

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICA
CARRERA DE DERECHO
TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO
ACADÉMICO DE LICENCIATURA EN
DERECHO
TESIS

CONDICIONES QUE OFRECE EL MARCO
JURIDICO COSTARRICENSE PARA EL
DESARROLLO DE COMPRAS PÚBLICAS
INNOVADORAS.

Sustentante

Lic. Jorge Luis Marín Porras

Facilitador

Lic. Nelson Valerio Aguilar

Agosto, 2018

DECLARACIÓN JURADA

Yo Jorge Luis Murin Porras, mayor de edad, portador de la cédula de identidad número 1-925059 egresado de la carrera de Derecho de

la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de éste acto y debidamente apercibido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de Licenciado, juro solemnemente que mi

trabajo de investigación titulado:

Condiciones que afectan el nuevo jurisdicción contenciosa para el desarrollo de compañías públicas innovadoras.

_____ es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertido que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los 09 días del mes de Julio del año dos mil 2018.

J. L. M. P.

Firma del estudiante

Cédula: 1-925059

CARTA DEL TUTOR

San José, 04 de julio del 2018

Señores:
Carrera de Derecho
Universidad Hispanoamericana

Estimado señor:

El estudiante Jorge Luis Marín Porras, cédula de identidad número 1-0925-0059, me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado **Condiciones que ofrece el marco jurídico costarricense para el desarrollo de compras públicas innovadoras**, el cual ha elaborado para optar por el grado académico de licenciado en derecho.


En mi calidad de tutor, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos; conclusiones y recomendaciones.

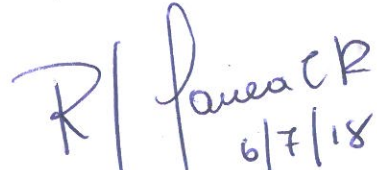
De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA		
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	10%	10%
c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	20%	20%
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	30%	25%
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20%
	TOTAL	20%	17%
			92%

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura.

Atentamente,


MAP Nelson Valerio Aguilar
Cédula identidad N 3-0344-0943
Carné Colegio Profesional N 18.682


6/7/18

CARTA DE LECTOR

San José, 1° de agosto del 2018

Universidad Hispanoamericana
Sede Llorente
Carrera de Derecho

Estimado señor

El estudiante Jorge Luis Marín Porras, cédula de identidad 1-0925-0059, me ha presentado para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado "CONDICIONES QUE OFRECE EL MARCO JURIDICO COSTARRICENSE PARA EL DESARROLLO DE COMPRAS PÚBLICAS INNOVADORAS", el cual ha elaborado para obtener su grado de Licenciatura.

He revisado y he hecho las observaciones relativas al contenido analizado, particularmente lo relativo a la coherencia entre el marco teórico y análisis de datos, la consistencia de los datos recopilados y la coherencia entre éstos y las conclusiones; asimismo, la aplicabilidad y originalidad de las recomendaciones, en términos de aporte de la investigación. He verificado que se han hecho las modificaciones correspondientes a las observaciones indicadas.

Por consiguiente, este trabajo cuenta con mi aval para ser presentado en la defensa pública.

Atte.


Firma
Walter Muñoz Tuk
1-558-420
Carné 4570

San José, 8 de agosto de 2018

A quien corresponda

El estudiante **Lic. Jorge Luis Marín Porras** me ha presentado para la revisión, el trabajo de graduación titulado **CONDICIONES QUE OFRECE EL MARCO JURÍDICO COSTARRICENSE PARA EL DESARROLLO DE COMPRAS PÚBLICAS INNOVADORAS.**

He revisado y corregido los aspectos relacionados con la estructura gramatical, acentuación, ortografía, puntuación y redacción.

Atentamente,



María Cecilia Vega Matamoros
Carné 11663
Colegio de Licenciados y Profesores
Teléfono 8317-0226
Correo electrónico mcvega59@yahoo.com.mx

ÍNDICE

DEDICATORIA	V
CAPÍTULO I.....	7
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	7
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
1.1.1. Antecedentes del problema	8
1.1.2. La problematización del problema	11
1.1.3. Delimitación del problema.....	13
1.1.4. Justificación del problema.....	14
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	16
1.2.1. Formulación del problema	16
1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	17
1.3.1. Objetivo General.....	17
1.3.2. Objetivo general	19
1.3.3. Objetivos específicos.....	19
1.3.4. Objetivos Específicos	21
1.4. ALCANCES Y LIMITACIONES	23
1.4.1. Alcances.....	23
1.4.2. Limitaciones	24
CAPÍTULO II.....	23
2.1. CONTEXTO HISTÓRICO	27
2.1.1. Antecedentes generales de las compras públicas.	27
2.1.2. Antecedentes a la Ley N°7494 Ley de Contratación Administrativa 1.996 ..	38
2.1.3. Voto 998-98 de la Sala Constitucional	41
2.1.4. Antecedentes a la reforma a la Ley 7494 Ley de Contratación Administrativa 2007. 44	44
2.2. CONTEXTO TEÓRICO.....	46
2.2.1. Posibilidad de implementación de compras públicas innovadoras en Costa Rica. Factor A.....	46
2.2.2. Las compras públicas innovadoras.....	48
2.2.3. La Innovación.	85
2.2.4. El interés público.	89

2.2.5.	Las necesidades públicas.....	92
2.2.6.	Ley N°7169 Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico	93
2.2.7.	Ley N°7494 Ley de Contratación Administrativa	98
2.2.8.	Contraloría General de la República.....	107
2.3.	HIPÓTESIS	113
2.4.	HIPÓTESIS DE ESTA TESIS	115
2.4.1.	Variable Independiente Fa. (Marco Jurídico de las compras públicas).....	116
2.4.2.	Variable Dependiente Fb (Compras Públicas Innovadoras).....	118
2.4.3.	Operacionalización de las hipótesis,.....	120
CAPÍTULO III.....		27
3.1.	TIPO DE INVESTIGACION	125
3.1.1.	Finalidad.....	125
3.1.2.	Dimensión temporal.....	126
3.1.3.	Marco	127
3.1.4.	Naturaleza	128
3.1.5.	Carácter.....	129
3.2.	SUJETOS O FUENTES DE INVESTIGACIÓN	130
3.2.1.	Unidades de análisis.....	130
3.2.2.	Fuentes primarias.....	131
3.2.3.	Fuentes secundarias	134
3.3.	SELECCIÓN DE MUESTREO	136
3.3.1	La muestra.....	136
3.4.	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN	137
3.5.	DEFINICIÓN CONCEPTUAL, OPERATIVA E INSTRUMENTAL DE LAS VARIABLES	143
3.5.1	Definición Conceptual, operativa e instrumental de la variable independiente (Marco Jurídico de las compras públicas)	143
3.5.2	Definición conceptual, operativa e instrumental de la variable dependiente (Compras Públicas Innovadoras).....	145
3.5.3	Cuadro de Operacionalización de las variables	146
CAPÍTULO IV		148
4.1.1	Cumplimiento de los principios jurídicos de la Contratación Administrativa 149	
4.1.2	Análisis de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI.	164

4.1.3	Análisis de la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI.	174
4.1.4	Determinar la necesidad de realizar cambios en nuestra legislación con el fin de implementar las compras públicas innovadoras.	192
4.1.5	Identificar sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las compras públicas innovadoras.	193
CAPÍTULO V:		150
5.1	CONCLUSIONES	196
5.2	RECOMENDACIONES.....	198
GLOSARIO.....		200
BIBLIOGRAFÍA.....		203
ANEXO 1		222
ANEXO 2		213
ANEXO 3.....		214
ANEXO 4.....		215
ANEXO 5.....		216
ANEXO 6.....		217

DEDICATORIA

Al Señor Jesucristo, por darme el norte y las fuerzas para llevar a cabo este proyecto en mi vida.

A mi esposa, quién ha sido mi inspiración para trabajar en esto que hoy es presente pero que en su momento solo veíamos a futuro.

A mis hijos, por su sacrificio de no tener a papá todo el tiempo que querían en estos años.

A mis padres, porque todo lo que he hecho en mi vida es para que estén orgullosos de mí.

A mis profesores, por todo el empeño que pusieron en sus clases, para hacerme un buen profesional.

AGRADECIMIENTOS

A todos y cada uno de mis profesores de esta hermosa carrera de derecho, por su cariño a la hora de trasladar su conocimiento, especialmente a aquellos que han continuado siendo mis amigos aun después de ser mis profesores.

Especial agradecimiento para el Lic. Nelson Valerio Aguilar, tutor de este trabajo por su apoyo y por habermeguiado en este proyecto.

CAPÍTULO I.

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. Antecedentes del problema

A raíz de que el artículo 182 de la Constitución Pública de nuestro país, indica que “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 y arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas se harán mediante la licitación, de acuerdo a la ley en cuanto al monto respectivo”(Constituyente, 1949), se determina la necesidad de realizar compras públicas en un marco jurídico apegado completamente al principio de legalidad, que como indica dicho artículo, se base en tres pilares, el primero los fondos públicos, por medio de los cuales se pueden adquirir esos bienes o servicios, o sea la capacidad de ejecución presupuestaria con las que cuenta cada una de las instituciones; segundo los objetos por contratar para sus necesidades, compras, ventas o arrendamientos y tercero, el procedimiento, que en este caso se determina como la licitación de acuerdo con el monto.

Esta visión se plasma, en la Ley 7494 denominada Ley Contratación Administrativa y su Reglamento, la cual hace énfasis en estas mismas premisas constitucionales, ya que estas buscan “la satisfacción del interés público o general”(Ortega, 2015).

En cuanto a la contratación administrativa, es indispensable indicar que, al igual que todo el derecho administrativo, está sujeta al "principio de legalidad en todas las etapas de los procesos, y entre sus procedimientos, se considera la licitación pública, como el procedimiento más idóneo para propiciar la competencia y asegurar la adjudicación del mejor oferente en aquellas obras y servicios de mayor trascendencia," (Herrera J. C., 2009). Lo que hace que mucha de la energía de la administración, se concentre en la correcta ejecución de los procedimientos, y de alguna manera esto genera que se ponga menor atención a aspectos muy relevantes, como es la definición de los objetos del contrato, por lo que no son pocos los casos en que se obtiene un excelente procedimiento de compra, pero con enormes problemas a la hora de su ejecución, Y esto ha llevado a los medios de comunicación masiva, a veces sin mayor conocimiento de la materia, a crear un ambiente de inconformidad entre la ciudadanía, sobre la materia de las compras públicas.

Algo muy curioso al respecto del mandato constitucional es que el artículo 182 de la Constitución, no indica que se deba cubrir las necesidades de los administrados, sino las de los poderes del Estado, las municipalidades y las instituciones del Estado, y aunque esto esté implícito en nuestra carta magna, no son pocas las personas que, a través de los casos presentados en los periódicos y noticiarios, creen que las compras públicas no se realizan para cubrir sus necesidades.

Es por eso que en los últimos años en Europa, se inicia una nueva visión de las compras públicas desde el punto de vista de la innovación y el desarrollo de nuevas soluciones, buscando ya no las soluciones de la institución sino de una necesidad (de los usuarios) no resuelta, llamadas compras públicas innovadoras (CPI) y se puede definir de la siguiente manera “La CPI es un contrato que la entidad pública pone a concurso, a fin de satisfacer una necesidad no cubierta, mediante una solución innovadora. Es decir, que se produce cuando “una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en ese momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador” (Edquist y Hommen, 1999). Su procedimiento tiene unas características que lo hacen especial”(Lamelas, 2016).

Por lo que este trabajo pretende realizar un análisis del marco jurídico costarricense en materia de contratación administrativa, para determinar si este ofrece las condiciones necesarias para realizar este tipo de compras en nuestro país, cambiando el enfoque de la necesidad de la institución, a la necesidad de los administrados.

1.1.2. La problematización del problema

Con respecto al tema de contratación administrativa, no es difícil determinar que en Costa Rica se ha generado una serie de noticias que producen una alta insatisfacción a los administrados con respecto a los resultados de los procesos de compra, principalmente en obra pública, por la larga espera para que estos brinden un resultado a las necesidades de las personas.

Solo como dos ejemplos podemos citar las referencias que hace el periódico La Nación de los casos de las obras contratadas a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, -(UNOPS por sus siglas en inglés)- en la que con respecto a las obras encomendadas a esta, aún no hay una solución para solventar los problemas de procedimientos; por lo que se nos informa en el mes de setiembre del 2017 que la “UNOPS, contratada por el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) para administrar la construcción de dos puentes y tres pasos a desnivel, se niega a entregar los expedientes de contratación del nuevo paso sobre el río Virilla en la ruta 32 y el viaducto de Garantías Sociales, en Circunvalación” (Nacion, 2017), así que noticias de esta índole, podrían generar la percepción, que son más importante, los procedimientos y los aspectos burocráticos, que la ejecución de estas obras tan necesarias para la población.

Otro ejemplo que incita a la insatisfacción general por la falta de resultados en procesos de ejecución de contratación, por parte de los medios de comunicación, es ella que se nos informa por medio del periódico La Nación el día 03 de enero del 2018, en el que indican que “Los trámites para comenzar a construir la nueva carretera entre San José y San Ramón tomarían, al menos, tres años, por lo cual la vía prevista para descongestionar el tráfico en esos 60 km no estaría concluida ni al final del próximo Gobierno” (Nacion, 2017).

Así, a través de estas referencias de los medios de comunicación, se puede llegar a creer que, nuestros procesos de contratación, no se han dirigido directamente a solventar de la manera más eficiente las necesidades de los administrados; lo que ha causado una enorme insatisfacción en la población, y que puede ser corroborado en los comentarios de estas noticias en los medios electrónicos, al ver que a pesar de que se llevan los procedimientos de manera correcta, aplicando el principio de legalidad, no se ha buscado procesos de innovación y desarrollo, que permitan cumplir los procedimientos apegados al principio de legalidad y a la vez satisfacer realmente la necesidad de la administración.

1.1.3. Delimitación del problema

Para determinar la viabilidad de realizar compras públicas innovadoras en nuestro país, se deberá hacer una revisión general del marco jurídico que cubra los procesos de contratación administrativa en el país, iniciando claro está desde la constitución política, la Ley de Contratación Administrativa y los antecedentes administrativos que se generan desde la Contraloría General de la República.

Ahora, antes de realizar el análisis descrito en el párrafo anterior, es importante identificar qué son las compras públicas innovadoras y qué diferencia hay entre estas y las compras públicas según el concepto tradicional que se ha desarrollado basado en las normas jurídicas aplicables y la doctrina, y al menos un ejemplo de la aplicación de estas en otras latitudes, resaltando la definición de una necesidad para cubrir por medio de herramientas innovadoras y de desarrollo tecnológico, no simplemente la definición de un objeto de contrato.

