de la UCR, mientras que la pertinencia, desde la transformación a la que está llamada a potenciar y realizar la entidad, a través de su modelo de gestión pública.

Con base en la anterior figura 33, la institucionalización de un marco estratégico en compras públicas podría requerir de un contexto organizacional enfocado en:

- La determinación de una visión específica y explícita del papel transformador de la estrategia en el modelo institucional.
- La identificación y transmisión de los beneficios a obtener dentro de la UCR.
- El aseguramiento de los recursos económicos internos suficientes para ejecutarla.

La identificación y establecimiento de la actuación colectiva —reglas de juego— sobre la estrategia, se definen en la medida en que tengan vigencia y se desarrollen sistemáticamente con continuidad en el tiempo. De tal manera, la estrategia podría perfilarse como expresión crítica y ética de mejoramiento continuo, manteniéndose fiel a sí misma en un marco constante de relevancia institucional.

Al considerar la caracterización cualitativa de los actores de la UCR involucrados, la discusión de la estrategia que se plantea está llamada a ocurrir dentro de un espacio muy político marcado por influencias mutuas y recíprocas alineadas a expectativas muy fuertes de los actores en cuanto a la integridad, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, efectividad, calidad, resultados, impactos, perfeccionamiento y optimización de las compras públicas que realiza la entidad. Se considera un ejercicio clave de gobernanza porque se refiere a la manera en que sucede la coordinación de una acción reconocida de interés público.

“La gestión de la universidad pública es el conjunto de estrategias dirigidas por personas y cuerpos colegiados de nivel directivo para garantizar el cumplimiento del proyecto educativo bajo condiciones sostenibles y viables institucionalmente”.

Carlos Mario Lopera Palacio, Antinomias, dilemas y falsas premisas que condicionan la gestión universitaria (2004, p. 618)

Capítulo VI

Lecciones Aprendidas, Recomendaciones y Conclusiones

6.1 Presentación

La realización de este estudio de caso ha permitido una mejor comprensión de la importancia que las compras públicas tienen para el Estado y sus instituciones. Como se ha indicado a lo largo de él, se trata de un área decisiva de la administración pública —entre otras disciplinas— con la capacidad para equilibrar una serie de relaciones, entre las que destacan la eficiencia financiera, la transformación de los mercados, la creación de oportunidades, la generación de empleos y la distribución de la riqueza, entre otros. A nivel estatal, su ejecución presupuestaria es muy alta, lo que demanda un serio control institucional que esté en constante actualización.

En la UCR, lo anterior se evidencia como forzoso, no solo porque las compras públicas demandan una enorme planificación y estimación anual, sino también por el impacto que provocan en la hacienda universitaria, en cuanto a la garantía del correcto uso de los recursos públicos y los resultados e impactos que tienen que evidenciarse ante la sociedad costarricense. Aunque los avances son muy significativos, todavía se denota dentro de la UCR la necesidad de un liderazgo de alto manejo técnico y con el cual sea posible un cambio definitivo en el control de la dinámica contractual.

A partir de la experiencia y la observación de una realidad ya existente en compras públicas, se ha llevado a cabo una determinada descripción y explicación conforme a algunas bases teóricas, conceptuales y técnicas que —dentro de un contexto organizado— podrían servir para implementar un sistema de monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR. Se dejan las puertas abiertas para que se

realicen los estudios de prefactibilidad y factibilidad que sean necesarios para una posible implementación dentro de la entidad.

Con base en lo anterior, el capítulo V —Lecciones Aprendidas, Recomendaciones y Conclusiones— expone lo más sobresaliente en función del tema que originó la propuesta.

6.2 Lecciones Aprendidas

- Los compromisos de las instituciones públicas son múltiples, complejos y constantes y están orientados al tratamiento y solución de las demandas políticas, económicas, financieras, jurídicas y administrativas que conforman la agenda de acciones a llevar a cabo para trascender hacia mejores servicios. La intervención de la gestión pública en todos los quehaceres sociales es parte del objetivo esencial de modificar y solucionar aspectos puntuales para mejorar un determinado campo de acción que favorezca a la población.
- Las compras públicas son parte de la planificación estratégica del Estado y demandan una ejecución de calidad. Dependen de una organización política, económica, jurídica y administrativa cuyas principales características son: garantizar eficiencia, efectividad y calidad en su gestión.
- Las compras públicas son elementos primordiales para que la UCR pueda cumplir con su misión institucional. Por tal razón y por la gran incidencia que tienen en el gasto de la entidad es decisivo que se promueva el monitoreo y control en todo su proceso, no solo para investigar y sancionar eventuales hechos irregulares, sino también para ser congruentes con una gobernanza institucional capaz de organizarse de acuerdo con sus objetivos.
- Un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la UCR tiene que ser independiente y no pertenecer, de ninguna forma, a la OS para que no sea absorbido por esta. El sistema está llamado a ser independiente y a tener libertad

para recomendar y vincular —sin distractores— que puedan crear subjetividad o vacíos que incidan en la calidad de la gestión.

- Se detectan tres elementos que tienen que asegurarse para que un sistema de monitoreo sea exitoso: **a)** que la propuesta contenga voluntad política o un acuerdo de implementación entre los actores, **b)** que exista valor y sea beneficioso para la institución, y **c)** que la propuesta sea implementada por medio de una estrategia que se caracterice por procedimientos operativos bien articulados y llevados a cabo por personas que estén preparadas para hacerlos realidad.
- Por medio de un sistema de monitoreo, la UCR podría acceder a información oportuna y efectiva sobre el comportamiento de las variables críticas, por medio de los indicadores que hayan sido previamente definidos. Un sistema de este tipo permitiría a la UCR analizar la situación de los procesos internos desde un punto de vista global, al unir todas las áreas y departamentos con una única finalidad: medir el resultado de una gestión respecto del cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.
- La UCR está llamada a constituirse en una fuente esencial de constante perfeccionamiento de su gestión pública, al velar por la calidad y pertinencia de sus servicios y llevar a cabo un modelo de gestión pública que impacte positivamente en la población costarricense.
- En una economía caracterizada por el conocimiento, se requiere el control preciso de los procesos que caracterizan a las organizaciones como expresiones concretas del aprendizaje que se espera de ellas. Los nuevos modelos de gestión imponen a cada sede universitaria y recinto —que conforman a la UCR— el deber de una participación activa para generar mayores niveles de competitividad hacia el perfeccionamiento de las compras públicas como elementos sustanciales para la docencia, investigación, acción social, crecimiento, innovación y desarrollo.

- Para las instituciones estatales, los datos tienen que significar el corazón de la gestión pública que ejecutan, dado que la inteligencia de ellos es la generadora fundamental de transformación continua. En el caso de la UCR, los datos están llamados a convertirse en una prioridad interna dentro de ella, pues su ausencia impide cumplir con una gestión administrativa de mayor calidad.

6.3 Recomendaciones

- Se recomienda un sistema de monitoreo con el que sea posible controlar todos los procesos que resultan de la dinámica contractual de la UCR y que signifique un modelo neurálgico sistemático e incremental que le permita a la entidad conocer —en tiempo real— las brechas existentes y definir las pautas que son indispensables para lograr un estado de control estratégico de alto nivel.
- Que la estrategia signifique una propuesta contextual y progresiva para que la UCR crezca ordenadamente, mediante la adopción de mejores prácticas de gestión administrativa en compras públicas. Las sedes universitarias son claves en esta coyuntura en cuanto al cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos, al procesar los datos suficientes y oportunos para generar información que permita una toma de decisiones que mejore el funcionamiento institucional.
- Es clave el diseño de un plan de implementación para cerrar brechas, a partir del cual la UCR pueda alinearse sobre las políticas, objetivos y metas institucionales definidas para mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión y, con ello, optimizar los niveles de calidad y perfeccionar la definición, estandarización, trazabilidad y control de los procesos propios de la gestión interna, operativa y estratégica en compras públicas.
- Es indispensable utilizar el conocimiento de forma eficiente, efectiva y con capacidad para aplicarlo a la dinámica en compras públicas.

- El sistema de monitoreo tiene que evitar —en todo caso— la duplicación de funciones con otros órganos internos de la UCR que realicen actividades similares, precisamente para no incurrir en el trabajo de otras oficinas administrativas, institutos o centros de la institución. El acceso permanente a los datos es determinante en la conformación y el mantenimiento del sistema, por lo que ellos no pueden restringirse bajo ninguna circunstancia.
- Sustentar la estrategia planteada en torno a un enfoque que oriente en el uso eficiente y efectivo de las herramientas del modelo, de tal forma que pueda significar una ventana de oportunidad para alcanzar los cambios necesarios en el área. Por sus características intrínsecas, el enfoque de gestión para resultados podría alinaerse perfectamente con el mejoramiento de la eficiencia y efectividad para lograr mejores impactos organizacionales. Asimismo, por medio de la llamada cadena de resultados —como forma sistemática de presentar un modelo lógico que relaciona los insumos y las actividades planificadas para la transformación con los impactos y resultados esperados como consecuencia de tal relación— se podrían organizar y ordenar las intervenciones de los diferentes actores que conforman el área y asignar responsabilidades dentro de una perspectiva de corto y mediano plazo.
- Considerar que el valor de una política no tiene que medirse solo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada, lo cual se podría tornar difícil en cuanto a lograr el esfuerzo coordinado y cooperativo de todas las instancias universitarias que conforman la UCR. Al respecto, la implementación de la estrategia planteada constituye una tarea que demanda la consolidación de herramientas conceptuales útiles que signifiquen una verdadera alternativa para comprender lo que este tipo de implementación ofrece.
- El monitoreo de las compras públicas que realiza la UCR tiene que ser realizado de forma sistemática, a fin de crear capacidades digitales y humanas que permitan la adecuada gestión operativa del área de forma integral, transversal y multifactorial.

- Realizar un estudio de prefactibilidad —que considere las variables de mercado, técnicas, financieras, económicas y sociales, así como medioambientales— para precisar la viabilidad y factibilidad de la propuesta planteada.

6.4 Conclusiones

- La administración pública funciona dentro de un medio político que constituye el hecho central de la dinámica administrativa del Estado, por lo que las compras públicas —como función esencial que impulsa esa dinámica estatal— tienen una estrecha relación con la eficiencia y efectividad institucional, entre otros, para el bienestar social, por lo que requieren de un adecuado monitoreo y control.
- Es clave que la UCR conozca y comprenda el entorno que caracteriza la función en compras públicas que realiza, a fin de que la entidad analice el contexto, lleve a cabo mejores inversiones y una gestión operativa correcta, al asignar los recursos públicos con un enfoque integral y de forma apropiada. Al conocer lo anterior, la entidad podría realizar una ejecución más efectiva que garantice mejores resultados e impactos.
- El proceso adquisitivo de obras, bienes, servicios y materias primas que se ejecuta en la UCR es cuantioso, tiene diversas características, es parte de una asignación presupuestaria planificada y responde a una importante toma de decisiones, por lo que requiere un modelo sistematizado para el procesamiento de los datos, a fin de generar información de calidad que permita crear conocimiento y obtener aprendizaje.
- La UCR —por la complejidad de sus procesos contractuales en obras, bienes, servicios y materias primas— requiere una herramienta que le permita dar seguimiento eficiente y efectivo a cada uno de ellos. La creación e implementación de un sistema de monitoreo para las compras públicas de la entidad se constituye en una opción para brindar de calidad a toda la gestión adquisitiva que se genera dentro de la institución.