1.1.4. Justificación del problema

La importancia de realizar la presente investigación, radica en poder determinar, varias visiones de las contrataciones públicas.

La primera, poder hacer un estudio profundo del marco jurídico que envuelve nuestro sistema de contratación de bienes y de servicios, para determinar si este ofrece las condiciones necesarias para la aplicación de compras públicas innovadoras.

Segundo, saber si este tipo de contratación de soluciones, tan incipiente en el sistema de compras públicas en el mundo, ha empezado a tener algún vestigio de su utilización en nuestro país, y así determinar la cercanía de nuestros sistemas de compras, con las mejores prácticas de gestión pública a nivel mundial.

Tercero, determinar la posibilidad de alternativas a los sistemas de compra actuales, cambiando la visión de la gestión pública, del sistema tradicional de compras a uno, más enfocado en la necesidad de los administrados.

Además, es importante iniciar la discusión acerca de nuevos métodos y formas de realizar la ejecución del presupuesto nacional, y no solamente conformarse con lo que ya sabemos o ya hacemos en las instituciones, y poder incorporar nuevos modelos que permitan satisfacer las necesidades de los usuarios finales, a través de los procedimientos de contratación administrativa.

Con esta tesis, se espera que se inicie la discusión acerca de un tema que es muy poco conocido a nivel general, como son las CPI, que de seguro hará que se cambie el enfoque de cómo se definirán en adelante, las necesidades del Estado.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. Formulación del problema

¿Ofrece condiciones el marco jurídico costarricense para el desarrollo de compras públicas innovadoras?

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Según afirma (Guerrero, s.f) “el objetivo de la investigación señala los elementos en el modelo que van a ser investigados” (pág.3)

1.3.1. Objetivo General

Con respecto al objetivo general, en el sitio nos indica (Fuentes, 2009) en su compendio de ayuda del estudiante que “es lo que constituye el enunciado global sobre el resultado final que se pretende alcanzar (¿qué?, ¿dónde?, ¿para qué?). Precisa la finalidad de la investigación, en cuanto a sus expectativas más amplias. Orienta la investigación. Son aquellos que expresan un logro sumamente amplio y son formulados como propósito general de estudio. Su redacción guarda mucha similitud con el título de la investigación”.

Además nos dice (Biagi, s.f) que “sobre la redacción de los objetivos principales estos deben no pueden ser juicios de valor y generalmente, se expresan comenzando con un verbo en infinitivo que indica la vía de conocimiento por la que se procederá”.

Además con respecto a la utilidad de los objetivos indica (Figueros, 2010) que:

1.- “Te marcan el punto de llegada. Cuando conoces tu destino, puedes decidir qué ruta elegirás (ese es otro asunto), pero escojas la que escojas siempre debe dirigirte a tu objetivo.

2.- Te ayudan a corregir las desviaciones. Las desviaciones sólo se pueden detectar si nos salimos de la calzada. Pero, cuando no sabemos a dónde vamos, todas las calzadas son buenas.

3.- Te mantienen en movimiento. Las posibilidades de que abandones son muy altas cuando no tienes claro dónde quieres llegar.

4.- Te permiten superarte. Si vas fijando pequeños objetivos a lo largo del camino, cada vez que alcances uno de ellos, sentirás un profundo sentimiento de realización. Con cada realización, llegará un nuevo objetivo y el proceso se repetirá, así, sucesivamente”.

1.3.2. Objetivo general

Determinar si el marco jurídico costarricense ofrece las condiciones para el desarrollo de compras públicas innovadoras.

1.3.3. Objetivos específicos

Con respecto a los objetivos específicos, nos indica (Rojas, 2012) que, “todo objetivo específico está conformado por tres (3) aspectos fundamentales, los cuales deben ir intrínsecamente dentro de su definición, estos son:

1. Claridad: se basa en un lenguaje comprensible y preciso, un lenguaje fácil de identificar.
2. Factibilidad: se refiere a la posibilidad de lograr los objetivos con los recursos disponibles, con la metodología adoptada y dentro de los plazos previstos.
3. Pertinencia: se conforma de la relación lógica con el tipo de problema que se pretende solucionar”.

Sobre su utilidad dice(Biagi, s.f) que "son sub-objetivos que descentralizan la focalización del tema, pero dentro de su contexto. Son partes de un todo, enunciadas para facilitar la comprensión de las metas a las que se arribará con las conclusiones, para integrar las mismas, en un conjunto armónico”.

Y en relación con respecto a la utilidad, en opinión de (Figueros, 2010) “nos sirven para de llevarnos al máximo de nuestras posibilidades”.

1.3.4. Objetivos Específicos

- 1. Analizar si los principios jurídicos que rigen a la contratación pública costarricense, pueden ser aplicables a las compras públicas innovadoras (CPI).**

- 2. Hacer un análisis de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las compras públicas innovadoras (CPI).**

- 3. Hacer un análisis de la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI.**

- 4. Determinar la necesidad de realizar cambios en la legislación con el fin de implementar las compras públicas innovadoras.**

5. **Identificar sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población del país, con la aplicación de las compras públicas innovadoras.**

1.4. ALCANCES Y LIMITACIONES

1.4.1. Alcances

Esta investigación consisten el análisis de, sien nuestro sistema de compras públicas, es posible realizarla innovación y el desarrollo, promoviendo nuevas visiones de satisfacer el bienestar público,partiendo de una definición clara de cuáles son las necesidades de los administrados; lo que implica un cambio de paradigma respecto a los procedimientos que se realizan comúnmente, que se enfoca en la adquisición de bienes y servicios que se utilizan como productos intermedios para la satisfacción de esas necesidades.

Se realizarán un análisis jurídico para determinar si la legislación brinda las condiciones para el desarrollo de nuevas propuestas de solución a problemas generales del país o si por el contrario se requiere de mayor ampliación a las normas con el fin de sustentar desarrollos innovadores e impulsores de algunos sectores productivos de nuestro país.

1.4.2. Limitaciones

Este trabajo se basa en las premisas actuales de contratación de bienes y servicios del sector público costarricense, y, pretende determinar la existencia de nuevas formas de buscar la satisfacción de las necesidades últimas del administrado, y al ser las compras públicas innovadoras un tema que se desarrolla principalmente en Europa, es difícil tener a la mano ejemplos claros que sirvan de guía y de identificación de todos los elementos que las componen. Aun así, este trabajo se realizará buscando los ejemplos más claros y disponibles en la redes y la literatura para que esta limitación sea lo menos perjudicial posible a las conclusiones de este.

Además, debido a que el tema de compras públicas innovadoras es realmente novedoso, no existe mucha literatura relacionado, y el impulso para este concepto incluso no nace en América, sino en Europa, lo que hace que las realidades de nuestro entorno no sean tan pares, así que será importante tomar todo el provecho posible a la literatura aplicable al tema que se desarrollará en esta tesis.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO

2.1.1. Antecedentes generales de las compras públicas.

Para iniciar la explicación sobre qué son y para qué sirven las compras públicas innovadoras, se requiere hacer una sintaxis de los antecedentes históricos de cómo estas se han realizado en Costa Rica.

Lo primero que se debe indicar es que las compras públicas en nuestro país, tienen rango constitucional, el cual se encuentra en el artículo 182 de nuestra carta magna, que indica que(Constituyente, 1949) “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”. -Pág. 6.

No es solo en este artículo de la Constitución en el que se ha desarrollado el marco jurídico costarricense en materia de compras públicas, pero es esta base constitucional la que da pie a que, en el transcurso de nuestra vida jurídica, se desarrolle una rica historia al respecto de este tema.

Acerca de esta historia, y a modo de resumen Marlene Chinchilla Carmiol y Elard Gonzalo Ortega Pérez, en el tratado de “Derecho Comparado de la Contratación Pública” indica (Marlene Chinchilla Carmiol y Elard Gonzalo Ortega Pérez, 2007) “A partir de lo anterior se deriva el esquema de contratación pública del país, destacándose el hecho de que como principio orientador de la materia, la adquisición de bienes, obras y servicios ahí indicados debe realizarse mediante licitación, o sea, mediante concurso. La disposición constitucional que se comenta encuentra su origen en 1940, y el hecho de establecerse en la Carta Fundamental el mecanismo de licitación se debe a que se procuraba desterrar la selección de contratistas sin que mediara concurso alguno. Conviene agregar que por licitación ha de entenderse la selección mediante concurso y no necesariamente al procedimiento de licitación pública como tal, según lo precisó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al señalar en el voto 998-98 del 16 de febrero de 1998, lo siguiente: “En este orden de ideas, por licitación debe entenderse el mecanismo, modalidad, medio o conjunto de principios a los que debe sujetarse el Estado -en el sentido más amplio- para poder realizar su actividad de contratación...” De este modo, el constituyente sentó las bases para que el legislador común moldeara con mayor precisión el esquema que vendría a dar vida a la contratación administrativa. Es así como esa materia se reguló, entre otras normas, en la Ley de Administración Financiera donde se destinaba un reducido número de artículos a la contratación administrativa propiamente dicha, ya que en ella encontraban asidero legal las regulaciones propias de la Tesorería Nacional, el Presupuesto Nacional, la Contabilidad de la Nación y los Contratos

Administrativos. Ante esto, fue por la vía reglamentaria donde se dio una regulación más amplia a la contratación administrativa. Posteriormente, se estimó necesario contar con un instrumento de rango legal que normara más ampliamente la materia y es así como en 1996 entra a regir la ley No. 7494 “Ley de Contratación Administrativa”, que es la ley vigente actualmente. A nivel reglamentario, se emitió el Reglamento General de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo No. 25038-H de 6 de marzo de 1996, el cual fue derogado por el Reglamento de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo No. 33411-H que entró a regir en enero de 2007, hoy vigente” -Págs. 59 y 60.

Pero la historia de la forma de realizar compras en Costa Rica, es muy vasta y es importante señalarla, ya que es a través de lograr entender su evolución que podemos comprender que los procesos de contratación y su legislación, han tenido que reevaluarse cada cierto tiempo, y además que estos no son inamovibles, lo que es de suma importancia para el tema de las compras públicas innovadoras, ya que una vez más se debe evaluar la forma en que estamos satisfaciendo a nuestros administrados.

Sobre esta evolución histórica, el MAP. Nelson Valerio Aguilar en la cátedra de EAP + Las Relaciones Público-Privadas para el Logro de Fines Sociales de la Universidad de Costa Rica, hace la siguiente recopilación de datos de importancia acerca de cómo se han desarrollado las compras públicas en nuestro país(Aguilar, 2018):

“La regulación de los contratos administrativos se da desde la Constitución de 1841. Los constituyentes los normaron de forma indirecta, ya que se aborda desde las potestades de los poderes del Estado.

- En 1841, 1844, y 1847: establece que el órgano superior del Poder Judicial resolvería las controversias que se susciten por los contratos o negociaciones que interesan al Estado.
- En 1848, 1859, 1869y 1917: se establece la potestad al Poder Legislativo para autorizar los contratos que celebre el Poder Ejecutivo.

Constitución de 1917

- Artículo 77 inc) 7: “(...) Autorizar especialmente al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos o celebrar otros contratos, pudiendo hipotecar a su seguridad las rentas nacionales. (...)”
- Artículo 78 inc 5: “ (...) Aprobar o improbar los contratos que celebre el Estado cuando por la entidad y trascendencia del negocio juzgue el Poder

Ejecutivo o Cámara de Diputados, a petición de un tercio de los votos presentes, que sea necesaria la sanción del Senado.”

Se introduce prohibición expresa a los diputados o senadores en su participación de forma directa o indirecta en los contratos administrativos:

- Artículo 65: “Ningún diputado o senador, propietario o suplente podrá entrar, de modo directo o indirecto, en contrato alguno con la Administración Pública, en virtud del cual haya de gozar de algún privilegio o concesión. (...)”

Constitución de 1949

- Los constituyentes, en la Constitución Política actual realizan una regulación de fondo, estableciendo un artículo específico para la contratación administrativa.
- Asimismo, mantienen la regulación indirecta del régimen: refiriéndose a atribuciones propias del Poder Ejecutivo y Legislativo; y la prohibición

expresa de la participación de los Diputados en los contratos del Estado. Artículos 112 párrafo 2do, artículo 121 inc) 14, 124 y 140 inc) 19.

- Se mantiene la idea de prohibir la contratación administrativa entre un Diputado y la Administración Pública, de acuerdo con la Carta Magna precedente.
- No obstante, sí se observó por parte de algunos diputados constituyentes la necesidad de ampliar la prohibición a todos los funcionarios de los supremos poderes. (Acta Asamblea Nacional Constituyente no. 71, artículo 5, Tomo II, págs. 157-158)

Artículo 182:

- “Los contratos públicos 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.”

Evolución legislativa

- La primera ley se regula la contratación administrativa es la Ley de Administración Financiera de la República, ley 1279 de 2 de mayo del año 1951.
- En esta ley es crea la Proveduría Nacional, que tenía a cargo: “(...)comprar todo cuanto requieran las dependencias y empresas de la Administración Pública, la de controlar las existencias de las dependencias oficiales y la de tramitar las licitaciones de toda clase de contratos.”¹

Dicha norma mantenía la centralización de las compras del Estado.

- 1 Artículo 88 Ley 1279

La ley 1279, en las disposiciones específicas de contratación administrativa fue derogada por la actual ley 7494.

La ley 7494 ha sufrido muchas modificaciones:

- La ley 7612 del 22 de julio de 1996, incorpora modificaciones al régimen de excepciones, prohibición de exoneración de impuestos de importación a adjudicatarios, entre otras.

- El 01 de setiembre del año 2000 se modifica el inciso a del artículo 100, mediante la promulgación de la ley 8022. Esta modificación incorpora la sanción por inhabilitación en casos de reincidencia por parte de los particulares.
- El 29 de abril del año 2002 se adicionan los artículos 27 y 84, mediante la promulgación de la ley 8251. En los cuales se establecen los límites económicos para cada proceso, y los límites económicos para la determinación de la autoridad competente para la resolución de los recursos de apelación.
- La ley 8291 del 23 de julio del año 2002, adiciona el inciso g del artículo 100, incorporando una nueva causal para la sanción por inhabilitación.
- El 6 de octubre del año 2004 se publica la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito en la Función Pública, que modifica los artículos 22 al 25, e incorpora los artículos 22 bis y 97 bis, todos referentes al régimen de prohibiciones.

- La ley 8439 del 13 de abril del año 2005, modifica las causales de los incisos a y c del artículo 100 respecto a la sanción por inhabilitación.
- Ley 8511 del 16 de mayo del año 2006, realiza una modificación parcial de la ley, reformando los incisos d) y h), del artículo 2; el artículo 4; el tercer párrafo del artículo 6; los artículos 7, 27, 30, 33, 40, 42, 44, 45 y 46; el primer párrafo del artículo 53; los artículos 55, 57, 62, 63, 64, 76, 78, 80, 81, 84, 88 y 89; el inciso f) del artículo 96; el inciso c) del artículo 99, y el artículo 101. Con esta modificación incorpora correcciones sustanciales a la ley:
 - Principio de eficiencia y eficacia
 - Principio de publicidad
 - Límites económicos para la determinación del procedimiento
 - Modificación del procedimiento en caso de declaratoria licitación infructuosa.
 - Garantía de participación
 - Uso de medios electrónicos
 - Modifica procedimiento licitación pública
 - Incorporación de tipos abiertos de contratos.
 - Entre otros.

- Ley 8701 del 13 de enero del año 2009, reforma los artículos: 2, 45, 99 y 100. Asimismo adiciona los artículos 42, 100, 100 bis; y deroga el inciso d) del artículo 99.
- A la fecha no hay nuevas modificaciones legislativas a la ley 7494.
- Dicho decreto fue derogado totalmente por el Reglamento 30640-H del 19 de agosto del año 2003, que a su vez fue reformado parcialmente por el Decreto Ejecutivo 31483-H. No obstante, el reglamento 30640-H se encuentra vigente.
- Este reglamenta las funciones de las Proveedurías Institucionales en apego a las reformas legislativas que se realizan a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la cual transforma a la Proveeduría Nacional en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, que es un órgano rector y se encuentra encargado de la supervisión de procesos de contratación administrativa de las proveedurías institucionales. Dicha modificación de la naturaleza elimina la competencia de realizar los procedimientos y adjudicar, y lo delega a cada ministerio mediante su departamento de proveeduría.

- Asimismo, con la promulgación de la ley se aprueba el Reglamento 25038 del 6 de marzo del año 1996, el cual amplía y completa lo establecido en la ley 7494.
- Dicho reglamento fue derogado totalmente por el Decreto Ejecutivo 33411 del 27 de setiembre del año 2006.

Así que, en esta investigación se evaluará la posibilidad de que el sistema jurídico costarricense deba abrirse a una nueva forma de realizar las contrataciones del Estado, y se debe revisar la legislación para ampliar la visión de lo que significa satisfacer las necesidades de los administrados.

2.1.2. Antecedentes a la Ley N°7494 Ley de Contratación Administrativa 1.996

Si bien es cierto que el mandato constitucional de realizar las compras públicas por medio de la licitación data del año 1949, no fue hasta el año de 1996, en la que se definió de parte de nuestra legislación, una estructura lo suficientemente robusta para delimitar con más exactitud las compras del estado costarricense, creando la Ley N°7494, conocida como “Ley de Contratación Administrativa” y la promulgación de su respectivo reglamento.

Al respecto de esta ley indica (Mendez, 2014) que “La actividad de este proceso administrativo en nuestro ordenamiento jurídico tiene sustento constitucional. El artículo 182 de la Carta Magna, dispone que los contratos del Estado se hagan “mediante licitación, según la Ley, en cuanto al monto respectivo”. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 7494 del 2 de mayo de 1995 y su reglamento, se rompe el paradigma del formalismo en la contratación pública en nuestro país y se da paso al informalismo. La transición no fue fácil, la normativa legal y reglamentaria no daba soluciones claras y definitivas a la diversidad de situaciones que se iban presentando en el día a día”, pág. 1.

Y es este paso del formalismo en los procedimientos a un informalismo, que debe entenderse, como un paso a ampliar el criterio del principio de eficiencia y eficacia, lo que hace que sea posible la incorporación de nuevos procesos de contratación administrativa. Es a través de la promulgación de la Ley de Contratación Administrativa que se especializa la ejecución de las compras públicas, y esto hace que se regule con mayor seguridad jurídica, toda la materia que se refiere a la contratación administrativa del Estado.

Además, don Renato Rey Méndez, en su artículo “La importancia de la actividad de contratación administrativa en el contexto del Estado y sus fines, que (Mendez, 2014) nos menciona que “No cabe duda de que la contratación administrativa es una actividad relevante del Estado costarricense, cuyo sustento está en el artículo 50 de la Constitución Política, que señala que “el Estado procurará el mayor bienestar de los habitantes de la República”, para lo cual, persigue la realización de proyectos de interés general en campos tan diversos como infraestructura (carreteras, hospitales, aeropuertos, puertos, proyectos de generación eléctrica), infraestructura educativa, compra de suministros y equipo de oficina en su diversa variedad, medicamentos, equipo médico, sistemas informáticos, servicios profesionales y técnicos especializados, etc.” Pág.1.

Y además amplía el mismo autor (Mendez, 2014) que “La transición no fue fácil, la normativa legal y reglamentaria no daba soluciones claras y definitivas a la

diversidad de situaciones que se iban presentando en el día a día. Así, la CGR, fue delineando la filosofía de la subsanación y la normativa se fue ajustando, paulatinamente, hasta que en el año 2006 se concreta en una norma más comprensiva (el artículo 81 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa) la diversidad de situaciones que fueron analizadas, casuísticamente, durante diez años”.Pág.1.

Y es esta evolución lo que permite que se pueda valorar el tema de incorporación de un sistema que permita realizar más eficientemente las compras públicas, lo que hace importante, señalar este gran paso que dio nuestro país al legislar y reglamentar la contratación administrativa.

2.1.3. Voto 998-98 de la Sala Constitucional

Como se pudo ver en el punto anterior, los procesos de compras públicas sufrieron una gran transformación, y esto produjo mucha incertidumbre por pasar de un régimen formalista, a uno que privilegiara la eficiencia y la eficacia, dando mayor prioridad a los principios de la contratación administrativa, y al fondo de la contratación administrativa que a la forma de esta.

Para este fin, fue de suma importancia la promulgación del voto 998-98 de la Sala Constitucional, el cual tuvo su origen de la siguiente manera (Cordero, 2003), “El Voto No.998-98 de la Sala Constitucional, surge a raíz de una serie de acciones acumuladas promovidas por el Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, en su condición de catedrático de la Universidad de Costa Rica y profesor en la materia de Contratación Administrativa, y por Marco Antonio Gómez Leiva, en su condición de Presidente de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, Distribuidores e Importadores (CRECEX); quienes accionaron solicitando se declaren inconstitucionales algunos artículos de la Ley de la Contratación Administrativa, No.7494 del 2 de mayo de 1995, así como otros numerales de su Reglamento General. El accionante, Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, fundamentó su legitimación para accionar en esa vía, considerando que le asistía un interés difuso, por tratarse de la defensa de los fondos públicos; y, respecto de la Cámara

de Representantes de Casas Extranjeras, Distribuidoras e Importadoras, CRECEX, alegó tener un interés corporativo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. La sentencia No.998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998, de la Sala Constitucional, refiere a muy variados temas en materia de contratación administrativa, pues los accionantes solicitan declarar inconstitucionales una serie de artículos de la Ley de Contratación Administrativa No.7494, así como del Reglamento General de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo No.25038-H del 7 de marzo de 1996".Pág. 13

Pero la importancia del voto 998-98 de la Sala Constitucional, no fue la simple solución a una acción de inconstitucionalidad planteada, sino la explicación y consolidación de los principios rectores de esta materia.

Al respecto es de suma importancia, para esta investigación, la identificación de estos principios, ya que en el fondo de esta, se requiere determinar si el marco jurídico, en donde estos principios se encuentran inmersos, se ofrece las condiciones para la realización de las compras públicas innovadoras.

Es así que, poder entender cada uno de los principios rectores de la contratación administrativa, es de altísima relevancia, como lo indica en la Revista

Jurídica de Seguridad Social la Licda. Kattia Volio, identificar estos principios destacados por la Sala Constitucional, la cual los señala, (Cordero, 2003)

- Principio de eficiencia y eficacia
- Principio de la libre concurrencia
- Principio de igualdad de trato entre todos los posibles oferentes
- Principio de publicidad
- Principio de legalidad o transparencia de los procedimientos
- Principio de seguridad jurídica
- Principio de formalismo en los procedimientos licitatorios
- Principio del equilibrio de los intereses
- Principio de buena fe
- Principio de mutabilidad del contrato
- Principio de intangibilidad patrimonial
- Principio del control de los procedimientos”.Págs. 18-21.

2.1.4. Antecedentes a la reforma a la Ley 7494 Ley de Contratación Administrativa 2007.

Por lo visto hasta ahora, podemos decir que las compras públicas han sufrido una transformación normativa muy importante, la cual se profundiza en la reforma a la Ley de Contratación Administrativa del año 2007, que según (Mendez, 2014) el punto medular de esta, fue que “la CGR, fue delineando la filosofía de la subsanación y la normativa se fue ajustando, paulatinamente, hasta que en el año 2006 se concreta en una norma más comprensiva (el artículo 81 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa) la diversidad de situaciones que fueron analizadas, casuísticamente, durante diez años. A principios del año 2007, entraron en vigencia las reformas a la Ley de Contratación Administrativa y a su reglamento, introducidas por la Ley No 8511 del 4 de julio y el DE- No 33411-H del 27 de setiembre, ambas del 2006. Dichas regulaciones fueron impulsadas por la CGR con la participación de los diferentes sectores interesados. Las reformas referidas obedecieron a la necesidad de propiciar una mejor gestión de la actividad de contratación administrativa por parte del Estado. Se señalaron como problemas frecuentes: la insuficiencia en la gestión de procedimientos; la falta de planificación, que genera carteles mal elaborados; la falta de definición de responsabilidades; la falta de medidas oportunas para garantizar una exitosa ejecución contractual; los extensos períodos en la formalización de los contratos; la falta de claridad de las normas y mecanismos de control previo muy reforzados.

Las reformas legales y reglamentarias introducidas giran en torno a tres ejes fundamentales: la planificación, procedimientos de selección del contratista y ejecución contractual”. Pág. 1

Más crítico acerca de las circunstancias que rodearon la reforma, es el Lic. Wagner Cascante Salas, en su artículo “La contratación Administrativa en Costa Rica. Crisis o Tragedia”, en el que nos indica primeramente (Salas, 2007) “En este estado de cosas, nos percatamos de la existencia de un estado de crisis, el cual se refleja fundamentalmente en el hecho de que la forma de contratar del Estado costarricense, no está a la altura de los requerimientos y necesidades que tiene el mismo gobierno de la República, y mucho menos, de los que tiene la sociedad civil del servicio público prestado por el aparato público” Pág. 22.

Pero en este mismo artículo el Lic. Salas indica que (Salas, 2007) “En todo caso, a partir del presente año 2007, entraron a regir algunas reformas a la ley y el reglamento de la contratación administrativa, las cuales se debieron realizar desde el año 1996, sin embargo, más vale tarde que nunca, ya que este es un intento más en el que la sociedad costarricense apuesta por hacer una catarsis reflexión transformadora a partir de la crisis, para que esta última no llegue a convertirse en un fenómeno sin regreso y fatal, por ello no hay duda que debemos esforzarnos día a día por hacer que el tema de la contratación administrativa, aunque en crisis, no se convierta en una tragedia” Pág. 25.

2.2. CONTEXTO TEÓRICO

2.2.1. Posibilidad de implementación de compras públicas innovadoras en Costa Rica. Factor A.

El concepto anteriormente descrito de compras públicas innovadoras, se ha estado construyendo desde hace apenas unos pocos años y a través de este, busca observar la ejecución de los presupuestos públicos de una manera totalmente distinta al día de hoy. Tomando en cuenta esto se puede decir que las compras públicas como las conocemos hoy, se basan en premisas, como la que indica (Weinschelbaum, 2010): "Una evaluación exhaustiva del sistema de contrataciones y compras puede ser guiada por las siguientes preguntas: - ¿Se compran los bienes y servicios que se precisan? - ¿Las cantidades compradas son las óptimas? - ¿Los precios pagados son los mejores que se pueden obtener? - ¿Las calidades entregadas son las pactadas?" Pág.3

Por lo que el concepto de compras públicas tiene una visión dirigida directamente al objeto o al servicio que se requiere, ya que se supone que identificando correctamente el objeto o servicio, se podrá solventar la necesidad de la cual surgió. Es para satisfacer la compra de estos objetos o servicios que nacen los procedimientos de contratación administrativa, los cuales a través de los años incluso se han buscado estandarizar, por ejemplo por medio de

procedimientos de pre calificación o convenios marco, para poder comprar de manera más eficiente, pero se podría estar en una disyuntiva, que es lograrla forma de comprar eficientemente sin detenerse a resolver las necesidades de los usuarios de manera permanente o a más largo plazo, por lo que podríamos estar comprando eficientemente paliativos para los administrados. Mientras que en caso contrario, las compras públicas innovadoras, buscan a través de la investigación y el desarrollo dar respuestas permanente y más eficientes a los usuarios, sin descuidar los procesos de compra, pero buscando resolver las necesidades de los administrados de manera más eficiente.

2.2.2. Las compras públicas innovadoras.

Una vez definido el marco histórico de las contrataciones públicas, podemos ingresar al tema central de esta tesis, el cual es las compras públicas innovadoras, que son un tipo de contratación entre entes públicos y privados, que Víctor Almonacyd Lamelas(Lamelas, 2016), en su artículo denominado "¿Qué son las compras públicas innovadoras", define que "La CPI es un contrato que la entidad pública pone a concurso, a fin de satisfacer una necesidad no cubierta, mediante una solución innovadora. Es decir, que se produce cuando "una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en ese momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador" Pág. 1.

Así que es importante para este tipo de contratación, que la identificación de una necesidad sea cubierta por una solución que no sea la común, o para decirlo de una manera diferente, con un producto o servicio no convencional, sino con productos y servicios, que aunque ya existan o estén en posibilidad de existir en un tiempo razonable, puedan traer una solución lo más permanente posible a los administrados.