- Es relevante que la UCR potencie la calidad de su dinámica adquisitiva y, para ello, un sistema de monitoreo en compras públicas se puntualiza como una herramienta clave para lograrlo.
- Un sistema de monitoreo es un instrumento administrativo que se diseña, crea e implementa para procesar datos, generar información, crear conocimiento y adquirir aprendizaje en torno a los procesos internos de una organización. A partir de él, se obtiene información permanente e integral sobre el desempeño de cada proceso operativo, a fin de autoevaluar la gestión y tomar medidas correctivas o preventivas, según sea el caso.
- La UCR necesita un sistema de monitoreo en compras públicas eficiente, efectivo y fiable, con capacidad para asimilar el nuevo conocimiento y adaptarlo a las necesidades de la entidad. Se requiere un sistema dinámico de información que facilite el procesamiento, difusión y comunicación efectiva de los datos que generan las compras públicas en la UCR.
- Con la concreción de un sistema de monitoreo en compras públicas, la UCR podría maximizar el uso de los recursos públicos y perfeccionar los intereses colectivos alrededor de una idea de eficiencia y efectividad. Desde la gestión pública significa una oportunidad para trascender, a partir de la sistematización de los datos que provengan de la dinámica adquisitiva que se ejecuta dentro de la UCR, para integrarlos con sus políticas internas. El contexto en el que emerge el sistema de monitoreo modelado equivale a un mecanismo para potenciar el control institucional en compras públicas, mediante información permanente y confiable.

Referencias

- Acosta, S.I.; y Plata, O.J. (2016). Participación, colaboración, transparencia y datos abiertos. Tras la definición de gobierno abierto. *Revista Teuken Bidikay*, (09), 209 – 222. <https://revistas.elpoli.edu.co/index.php/teu/article/view/1016/840>
- Aguilar, L. F. (2020). La gestión del conocimiento en la administración pública: una introducción. *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, (1 - 15).
- Alcaldía de Medellín. (s.f.). *El valor estratégico de las compras públicas*. Feria de la transparencia a la luz de la confianza. Medellín, Colombia.
- Alfaro Barbosa, J.M.; Limón Rodríguez, B.; Martínez Turanzas, G.A.; y Tijerina Medina, G. (2014). *Ambiente y sustentabilidad*. Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Unidad de Aprendizaje Fundamental. Primera Edición, México: Grupo Editorial Patria SA de CV.
- Almuiñas Rivero, J. L. *et al.* (Mayo de 2011). *El control estratégico: una perspectiva en construcción en las Instituciones de Educación Superior*. [Discurso Principal] En ponencia presentada en el Evento Provincial Universidad 2012, Instituto Superior de Arte, La Habana, Cuba.
- Arendt, L. A.; Priem, R. L.; y Ndofor, H. A. (2005). A CEO-Adviser Model of Strategic Decision Making. *Journal of Management*, v. 31, n. 5, pp. 680 - 699.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2016). *Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-sistemas-de-monitoreo-y-evaluaci%C3%B3n-Hacia-la-mejora-continua-de-la-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Innovación en los métodos de compras públicas en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Innovaci%C3%B3n-en-los-m%C3%A9todos-de-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Casos-de-estudio.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (BID). (18 de marzo de 2020). *Avances y desafíos para una mejor gobernanza e integridad en América Latina y el Caribe* [mensaje en un blog]. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/panorama-administraciones-publicas-2020-avances-y-desafios/>
- Bernaldo de Quirós, M. L.; y Rodríguez, M. P. (2014). La sistematización como forma de producción de conocimiento científico, desde una perspectiva no positivista. *Revista Confluencia*, año 1, número 4, pp. 1 - 17.

- Boisier, S. (2017). *Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*. ILPES, Documento 97/39, Serie Ensayos, Santiago, Chile.
- Boletín Oficial del Ministerio de Defensa de 2020. (2020). [Ministerio de Defensa de España] Otras Disposiciones, Normas. 12 de junio de 2020. Sec. V. Número 118.
- Capello M.; y García, G. (2015). Gasto público eficiente: propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales. *Actualidad Económica, Revista Especializada en Ciencias Económicas*, 25 (85), 5-6.
- Castillo, S. (2017). *Taller de planificación de adquisiciones y consultorías para proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. San Salvador, El Salvador.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (2021). *Convention on the Organization for Economic Cooperation and Development*. https://www.cvce.eu/en/obj/convention_on_the_organisation_for_economic_cooperation_and_development_paris_14_december_1960-en-1b73691f-61b0-4542-be6e-18c1b8ddc555.html
- Choo, C. W. (1999). *La organización inteligente: el empleo de la información para dar significado, crear conocimiento y tomar decisiones*. México DF, México: Oxford University Press.
- Citroen, C. (2011). The Role of Information in Strategic Decisionmaking. *International Journal of Information Management*, v. 31, n. 6, pp. 493 - 501.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2020). *Acerca de la gestión pública*. <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Comisión Europea (CE). (2011). *Hacia un mercado europeo de contratación pública más eficiente*. Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE, COM-15 final, 27 de enero, Bruselas, Bélgica.
- Constitución Política de la República de Costa Rica [Const]. Artículo 11. 7 de noviembre de 1949.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2009). *Normas de control interno para el sector público* (Informe DFOE-ED-IF-82-2009). https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2010/SIGYD_D_2010002585.pdf

- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2009). Normas de control interno para el sector público (N-2-2009-CO-DFOE). <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/normas-control-interno-para-sector-publico.pdf>
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2011). *Conceptos básicos sobre control interno*. https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Conceptos_Basico_SCI_teoria.pdf
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR). (2019). *Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: beneficios y ahorros de la unificación*. Publicaciones CGR, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf>
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2020). *Informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de planificación institucional, ejecución y evaluación presupuestaria en la Universidad de Costa Rica*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020020968.pdf
- Coroan, A. y Campos, E. (2012). *Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas*. [Archivo PDF] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5182/9.pdf>
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (01 de junio de 2021). *Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los datos abiertos*. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/06/menos-corrupcion-en-las-contrataciones-y-compras-publicas-gracias-a-los-datos-abiertos/>
- Corvalán, J.G. (2018). Digital and Intelligent Public Administration: transformations in the Era of Artificial Intelligence. *Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, (11), 55 — 87. DOI: 10.21056/aec.v18i71.857
- Dente, B.; y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Devinney, T.; Midgley, D.; y Soo, CH.W. (2018). The Process of Knowledge Creation in Organizations, University of New South Wales - INSEAD (Francia), <http://www.unsw.edu.au>.
- Evans, B. K.; y Fisher, D. G. (1992). A Hierarchical Model of Participatory Decision-Making, Job Autonomy and Perceived Control. *Human Relations*, v. 45, n. 11, pp. 1169 - 1189).

- Gómez Foronda, S. (2021). *Organizaciones inteligentes*. Penguin Random House Grupo Editorial, Madrid, España: Editorial B de Bolsillo (ediciones B). DOI: 10.1596/978-0-8213-8186-1
- Görgens, M.; y Kusek, J. Zall. (2009). Making Monitoring and Evaluation Systems Work. A Capacity Development Toolkit. The World Bank (BM).
- Grandori, A. (2010). A Rational Heuristic Model of Economic Decision Making. *Rationality and Society*, v. 22, n. 4, pp. 477 - 504.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; y Baptista Lucio, M.P. (2014). *Metodología de la investigación*. Editorial McGraw Hill Education.
- Hirokawa, R.; y Johnston, D. (1989). Toward a General Theory of Group Decision Making: Development of an Integrated Model. *Small Group Behavior*, v. 20, n. 4, pp. 500 - 523.
- Kanner, M. D. (2005). A Prospect Dynamic Model of Decision Making. *Journal of Theoretical Politics*, v. 17, n. 3. pp. 311 - 338.
- Ley General de Administración Pública (Ley 6227). Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Ley General de Control Interno (Ley 8292). Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Ley General de Contratación Pública (Ley 9986). Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Lieberman, L. M. (1980). A Decision-Making Model for In-grade Retention (Nonpromotion). *Journal Learning Disabilities*, v. 13, n. 5, pp. 40 - 44.
- Linders, D. (2012). From E-government to We-government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media. *Government Information Quarterly*, 29 (4), pp. 446 — 454. DOI: 10.1016/j.giq.2012.06.003
- Medina Giopp, A. (s.f.). *Gestión de compras y contrataciones de estudios de evaluación y programas públicos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2010). *Plan estratégico para la modernización de las compras públicas: nueve estrategias para mejorar el impacto del estado en el mejoramiento de la comunidad y en el crecimiento económico*. Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (DGABCA). San José, Costa Rica.

- Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica. (2018). *Guía de Indicadores. Orientaciones básicas para su elaboración*. Área de Evaluación y Seguimiento, San José, Costa Rica.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/lny9wiulTiy3QZdWrvq0ew>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Estudios de gobernanza pública. Aspectos Claves*. www.oecd.org/gov
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Estudios de gobernanza pública. Buena gobernanza, del proceso a los resultados*.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas (MAPS)*.
https://www.oecd.org/gov/public-procurement/ES_MAPS_Draft_consultation.pdf
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2018), *Panorama de las administraciones públicas 2017*, OECD Publishing, Paris / Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2021) (25 de Mayo de 2021). *La OCDE y Costa Rica: una relación mutuamente beneficiosa*.
<https://www.oecd.org/latin-america/paises/costarica/>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*.
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). *Recomendación del Consejo sobre contratación pública*.
[https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion Publica-ES.pdf](https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf)
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. [Archivo PDF] <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pintos Santiago, J. (2013, s.m.). *La transparencia de los contratos administrativos en la nueva Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Aletheia: Cuadernos Críticos de Derecho, número 1 - 2013, pp. 35 - 41.
http://www.liberlex.com/archivos/transparencia_lcsp.pdf

- Ponce Talancón, H. (2007). La matriz FODA: alternativas de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Revista Enseñanza e Investigación en Psicología*. Vol.12, num.1:113-130, Ixtapalapa, México.
- Procuraduría General de la República. (s.f.). *Ley general de control interno*. https://www.pgr.go.cr/transparencia/control-interno/compendio-de-normativa/ley_general_de_control_interno/
- Pulido Castebianco, D. P.; González Marín, L. L.; y Quintana González, E. (2018). *Guía metodológica de observación sistemática*. Producto de Investigación. Subdirección de Cultura Ciudadana y Gestión del Conocimiento https://www.webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZljKNNofDoJ:https://web.observatoriopyba.co/wp-content/uploads/2019/10/D34_Gui%25CC%2581a-metodolo%25CC%2581gica_Me.pdf+%&cd=17&hl=es-419&ct=clnk&gl=cr#12
- Ramos Bañobre, J. M.; Rhea González B. S.; Pla López R. V.; y Abreu Valdivia O. (2016). *La sistematización como metodología, método y resultado científico investigativo en la práctica educativa*. [Archivo PDF]
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2019). *Llamado a expresiones de interés para la elaboración de un documento de investigación sobre medición de progreso e impacto en compras públicas sustentables*. Organización de Estados Americanos (OEA).
- Rezzoagli, B. A. (2016). Contratación pública para objetivos y resultados: aproximación y discusión teórica. Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, *Revista de Derecho Público No.37*, pp. 4 - 23.
- Rivas Tovar, L.A.. (2015). *La definición de variables o categorías de análisis*. Instituto Politécnico Nacional, México. https://www.researchgate.net/publication/286288002_Capitulo_6_La_definicion_de_variables_o_categorias_de_analisis
- Rocancio, G. (30 de noviembre de 2018). *¿Qué son indicadores de gestión o desempeño (KPI) y para qué sirven?* Pensemos. <https://gestion.pensemos.com/que-son-indicadores-de-gestion-o-desempeno-kpi-y-para-que-sirven>
- Segovia, R. (15 - 16 de febrero de 2018). *La contratación pública en Latinoamérica* [Discurso principal]. Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, Argentina.

- Semanario Universidad. (2018). *Cuatro de cada diez instituciones públicas siguen fuera del sistema digital para compras estatales*. País. Edición 2245. Del 12 al 15 de septiembre de 2018. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). *Manual de calidad*. https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/manual_calidad.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). *Guía metodológica para la elaboración de indicadores: Resumen Ejecutivo - Julio 2017*. https://www.tse.go.cr/formularios/DE/Gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20indicadores_Resumen%20Ejecutivo.pdf
- Universidad de Costa Rica. (2020). *Políticas Institucionales 2021 - 2025*. https://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx_ucruniversitycouncildatabases/normative/politicas_institucionales_2021-2025.pdf
- Universidad de Costa Rica. (2021). *Guía para la construcción de indicadores en las unidades ejecutoras*. <https://oplau.ucr.ac.cr/publicaciones/descargas/category/20-manuales-indicadores>
- Valle, O.; y Rivera, O. (2008). *Monitoreo e indicadores. Texto de apoyo al proceso de construcción de un Sistema Regional de Indicadores sobre Atención y Educación Inicial*. [Archivo PDF] <https://dds.cepal.org/redesoc/publication?id=571>
- Varela Arévalo, L. (2015). Gobernanza y administración pública inteligente: un enfoque novedoso para una gestión revitalizada. ICAP — *Revista Centroamericana de Administración Pública*, pp. 187 - 225.
- Wixom, B., y Watson, H. (2010), The BI - Based Organization. *International Journal of Business Intelligence Research*, 1: pp.13 - 21.
- Zambrano, R.; y Addati, G. (07 de abril de 2021). *Big Data y Business Analytics* — Las empresas que no usen datos se quedarán atrás [discurso principal]. Conferencia en modalidad virtual de ADEN International Business School. Buenos Aires, Argentina.

Glosario

El siguiente apartado fue creado mediante las fuentes de información utilizadas a lo largo del estudio de caso, así como de sugerencias recibidas por personas expertas en diversas disciplinas.

Aprendizaje: proceso de cambio en el comportamiento de una persona generado por la experiencia. Implica la adquisición y la modificación de valores, principios, estrategias, habilidades, creencias, actitudes y conocimientos. El aprendizaje significativo es un aprendizaje relacional: la relación entre el nuevo conocimiento y los conocimientos anteriores, las situaciones cotidianas, la propia experiencia y las situaciones reales, entre otros.

Campo de observación: es una franja que permite una mayor concentración en un espacio más amplio, por más largo tiempo y que contribuye a ampliar el conocimiento que se puede obtener de algo. En los sistemas de monitoreo es posible implementar estas zonas para mostrar vistas generales y aumentos que permitan ubicar, con mayor facilidad, contenidos que sean estratégicos para tomar decisiones.

Capacidad: habilidad para cumplir con las obligaciones y los objetivos con base en los recursos financieros, administrativos, humanos e infraestructura existentes.

Ciclo de las compras públicas: secuencia de actividades relacionadas que abarca la identificación de necesidades, planificación de las compras, adquisición, ejecución contractual, desalmacenamiento y almacenaje, así como todo lo relativo al monitoreo, evaluación y control.

Compras públicas: es un conjunto de acciones operativas que conforman la dinámica adquisitiva que realiza el Estado a través de sus entidades. Se conciben como instrumentos de desarrollo que incorporan a diversos sectores sociales dentro del proceso económico general, a fin de crear cierta dinámica dentro de la economía nacional para generar empleo, canalizar inversiones y desarrollar productos. El Estado

—con su enorme poder de compra— tiene la capacidad de influir en el desarrollo, bienestar, fomento de la producción y comercialización de las obras, bienes, servicios y materias primas más adecuadas en términos políticos, económicos, financieros, jurídicos, sociales y medioambientales.

Confiabilidad: se refiere a la producción de resultados consistentes y coherentes. Significa que los datos utilizados son suficientes y demostrables. Al referirse a este concepto, el TSE (2017) indica que “debe quedar clara la fuente de datos sobre la cual verificar el cumplimiento” y que una pregunta que podría orientar mejor su comprensión es: “¿Se encuentra la información disponible?” (p. 9).

Conocimiento: es el resultado de reflexionar sobre el análisis de una información conforme a experiencias, ideas, valores, principios, opiniones y sobre uno o varios análisis especializados. El conocimiento permite confrontar la información con el contexto, a fin de lograr una interpretación ampliada de lo expuesto por esa información.

Costos razonables: es la sumatoria de los costos incurridos. En cuanto a los indicadores, se refiere al costo incurrido para crear la información necesaria para generar uno o varios indicadores. Al referirse a este concepto, el TSE (2017) indica que una pregunta que podría orientar mejor su comprensión es la siguiente: “¿El beneficio de la información es mayor que el costo de obtenerla?” (p. 9).

Cualitativo: enfoque orientado a revelar las características de una cosa. Se emplea para dar un nombre o definir cualidades apreciativas relacionadas con el modo de ser o sus propiedades. Resalta las características de alguna persona, animal, objeto, zona o lugar, así como la calidad que presentan y las diferencias de comprender un fenómeno, haciendo una interacción sobre lo que es real con base en análisis particulares.

Cuantitativo: enfoque orientado a mostrar las cantidades de una persona, animal, objeto, cosa o elemento. Es un análisis de datos para extraer información, a fin de lograr una estructura exacta, crear conocimiento y generar aprendizaje.

Dato: es el atributo al resultado directo de una medición y que puede ser recolectado por una persona, un instrumento de supervisión o existir en una base de datos. Un dato único no permite tomar una decisión para llevar a cabo una o varias acciones.

Eficacia: enlaza los objetivos y su seguimiento, por medio de un sistema de información que permite informar los aspectos básicos de la gestión evaluada. Mide lo ejecutado respecto a lo programado.

Eficiencia: mide la relación entre los productos finales generados con respecto a los insumos utilizados, el control de los recursos o las entradas dentro de un proceso. Se centra en la relación que ocurre entre los recursos y su grado de aprovechamiento.

Estudio de preinversión: es la etapa o fase técnica del ciclo de vida del proyecto en la que se confecciona el documento de proyecto. En ella se realizan todos los estudios y estimaciones necesarias para precisar la identificación, perfil, prefactibilidad o factibilidad del proyecto. En esta etapa se realiza la evaluación ex ante, se identifican las alternativas de proyecto, su formulación y evaluación, seleccionando las más rentables desde un punto de vista de mercado, técnico, financiero, económico / social, riesgo y de impacto ambiental.

Factibilidad: sirve para orientar la toma de decisiones en un proyecto y corresponde a uno de los niveles de la etapa de preinversión dentro de su ciclo de vida. Es el nivel del estudio de preinversión más alto en complejidad y se formula con base en información que tiene la menor incertidumbre posible para medir las posibilidades de éxito o fracaso. Apoyándose en ella, es posible tomar la decisión de proceder o no con la inversión.

Fuentes de datos de rutina: son cuando los datos se recopilan de manera continua a medida que se implementan las actividades. Ejemplos de este tipo de datos son los registros de asistencia o los registros de sesiones de educación, entre otros. Los registros de asistencia son rutinarios porque se agregan nuevos datos de manera continua, por ejemplo, cada vez que se lleva a cabo una reunión, se llena un registro de asistencia.

Fuentes de datos periódicas: las fuentes de datos son periódicas cuando se recopilan datos: (1) independientemente de las intervenciones, (2) a intervalos significativos en el tiempo y (3) usando la misma herramienta de recolección de datos (como el cuestionario cuantitativo) para que los datos puedan compararse a lo largo del tiempo.

Fuentes de datos únicas: son cuando los datos se recopilan: (1) una sola vez para responder a una pregunta específica de investigación o evaluación y (2) no se espera que se vuelva a realizar una recopilación de datos similar, utilizando instrumentos de recopilación de datos similares. La mayoría de las evaluaciones e investigaciones son fuentes de datos únicas.

Gestión del ambiente político: busca legitimidad, gestiona las relaciones e interactúa con los actores que ejercen distintos tipos de influencia sobre la organización.

Gestión de compras públicas: conjunto de tareas, actividades, comportamientos y procedimientos que se desarrollan en una organización para realizar la contratación de obras y la compra de bienes y servicios que se requieren para el funcionamiento de una institución. Es una gestión administrativa de gran importancia para el Estado que habitualmente es llevada a cabo por una unidad institucional formalmente organizada que ha sido definida y dotada de personas y medios para realizarla.

Gestión del entorno: ámbito complementario en el que los directivos aplican un conjunto de competencias políticas dirigidas a conciliar la institución con el entorno e insertarla en las redes institucionales pertinentes a él.

Gestión estratégica: a partir de la introducción de los enfoques e instrumentos de la gestión estratégica, se busca crear el máximo valor posible.

Gestión interna: campo de acción en donde se expresan las competencias y capacidades para gestionar internamente una determinada entidad.

Gestión operativa: es la concepción, la revisión, la coordinación de la programación de todas las operaciones organizacionales, así como la planificación, la gestión y el seguimiento de los recursos humanos, materiales y financieros que la componen.