Sobre este tema, en el artículo “Compras públicas innovadoras” acerca de la iniciativa para integrar en el marco jurídico mexicano este tipo de compras, Alejandro Canales, indica que (Canales, 2017)“las CPI pueden ser complementarias a la compra pre comercial, puesto que permite un despliegue a gran escala de soluciones que se desarrollaron en escala reducida en una compra pre comercial previa. Por tanto, es también una aproximación a la contratación pública de servicios de investigación y desarrollo experimental. La propuesta de decreto del senador Martínez plantea que las dependencias y entidades del sector público en México debieran contar con una adecuada “planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas y en especial de aquellas que representan una innovación o que cuentan con avances tecnológicos que representen una eficiente, eficaz, transparente y económica forma de ejercer el gasto público”. Pág. 1 Así que como se puede observar en este artículo, para determinar la existencia de compras públicas innovadoras, es necesario que el énfasis de la misma no sea el objeto, sino el poder solucionar la necesidad de los administrados a través de un producto que nazca de una iniciativa de investigación, aun cuando esta se encuentre en una etapa pre comercial, pero que demuestre que la solución va a ser eficiente y eficaz, una vez que la misma entre en producción o ejecución.

Además Víctor Almoacyd dice que (Lamelas, 2016) “La CPI es una política pública de fomento de la contratación pública con PYMES, emprendedores y empresas que realicen una “apuesta tecnológica”. Según Xavier SANCLIMENT

("Compra pública innovadora y promoción económica: PYMES, emprendedores y sector tecnológico", dentro de Agenda para la gestión municipal 2015-2019, La Ley, 2015), debemos incorporar una nueva manera de comprar, en la que las empresas y los emprendedores encuentran en la administración pública un entorno favorable donde trabajar sus productos y servicios más innovadores. Tenemos que poder alcanzar una nueva manera de trabajar con la Administración, de la que estamos muy lejos pero que debe ser una de las maneras que nos debe permitir excelencia, mejorar y además, poder explicar y exportar a otros lugares. La contratación pública de innovación, denominada "compra pública innovadora" (CPI) tendría un impacto enorme en el progreso tecnológico, pues las empresas podrían hacer una apuesta tecnológica sabiendo que cuentan con un cliente que va a asegurar sus ventas. Iniciativas de este tipo podrían introducir importantes mejoras en los servicios públicos y al mismo tiempo reducir el riesgo de la inversión en innovación y desarrollo. La Compra Pública Innovadora permite compensar una "brecha de mercado" característica de los sectores de alta tecnología" Pág.1

Ya por último nos indica Oscar David Sánchez en las conclusiones de su artículo, "¿Qué es y para qué sirven las compras públicas innovadoras?"(Sanchez, 2015), que "La compra pública innovadora es un mecanismo de financiación de la innovación que, bien empleado, resulta muy atractivo tanto para administraciones públicas como para empresas. Puede ser, además, un mecanismo o cuanto menos un incentivo para la transferencia de tecnología, y facilitar la aplicación

de resultados de investigación en nuevos productos y servicios. Para ello es imprescindible que la administración adopte un enfoque integral, y sea capaz de alinear resultados de investigación académicos con las necesidades del mercado y con la capacidad de nuestras empresas para desarrollar esos nuevos productos y servicios a partir de los primeros”. Pág.1

Para enriquecer este trabajo, Franchesca Bria en la Guía de Contratación Pública Innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, nos hace una importante aportación de la ejecutoriedad de las CPI, indicando que en principio “tenemos que aprender a utilizar todo el potencial que nos ofrece la normativa, teniendo en cuenta que en un tiempo breve habrá novedades, en particular” pág.10, lo que va muy de acuerdo con el tema de esta tesis, que es buscar la posibilidad normativa de poder implementar las CPI, con nuestro marco jurídico.

Nos continúa diciendo (Bria, 2017), que “nos encontramos, por lo tanto, en un cambio de paradigma y de la cultura de la organización ante las compras. Se nos abren las puertas a una nueva manera de contratar con claras ventajas que queremos incorporar lo antes posible” Pág.10. Tema primordial para la inclusión de las CPI en Costa Rica, es el cambio de cultura y de mentalidad acerca de la forma de pensar sobre las compras públicas, ya que como se ha descrito anteriormente, estas han tenido un enfoque más hacia el objeto y el proceso, que a cubrir las necesidades de los administrados.

Continúa esta guía indicando que en las CPI, hay un requisito indispensable, que es (Bria, 2017) “Dialogar con el mercado y el tejido empresarial. El marco legal actual recoge la posibilidad de iniciar un diálogo entre los poderes adjudicadores y el mercado, previo al inicio del expediente de contratación. El Ayuntamiento habilitará los canales adecuados, principalmente digitales para establecer el diálogo. El objetivo es conocer y hacer prospección de las soluciones que ofrece el mercado para cubrir las necesidades objeto del contrato antes de la publicación del pliego definitivo. Eso permite una mejor y más profunda comprensión de las necesidades de la Administración, la promoción e incorporación de las últimas innovaciones existentes en el mercado y una colaboración mayor entre las partes” Pág.11, requisito que debemos analizar en esta tesis, puesto que este es un mecanismo sensible en nuestra legislación.

Ahora esta misma guía del Ayuntamiento de Barcelona responde a la pregunta de ¿Cómo hacemos una compra pública innovadora? Para lo que nos enfoca en lo que ellos denominan cuatro pilares en los que descansa este tipo de contratación.

Primero: Detectar la necesidad, de una innovación para solucionar un problema específico.

Segundo: Involucrar a los diferentes actores, lo que implica no solo llamar a los usuarios que requieren cubrir su necesidad, sino también a los interesados en poder cubrir esa necesidad con sus ideas innovadoras.

Tercero: Iniciar la compra, con la definición del procedimiento más apto para cumplir el fin último de la contratación.

Cuarto: Seguir y evaluar, la ejecución del contrato y determinar que la solución escogida, de los resultados que se esperaban y que en verdad la innovación nos haya dado un resultado más perdurable que la compra simple de un producto.

Sobre estos pilares indica la guía del Ayuntamiento de Barcelona, (Bria, 2017) “La contratación pública para la innovación no es un procedimiento de contratación nuevo, es una nueva manera de contratar de forma colaborativa para responder a necesidades que no encuentran solución en el mercado. Esta manera de contratar con una visión estratégica nos lleva a una planificación más esmerada de nuestra acción de compra. Es una nueva cultura. Tenemos que reflexionar con una visión holística sobre todo el proceso, desde la detección de la

necesidad, la consulta en el mercado o la preparación administrativa, hasta la ejecución; pero también observando el seguimiento y la evaluación de los resultados”. Pág.14.

Sobre cómo implementar, los pilares de las CPI, menciona (Bria, 2017):

“Pilar I: Detección de la necesidad: Todas las personas nos encontramos ante multitudes de necesidades y problemas para resolver. Tendríamos que definir con amplitud de miras los objetivos a alcanzar mediante el contrato público: detectar vuestros objetivos, vuestras necesidades y vuestros retos. Hay que aplicar un sistema e ir construyendo un catálogo e inventario de estas necesidades. Nos tenemos que plantear, una vez formuladas las necesidades, si están orientadas con los objetivos de la ciudad y la ciudadanía, si pueden ser solucionadas por procesos sencillos o tenemos que aplicar métodos complejos. En definitiva, tenemos que construir una categorización y orden de prioridades.

El hecho de querer promover la innovación no tiene que llevarnos a crear falsas necesidades. La detección de auténticas necesidades será el fruto de sesiones conjuntas de trabajo con los actores que trabajan con el bien o el servicio a comprar, con el personal técnico, las personas usuarias, los proveedores. Estas sesiones se plantean como una lista de deseos a alcanzar. Por eso, antes de hacer el pliego hay que averiguar si la solución existe o no y si necesita o no el desarrollo de pruebas piloto”

Pilar II: Involucrar a los diferentes actores: “En el proceso de estructuración de nuestra compra también podemos formalizar una consulta en el mercado. El lanzamiento de la consulta preliminar del mercado nos permitirá conocer la oferta existente y, al mismo tiempo, nos posibilitará implicar anticipadamente el mercado. Estas consultas no son vinculantes para la Administración y, en ningún caso, no tienen que privilegiar a unos actores frente a otros, de manera que toda la información durante la consulta tiene que ser pública, se tienen que proteger los derechos de propiedad industrial e intelectual de las entidades proveedoras, y se tiene que informar de los resultados. Este diálogo puede iniciarse con un anuncio previo de licitación. Los pasos esenciales a seguir son los siguientes:

- Decidir qué información es necesario recoger y compartir, y a qué operadores de mercado hay que dirigirse.
- Escoger el mejor formato para la consulta y preparar los recursos materiales y humanos necesarios.
- Desarrollar la consulta conservando un archivo del desarrollo y asegurando la igualdad de trato

El Ayuntamiento está elaborando una metodología de apoyo para facilitar la evaluación de las ideas y las soluciones que nos lleguen de la consulta al mercado. La metodología que se utiliza es general para cualquier idea o solución y permitirá priorizarlas según el grado de innovación y sostenibilidad que aporten.

El método tiene dos fases: en una primera, se evalúa la innovación que aporta la idea en sí misma y atendiendo a las circunstancias del entorno, de la entidad proponente y la alineación que la idea tiene con los objetivos del Ayuntamiento de Barcelona.

En una segunda fase hay que analizar la sostenibilidad de la idea a partir de analizar cómo es de real, viable y social su implementación.”

Pilar III: Iniciar la compra: El primer paso para escoger el procedimiento es formularse las preguntas siguientes: ¿Necesitaré una I+D+i? ¿Hay la solución pero no a escala comercial? ¿Disponemos de suficiente información para redactar las prescripciones técnicas? Se recomienda un uso flexible de los procedimientos de contratación y una decisión caso por caso. De hecho, podemos solucionar algunos de nuestros retos adquiriendo innovación mediante la introducción de cláusulas o medidas de innovación en nuestras compras regulares. Sin embargo, si el mercado ya está preparado para dar respuesta a las necesidades planteadas en un plazo razonable de tiempo, la Compra pública de tecnología innovadora

(CPTI), mediante los procedimientos habituales abiertos o restringidos sin negociación, puede convertirse en adecuada. Pero tenemos que poder prever el recurso del procedimiento de licitación con negociación o el de diálogo competitivo que nos pueden aportar soluciones finales comerciales innovadoras recién llegadas al mercado. El diálogo competitivo ha demostrado ser útil en los casos en que los poderes adjudicadores no están en condiciones de definir los medios ideales para satisfacer sus necesidades o evaluar las soluciones técnicas, financieras o jurídicas que puede ofrecer el mercado. Esta situación se puede presentar en cualquier contrato, pero, especialmente, en los proyectos innovadores, en la ejecución de grandes proyectos de infraestructuras de transporte integrado o en las redes o los proyectos informáticos de grandes dimensiones que requieran una financiación compleja y estructurada. Además de los procedimientos ordinarios con o sin diálogo y negociación, las directivas de 2014 nos ofrecen un procedimiento nuevo y creado específico para la promoción de la innovación desde la demanda, la asociación para la innovación, un procedimiento que integra la posibilidad de investigación y contratación del primer piloto. En el capítulo Procedimientos de esta guía presentamos el detalle de las diferentes alternativas con respecto a los procedimientos y su elección.

En este mismo pilar se defina la redacción de los pliegos de condiciones, “En la redacción de los pliegos de licitación para la adquisición de obras, bienes y servicios se incorporarán, de manera generalizada, medidas de potenciación de la innovación a partir de la fijación de prescripciones técnicas de carácter funcional,

con criterios de adjudicación que potencien las mejoras articuladas como propuestas de innovación o cualquier otra medida que favorezca una innovación relacionada con el desarrollo de la sostenibilidad económica, social y ambiental. ¿Cómo podemos hacerlo?.

2.3. Estableciendo prescripciones técnicas que vayan en el camino de alcanzar los objetivos definidos. Si las configuramos como obligatorias, querrá decir que el mercado las puede responder sin más preparativos. Pero puede ser una prescripción técnica que restrinja el mercado porque es de materialización imposible en el tiempo de un periodo de presentación de proposiciones o, alternativamente, podemos dar tiempo para que el mercado se prepare: una vez más, destacamos la programación en la contratación pública. También podemos indicar prescripciones técnicas “opcionales” o que representen mejoras voluntarias, que no hacen peligrar el resultado del concurso. O podemos trasladar nuestros objetivos funcionales como prescripciones técnicas que no detallan como tiene que ser concretamente lo que queremos, sino cómo es lo que queremos.

2.4. Estableciendo criterios de solvencia técnica que indiquen los medios técnicos y los procesos de calidad en los circuitos internos de las empresas que apunten que serán capaces de abordar ofertas con elementos de innovación.

2.5. · Fijando criterios de adjudicación que valoren las soluciones innovadoras, las nuevas ideas que den respuesta a los requerimientos de las prescripciones técnicas que ahora trasladaremos al mismo criterio de adjudicación: es el momento de puntuar y destacar las empresas que hacen el esfuerzo de superar sus ofertas rutinarias y demuestran que han estudiado nuestros retos y aportan soluciones: tecnológicas, organizativas, procedimentales o combinadas todas o algunas de estas, pero que suponen un compromiso de la empresa licitadora a satisfacer estos resultados.

2.6. · Condicionando el precio a la incorporación de la innovación. Incorporar los resultados innovadores puede ser un incentivo económico en fase de ejecución del contrato, de manera que se pagará una parte del precio en función de la consecución de unos resultados que comprometen la incorporación de unos objetivos funcionales innovadores.

2.7. · Potenciando la subcontratación especializada por partes del objeto del contrato que requieren la participación de empresas emprendedoras especializadas. Si lo que necesitamos no es tan solo una evolución renovadora de un contrato ordinario sino que se cree una auténtica alianza con empresas para desarrollar una nueva prestación, ya se trata

ahora de constituir una “asociación para la innovación”. El proyecto se formaliza como una colaboración público-privada para diseñar, producir y adquirir nuevos servicios, bienes o actividades inexistentes en el mercado. Si se pretende abordar, es mejor que primeramente se contacte con la dirección de coordinación de contratación que ayudarán a diseñar el proyecto. La valoración de las ofertas tiene que ser objetiva, motivada y razonable. Por lo tanto, tenemos que diseñar los criterios de valoración, cuando se trate de criterios de adjudicación, y los tenemos que explicar claramente identificando los resultados requeridos de la manera más comprensible y concreta posible. La innovación es una apuesta por el desarrollo sostenible en ayuda de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Pero no pueden ser las ocurrencias imaginativas imposibles de hacer. Hay que fraccionar el mercado y orientarlo hacia nuestras necesidades, no domesticar nuestras necesidades para las limitaciones u objetivos de rendimientos de beneficios a corto plazo de determinadas empresas.

Pilar IV: Seguir y Evaluar: La fase de ejecución del contrato se vuelve esencial. En ella se pondrán de manifiesto todos los procedimientos previos realizados y la buena tarea preparatoria. Ahora bien, tenemos que entender firmemente que en estos procedimientos la contratación no acaba con la adjudicación, sino que tendremos que establecer un sistema de monitorización y control de la ejecución por parte de la empresa contratista, y gestionar la

colaboración del Ayuntamiento con el contratista para la corrección del desarrollo del contrato. Un indicador útil para evaluar resultados es la eficiencia del contrato. Tenemos que tener en cuenta en nuestros contratos el cociente de rendimiento entre las prestaciones obtenidas en relación con el precio que pagamos y si este se está cumpliendo o no. También se efectuarán evaluaciones periódicas de resultados, en las partes que se considerarán sustanciales, entre otras:

- Si la innovación satisface la necesidad formulada al principio, respetando los criterios sociales y ambientales establecidos.

- ¿Cuál es el valor añadido de la innovación en seguridad, funcionalidad y costes, y en eficiencia social?.

- ¿Es la innovación adecuada para su implementación a gran escala?

En periodos más largos y establecidos, es conveniente que el Ayuntamiento evalúe la aplicación de la estrategia de política de CPI. Hay que verificar si los objetivos se siguen y consiguen. Por ejemplo, se evalúa si hay suficiente espacio para innovaciones en los contratos y cómo se están eliminando los obstáculos a la innovación.

Ya habiendo definido claramente qué son las compras públicas innovadoras, es importante disponer de un ejemplo real en la aplicación de este tipo de compras, y para este fin, disponemos del caso planteado por Mónica Reig y Krista Timeus, en su presentación en el XXII Congreso Internacional del CLAD en el año 2017, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Madrid, España, denominado “La compra pública como motor de innovación: un estudio de caso en el sector salud de Cataluña, España”, donde exponen la experiencia de la compra del servicio de compra directa de dispositivos desfibriladores automáticos implantables en el Hospital de la Santa Cruz y San Pablo de Cataluña, y a continuación se transcribe, el resumen de la presentación.

Por lo que para tener mayor claridad de cómo se aplican las compras públicas innovadoras, nos pone el siguiente ejemplo (Timeus, 2017):

Introducción: La demanda por nuevos productos y servicios que ofrezcan a las personas soluciones para problemas o necesidades específicas se reconoce desde hace muchos años como un motor importante de la innovación en el mercado (Mowery & Rosenberg, 1979). Por contraste, en el sector público sólo recientemente se ha empezado a reconocer seriamente que la demanda pública por servicios y productos tiene una fuerte influencia sobre la eficiencia del gasto público para implementar políticas públicas y un alto impacto en el desarrollo del mercado, creando oportunidades de negocio, impulsando el desarrollo social y el

crecimiento económico (Edquist & Hommen, 1999; Kattel, Lember, & Kalvet, 2014).

Según la OECD, la compra pública representa a nivel mundial entre el 13% y 20% del producto interno bruto (PIB) (OECD, 2017). Reconociendo al mismo tiempo que la innovación es el motor de la economía, hay mucho interés en Europa en desarrollar nuevos modelos de compra pública que aprovechen la demanda del sector público en el mercado para impulsar soluciones innovadoras (Edler & Georghiou, 2007). Con este reconocimiento se ha empezado a impulsar el uso de la compra pública como un instrumento para fomentar la innovación en el sector público y en el mercado tanto a nivel nacional como al de la Unión Europea (Aschhoff & Sofka, 2009).

La compra pública de innovación se puede definir cómo cualquier proceso de compra pública cuyo propósito sea impulsar una innovación por medio de la investigación, desarrollo (I+D) e introducción al mercado de nuevos productos y servicios que den soluciones a problemas o necesidades previamente no resueltos para la sociedad (OECD, 2017). Mientras que un proceso de compra pública tradicional requiere que el comprador público especifique exactamente las características del producto o servicio que se plantea comprar, la compra pública de innovación (a partir de ahora CPI) requiere que se especifique la función, el rendimiento o el resultado de una solución sin detallar el producto o servicio que

se busca. O sea, supone un cambio en el enfoque de la compra de producto/servicio a la solución. Esto permite a los proveedores del mercado proponer soluciones nuevas aunque estas no tengan las especificaciones que el comprador se habría planteado inicialmente.

La CPI no solo impulsa la innovación en el mercado sino que también implica una innovación en la administración de la organización pública. En muchos casos, la introducción de una política de CPI también cambia la relación público-privada entre las organizaciones compradoras y los proveedores del sector privado. Mientras que bajo el modelo tradicional esta relación se limita a una transacción de compra y venta de un producto específico, bajo el modelo de CPI el proveedor y el comprador intentan desarrollar y adoptar una nueva solución. Este proceso de cambio conlleva nuevos retos y riesgos para ambas partes que se deben entender a mayor profundidad para poder hacer el mejor uso de la CPI.

En este estudio, se analiza un ejemplo particular de CPI a fin de extraer lecciones de interés. Se presentará un ejemplo de experiencia de contratación pública en el Hospital de la Santa Cruz y San Pablo de Cataluña.

Este hospital recientemente introdujo un modelo de CPI para ofrecer una innovación en el servicio de cardiología. La compra directa de dispositivos

desfibriladores automáticos implantables (DAI) se reemplazó por la contratación de un servicio integral que provee, monitorea y mantiene los dispositivos de manera remota. Esto significó cambiar la relación público-privada de una transacción puntual entre comprador y proveedor a una relación de colaboración en el proceso de prestación del servicio público a largo plazo. En las siguientes secciones se describen los orígenes del nuevo modelo de CPI, se identifican los actores que participan en el proyecto y se estudian las ventajas que ha tenido para el sector así como los retos que aún se deben superar para ampliar el alcance de la CPI como modelo de innovación en el sector público de Cataluña.

La compra pública de innovación: antecedentes El modelo de CPI se distingue del modelo tradicional de compra pública porque en lugar de diseñar un proceso para comprar productos específicos que han sido previamente definidos (por ejemplo, la compra de un equipo médico específico), el proceso se enfoca en solicitar al mercado soluciones para las necesidades del sector público, pero sin definir exactamente cuál deber ser la solución. Esto permite al mercado ofrecer soluciones innovadoras, incrementando su competitividad.

En la literatura académica se han identificado por lo menos dos tipos de CPI (Edquist & Zabalaturriagoitia, 2012): □ La compra pública de tecnología innovadora (CPTI) es la compra de nuevas tecnologías existentes que puedan solucionar un problema específico para una organización pública pero que no se

habían considerado. También incluye la compra de un bien o de un servicio que aún no existe, pero que podría desarrollarse a corto o medio plazo para solucionar el problema que el concurso público plantea. Este proceso requiere que el mercado desarrolle o mejore una nueva tecnología para cumplir con los requisitos del comprador. □ La compra pública precomercial consiste en la contratación de servicios de investigación y desarrollo (I+D) por parte de la organización pública. Esta contratación usualmente se remunera enteramente por el comprador público, pero este no se reserva los resultados de la I+D exclusivamente para su uso propio, sino que comparte los beneficios parcialmente con las empresas para introducir al mercado soluciones superiores a las que están disponibles. Aquí el sector público puede ofrecer certidumbre al actor privado sobre la compra de los productos o servicios innovadores que desarrollen.

La Unión Europea ha destacado ambos tipos de CPI como un elemento importante de la estrategia de Lisboa del 2000 para promover la I+D en Europa. Siguiendo el acuerdo al que el Consejo de Europa llegó durante su cumbre en Barcelona en el año 2002, se estableció un objetivo de incrementar la inversión en I+D a nivel europeo en un 3% del PIB antes del 2010 con el objetivo de convertir a Europa en la región más competitiva y dinámica en el mundo. Esta estrategia se sigue promoviendo hoy en día mediante la política de innovación en la UE.

Este interés en la CPI también se ve reflejado en la literatura académica de gestión pública. Esta literatura se ha enfocado en estudiar cómo la CPI puede contribuir a resolver algunos de los retos que el sector público enfrenta actualmente (Aschhoff & Sofka, 2009). Entre los temas que esta literatura ha estudiado sobresalen: la gestión del riesgo en los proyectos de CPI (van Meerveld, Nauta, & Whyles, 2015), el impacto que la CPI tienen en la competitividad empresarial de una región (Uyarra & Flanagan, 2010) y las barreras que existen en el sector público para la integración de la CPI (Uyarra, Edler, Garcia-Estevez, Georghiou, & Yeow, 2014).

Por otro lado, un elemento que aún no se ha explorado es el de la cooperación público-privada en el contexto de CPI. En este estudio se abordarán tales temas en un caso de CPI en Cataluña, con un enfoque específico en la cooperación público-privada y en las mejores prácticas que pueden motivar su éxito.

En Cataluña, distintas entidades del gobierno han aprovechado el interés actual en la CPI para explorar oportunidades de integrarla en su gestión para mejorar la calidad y eficacia de algunos de sus servicios. Especialmente se ha identificado un potencial importante en el sector salud porque este depende cada vez de tecnologías innovadoras para mantener la calidad y efectividad de su atención (OECD, 2017). En el resto del artículo se describe la experiencia del

Hospital de la Santa Cruz y San Pablo con la CPI. En particular, se analiza cómo la introducción de la CPI ha conducido a un nuevo modelo de cooperación público-privada y las lecciones que se pueden extraer de esta experiencia.

Orígenes del proyecto: en el 2014, el servicio de cardiología del Hospital de la Santa Cruz y San Pablo identificó la oportunidad de desarrollar un modelo de compra pública de innovación para su servicio de implantación de desfibriladores automáticos (DAI). Estos desfibriladores son dispositivos que se implantan directamente en el corazón de personas con problemas cardíacos. Cuando el dispositivo detecta un ritmo cardíaco anormal, reacciona con una descarga eléctrica que restablece el ritmo normal del corazón. Las personas con un DAI normalmente deben asistir regularmente a revisiones con el médico para que se pueda monitorear su estado. Durante estas consultas, el personal médico puede descargar los datos que el DAI ha almacenado y puede revisar no solamente cuantas descargas eléctricas ha liberado sino también si el dispositivo está funcionando correctamente y si las pilas necesitan un cambio.

Bajo el modelo tradicional con el que se trabajaba en ese entonces, el hospital organizaba cada cierto tiempo licitaciones abiertas para comprar dispositivos desfibriladores para los pacientes que los necesitaran. Este modelo tenía varias desventajas.

La primera desventaja era que se desperdiciaba la posibilidad de tener datos sobre los pacientes en tiempo real. Con la tecnología actual, la mayoría de estos dispositivos leen la actividad eléctrica del corazón y se la transmiten de manera inalámbrica y en tiempo real a centros receptores donde esta se almacena. Bajo el modelo tradicional, la información que los dispositivos transmitían inalámbricamente se almacenaba en receptores pertenecientes al proveedor o al fabricante del DAI, quienes no necesariamente tenían una obligación de pasársela al personal médico del hospital. Por esta razón, los pacientes tenían que asistir a sus consultas regulares en el hospital para descargar la información de sus DAI y revisar su funcionamiento. Este aspecto tecnológico de los DAI, que tenía el propósito de prevenir las consultas periódicas para pacientes que no habían tenido problemas, prácticamente era desaprovechado porque no había ningún incentivo para que el proveedor le transmitiera los datos al hospital en tiempo real una vez se había completado la compra-venta. A su vez, esto causaba que muchos recursos del hospital se gastaran en la monitorización de datos, incluso cuando el paciente no tenía ningún problema.

La segunda desventaja es que en un ámbito donde la innovación ocurre a un paso rápido, el modelo de compra pública se limitaba a los modelos que se conocían en el sistema y que se permitían en el presupuesto y en las especificaciones acordadas por la administración.

Si un dispositivo mejor estaba disponible en el mercado pero no estaba considerado en las especificaciones de compra pública, se perdía la oportunidad de adquirirlo a corto plazo. El proceso de cambiar las especificaciones de compra podía ser tan prolongado que siempre se mantenía un paso atrás de la innovación en el mercado.

La última desventaja de este modelo que cabe destacar es que el riesgo de la compra pública lo asumía totalmente el hospital. Al ser el comprador final de los dispositivos, el hospital debía asumir el costo de extraer un dispositivo defectuoso, de comprar un dispositivo nuevo y de implantarlo. La responsabilidad del proveedor de responder por el producto terminaba al finalizarse la venta y al expirar la garantía del producto.

Consciente de las desventajas que este modelo de compra tenía, alrededor del año 2014 el liderazgo del servicio de cardiología del Hospital de la Santa Cruz y San Pablo identificó la oportunidad de desarrollar un modelo de compra pública de innovación para el servicio de implantación de los DAI.

Descripción del nuevo modelo de compra pública Como se ha explicado anteriormente, un modelo de compra pública de innovación (CPI) implica un cambio en el proceso de compra pública, donde lo que se especifica es el problema que el organismo público necesita resolver en lugar del producto que se prevé comprar. Por lo tanto, produce un cambio de la compra de un producto a la compra de una solución. Exactamente cuál será la solución se deja proponer al mercado mediante el proceso de licitación abierta.

En el caso específico del Hospital de San Pablo, se propuso un nuevo modelo de CPI bajo el cual se reemplazó la compra directa de dispositivos desfibriladores automáticos por la contratación de un servicio integral que provee, monitorea y mantiene los dispositivos de manera remota. Bajo este nuevo modelo, los proveedores de los DAI compiten en un proceso de licitación por un contrato a medio plazo (usualmente de cuatro años) con el hospital para ofrecer, no sólo los DAI, sino también un servicio de atención bajo el cual el proveedor se encarga de descargar y monitorizar los datos que los dispositivos acumulan y de darles el mantenimiento necesario regularmente. Este modelo de contratación de servicio implica una relación de cooperación público-privada entre el comprador y el proveedor de los dispositivos.

En el marco de cooperación público-privada que se ha desarrollado para este proyecto intervienen tres agentes. El actor principal del proyecto fue el

Hospital de San Pablo y específicamente su Unidad de Arritmias del Servicio de Cardiología. Durante todo el proceso de cambio de modelo, el hospital trabajó muy cercanamente con la Agencia de Calidad y Evaluación Sanitarias de Cataluña (AQuAS). AQuAS es una agencia adscrita al Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya. Su misión es promover medidas que mejoren la calidad y sostenibilidad del sector salud de Cataluña.

Por esto, actualmente investigan modelos de CPI y asesoró y acompañó al Hospital de San Pablo a lo largo de este proyecto. La tercera entidad que participa en este proyecto es Medtronic Ibérica, la empresa que ganó el concurso para proveer el servicio de gestión de desfibriladores implantables. Este último actor, el proveedor, cambiará periódicamente a medida que se venza el contrato y se convoquen nuevos concursos públicos.