Gestión de políticas: ámbito en el cual se expresan las capacidades para insertarse en el proceso de construcción de la política pública. Son principalmente aquellas competencias dirigidas a la implementación de políticas, a través del perfeccionamiento de los instrumentos que permiten su ejecución.

Gobernanza: tiene que ver con el gobierno y la dirección de la sociedad. Alude a la capacidad de coordinación, gestión, decisión e influencia que los actores gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación de las políticas públicas y los servicios públicos.

Gobernabilidad: se refiere a los procesos, a través de los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas. Es la forma de planificar, regular y gestionar uno o varios servicios para el bienestar social integral dentro del sistema político, financiero, económico, jurídico y administrativo imperante.

Homogeneidad: que está compuesto por elementos muy similares o de igual naturaleza. Al referirse a este concepto, el TSE (2017) indica que una pregunta que podría orientar mejor su comprensión es: “¿Utiliza la misma unidad de medida que la meta?” (p. 9).

Independencia: se refiere a la independencia que está llamada a cumplir los indicadores. Al referirse a este concepto, el TSE (2017) indica que “su cumplimiento no depende de factores externos a la dependencia” y que una pregunta que podría orientar mejor su comprensión es la siguiente: “¿Los resultados dependen de la unidad administrativa?” (p. 9).

Índice: es un indicador estadístico —algunas veces complejo— compuesto por un conjunto de variables, incluso por varios indicadores. Muchos de ellos son utilizados por instituciones nacionales e internacionales, en las que su metodología se especificó bajo consenso metodológico. Ejemplos de índices son: el “Índice de Desarrollo Humano”, el “Índice de Transparencia” y el “Índice de Gobernabilidad”, entre otros.

Información: es un dato al que se le ha dado un orden, un sentido y una interpretación. A partir de ella, se toman decisiones sobre el lanzamiento y la realización de una acción.

Multidimensional: que involucra varios aspectos.

Multifactorial: que tiene o que depende de muchos factores.

Neurálgico: que es esencial y decisivo en un determinado asunto.

Observación directa: define focalizarse en lo que tiene que ser observado para definir la forma de tratar los datos obtenidos con el propósito de ofrecer cierta interpretación.

Pertinencia: mide lo que se quiere evaluar. Al referirse a este concepto, el TSE (2017) indica que “la variable que se mide es importante para mejorar el desempeño” y que una pregunta que podría orientar mejor su comprensión es la siguiente: “¿Hay dudas respecto de qué se está midiendo?” (p. 8).

Porcentaje: es el cociente que se obtiene al dividir un subconjunto —del conjunto total de elementos— entre el conjunto total de elementos multiplicado por cien.

Prefactibilidad: es uno de los niveles que conforman la etapa de preinversión y que se dirige hacia la identificación de alternativas, comparando la situación "con proyecto" con una "sin proyecto". Está compuesta por la ficha técnica, identificación del proyecto, estudio de mercado, estudio técnico, evaluación financiera, evaluación económica / social, gestión del riesgo y evaluación del impacto ambiental.

Promedio – Razón: la razón está conformada por los cocientes que resultan de dividir dos conjuntos o subconjuntos distintos que no tienen elementos comunes, para un cierto periodo. El promedio es un caso particular de la razón.

Relevancia: refleja la dimensión importante del logro del objetivo, sin embargo, no lo mide todo. Se refiere a una medición que permite verificar el cumplimiento de la misión y los objetivos de la entidad. Al referirse a este concepto, el TSE (2017) indica que una pregunta que podría orientar mejor su comprensión es la siguiente: “¿Permite verificar el logro del objetivo en un aspecto sustantivo?” (p. 8).

Servicio público: conjunto de actividades y prestaciones permitidas, reservadas o exigidas a la administración pública por la legislación del Estado, en favor de la población. Tiene como objetivo especial favorecer el cumplimiento, igualdad, desarrollo y bienestar social para garantizar el correcto funcionamiento estatal.

Sistema: conjunto de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directa o indirectamente unido de un modo más o menos estable y cuyo comportamiento global busca —normalmente— algún tipo de objetivo.

Sistemático: que se ajusta o adapta a un conjunto ordenado y estructurado de normas, principios y procedimientos que están relacionados entre sí.

Tasas de variación: este indicador corresponde a la medición de una misma variable, pero en períodos diferentes. El cálculo se logra con una operación de adición, en donde a una cifra base (última medición), se agregan los avances reportados con el propósito de actualizar el dato original. A este valor se le resta el valor del año base y se divide entre el año base.

Transparencia: se refiere al entorno en el que el marco legal, el marco institucional, las decisiones de políticas públicas, los objetivos, las metas, los resultados, los impactos, los datos, la información generada y las alianzas estratégicas se proporcionan a la ciudadanía de forma integral, oportuna y accesible.

Transversal: en el caso de las compras públicas, que cruza en diagonal por lo político, lo económico, lo financiero, lo jurídico, lo social y lo medioambiental, y en donde toda experiencia significa una oportunidad para lograr un aprendizaje de calidad.

Anexos

Anexo 1



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN
COMITÉ ÉTICO CIENTÍFICO

Teléfonos:(506) 2511-4201 Telefax: (506) 2224-9367

Sistema de Estudios de Posgrado
 Maestría en Administración
 Universitaria

FÓRMULA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

(para ser sujeto de investigación)

Estrategia para el Monitoreo de las Compras Públicas que Realiza la Universidad de Costa Rica

Nombre del investigador principal: Sergio Campos Loaiza

Nombre del participante:

Género:

- A. **PROPÓSITO DEL PROYECTO:** la propuesta pretende impulsar una administración universitaria en compras públicas eficiente que garantice una gestión efectiva de los recursos, mejore la calidad de los servicios y la gestión institucional en el área. Con lo anterior, los datos, la información, el conocimiento y el aprendizaje permanentes se convierten en factores estratégicos para que la institución sea precursora en la materia.

La estrategia de monitoreo se concibe como una herramienta con capacidad de analizar, de forma permanente y amplia, la ejecución de las compras públicas dentro de la Universidad de Costa Rica (UCR), con la idea de procesar datos y generar información de calidad para los diversos actores institucionales y sociales, mediante un abordaje planificado, global y multifactorial del tema, con el propósito no solo de procesar datos, generar información, crear conocimiento y obtener aprendizaje, sino también para evitar la improvisación, subregistro, desconfianza y fragmentación en la dinámica de compras públicas que ocurre dentro de la institución.

- B. **¿QUÉ SE HARÁ?:** es necesario que usted participe, por una única vez, en una breve entrevista sobre el contexto y la realidad de las compras públicas dentro de la UCR. El tiempo será de 15 a 20 minutos.

C. **RIESGOS:**

1. La participación es totalmente voluntaria y no tiene que representar ningún tipo de riesgo o molestia para quien decida participar.

- D. **BENEFICIOS:** como resultado de su participación en esta investigación, usted no obtendrá ningún beneficio directo, sin embargo, es probable que el investigador aprenda más sobre las compras públicas que son ejecutadas dentro de la UCR y,

con ese conocimiento, sea posible beneficiar a otras personas y a la institución en el corto, el mediano o el largo plazos.

- E. Antes de dar su autorización para este estudio, usted tiene que haber hablado con Sergio Campos Loaiza, quien tiene que haber contestado satisfactoriamente todas sus preguntas. Si quisiera más información, puede obtenerla llamando al teléfono 8571-0965 en horario de lunes a viernes de 8:00 am a 5:00 pm. Cualquier consulta adicional puede comunicarla al Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica al teléfono 2511-6487, de lunes a viernes de 8:00 am a 5:00 pm.
- F. Recibirá una copia de esta fórmula firmada para uso personal.
- G. Su participación en este estudio es voluntaria. Tiene el derecho de negarse a participar o a discontinuar su participación en cualquier momento.
- H. Su participación en este estudio es confidencial. Los resultados podrían aparecer en una publicación científica o ser divulgados en una reunión científica, pero de manera anónima.
- I. No perderá ningún derecho legal por firmar este documento.

CONSENTIMIENTO

He leído —o se me ha leído— toda la información descrita en esta fórmula, antes de firmarla. Se me ha brindado la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido contestadas en forma adecuada, por lo que accedo a participar como sujeto de investigación en este estudio.

Nombre, cédula y firma del sujeto fecha

Nombre, cédula y firma del testigo fecha

Nombre, cédula y firma del investigador que solicita el consentimiento fecha

Anexo 2

Instrumento para recolectar percepciones de personas expertas en compras públicas

Las compras públicas son parte de una de las más importantes actividades económicas que desarrolla el Estado costarricense y que constituyen un factor decisivo para el desarrollo del país. Sus efectos son muy variados, dado que no solo impulsan la actividad económica por medio de un conjunto de inversiones que las instituciones estatales están dispuestas a adquirir a determinados precios, sino también porque con ellas se dinamiza y perfecciona el ciclo económico, mediante nuevas infraestructuras, bienes, servicios y materias primas referidas a un doble equilibrio: el relacionado con la eficiencia —que potencia la economía, los mercados y el empleo— y el que brinda impulso al crecimiento de las zonas nacionales con menor renta, bienestar y desarrollo integral.

En el caso particular de la Universidad de Costa Rica (UCR), los datos provenientes de la Contraloría General de la República (CGR) demuestran que —desde 2015 a 2020— la entidad realizó una ejecución presupuestaria en compras públicas de gran importancia para sus intereses, lo que representa una inversión de ₡128.232.484.703 millones de colones, lo que confirma el constante crecimiento y dinamismo que tienen dentro de la estructura económica, financiera y presupuestaria de la institución.

La UCR —como entidad de la administración pública costarricense— está conformada por una serie de elementos constitutivos que la orientan permanentemente hacia el cambio y transformación, con base en la adaptación y modernización de sus elementos estructurales, de acuerdo con las nuevas tendencias administrativas que orientan a las instituciones públicas hacia la eficiencia, efectividad y calidad en el uso de los recursos públicos.

Los sistemas de monitoreo son consecuencia de la aplicación de principios, procesos, procedimientos, prácticas operativas y administrativas orientadas a lograr un conjunto de herramientas integradas, con las cuales sea posible efectuar un seguimiento de los resultados y los impactos que se dan en las organizaciones a través del tiempo. En particular, estos sistemas brindan opciones eficientes y efectivas para procesar datos y generar información clave sobre el avance de planes, políticas, programas, proyectos y de ciertos procesos, procedimientos y acciones que conforman la dinámica de la gestión institucional. Dichos sistemas posibilitan

medir el logro de los objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades para alcanzarlos, entre otros.