Los objetivos del nuevo modelo de cooperación son: □ La implementación de un servicio integral para pacientes con dispositivos desfibriladores implantados que garanticen la eficiencia en su procedimiento asistencial mediante la utilización de las tecnologías digitales. La transformación de una compra basada en precio y unidad de dispositivos a una compra basada en valor. Alineación de los intereses de las partes implicadas y compartición de riesgos.

Ventajas identificadas del proyecto de CPI El nuevo modelo de compra que se ha establecido entre estas tres entidades ha demostrado varias ventajas respecto al modelo tradicional tanto para el Hospital de San Pablo como para los proveedores del sector privado. Entre las ventajas cabe destacar las siguientes:

Mejora en la calidad y eficiencia de la atención al paciente Uno de los elementos más importantes del nuevo modelo de contratación de servicio ha sido la gestión de los datos generados por los desfibriladores. Anteriormente, el proveedor no tenía ninguna obligación de enviar los datos que almacenaba en sus servidores al personal médico que atendía al paciente. Esto significaba que los pacientes tenían que asistir regularmente a citas en el hospital para que se les revisara el estado del desfibrilador (funcionamiento y carga de la batería) y se descargaran los datos generados en el tiempo transcurrido para ver cuantas descargas eléctricas se habían generado. Bajo el nuevo modelo, el proveedor de los DAI se responsabiliza de ese servicio, y como recibe los datos de los DAI de manera inalámbrica, es capaz de revisarlos en tiempo real a medida que se generan. Cuando el personal capacitado que revisa los datos identifica un problema, puede activar una alarma en la ficha del paciente para su revisión.

Este cambio ha causado una mejora en la eficiencia del servicio de cardiología porque ha liberado los recursos del hospital que se dedicaban a las visitas rutinarias, permitiendo que se concentren solamente en los casos que

realmente tienen un problema. Para el paciente, esto también ha representado una mejora ya que le ha reducido la necesidad de tener que desplazarse al hospital regularmente para revisiones cuando no existe un problema. La importancia de esto se aprecia aun más cuando se considera que la mayoría de estos pacientes son personas mayores que pueden tener dificultades para desplazarse de un sitio a otro, especialmente si viven en áreas de Cataluña más alejadas al Hospital de San Pablo.

Mejora en el balance entre costo y efectividad de la compra pública El nuevo modelo de contratación de servicios también ha mejorado el balance entre costo y efectividad de la compra de los DAI. En primer lugar, la oferta de un contrato de media duración entre el hospital y los proveedores de tecnología le ha permitido al hospital adoptar una posición más fuerte en la negociación de precios. Los proveedores también se benefician al negociar precios más competitivos porque tienen asegurado el marco de cooperación por un plazo más largo y no tienen que invertir recursos en participar en licitaciones tan regularmente. En este caso particular también se ha mejorado el balance costo-beneficio de la compra por medio de un mecanismo en el contrato de cooperación para proteger la competitividad del mercado. Este mecanismo requiere que cada proveedor presente por lo menos dos catálogos completos de dispositivos de como mínimo dos fabricantes distintos. Esto le permite al equipo del hospital seleccionar el dispositivo que mejor resuelva las necesidades del paciente. También se evita que

el modelo de cooperación beneficie solamente a un fabricante, lo cual mantiene la competitividad de precios del mercado en el sector.

Mejora en la adopción de innovación en el sector sanitario El nuevo modelo de cooperación público-privada también facilita la incorporación de soluciones innovadores al sector salud en Cataluña. Ya que bajo este modelo lo que se contrata es un servicio y no un producto específico, el proveedor de los DAI puede incluir en su oferta modelos innovadores que han entrado al mercado recientemente o que aún no están ampliamente disponibles en el mercado. Esto le permite al hospital aprovechar estas innovaciones usando el mismo contrato de compra. Anteriormente, el hospital solamente podía comprar aquellos productos que ya estaban en oferta en el mercado o qué se habían especificado en el contrato de compra.

Además, el modelo de contratación de servicio presupone una cooperación más estrecha entre el Hospital de San Pablo, AQuAS y Medtronic, por lo cual Medtronic ha podido conocer mejor las necesidades del hospital y los retos que enfrenta en la prestación de su servicio. Desde esta posición, puede canalizar este conocimiento al mercado para que se desarrollen soluciones que respondan mejor a los problemas que tiene el hospital. Al mismo tiempo que se incrementa la capacidad de innovación del sector público, el modelo de CPI promueve la innovación en el mercado. Por un lado, como las especificaciones de una licitación

de CPI se enfocan en las soluciones y no en las características del producto, el mercado puede proponer ideas completamente nuevas que van más allá de los productos y de las tecnologías existentes. Por otro lado, si el sector público compra estas soluciones, las valida para el resto del mercado y del sector salud. Además, ganar un contrato con una solución innovadora proporciona a la empresa el capital que puede necesitar para alcanzar una economía de escala para el producto nuevo.

Mejora en la competitividad del mercado para los proveedores de DAI, la principal ventaja del cambio al modelo de compra pública de innovación es una mejora en su competitividad.

Según algunos estudios de la Unión Europea (European Commission, 2003), una de las barreras para la innovación en el mercado es la incertidumbre para las empresas sobre la demanda de productos innovadores. Las empresas no tienen un incentivo para invertir en actividades de I+D cuyo resultado pueda fracasar por falta de demanda. La literatura en gestión pública argumenta que el sector público puede resolver este problema en el mercado a través de la CPI ya que esto le garantiza al proveedor por lo menos un mínimo de demanda del resultado de las actividades de I+D que desarrolle. Al reducir la incertidumbre también se reduce el riesgo para la empresa y esta puede explotar la oportunidad

para incrementar su capacidad para innovar y ganar cierta ventaja ante sus competidores (Kattel et al., 2014).

En el caso específico del Hospital de San Pablo, la innovación está en el cambio de relación entre el comprador público y el operador privado. El cambio de modelo significó para Medtronic pasar de ser un proveedor puntual de un producto específico a ser un proveedor de un servicio que implica una relación a medio- o largo plazo con el sector público. Para Medtronic, esto representó una oportunidad para ganar una ventaja competitiva en el mercado. Por un lado, el ganar el concurso ratificó para la empresa su lectura estratégica sobre las necesidades del entorno y los apuntó hacia una reorientación de su cartera de productos y servicios hacia las soluciones (en lugar del producto). Por otro lado, les permitió aprender de esta experiencia para estar en mejores condiciones de confeccionar una mejor solución en la próxima oportunidad que se les presente para participar en un concurso de compra pública a nivel mundial.

Un tema que es importante destacar aquí es que la entidad pública debe evitar que en el proceso de compra pública de innovación se favorezca a ciertos fabricantes. El proceso de concurso y licitación debe ser completamente transparente. Al no poder especificar exactamente las características del producto o de la solución, también es crítico definir cómo se evaluará la solución que los licitadores presenten para escoger al ganador. En este caso, cómo se ha

mencionado anteriormente, un mecanismo que asegura la competitividad del mercado ante la CPI es que cada proveedor que gane la licitación siempre le debe presentar al equipo médico dos catálogos completos de dispositivos de por lo menos dos fabricantes distintos para que el médico escoja el mejor. Esto asegura que se mantenga cierto nivel de competencia en el proceso. Como en cualquier caso exitoso, estas ventajas se han podido realizar gracias a ciertos factores o mejores prácticas que beneficiaron al proyecto. Estos factores de éxito se describen en la próxima sección.

Factores clave para el éxito de la cooperación en el marco de la CPI

Financiación: El proyecto de CPI se benefició significativamente del apoyo de un proyecto financiado por la Comisión Europea bajo su programa Horizon2020: el Proyecto STOPandGO. El objetivo del Proyecto STOPandGO era promover el desarrollo de proyectos piloto de compra pública de soluciones innovadoras que proponían mejorar la calidad de vida de las personas mayores en los países europeos. Como parte de este proyecto, la Comisión Europea se comprometía a apoyar a los proyectos seleccionados, entre los cuales estaba el proyecto del Hospital de San Pablo, con asesoría técnica en los aspectos legales, éticos, regulatorios y administrativos de la CPI. Además, dentro del marco del proyecto se desarrollaron indicadores de evaluación, el argumento comercial del nuevo modelo de contratación de servicio, los pliegos de condiciones para la contratación y el contrato con el proveedor seleccionado. Además de este apoyo

técnico, el proyecto STOPandGo financió el 20 por ciento del costo del nuevo contrato por servicios con el proveedor seleccionado, lo cual también contribuyó de manera importante a la realización de la propuesta del Hospital de San Pablo.

Liderazgo del beneficiario público: Otro elemento clave del éxito de este proyecto de contratación ha sido el liderazgo del equipo médico del servicio de cardiología del Hospital de San Pablo. Las personas entrevistadas sobre esta experiencia concuerdan en que la idea de desarrollar un proyecto piloto de compra pública de innovación nació en el servicio de cardiología, cuyo director y equipo identificó claramente la necesidad de mejorar el servicio de atención y sugirió una posible solución mediante un proceso de compra de innovación.

Por esto, se puede decir que el proceso de innovación en este caso tuvo elementos de innovación “bottom-up”, lo cual significa que el origen de las ideas y la definición del problema se hacen desde el colectivo que se beneficiará de la innovación. Este enfoque se contrasta con la innovación “top-down”, en la cual es la administración pública o el liderazgo político quien define la problemática y la solución. Los procesos de innovación bottom-up suelen tener mayor probabilidad de supervivencia porque el beneficiario mismo está en la mejor posición para conocer y definir sus problemas, y por lo tanto, es el más capaz de evaluar si la innovación que se propone resuelve esos problemas efectivamente. Aunque en este caso el beneficiario final es el paciente, el personal del hospital es quien tiene

el conocimiento para identificar el problema en el servicio de atención, que por último, afectará la calidad de vida del paciente.

Cooperación entre las administraciones públicas: El tercer factor clave del éxito del programa fue la cercana cooperación con la Agencia de Calidad y Evaluación Sanitarias de Cataluña (AQuAS). AQuAS acompañó al Hospital de San Pablo en la preparación del proyecto europeo STOPandGO y durante el diseño e implementación de proceso de compra pública. Esta cooperación fue muy importante porque mientras que el equipo del Hospital de San Pablo tenía el conocimiento técnico de cómo debía funcionar la nueva compra de servicio de DAI, AQuAS aportó conocimiento sobre los requisitos legales y administrativos que un nuevo proceso de CPI tenía que satisfacer. Además, al ser un modelo de compra completamente innovador para la administración pública catalana, hubo un trabajo importante de validar el modelo con los distintos departamentos del gobierno de Cataluña. Aquí el apoyo de AQuAS fue esencial para introducir el modelo en el sector sanitario.

Gestión del riesgo: El modelo de compra pública también implica ciertos riesgos que se deben gestionar efectivamente para que el proceso sea sostenible a largo plazo. Un factor importante para el sector público es que al pasar de la compra de producto a la compra de un servicio se creó un mecanismo para compartir el riesgo entre el proveedor y el comprador. Mientas que anteriormente

el hospital asumía todo el costo y el riesgo del mal funcionamiento de los DAI, en el nuevo modelo se pactó que el proveedor sería responsable por los dispositivos que se tuvieran que reemplazar. De esta manera, el mismo modelo incentiva al proveedor a reducir la incidencia de fallas. Para complementar el modelo de gestión de riesgo compartido, se creó también un comité de evaluación que se reúne cada vez que un desfibrilador se tiene que cambiar por mal funcionamiento. En el comité está incluido un representante de Medtronic y un miembro del servicio de cardiología del hospital. Aunque claramente la evaluación médica la hace el cardiólogo, esta es una manera de discutir de forma transparente los casos en los que ha ocurrido un problema y establecer la causa para determinar si el proveedor o el hospital deberán asumir los costos de reimplantación. Finalmente, otra manera de reducir el riesgo en el modelo es por medio de la renovación del contrato, el cual se pacta a medio plazo con una duración de cuatro años. De esta manera se puede reevaluar el desempeño del modelo regularmente.

Retos y lecciones aprendidas: A pesar del éxito que ha tenido este caso de cooperación público-privada quedan pendientes algunos retos relacionados a la expansión sistémica del modelo al resto del sector salud. En este caso resaltan tres retos importantes.

Ampliar el alcance de la innovación: Para el hospital y la red de atención sanitaria, uno de los retos actuales es ampliar el alcance de la innovación en el sistema sanitario. Actualmente se está buscando la manera de expandir el ofrecimiento del servicio de desfibriladores implantables con la cooperación de los proveedores a otras áreas de Cataluña. Esta es una oportunidad que se ha abierto a raíz de la posibilidad de analizar los datos que almacenan los dispositivos de manera remota. Una opción que se plantean es capacitar a los Centros de Atención Primaria (CAP) para que también puedan recibir información de los dispositivos y atender casos que requieren una visita al hospital. De esta manera, se incrementaría la eficiencia de todo el sistema al liberar más recursos del hospital para atender los casos urgentes. Además, esto le ofrece una mejoría en la calidad de servicio al paciente, quien puede ir a sus revisiones al CAP más cercano en lugar de tener que desplazarse al hospital. El reto está en ampliar el alcance del marco operativo a más actores.

Evaluación y aprendizaje: Otro reto es aumentar la capacidad de otras entidades para incorporar el modelo de CPI. Cómo se ha visto en este caso, un modelo de CPI puede requerir de mucha coordinación entre las entidades participantes y esto puede ser algo muy costoso en términos de tiempo y recursos. Para incrementar esta capacidad se deben desarrollar sistemas de evaluación y de aprendizaje. El reto para la administración pública es ser suficientemente abiertos para fomentar la innovación de varias fuentes, pero lo suficientemente concretos para adjudicar un contrato que especifique la solución que se necesita.

Para esto se debe saber medir los parámetros de interés antes y después de introducir la CPI. En el caso del servicio de cardiología del Hospital de San Pablo, el sistema de información que existía anteriormente no medía la información necesaria para adjudicar un contrato de CPI. Por ejemplo, se contaba con datos sobre cuántos pacientes se había tenido que re-implantar en un año, pero no se sabía qué porcentaje de esos había sido por un problema con la batería o un error de fábrica. Sin esta información, era imposible redactar un contrato en el que se estipulase que los costos de reingreso de un paciente se asumirán por parte del proveedor porque no se tenían datos para tomar esa decisión. Frente a este problema, uno de las primeras acciones de AQuAS fue apoyar al hospital para desarrollar su sistema de información que generara los datos necesarios para soportar el cambio de modelo. Una de las lecciones más importantes es que se debe alinear el sistema de información con las metas que se han planteado. Esto es esencial para saber si el modelo de colaboración será beneficioso y para adjudicar un contrato.