Una vez leído lo anterior, por favor, marque con una equis (X) la casilla de color gris que define la opción con la que usted está de acuerdo:

1. De acuerdo con la realidad organizacional de la Oficina de Suministros de la Universidad de Costa Rica ¿cuál es su percepción alrededor de las compras públicas que ejecuta la institución?

a. Excelente	
b. Muy buena	
c. Buena	
d. Suficiente	
e. Insuficiente/Deficiente	

2. ¿Conoce el presupuesto que la institución destina para realizar sus compras públicas?

a. Sí	
b. No	
c. Parcialmente	

3. ¿Cree que es necesario que la institución demuestre mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas, así como mayor eficiencia y efectividad en todo lo relacionado con sus compras públicas?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Totalmente de acuerdo	
d. De acuerdo	

4. ¿Conoce dentro de la institución indicadores estandarizados que realicen mediciones estratégicas del proceso y los procedimientos en compras públicas?

a. Sí	
b. No	

5. ¿Cuáles de las siguientes son funciones inherentes a las compras públicas?

a. Dinamizar la economía	
b. Aportar a la gobernabilidad	
c. Brindar calidad en la gestión	
d. Medir el uso responsable y correcto de los recursos públicos	

6. ¿Cómo le parecen que son los procesos que realiza la Universidad de Costa Rica en compras públicas?

a. Orientados al servicio al cliente	
b. Eficientes y efectivos	
c. Innovadores	
d. Estratégicos	
e. Vistas como una simple función administrativa	

7. ¿Usted cree que la institución tiene que implementar indicadores en compras públicas?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Totalmente de acuerdo	
d. De acuerdo	

8. ¿Está de acuerdo —como estrategia de perfeccionamiento operativo— con que un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la institución, significaría una oportunidad para realizar un proceso continuo en torno a la rectificación y sistematización de los resultados?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Totalmente de acuerdo	
d. De acuerdo	

9. Una vez consolidado el diseño y la creación de un sistema de monitoreo para las compras públicas que realiza la institución ¿promovería, apoyaría y respaldaría sus servicios?

a. Sí	
b. No	

10. ¿Está de acuerdo con la implementación de un sistema de monitoreo para las compras públicas que ejecuta la Universidad de Costa Rica?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Totalmente de acuerdo	
d. De acuerdo	

Muchas gracias por su participación.

Anexo 3

Ficha Técnica de Indicador Tipo en Compras Públicas

Ficha técnica del indicador			
Perfil del indicador			
Nombre:			
Objetivo:			
Proceso:			
Clasificación		Código	
Responsable:			
Caracterización del indicador			
Unidad de medida		Ámbito de desempeño	
Expresión cualitativa / cuantitativa			
Recolección y procesamiento de la información			
Frecuencia de medición		Frecuencia de reporte	
Presentación de los datos		Procesamiento de los datos	
Responsable del procesamiento		Responsable de generar la información	
Niveles de referencia			
Observaciones sobre el desempeño obtenido		Criterio de desempeño	
		Excelente (cantidad menor o igual a X días)	
		Bueno (cantidad entre X y Y días)	
		Necesita mejorar (cantidad mayor a X días)	

Nota. Elaboración propia a partir de revisiones documentales.

Anexo 4

Políticas Institucionales de la Universidad de Costa Rica 2021 - 2025



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CU Consejo
Universitario

Políticas Institucionales 2021-2025

(Aprobadas en la Sesión N.º 6357, artículo 6, del 05/03/2020, publicada en el Alcance La Gaceta Universitaria 13-2020, del 17/03/2020)

Eje I. Universidad y sociedad	
Políticas	Objetivos
1.1 Fortalecerá la educación humanista, que contribuya con una sociedad más crítica y proactiva con el entorno social, político, cultural, económico y ambiental.	1.1.1 Promover los principios, propósitos y valores del humanismo, tanto a nivel institucional como nacional, como parte del quehacer diario de las actividades sustantivas y de los medios y redes sociales de la Universidad.
	1.1.2 Fortalecer la formación humanista para que, como componente esencial y fundamental, responda con propiedad a la actualidad universitaria y nacional.
	1.1.3 Promover en la comunidad universitaria y en el ámbito nacional los principios, propósitos y valores del humanismo.
1.2 Generará y ampliará espacios dialógicos, que fomenten la reflexión y la acción con diferentes sectores de la sociedad, orientados a contribuir con el bienestar nacional e internacional.	1.2.1 Establecer espacios para la reflexión y la acción, en un marco dialógico, de la comunidad universitaria con los diferentes sectores de la sociedad, dirigidos a contribuir con el bienestar social, el análisis de los problemas nacionales y la construcción de posibles soluciones.
	1.2.2 Fortalecer el análisis de los problemas nacionales e internacionales en los planes de estudios, en la investigación y la acción social, con el propósito de plantear propuestas que aporten soluciones viables.
	1.2.3 Desarrollar, conjuntamente con los sectores y las comunidades, las capacidades locales que permitan contribuir con soluciones a los problemas de poblaciones específicas.
	1.2.4 Reforzar el compromiso de trabajar en conjunto con las universidades públicas para potenciar el desarrollo de actividades académicas multi- e interdisciplinarias, que contribuyan con el mejoramiento continuo de la educación pública, como eje estratégico del desarrollo nacional.

Eje I. Universidad y sociedad	
Políticas	Objetivos
	<p>1.2.5 Desarrollar procesos de educación permanente y educación continua, sistemáticos, articulados y regulados institucionalmente, para satisfacer las necesidades de formación de las personas profesionales y otras poblaciones.</p> <p>1.2.6 Velar porque el sistema de medios de comunicación social universitarios garantice la libre expresión de ideas y opiniones, y contribuya a formar opinión pública reflexiva, con información veraz, desde un posicionamiento plural, crítico e independiente sobre la realidad universitaria, nacional e internacional.</p>
<p>1.3 Fomentará que todas las actividades de vinculación con el sector externo respondan a los principios, propósitos y valores institucionales, así como a las necesidades del país.</p>	<p>1.3.1 Facilitar a la sociedad el acceso a la producción científica, artística y cultural, generada por la vinculación remunerada y no remunerada, de manera que se contribuya activamente a la transformación social.</p>
	<p>1.3.2 Velar porque las actividades de vinculación remunerada con el sector externo se originen en las labores universitarias sustantivas y se desarrollen en armonía con los principios y propósitos institucionales, garantizando que primen los beneficios académicos y el impacto social sobre los réditos financieros.</p>
	<p>1.3.3 Asegurar el uso racional de los recursos financieros de la Hacienda Universitaria, mediante mecanismos de control y evaluación del vínculo externo, los cuales garanticen la pertinencia y transparencia del manejo de fondos públicos.</p>
	<p>1.3.4 Fortalecer la acción social universitaria en beneficio de las poblaciones y comunidades más vulnerables del país.</p>
<p>1.4 Propiciará la transferencia del conocimiento generado en las actividades de docencia, investigación y acción social, de manera que contribuya con el desarrollo científico, tecnológico, cultural, social y ambiental</p>	<p>1.4.1 Propiciar el acceso abierto a los datos y a la información institucional, mediante los mecanismos de comunicación oficial, con el propósito de poner a disposición de la comunidad nacional e internacional la producción académica y la gestión universitaria.</p>
	<p>1.4.2 Proteger el conocimiento generado en las actividades de docencia, investigación y acción social cuando sea susceptible a la aplicación de las leyes nacionales e internacionales de propiedad intelectual u otro tipo de instrumentos válidos legalmente.</p>

Eje I. Universidad y sociedad	
Políticas	Objetivos
del país.	
1.5 Fortalecerá la vinculación con la población graduada y jubilada de la Institución.	1.5.1 Establecer espacios para la reflexión y la acción, en un marco dialógico, con las personas graduadas, para fortalecer la relación con la Institución.
	1.5.2 Impulsar los procesos de educación permanente y educación continua, dirigidos a la población graduada universitaria, mediante la coordinación con instituciones, colegios profesionales y personas interesadas, así como aquellos que contribuyan al aprendizaje continuo de la población jubilada de la Institución.
	1.5.3 Promover la participación activa del personal jubilado de la Institución en aquellas actividades universitarias, que le permitan continuar contribuyendo mediante sus conocimientos y experiencia al desarrollo institucional.

Eje II. Excelencia académica	
Políticas	Objetivos
2.1 Desarrollará el personal docente idóneo para responder a las necesidades y retos de la sociedad, comprometido con el mejoramiento académico y la integridad individual, con el fin de formar personas profesionales críticas y humanistas.	2.1.1 Fortalecer la capacitación permanente del personal docente en habilidades pedagógicas y técnicas, orientadas a mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como la excelencia académica en todas las actividades sustantivas.
	2.1.2 Evaluar y perfeccionar el modelo de evaluación docente vigente para la mejora permanente del proceso de enseñanza-aprendizaje.
	2.1.3 Fomentar en el quehacer académico del profesorado la honestidad intelectual y el rigor científico.
2.2 Impulsará la innovación y la pertinencia de las carreras actuales y futuras –pregrado.	2.2.1 Mejorar los planes de estudios a partir del conocimiento de las necesidades sociales y disciplinares, de manera que permitan responder a los desafíos actuales del desarrollo nacional.
	2.2.2 Promover los procesos de cambio curricular y reformular la oferta



Eje II. Excelencia académica	
Políticas	Objetivos
grado y posgrado-, a partir de las necesidades de la sociedad, la viabilidad de su implementación y las posibilidades presupuestarias.	académica, según las necesidades del desarrollo científico, tecnológico y artístico, y en el marco de los requerimientos y las características socioeconómicas, laborales, culturales, así como de las tendencias globales.
	2.2.3 Fomentar los procesos de creación de nuevas carreras que sean pertinentes, de acuerdo con la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo.
2.3 Fomentará la vinculación entre la docencia, la investigación y la acción social, desde el pregrado hasta el posgrado, liderada por las unidades académicas, con la participación estudiantil y la difusión de sus proyectos.	2.3.1 Facilitar la articulación de los programas, proyectos y actividades de docencia, investigación y acción social, mediante el desarrollo de iniciativas integradas, tanto en las unidades académicas como entre estas.
	2.3.2 Fortalecer, en el estudiantado y en el personal docente, competencias y habilidades en investigación y en acción social, en los planes de estudio.
	2.3.3 Promover la excelencia y la divulgación de los trabajos finales de graduación.
2.4 Estimulará la flexibilidad curricular que potencie el trabajo inter-, multi- y transdisciplinario, en los ámbitos de la docencia, la investigación y la acción social, en concordancia con las condiciones presupuestarias de la Universidad.	2.4.1 Facilitar la formación integral, mediante la flexibilización de la estructura y gestión de los planes de estudio, tanto de grado como de posgrado, según los requerimientos de la sociedad.
	2.4.2 Impulsar el desarrollo de las actividades sustantivas desde una estrategia multi-, inter- y transdisciplinaria, que considere la complejidad de los problemas y la diversidad de perspectivas de abordaje.
	2.4.3 Evaluar y actualizar, junto con las unidades académicas, el modelo de cargas académicas para gestionar, de manera flexible, las labores en docencia, investigación, acción social y los cargos docente-administrativos.
	2.4.4 Evaluar y ajustar el modelo de régimen académico para incentivar el trabajo colaborativo y el abordaje de los problemas, con perspectiva multi-, inter- y transdisciplinaria en las áreas sustantivas.
2.5 Fortalecerá los procesos de mejora permanente del quehacer universitario en las unidades académicas y	2.5.1 Apoyar las acciones de mejora permanente en los sistemas de gestión académico-administrativa en las unidades académicas.
	2.5.2 Incentivar y apoyar planificadamente los procesos de autoevaluación con fines de acreditación, reacreditación, certificación o mejoramiento, sean