Alinear el modelo de gestión de las entidades a nivel sistémico: El tercer reto que se identificó en este estudio de caso es la necesidad de alinear el modelo de gestión de las entidades que colaboran en la CPI o que están involucradas en la prestación del servicio. En este caso, por ejemplo, Maspons señaló que aún no está involucrada la aseguradora pública de Cataluña, CatSalud. Esto significa que aunque el hospital ha cambiado su modelo de compra de producto a servicio, la aseguradora le sigue reembolsando al hospital de acuerdo con un esquema de

compra tradicional. Esto crea barreras e ineficiencias a nivel sistémico del sector salud. Por lo mismo, el reto actual es lograr que los esquemas de reembolso de la actividad, del proveedor sanitario a la empresa tecnológica, y desde la aseguradora pública al proveedor sanitario, se alineen.

Conclusiones: Este proyecto ha sido una de las primeras experiencias de compra pública de innovación en Cataluña. Con el apoyo de AQuAS, el servicio de cardiología del Hospital de San Pablo reemplazó la compra directa de dispositivos desfibriladores automáticos por la contratación de un servicio integral que provee, monitorea y mantiene los dispositivos regularmente. Este caso tiene dos elementos de innovación importantes: primero, le permite al Hospital de San Pablo mayor flexibilidad para comprar tecnología más avanzada que los lineamientos de compra tradicional no han previsto. Segundo, la CPI ha requerido que tanto el hospital como el proveedor de tecnología cambien sus procesos internos y desarrollen nuevas destrezas para contratar, gestionar y evaluar la compra de tecnología. Específicamente, se estableció un nuevo modelo de cooperación entre el Hospital de San Pablo, AQuAS y Medtronic Ibérica que permitió un trabajo más colaborativo con el objetivo de mejorar la calidad de la atención que reciben los pacientes. A medio plazo, el reto para estos actores es demostrar el incremento en la calidad de vida de los pacientes, quienes han podido reducir su visitas al hospital, y la optimización del uso de recursos del sistema que ahora se pueden concentrar en la atención de pacientes en lugar de la gestión de datos. Demostrar

esto permitirá ampliar el alcance de la compra pública de innovación al resto del sistema de atención sanitaria en Cataluña.

2.2.3. La Innovación.

Una vez que se puede clarificar la diferencia entre las compras públicas y las compras públicas innovadoras, debemos poner especial atención al significado de qué es innovación o innovador y qué no lo es.

Al respecto de esto indica (Sanchez, 2015) que estamos hablando de innovación “cuando el contratante plantea una necesidad o desafío tecnológico que puede satisfacerse fácilmente por soluciones incipientes, que están a punto de llegar al mercado o empezando a introducirse en el mismo. En ese caso, en el que no es necesario realizar actividades de I+D, la contratación pública juega

el papel de primer cliente o earlyadopter de estos nuevos productos o servicios y, por tanto, “abre” el mercado y facilita que las empresas puedan escalar la producción y comercialización”. Pág. 1

Además en un ejemplo de lo que significa la innovación, vista desde un punto de vista práctico, el señor Juan Tomas Hernani Burzaco, en su artículo “La estrategia estatal de innovación (e2i). Una apuesta hacia el territorio” menciona que (Burzaco, 2017) “La innovación es el eje central para el crecimiento económico actual y futuro en las sociedades desarrolladas. La aplicación del conocimiento científico y tecnológico a todos los ámbitos económicos y sociales, es un elemento tractor clave para la mejora de la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar social”. Pág. 175

Pero además el mismo autor analiza la innovación como una herramienta de desarrollo en su país, por lo que nos menciona que (Burzaco, 2017) “La debida atención a los retos sociales necesita una acción multiplicadora sobre los esfuerzos privados mediante políticas de apoyo público. El funcionamiento normal de los mercados no aporta un nivel suficiente de desarrollo para las soluciones buscadas. Surge así una nueva concepción, en la que el cambio de modelo productivo debe abordarse desde el lado de la demanda. Se impone una visión integral del juego de los mercados buscando una combinación adecuada de las

políticas de oferta anteriores con nuevas políticas de innovación orientadas a la demanda.

La E2i promueve el apoyo a la contratación pública innovadora como medida de política elegida por su potencial movilizador de acciones dirigidas al fomento de las demandas innovadoras de ciertos sectores de mercado. En España, casi la mitad de la economía está gestionada desde el lado público -la licitación pública representa el 13% del PIB y el gasto público alrededor del 40%- y no debe tener claves diferentes de las que son las prioridades del país hacia el cambio del modelo productivo y la innovación.

Hay que apostar por aquellos mercados en los que el sector público tiene un papel dominante con amplias posibilidades para impulsar la investigación y la innovación, no solo a través de un presupuesto que siempre resulta escaso, sino que puede ir más allá utilizando su poder regulador y dándole impulso a través de compras públicas innovadoras. Estos mercados deben estar ligados con los objetivos EU 2020. Se han considerado mercados prioritarios, la economía de la salud y la economía asistencial; la economía verde o sostenible, del medio ambiente y de las energías; la industria de la ciencia y la modernización de la Administración.

El eje de la Internacionalización tiene como objetivo que la dimensión internacional esté presente en la mayor parte de los proyectos de I+D+i, debiendo ser un criterio de valoración en los procesos de selección de proyectos.

El desarrollo de proyectos de I+D+i diseñados a través de consorcios transnacionales tiene múltiples ventajas como permitir abordar proyectos más ambiciosos (repartiendo riesgos y beneficios), acceder a conocimiento no necesariamente disponible en las fronteras administrativas de un país, acceder a mercados internacionales con productos más competitivos, desarrollar alianzas estratégicas estables entre los socios y generar dinámicas de aprendizaje para trasladar a otras formas de innovación organizativas.

De acuerdo con ello, el eje de la internacionalización promueve facilitar al mundo empresarial que coopere con la mayor libertad posible con diversas zonas del mundo, para incorporar la estrategia internacional en sus desarrollos.

La E2i resulta concordante con las orientaciones de la UE en la nueva Estrategia Europa 2020 que incorpora la iniciativa “Unión por la Innovación” para mejorar las condiciones del marco de referencia y el acceso a la financiación de la investigación y la innovación, así como para reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión a lo largo del territorio de la UE” Pág. 178

Por lo que es claro que la innovación es un motor de desarrollo que ha sido poco utilizado en nuestro sistema de compras y que el mundo está poniendo atención de una manera importante en los últimos años, principalmente en Europa, esto con el fin de que, tal como lo dice el señor Hernani, la innovación, la investigación y el desarrollo brinden nuevas soluciones a las necesidades de los estados, que son los principales promotores de los mercados de los países.

2.2.4. El interés público.

Es primordial indicar que las compras públicas de cualquier naturaleza, nacen de la necesidad de satisfacer un interés público y no el interés particular, por lo que para poder encontrar la definición de lo que es el interés público, este debe de ser orientado a satisfacer esas necesidades de todos y no solo innovar por innovar.

Sobre qué es el interés público, nos dice (Calera, 2010) en su libro El Interés Público: Entre la Ideología y el Derecho que "Referir el derecho a intereses colectivos, sociales o públicos responde a una concepción moderna, positivista y

realista del derecho. La tradición iusfilosófica tenía como fin del derecho el llamado bien común. La Modernidad ya introdujo otros conceptos para definir un orden jurídico y político. Es interesante recordar cómo Rousseau hizo del interés común, la causa determinante de la constitución de las sociedades. En el Contrato Social decía que la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades. El acuerdo de estos mismos intereses es lo que la ha hecho posible. Y añadía. "...y si no existiese un punto en el cual armonizasen todos ellos, no hubiera podido existir ninguna sociedad". Pág. 126

Así que podríamos decir que el interés público es el reflejo mismo de la sociedad y la satisfacción de los intereses generales es lo que da armonía a esa sociedad, por lo que es sumamente importante buscar las maneras más eficientes de resolver los problemas de los administrados.

Es por eso que nos indica Nicolás López Calera en su libro "El Interés Público: Entre la Ideología y el Derecho" que (Calera, 2010) "el interés público es un concepto y un valor recurrente en la legislación, en la jurisprudencia y en las acciones de gobierno en todos los niveles, un concepto y valor del que se echa mano para resolver conflictos o para justificar actuaciones de especial entidad en la vida jurídica y política. Ante el interés público ha de ceder cualquier otro interés. "Fiat 'interés público' et pereat mundus". Pág. 124

Pero además nos amplía indicando que (Calera, 2010) “A pesar de los debates sobre su naturaleza, nadie discute que el concepto de interés público recoge en cierta medida la tradición iusnaturalista del bien común y la tradición republicana de la voluntad general y constituye uno de esos conceptos-clave de las ciencias sociales. El interés público pretende significar un compendio de los fines prevalentes de un orden jurídico y político. Los grandes objetivos del Estado y de la legislación giran fundamentalmente en torno al interés público. Es un concepto que “ha reforzado el consenso alrededor del Estado, renovando permanentemente la creencia en lo bien fundado de su autoridad” 9, pues su función principal consiste en “ser cobertura indispensable en el ejercicio del poder estatal” 10. Si una legislación o una simple decisión administrativa no respeta el interés público, se está haciendo un grave daño a la sociedad política en su conjunto, no un daño puntual o particular, sino un daño a muchas personas, al público, a una sociedad”. Pág. 129

2.2.5. Las necesidades públicas

Ya que se ha identificado el concepto de interés público, y que este mismo surge además de las necesidades públicas, es trascendente detenernos a explicar y definir con la mejor claridad posible qué es una necesidad pública.

Este concepto es bastante antiguo, ya que las necesidades públicas se ha definido muy claro desde hace muchos años como lo indica (Pozos, 1949) en su ensayo denominado Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo, donde

explica que “La acción administrativa tiene como finalidad general la de satisfacer las necesidades públicas. Por necesidad entiendo todo deseo o utilidad que, de no ser satisfecho, produce graves males. Las necesidades varían muchísimo en su número y en su clase. Un reducido número son universales y constantes. Las demás aumentan, por lo común, con la cultura. En un Estado absolutamente colectivista y totalitario todas las necesidades comunes a un grupo o de carácter general serían públicas. Por el contrario, en los Estados que aceptan el orden individualista solamente se estiman públicas aquellas necesidades que las personas no pueden satisfacer libremente por sí solas. El límite que separa el campo de las necesidades particulares o privadas y de las necesidades públicas varía constantemente. Una de las funciones políticas más importantes es la de discernir cuanto antes qué necesidades se han convertido en públicas y cuáles han perdido este carácter”. Pág. 41

2.2.6. Ley N°7169 Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico

Enfocándonos en el objetivo principal de esta tesis, el cual es determinar si nuestro marco jurídico ofrece las condiciones para promover las compras públicas innovadoras, debemos iniciar con una pequeña semblanza de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, la cual le da un sustento legal a las iniciativas, que se den en esta materia, y esto es importante debido a que las compras públicas innovadoras contienen esos elementos como parte esencial de su concepción.

Para este fin, debemos hacer un pequeño análisis de los artículos 2 y 3 de esta ley: (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990) que se transcriben a continuación:

“Artículo 2: El objetivo de largo plazo para el desarrollo científico y tecnológico será crear las condiciones para cumplir con una política en esta materia.

Artículo 3.- Son objetivos específicos para el desarrollo científico y tecnológico:

- a. Orientar la definición de las políticas específicas para la promoción y el estímulo del desarrollo de la ciencia y la tecnología en general, así como de las telecomunicaciones. (Así reformado el inciso anterior por el artículo 7° de la Ley “Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología”, N° 9046 del 25 de junio de 2012)

- b. Apoyar la actividad científica y tecnológica que realice cualquier entidad privada o pública, nacional o extranjera, que contribuya al intercambio científico y técnico con otros países, o que esté vinculada con los objetivos

del desarrollo nacional. Asimismo, generar las políticas públicas que garanticen el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones, así como asegurar la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad del servicio de telecomunicaciones y fortalecer los mecanismos de universalidad y solidaridad de las telecomunicaciones, garantizando el acceso a los habitantes que lo requieran. (Así reformado el inciso anterior por el artículo 7° de la Ley “Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología”, N° 9046 del 25 de junio de 2012)

- c. Establecer estímulos e incentivos para los sectores privado y público y para las instituciones de educación superior universitaria y otros centros de educación, con la finalidad de que incremente la capacidad de generar ciencia y tecnología y de que estas puedan articularse entre sí.

- d. Crear las condiciones adecuadas para que la ciencia y la tecnología cumplan con su papel instrumental de ser factores básicos para lograr mayor competitividad y crecimiento del sector productivo nacional.

- e. Estimular la innovación tecnológica como elemento esencial para fortalecer la capacidad del país, para adaptarse a los cambios en el comercio y la economía internacional, y para elevar la calidad de vida de los costarricenses.

- f. Estimular la gestión tecnológica en el nivel nacional, para la reconversión del sector productivo costarricense y el incremento de la capacidad competitiva, a fin de que sea capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población.

- g. Fomentar todas las actividades de apoyo al desarrollo científico y tecnológico sustantivo; los estudios de posgrado y la capacitación de recursos humanos, así como el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias, las matemáticas y la educación técnica, lo mismo que la documentación e información científica y tecnológica.

- h. Apoyar todas las gestiones que procuren el incremento de la creatividad y el pensamiento científico original de los costarricenses.

- i. Estimular el desarrollo regional del país, por medio del uso de tecnologías apropiadas para el desarrollo de actividad agropecuaria, agroindustrial, forestal y acuícola, lo mismo que de la industria relacionada con las zonas rurales.

- j. Fomentar y apoyar las investigaciones éticas, jurídicas, económicas, y científico-sociales, en general, que tiendan a mejorar la comprensión de las relaciones entre la ciencia, la tecnología y la sociedad; así como del régimen jurídico aplicable en este campo. Todo esto con el fin de hacer más dinámico el papel de la ciencia y la tecnología en la cultura y en el bienestar social.

- k. Fomentar todas las actividades en que se apoye el proceso de innovación tecnológica: la transferencia de tecnología, la consultoría e ingeniería, la normalización, la metrología y el control de calidad y otros servicios científicos y tecnológicos.