Eje II. Excelencia académica	
Políticas	Objetivos
los posgrados.	nacionales o internacionales.
	2.5.3 Implementar un modelo institucional de evaluación para el establecimiento de parámetros de excelencia académica y rendición de cuentas, pertinentes en las actividades sustantivas.
	2.5.4 Reforzar la flexibilidad, la agilidad y la eficiencia en los procesos del Centro de Evaluación Académica (CEA), para procurar una mayor pertinencia y capacidad de respuesta de las unidades académicas y posgrados ante las necesidades cambiantes de la sociedad y sus retos globales.
2.6 Aumentará la integración tecnológica en todos sus ámbitos, al igual que la actualización constante, para su aplicabilidad en las actividades sustantivas.	2.6.1 Optimizar el uso de las herramientas tecnológicas de información y comunicación (TIC), como instrumentos facilitadores de la docencia, investigación, acción social y la toma de decisiones.
	2.6.2 Fomentar el aprendizaje mediado por las tecnologías de información y comunicación (TIC), de manera que favorezca el éxito académico.
2.7 Impulsará la internacionalización, sustentada en principios de pertinencia, solidaridad, respeto mutuo y reciprocidad para fortalecer la docencia, la investigación y la acción social.	2.7.1 Favorecer la gestión de vinculaciones estratégicas con diferentes universidades e instituciones internacionales y organizaciones extranjeras.
	2.7.2 Visibilizar los resultados de la cooperación internacional que recibe y brinda la Universidad.
	2.7.3 Promover la internacionalización en las unidades académicas y el posgrado, mediante la divulgación de los programas, la gestión de los proyectos y la asignación de recursos económicos, en el marco de los convenios suscritos.
	2.7.4 Fomentar mecanismos que permitan integrar la información relacionada con los procesos de internacionalización de la Universidad.
2.8 Fortalecerá la movilidad internacional del talento humano docente, administrativo y de la población estudiantil, garantizando equilibrio y equidad entre las distintas áreas académicas y sedes	2.8.1 Promover procesos de movilidad recíproca de corta duración para el personal docente, administrativo y la población estudiantil.
	2.8.2 Estimular la oferta de cursos regulares de grado y posgrado en inglés u otros idiomas, para captar una mayor calidad de estudiantes internacionales y dar oportunidad a docentes bilingües de nuestra Institución, así como a docentes internacionales.
	2.8.3 Favorecer la participación de la comunidad universitaria en programas



Eje II. Excelencia académica	
Políticas	Objetivos
universitarias.	de movilidad de interés institucional.
	2.8.4 Facilitar los procesos de reconocimiento de créditos correspondientes a cursos realizados en universidades contraparte, en el marco de convenios de movilidad.

Eje III. Cobertura y equidad	
Políticas	Objetivos
3.1 Fortalecerá las estrategias institucionales que favorezcan y promuevan la equidad en el proceso de admisión.	3.1.1 Evaluar sistemáticamente el proceso de admisión e implementar las mejoras pertinentes al sistema.
	3.1.2 Fortalecer los servicios de apoyo para la orientación vocacional y de acceso, dirigidos a la población estudiantil de secundaria.
	3.1.3 Articular, desarrollar y evaluar las acciones institucionales para promover la equidad como mecanismo de movilidad social de la educación superior pública.
	3.1.4 Proseguir con el proceso de motivación y acompañamiento desarrollado en los colegios ubicados en pueblos y territorios indígenas para favorecer que el estudiantado de secundaria concluya sus estudios, y acceda así a mayores oportunidades.
	3.1.5 Promover acciones afirmativas que favorezcan la equidad en la admisión a poblaciones tradicionalmente excluidas y vulnerables.
3.2 Fortalecerá el bienestar estudiantil mediante el desarrollo y la formación integral para favorecer la permanencia y avance académico del estudiantado.	3.2.1 Fortalecer los servicios y programas de apoyo para la población estudiantil universitaria, que integren las siguientes dimensiones: la personal-social, la socioeconómica, la vocacional-ocupacional, la educativa, la accesibilidad y la de salud integral, mediante su promoción (particularmente la salud mental).
	3.2.2 Apoyar proyectos provenientes del sector estudiantil, que beneficien el fortalecimiento académico y el desarrollo integral, articulados con las actividades sustantivas institucionales.
	3.2.3 Fortalecer el desarrollo y la creación de programas recreativos, equipos deportivos y grupos culturales o académico-estudiantiles, como medio de integración y de permanencia de la población estudiantil.
	3.2.4 Negociar, oportunamente, los convenios necesarios con la Caja

Eje III. Cobertura y equidad	
Políticas	Objetivos
	Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Educación Pública y otras instituciones, de manera que permitan que la población estudiantil cuente con los espacios necesarios para realizar las prácticas establecidas en los cursos que integran la malla curricular de su plan de estudios.
	3.2.5 Reforzar el Sistema de Becas por Condición Socioeconómica para que la población estudiantil de escasos recursos económicos logre la permanencia y la graduación en condiciones de equidad.
	3.2.6 Respetar la autonomía del movimiento estudiantil.
3.3 Procurará condiciones óptimas para la obtención del grado académico de la población estudiantil.	3.3.1 Planificar y realizar, oportunamente, las gestiones y negociaciones pertinentes para la apertura de los espacios necesarios de prácticas profesionales (internado, pasantías, entre otros) para la población estudiantil de las áreas académicas que así lo requieran.
	3.3.2 Favorecer la apertura de proyectos de Trabajo Comunal Universitario (TCU) en las diversas áreas académicas para garantizar la existencia de cupos suficientes, de manera que la población estudiantil pueda cumplir con el propósito del TCU, que es contribuir con las transformaciones que la sociedad necesita y con el requisito de graduación.
	3.3.3 Fortalecer las instancias y mecanismos que permitan y faciliten a la persona estudiante integrarse al mundo del trabajo, tanto en el ámbito nacional como internacional.
	3.3.4 Fomentar en el quehacer académico de la población estudiantil la honestidad intelectual y el rigor científico.

Eje IV. Regionalización	
Políticas	Objetivos
4.1 Fortalecerá la regionalización universitaria de la educación superior estatal para contribuir con el desarrollo del país, desde una reflexión crítica de la realidad nacional e	4.1.1 Impulsar la actualización de la normativa institucional, cuando corresponda, para que la regionalización sea incorporada tomando en cuenta el desarrollo histórico y las particularidades correspondientes.
	4.1.2 Incentivar y apoyar planificadamente los procesos de autoevaluación con fines de acreditación, reacreditación, certificación o mejoramiento, sean nacionales o internacionales, de las carreras en las Sedes Regionales,



Eje IV. Regionalización	
Políticas	Objetivos
institucional.	asegurando la sostenibilidad y el respaldo de las acciones de mejora.
	4.1.3 Incentivar estudios de posgrado para el mejoramiento académico del cuerpo docente en las Sedes Regionales.
	4.1.4 Promover planes para la internacionalización de la comunidad universitaria en las regiones.
	4.1.5 Facilitar y potenciar el trabajo colaborativo e interdisciplinario entre Sedes, así como con otras universidades estatales e internacionales.
	4.1.6 Fortalecer la conformación de espacios y redes de reflexión-acción en las Sedes Regionales, que contribuyan a afrontar los desafíos sociales, culturales, económicos y ambientales de cada región.
	4.1.7 Promover y potenciar el trabajo colaborativo e interdisciplinario, relacionado con el desarrollo de trabajos finales de graduación en sus diversas modalidades, entre estudiantes de las distintas Sedes.
4.2 Fortalecerá la gestión autónoma de los procesos académicos y administrativos para mejorar la eficiencia de la labor de las Sedes Regionales, de acuerdo con sus planes de desarrollo y las posibilidades financieras de la Institución.	4.2.1 Consolidar los presupuestos de apoyo docente y administrativo en las Sedes Regionales, de acuerdo con sus planes de desarrollo.
	4.2.2 Mantener el crecimiento presupuestario operativo de las Sedes Regionales.
	4.2.3 Desconcentrar servicios y procesos académicos y administrativos.
	4.2.4 Dotar de la infraestructura necesaria a las Sedes y readecuar las existentes, de manera que cuenten con las condiciones idóneas y equitativas, tendientes a facilitar el desarrollo del quehacer académico.
4.3 Generará las condiciones para que las Sedes Regionales amplíen sus programas, proyectos y actividades de investigación, docencia y acción social para contribuir, efectivamente, a la transformación de la sociedad, de acuerdo con	4.3.1 Ampliar la oferta académica en docencia de las Sedes Regionales, según los planes de desarrollo.
	4.3.2 Ampliar los tiempos docentes destinados a los programas, proyectos y actividades de investigación, acción social y docencia en las Sedes Regionales.



Eje IV. Regionalización	
Políticas	Objetivos
sus planes de desarrollo y a las posibilidades financieras de la Institución.	

Eje V. Posgrado	
Políticas	Objetivos
5.1 Fortalecerá los estudios de posgrado como componente esencial del quehacer institucional y como parte integral y conclusiva del proceso de formación que recibe el estudiantado.	5.1.1 Gestar e implementar una estrategia de reestructuración del Sistema de Estudios de Posgrado, que fortalezca la gestión académica y administrativa de manera integral, al igual que las interrelaciones entre los programas de posgrado y con las unidades académicas.
	5.1.2 Evaluar, actualizar y flexibilizar los planes de estudios del posgrado, fomentando al respecto la cultura de la calidad, para la formación académica de excelencia.
	5.1.3 Robustecer la oferta de estudios de doctorado en aquellas áreas científicas, tecnológicas, matemáticas y humanistas que requiere el desarrollo integral y sostenible del país.
	5.1.4 Aumentar, sustancial y progresivamente, durante el quinquenio el presupuesto de fondos corrientes destinado al Sistema de Estudios de Posgrado (SEP), de manera que se fortalezca como eje estratégico del desarrollo institucional.
	5.1.5 Desarrollar estrategias que permitan reducir los tiempos de permanencia y aumentar los porcentajes de graduación en los distintos programas de posgrado, especialmente en aquellos cuyos porcentajes de graduación sean inferiores al 50% del total de estudiantes correspondientes a cada promoción.
	5.1.6 Lograr la articulación de los posgrados con las respectivas unidades académicas de apoyo y con los institutos de investigación de cada área.
5.2 Impulsará las modificaciones en el ámbito normativo, presupuestario y organizativo para promover	5.2.1 Incentivar el desarrollo de proyectos y actividades de trabajo colaborativo multidisciplinario e interdisciplinario entre los programas de posgrado, las unidades académicas y las unidades académicas de investigación.



Eje V. Posgrado	
Políticas	Objetivos
la interdisciplinariedad en los estudios de posgrado y lograr una articulación efectiva entre los programas de posgrado y las unidades académicas y de investigación.	5.2.2 Evaluar la pertinencia del modelo de financiamiento complementario, con el fin de buscar un equilibrio tal, que los planes de estudio de posgrado con financiamiento complementario no constituyan la mayoría de la oferta académica ofrecida.
5.3. Fortalecerá las acciones que fomenten el vínculo Universidad-Sociedad de los programas de posgrado, así como los procesos de internacionalización, de manera que se estimulen e impulsen iniciativas de cooperación.	5.3.1 Fomentar las interrelaciones de los programas de posgrado con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, instituciones del Estado, entre otras, de manera que se estimule e impulse el desarrollo de programas, proyectos y actividades de acción social, en coordinación con las unidades académicas base o de colaboración.
	5.3.2 Incentivar las interrelaciones entre sí y con homólogos de otras universidades, nacionales e internacionales, para fomentar el intercambio de conocimientos, actividades académicas y estudiantiles.
	5.3.3 Promover la socialización y divulgación de la investigación del posgrado, generando condiciones para aumentar la participación activa en eventos y actividades académicas nacionales e internacionales, la publicación en revistas de reconocido prestigio y la inscripción de la mayoría de los trabajos finales de graduación como parte de la investigación.
	5.3.4 Impulsar espacios y redes colaborativas de reflexión-acción en el posgrado, para estimular la relación de la Universidad con la sociedad, basada en un conocimiento multi-, inter- y transdisciplinario.
	5.3.5 Coordinar el desarrollo académico en la formación de especialistas del Área de la Salud, realizado en convenio con otras instituciones del Estado por medio de los programas de posgrado existentes, como la Caja Costarricense de Seguro Social, con la participación de sus autoridades, el Sistema de Estudios de Posgrado y la unidad académica involucrada.
5.4 Impulsará en el posgrado la creación de un programa de becas completas para la población estudiantil con excelente	5.4.1 Aumentar el financiamiento del sistema de becas para la población estudiantil de posgrado.
	5.4.2 Incrementar los recursos económicos destinados al financiamiento de las actividades de investigación desarrolladas por la población estudiantil de



Eje V. Posgrado	
Políticas	Objetivos
desempeño académico.	posgrado.
	5.4.3 Establecer un fondo de becas de estudios doctorales para la población estudiantil con excelente desempeño académico.

Eje VI. Talento humano	
Políticas	Objetivos
6.1 Contará con el talento humano de más alto nivel y promoverá su crecimiento profesional, permanencia y desempeño como fuente principal de excelencia institucional, para el cumplimiento de sus fines y propósitos.	6.1.1 Estimular la contratación de personal docente con estudios de posgrado.
	6.1.2 Potenciar procesos de capacitación y de formación en docencia, investigación y acción social para el personal docente.
	6.1.3 Establecer requisitos mínimos de idoneidad y criterios de evaluación de las personas profesionales que se nombren para ocupar plazas, de manera interina, en docencia, investigación y acción social.
	6.1.4 Impulsar procesos de educación continua para el personal universitario, que enriquezca el quehacer laboral y contribuya a un mejor desempeño.
	6.1.5 Desarrollar las habilidades y destrezas académico-administrativas de las autoridades para mejorar los procesos de gestión universitarios.
	6.1.6 Promover la contratación y desarrollo de personal administrativo con procesos de selección que garanticen su idoneidad, así como procesos de capacitación que fortalezcan sus competencias.
	6.1.7 Promover un régimen de carrera administrativa basada en el desarrollo del talento humano y el reconocimiento de la excelencia.
	6.1.8 Fortalecer la evaluación del desempeño y los planes de mejora continua para el desarrollo del personal universitario y las unidades de trabajo.
6.2 Disminuirá el interinato institucional,	6.2.1 Favorecer la consolidación de plazas docentes de apoyo para disminuir el interinato.

Eje VI. Talento humano	
Políticas	Objetivos
con base en criterios de equidad, dirigidos a mejorar las condiciones del personal universitario.	6.2.2 Disminuir el interinato institucional, mediante la apertura de concursos de plazas libres disponibles en las unidades académicas, dando prioridad al personal con amplia trayectoria en la unidad, reconocidos méritos académicos y buen desempeño en sus labores.
	6.2.3 Avanzar en el proceso de mejora de las condiciones laborales de docentes en condición de interinato, garantizando, en ese sentido, el nombramiento con continuidad en aquellos casos en que presupuestariamente sea factible.
6.3 Fortalecerá la adjudicación de becas para estudios de posgrado, especialmente de estudios doctorales en universidades de reconocido prestigio.	6.3.1 Otorgar becas al personal docente para cursar estudios de posgrado en el exterior y en el ámbito nacional, especialmente de estudios doctorales, en universidades de reconocido prestigio, de acuerdo con las necesidades debidamente justificadas y la disponibilidad de plazas de las unidades académicas, con miras a reducir la brechas de género institucionales.
	6.3.2 Otorgar becas dirigidas al personal administrativo para cursar estudios de posgrado, según las necesidades institucionales identificadas.
6.4 Reafirmará su compromiso con la vinculación y la participación de la población emérita.	6.4.1 Promover la participación activa de la población emérita institucional, en tanto sector integrante de la comunidad institucional, incluyéndola en actividades académicas, actos oficiales, servicios institucionales y la conformación de comisiones especiales, entre otras, de tal forma que la Universidad se beneficie de sus conocimientos, experiencia acumulada y de su contribución al desarrollo del <i>Alma Mater</i> .
6.5 Reforzaré el vínculo y la identificación institucional del personal universitario que labora a tiempo parcial en la Institución.	6.5.1 Fortalecer los procesos de inducción, capacitación y seguimiento en las unidades académicas, de manera que los propósitos, principios y valores universitarios sean siempre parte inherente del quehacer institucional del personal universitario.
	6.5.2 Desarrollar un mecanismo para reconocer los aportes al quehacer académico del personal docente que labora a tiempo parcial.



Eje VII. Gestión universitaria	
Políticas	Objetivos
7.1 Promoverá estrategias para garantizar que el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y otros recursos aseguren la sostenibilidad financiera de la Institución.	7.1.1 Proteger en las negociaciones del FEES los ingresos institucionales para el cumplimiento de su propósito, de conformidad con los artículos 84 y 85 de la <i>Constitución Política</i> .
	7.1.2 Defender los recursos financieros constitucionales a nivel político, jurídico y técnico, asignados por medio del FEES.
	7.1.3 Fortalecer los mecanismos internos de la fiscalización, control, monitoreo y ejecución de los ingresos y egresos de la Universidad para lograr una sostenibilidad financiera a largo plazo.
7.2 Fortalecerá una planificación institucional acorde con el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES), que permita la distribución y uso racional de los recursos, de manera que se garantice el cumplimiento de los propósitos y principios estatutarios establecidos.	7.2.1 Distribuir los recursos institucionales de manera justa, en función de las actividades sustantivas de la Universidad, según los planes de desarrollo.
	7.2.2 Realizar una fiscalización adecuada y oportuna de la ejecución presupuestaria, así como de los recursos asignados a las diferentes instancias universitarias.
	7.2.3 Vincular el Plan Anual Operativo institucional (PAO) con los objetivos del Plan Nacional de Educación Superior (PLANES).
7.3 Reforzará una cultura de transparencia, rendición de cuentas y participación de la comunidad universitaria, mediante mecanismos de control y evaluación para un uso racional de los recursos.	7.3.1 Crear y fortalecer los sistemas automatizados, que promuevan una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
	7.3.2 Revisar y mejorar los mecanismos de evaluación y control, orientados a la rendición pública de cuentas de las autoridades universitarias en los ámbitos interno y externo.
	7.3.3 Velar porque la gestión universitaria responda a los objetivos propuestos y de acuerdo con los recursos asignados.
	7.3.4 Fortalecer los mecanismos de acceso al marco normativo y a la información de la gestión universitaria.
7.4 Diseñará y	7.4.1 Analizar y automatizar los procesos estratégicos institucionales que aún se



Eje VII. Gestión universitaria	
Políticas	Objetivos
desarrollará los mecanismos de integración de la información universitaria, de forma estandarizada, segura e interoperable, que apoyen la toma de decisiones estratégicas institucionales.	administren de forma manual o semiautomática, para lograr mayor eficacia y eficiencia.
	7.4.2 Propiciar la mejora, investigación, seguridad y automatización de los procesos universitarios, que permitan la implementación de herramientas tecnológicas de información y comunicación (TIC) que impacten en el quehacer institucional.
	7.4.3 Promover la alfabetización informacional, con una perspectiva crítica, en la comunidad universitaria.
	7.4.4 Impulsar procesos de integración de los sistemas informáticos institucionales y mejorar su capacidad para compartir datos que permitan generar información para la toma de decisiones.
	7.4.5 Fomentar las buenas prácticas para la conservación y preservación del patrimonio documental y el acervo bibliográfico institucional, en formato impreso y digital.
7.5 Velará por la protección de la imagen y la identidad universitarias	7.5.1 Fomentar el uso adecuado y respetuoso de los símbolos universitarios y la línea gráfica institucional, al igual que su unidad y coherencia audiovisual.
	7.5.2 Fortalecer los mecanismos de registro y control, que permitan salvaguardar la imagen e identidad universitarias.
7.6 Procurará disminuir las contrataciones de servicios de limpieza, vigilancia, transporte u otros similares, y cuando esta se requiera por razones ajenas al control de la Institución, se garantizará que se responda a los principios, valores estatutarios y reglamentarios, normativa laboral nacional e internacional para respetar efectivamente	7.6.1 Elaborar carteles y contratos que incluyan los principios, propósitos y valores de la normativa universitaria, así como las cláusulas relativas al cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social, tanto de las legislación laboral nacional e internacional, por parte de las personas contratistas, subcontratistas y cesionarias.
	7.6.2 Evaluar si los servicios contratados en la Institución se ajustan a los principios, propósitos y valores definidos en la normativa universitaria, al igual que en la legislación laboral tanto nacional como internacional.
	7.6.3 Fomentar la investigación y la discusión relacionadas con la tercerización y la contratación de servicios para plantear posibles soluciones en función de la política.
	7.6.4 Evaluar la disminución de las contrataciones de servicios en función de las

Eje VII. Gestión universitaria	
Políticas	Objetivos
los derechos laborales.	condiciones presupuestarias y la demanda de los servicios.
7.7 Fortalecerá el proceso de planificación, mantenimiento y protección de la infraestructura universitaria en todas sus sedes, recintos, fincas y otros, mediante el desarrollo de planes estratégicos, orientados a fomentar una mayor coordinación institucional en este ámbito.	7.7.1 Elaborar un plan de ordenamiento territorial para toda la Institución y el entorno construido, con metas de crecimiento para los próximos cinco años, diez años y veinte años.
	7.7.2 Establecer un plan de manejo de las edificaciones existentes en los aspectos de seguridad ante amenazas naturales y amenazas antropogénicas.
	7.7.3 Desarrollar un plan de definición del patrimonio de edificaciones y su resguardo como bienes de capital universitarios.
7.8 Desarrollará una cultura de protección del patrimonio artístico, en los espacios públicos universitarios y en las colecciones en posesión de la Universidad, de manera que se conserve, resguarde y fomente el valor cultural de estas obras.	7.8.1 Propiciar una cultura de resguardo del valor patrimonial del arte en espacios públicos universitarios y en las colecciones en posesión de la Universidad para garantizar su conservación y diseño original.
	7.8.2 Valuar las obras de arte ubicadas en los espacios públicos universitarios y en las colecciones en posesión de la Universidad, con miras a su preservación, protección y mantenimiento de su valor cultural y simbólico.
	7.8.3 Propiciar la creación de una memoria del patrimonio artístico y arquitectónico universitarios que garantice la difusión y conservación de su valor histórico y cultural.

Eje VIII. Igualdad e inclusividad	
Políticas	Objetivos
8.1 Construirá una cultura inclusiva, basada en los valores y principios humanísticos con	8.1.1 Promover programas, proyectos y actividades que fortalezcan la convivencia de las personas y grupos sociales en igualdad, armonía, tolerancia y respeto, para alcanzar una sociedad más justa y solidaria.

Eje VIII. Igualdad e inclusividad	
Políticas	Objetivos
perspectiva de género, que considere la diversidad, la no discriminación y el respeto a los derechos y la dignidad de las personas.	8.1.2 Estimular el reconocimiento del derecho a la identidad y a un desarrollo libre y autónomo para aprender a respetar las diferencias.
	8.1.3 Implementar la mejora continua en los indicadores institucionales, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género en la Universidad.
	8.1.4 Promover, permanentemente, una ética y una práctica institucional y nacional, que garantice el reconocimiento, promoción, defensa y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas y de la población afrodescendiente, así como su participación en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernan.
	8.1.5 Generar condiciones para la articulación de las acciones institucionales, las cuales fomenten capacidades locales que beneficien a los grupos sociales diversos, entre ellos, las comunidades indígenas y la población afrodescendiente, y, a su vez, permitan preservar y desarrollar sus saberes, su cosmovisión, sus formas de organización social y, en general, su patrimonio cultural, en un contexto de justicia social, equidad, integralidad y autonomía.
	8.1.6 Fortalecer la capacidad institucional para contribuir, de manera sostenida, al desarrollo autónomo de las comunidades y pueblos indígenas de Costa Rica, para lo cual propiciará la participación de las diferentes instancias universitarias en procesos académico-administrativos, relacionados con vida estudiantil, docencia, investigación y acción social, así como su incidencia en la formulación y evaluación de políticas públicas, a escalas local y nacional, dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población indígena.
8.2 Promoverá el desarrollo de un entorno académico y laboral, libre de toda forma de violencia y discriminación.	8.2.1 Fomentar, en los sectores estudiantil, docente y administrativo, el desarrollo de habilidades blandas para pensar y actuar en contextos multiculturales.
	8.2.2 Inculcar en la comunidad universitaria el respeto a las diferencias y una cultura de la resolución de conflictos.
	8.2.3 Continuar promoviendo la utilización de un lenguaje inclusivo de género en todo el quehacer institucional.
	8.2.4 Facilitar las condiciones de trabajo inclusivas y accesibles para personas en condición de discapacidad, diversidad sexual y etnia.

Eje VIII. Igualdad e inclusividad	
Políticas	Objetivos
	8.2.5 Fortalecer los mecanismos para el desarrollo de estrategias de concientización en la comunidad universitaria, en relación con la diversidad, la no discriminación y el respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
	8.2.6 Propiciar acciones afirmativas para garantizar espacios universitarios libres de toda clase de violencia y discriminación.
	8.2.7 Garantizar condiciones de trabajo inclusivas y accesibles para personas en condición de discapacidad, diversidad sexual y etnia, mediante procesos de reclutamiento, selección, contratación, seguimiento y desarrollo con igualdad y equidad.

Eje IX. Bienestar y vida universitaria	
Políticas	Objetivos
9.1 Fortalecerá la cultura de seguridad institucional y de prevención de riesgos, con una perspectiva humanista, en estricto apego a los principios institucionales de respeto a la libertad, la justicia y los derechos humanos.	9.1.1 Fomentar acciones de prevención, vigilancia y protección de la integridad de las personas en el desarrollo de las actividades universitarias.
	9.1.2 Desarrollar programas de prevención y control de riesgos laborales, mediante un proceso de mejoramiento continuo, que permita garantizar condiciones de salud y seguridad ocupacional requeridas por el personal universitario.
	9.1.3 Fomentar una cultura de gestión del riesgo, que fortalezca las acciones orientadas a reducir las vulnerabilidades, mejorar la atención de emergencias y asegurar la continuidad del servicio institucional.
9.2 Fortalecerá una cultura de promoción de la salud en la comunidad universitaria y nacional, en pro del desarrollo y bienestar humanos, bajo un concepto de responsabilidad	9.2.1 Facilitar a los diferentes sectores de la comunidad universitaria el acceso a espacios orientados a estimular estilos de vida saludable.
	9.2.2 Continuar con el proceso de promoción integral de la salud que ha llevado a cabo la Oficina de Bienestar y Salud.
	9.2.3 Promover el concepto de responsabilidad compartida de la salud, en el cual exista un compromiso de la persona y de la Institución, en pro de su bienestar y



Eje IX. Bienestar y vida universitaria	
Políticas	Objetivos
compartida.	calidad de vida.
	9.2.4 Promover la vigilancia y la atención oportunas de factores psicosociales de riesgo laboral a través de medidas que favorezcan la preservación de la salud de las personas trabajadoras y las buenas relaciones en los ambientes laborales.
9.3. Fortalecerá una cultura de prevención del acoso laboral y promoción de relaciones laborales saludables.	9.3.1 Desarrollar estrategias para la atención de las personas víctimas de acoso laboral.
	9.3.2 Promover que la Universidad sea un espacio libre de acoso laboral.
9.4. Fortalecerá las acciones para prevenir, investigar y desalentar el hostigamiento sexual.	9.4.1 Prevenir y erradicar el hostigamiento sexual en la Universidad de Costa Rica.
	9.4.2 Fortalecer la gestión de la Comisión Institucional Contra el Hostigamiento Sexual para el cumplimiento de sus objetivos.
	9.4.3 Investigar la problemática del hostigamiento sexual.

Eje X. Compromiso ambiental	
Políticas	Objetivos
10.1 Fortalecerá la cultura institucional en defensa del ambiente y su sustentabilidad.	10.1.1 Fortalecer la dimensión ambiental en las actividades del quehacer universitario, para generar conciencia y transformación en la comunidad universitaria y la sociedad.
	10.1.2 Desarrollar investigaciones para el mejoramiento del ambiente, la mitigación de los efectos del cambio climático y la sustentabilidad en el territorio nacional.
	10.1.3 Fortalecer el intercambio de conocimiento para desarrollar buenas prácticas en gestión ambiental.
	10.1.4 Ejecutar el plan estratégico ambiental vigente y evaluarlo periódicamente



Eje X. Compromiso ambiental	
Políticas	Objetivos
	para mejorar la calidad de vida y el ambiente.
	10.1.5 Desarrollar acciones en investigación, acción social y docencia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas.
10.2 Contribuirá al proceso de descarbonización de la sociedad costarricense mediante la implementación de sistemas de gestión con estándares de alta eficiencia y procesos de bajas emisiones para la Institución y la sociedad.	10.2.1 Procurar revertir las emisiones de gases efecto invernadero que inciden en el territorio nacional.
	10.2.2 Fortalecer la estrategia institucional de gestión integral de residuos sólidos.
	10.2.3 Sustituir gradualmente la flota vehicular institucional hacia vehículos cero emisiones, e investigar otros modos de transporte y movilidad.
	10.2.4 Incorporar criterios ambientales en la gestión de la infraestructura institucional, orientados a mantener bajas emisiones contaminantes y alta eficiencia energética.
10.3 Fortalecerá el quehacer universitario para contribuir con el análisis de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.	10.3.1 Proyectar a la Universidad como una institución que potencia acciones a favor del desarrollo de la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional del país y hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
	10.3.2 Promover la vinculación de la Institución con sectores socio-productivos vulnerables de la sociedad, que requieren de un apoyo efectivo para mejorar sus prácticas de producción y de comercialización, contribuyendo en la calidad de vida.
	10.3.3 Potenciar la investigación que fortalezca las economías locales y nacionales, fundamentadas en los sistemas ambientales y agroalimentarios.
	10.3.4 Favorecer en el ámbito institucional y comunitario la formación interdisciplinaria en seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

Eje XI. Independencia de gobierno, organización y finanzas	
Políticas	Objetivos



11.1 Defenderá y protegerá la independencia de gobierno, de organización, y la dotación de los recursos presupuestarios garantizados en la Constitución Política a las universidades públicas.	11.1.1 Reaccionar oportunamente cuando se amenacen los derechos constitucionales otorgados a la Universidad.
	11.1.2 Informar, prontamente y de manera veraz, a la comunidad universitaria sobre las negociaciones que se realicen en torno al FEES, al igual que sobre la afectación al presupuesto universitario.
	11.1.3 Fomentar discusiones en el ámbito universitario en torno a la autonomía universitaria, dirigidas a sensibilizar a la comunidad.
	11.1.4 Coordinar acciones con las otras universidades públicas en defensa de la educación superior.
	11.1.5 Fortalecer la rendición de cuentas con el propósito de que las actividades de la Institución sean conocidas por la sociedad costarricense.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

NOTA DEL EDITOR: Las modificaciones a los reglamentos y normas aprobadas por el Consejo Universitario, se publican semanalmente en La Gaceta Universitaria, órgano oficial de comunicación de la Universidad de Costa Rica.