- l. Promover el desarrollo y uso de los servicios de telecomunicaciones dentro del marco de la sociedad de la información y el conocimiento, y como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana, educación, cultura, comercio y gobierno electrónico (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 7° de

la Ley “Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología”, N° 9046 del 25 de junio de 2012)”.Pág.2

2.2.7. Ley N°7494 Ley de Contratación Administrativa

Como se vio en el numeral anterior, hay todo un marco jurídico que regula utilización de la innovación y la tecnología, y la fomenta, así mismo a nivel de compras públicas existe una norma específica para la realización de las contrataciones del Estado tal como lo establece el artículo 182 de la Constitución Política de nuestro país, a saber la Ley N° 7494, que indica claramente en su artículo tercero que su régimen jurídico, (Legislativa, Ley de Contratación Administrativa, 2007) es: “La actividad de contratación administrativa se somete a

las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo. Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. En todos los casos, se respetarán **los principios, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa (resaltado no del original)**. El régimen de nulidades de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa. Las disposiciones de esta Ley se interpretarán y se aplicarán, en concordancia con las facultades de fiscalización superior de la hacienda pública que le corresponden a la Contraloría General de la República, de conformidad con su Ley Orgánica y la Constitución Política". Pág.2

Como se puede ver en lo resaltado del artículo tres de la Ley de Contratación Administrativa, hay aspectos de esta que son de primordial importancia, como lo son los principios jurídicos rectores en esta materia, que ya fueron analizados en el voto 998-98 de la Sala Constitucional, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, por lo que en este apartado se incorporarán estos dos aspectos.

Sobre los requisitos previos para la realización de compras públicas, la Ley brinda claramente que hay tres condiciones o presupuestos que estas deben

cumplir para iniciar un procedimiento de contratación administrativa, los cuales se describen en los artículos 7, 8 y 9 de esta Ley, y los podríamos resumir de la siguiente manera:

- La decisión administrativa para promover un concurso, en la que debe indicar la justificación de por qué contratar el bien o el servicio, la descripción de lo que se necesita o bien, la identificación del objeto del contrato, la estimación del costo y un cronograma de ejecución del procedimiento con los responsables de cada actividad para realizar. Es de suma importancia transcribir que esta decisión inicial "deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda"
- La disponibilidad presupuestaria, puesto que para iniciar cualquier proceso de contratación se debe contar con los recursos presupuestarios suficientes, de previo, o bien contar con la posibilidad de obtener estos recursos a futuro, para lo cual la administración deberá solicitar a la Contraloría General de República la autorización para la realización de la contratación en esas condiciones. Este punto es esencial en la posibilidad

de realizar compras públicas innovadoras ya que este debe ser un punto de mucho análisis a la hora de iniciar un procedimiento que implique innovación.

- Y, por último, el requisito denominado de previsión de verificación, para lo cual la administración debe acreditar en el expediente que cuenta o contará de manera oportuna con todos los elementos humanos y de infraestructura para determinar que la contratación cumple fielmente con el objeto del contrato.

Ahora, en relación con los procedimientos ordinarios, la ley establece que para la contratación de bienes y servicios o bien la enajenación de bienes, se procede por medio de tres procedimientos denominados licitación pública, licitación abreviada y el remate. Para los efectos de esta tesis solo se tomará la posibilidad de realizar procedimientos por medio de la licitación pública, que es el procedimiento más abierto y formal de los tres.

Es de suma importancia el estudio del procedimiento de la licitación pública, ya que esta tesis buscará, dentro de sus conclusiones determinar si por medio de este procedimientos se pueden realizar compras públicas innovadoras, por lo que se debe analizar entre otras cosas la estructura

mínima que debe tener la licitación pública, que se encuentra en el artículo 42 de la Ley de Contratación Administrativa (Legislativa, Ley de Contratación Administrativa, 2007).

“Artículo 42.—Estructura mínima. El procedimiento de licitación pública se desarrollará reglamentariamente, y se respetarán los siguientes criterios mínimos:

- a) El cumplimiento de los requisitos previos de la contratación. Para tomar la decisión administrativa de promover el concurso, la administración deberá realizar los estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables.

- b) La preparación del cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad. La administración podrá celebrar audiencias con oferentes potenciales, a fin de recibir observaciones que permitan la más adecuada elaboración del pliego de condiciones; para ello, deberá hacer invitación pública y levantar un acta de las audiencias, todo lo cual deberá constar en el expediente.

- c) El desarrollo, en el cartel, de un sistema de evaluación de las ofertas, orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público. La administración deberá motivar en el expediente, la incorporación al sistema de evaluación de otros factores de calificación adicionales al precio, tales como plazo y calidad, entre otros, que en principio deberán regularse en cláusulas de requisitos de cumplimiento obligatorio.
- d) La publicación, en La Gaceta, de la invitación a participar, así como de las modificaciones del cartel y del acto de adjudicación; para ello, la Imprenta Nacional estará obligada a hacer las publicaciones dentro de los tres días hábiles siguientes al recibo de la solicitud que le presente la administración. El incumplimiento de dicha obligación constituirá falta grave por parte del funcionario responsable. El director de la Imprenta deberá ordenar las medidas que garanticen el cumplimiento de esta disposición. Una vez publicado el aviso a concursar, la administración dispondrá únicamente de tres oportunidades para modificar de oficio el pliego de condiciones o para conferir prórrogas al plazo de recepción de las ofertas.

e) La publicidad de todos los trámites del procedimiento y el acceso a todos los estudios técnicos, preparados por la administración o para ella, incluso los registros y las actas de las audiencias que se celebren de conformidad con el inciso b), de este artículo. En caso de que se utilicen medios electrónicos o sitios en Internet, deberán garantizarse la seguridad e integridad de la información. Por el mismo medio que se comunique la invitación, será comunicada la adjudicación.

f) El plazo mínimo para recibir ofertas será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación del aviso a participar y hasta el día de la apertura de las ofertas, inclusive.

g) La posibilidad de objetar el cartel cuando se considere que viola algunos de los principios generales o las disposiciones normativas que rigen la contratación, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 82 de esta Ley.

h) La presunción del sometimiento pleno del oferente tanto al ordenamiento jurídico costarricense como a las reglas generales y particulares de la licitación.

i) La rendición de la garantía de cumplimiento. La garantía de participación deberá otorgarse en los casos en que la administración lo solicite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley.

j) La posibilidad de subsanar los defectos de las ofertas en el plazo que indique el Reglamento de esta Ley, siempre y cuando con ello no se conceda una ventaja indebida, en relación con los demás oferentes. Podrán ser objeto de subsanación, el plazo de vigencia de la oferta, así como el plazo de vigencia y el monto de la garantía de participación, cuando tales extremos no se hayan ofrecido por menos del ochenta por ciento (80%) de lo fijado en el cartel. Los demás extremos de la garantía de participación podrán ser objeto de subsanación, conforme lo que disponga el Reglamento.

k) La motivación del acto de adjudicación, el cual deberá ser dictado de conformidad con lo previsto en el artículo 42 bis de esta Ley.

l) La posibilidad de recurrir el acto de adjudicación, en los términos señalados en esta Ley.

m) La obligación de readjudicar o declarar desierto el concurso cuando, por la interposición de recursos, se anule el acto de adjudicación; todo de conformidad con lo previsto en el artículo 42 bis de esta Ley. “

Por lo que en el capítulo cuarto de esta tesis estaremos analizando cómo se aplica esta estructura a los procedimientos para realizar compras públicas innovadoras.

Por último, es importante indicar la posibilidad que brinda la ley, en su artículo 55, de la utilización de tipos de procesos abiertos, siempre apegándose a tres temas muy puntuales, el interés general o bien interés público del cual ya habíamos hablado anteriormente, del marco general que se establece en esta ley, y de la aplicación de los procedimientos ordinarios, esto en estricto apego del principio de legalidad, tal como lo podemos leer a continuación (Legislativa, Ley de Contratación Administrativa, 2007). “Tipos abiertos. Los tipos de contratación regulados en este capítulo no excluyen la posibilidad para que, mediante los Reglamentos de esta Ley, se defina cualquier otro tipo contractual que contribuya a satisfacer el interés general, dentro del marco general y los procedimientos ordinarios fijados en esta Ley.

Los Reglamentos que se emitan para tales efectos deberán ser consultados previamente a la Contraloría General de la República, a fin de que está presente las recomendaciones que estime procedentes, en relación con los aspectos de su competencia. El dictamen del órgano contralor deberá emitirse en un plazo de quince días hábiles y sus recomendaciones no tendrán carácter vinculante”

En este artículo, el legislador, prevé la incorporación de nuevas formas de contratación, que puedan satisfacer las necesidades públicas, dejando la incorporación de estos a nuestra legislación, por medio de reglamentos, lo cual es un procedimiento menos engorroso de lo que sería la modificación de la ley.

2.2.8. Contraloría General de la República.

Tal como lo indica el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa, en los procesos de compra, hay un actor sumamente importante que se debe tomar en cuenta y a la vez conocer cuando de hablar de compras públicas se refiere, y este es la Contraloría General de la República.

Su importancia radica en que este ente es el fiscalizador creado a nivel constitucional, como el fiscal y a la vez quien tiene la labor de salvaguardar que los procedimientos de contratación del Estado se lleven de acuerdo con las normas legales establecidas para ese fin.

Así las cosas, indica la Contraloría General de la República en su portal de Internet que (República, <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/antecedentes-historicos.html>, 2018) “En 1949, la Asamblea Constituyente convocada luego de la guerra civil del año anterior y su consecuente ruptura del orden constitucional, evaluó las funciones del Centro de Control y determinó la necesidad de que existiera un órgano que vigilara permanentemente la inversión, procedencia, manejo financiero, económico y legal de los fondos públicos. Es así como se incluyó en la Constitución Política actual un capítulo que creó la Contraloría General de la República, entidad que tendría la finalidad de ser el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y liquidación de presupuestos” Pág.1

Así las cosas, es claro que la Contraloría es un actor muy importante en el quehacer de ejecución y fiscalización de los recursos públicos, la cual tiene entre sus funciones, las siguientes descritas en su ley orgánica, que se transcriben a continuación:

Mantener el control sobre fondos públicos en actividades privadas

ARTÍCULO 5. Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República. Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido.

Mantener el ordenamiento del control y fiscalización superiores

ARTÍCULO 10: El ordenamiento de control y de fiscalización superiores de la Hacienda Pública comprende el conjunto de normas, que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivados de esa fiscalización o necesarios para esta. Este ordenamiento comprende también las normas que regulan la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y fondos y actividades privados, a los que se refiere esta Ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional.

Ser el órgano rector del ordenamiento:

ARTÍCULO 12.-La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley. Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan. La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización. La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuales deberán darle obligada colaboración, así como el

marco y la oportunidad, dentro de los cuáles se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear.

Ser el órgano encargado de la fiscalización presupuestaria del estado.

ARTÍCULO 18: Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija. En caso de que algún presupuesto sea improbado regirá el del año inmediato anterior. Si la improbación del presupuesto es parcial, hasta tanto no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbado el del año anterior. Los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente, igualmente deberán cumplir con lo dispuesto por este artículo. La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite. La Contraloría General de la República fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas. Si la Contraloría atrasa la tramitación y aprobación de un presupuesto, continuará rigiendo el anterior hasta que la

Contraloría se pronuncie. Cuando se trate de programas o proyectos cuya ejecución se extienda más allá de dicho período, la entidad que formule el presupuesto deberá demostrar, a satisfacción de la Contraloría General de la República, que dispondrá de la financiación complementaria para terminar el programa y el proyecto respectivo.

Ser el órgano encargado de la aprobación de actos y contratos.

ARTÍCULO 20. Dentro de un plazo que no podrá exceder de treinta días hábiles, la Contraloría aprobará los contratos que celebren el Estado y los que por ley especial deben cumplir con este requisito. No están sujetos a este trámite obligatorio, los contratos de trabajo ni los que constituyan actividad ordinaria, de conformidad con la ley. La falta de pronunciamiento dentro de este plazo da lugar al silencio positivo. La administración obligada deberá gestionar y obtener la aprobación, previamente a dar la orden de inicio de ejecución del respectivo contrato. La Contraloría General de la República determinará, reglamentariamente, las categorías de contratos que, por su origen, naturaleza o cuantía, se excluyan de su aprobación; pero, en este caso, podrá señalar, por igual vía, cuáles de estas categorías estarán sometidas a la aprobación por un órgano del sujeto pasivo. En todos los casos en que un acto o contrato exija legalmente la aprobación de la Contraloría General de la República o de otro ente u órgano de la Hacienda Pública, la inexistencia o la denegación de la aprobación,

impedirán la eficacia jurídica del acto o contrato y su ejecución quedará prohibida, so pena de sanción de nulidad absoluta. Cuando la ejecución se dé, mediante actividades o actuaciones, estas generarán responsabilidad personal del servidor que las ordene o ejecute.

2.3. HIPÓTESIS

La hipótesis según (García, s.f) “se considera aquella o aquellas guías específicas de lo que se está investigando, aquello que el investigador está buscando y que

será el nuevo conocimiento o también todo aquello que una vez concluido se podrá probar. Pueden considerarse también como predicados tentativos o frases del fenómeno o cosa investigada, pero que solo proponen algo, es decir, su característica esencial es que ya terminadas (las hipótesis) no deben de afirmar ni negar el fenómeno o cosa que se está investigando, recordar que las hipótesis se van a confrontar al final; el proyecto de investigación con las conclusiones que son el resultado del proyecto”.

Al respecto nos dice (Huertas, 2002) que “cualquier hipótesis que tenga cierta seriedad, se plantea con la finalidad de explicar los hechos conocidos y pronosticar los desconocidos”. El filósofo Vienés, Karl Popper, afirma, "mientras más fuerte sea la capacidad lógica de una hipótesis, más fácil será de comprobar". Entonces, una hipótesis se constituye como la conclusión de un razonamiento con cierta probabilidad o verosimilitud, que se obtiene al estar analizando-sintetizando, en torno a los hechos o fenómenos, y en su formulación inducimos-deducimos a partir de las observaciones respecto a tales hechos o fenómenos.

Sobre cómo formular una hipótesis, indica (Shutlerworth, explorable.com/es/como-escribir-una-hipotesis, 2009) que “generalmente, es bastante difícil aislar una hipótesis verificable después de toda la investigación y el estudio. La mejor manera es adoptar una hipótesis de tres pasos; te ayudará a reducir las cosas y constituye la guía más infalible para escribir correctamente una

hipótesis. El primer paso consiste en pensar en una hipótesis general, que incluya todo lo que has observado y revisado durante la etapa de recolección de información de cualquier diseño de investigación. Por lo general, esta etapa es denominada desarrollo del problema de investigación. Una vez que tienes tu hipótesis, el siguiente paso es diseñar el experimento, lo que te permitirá hacer un análisis estadístico de la información y probar tu hipótesis. El análisis estadístico te permitirá rechazar la hipótesis nula o la alternativa. Si se rechaza la alternativa, entonces deberás volver atrás y refinar la hipótesis inicial o diseñar un programa de investigación completamente nuevo. Esto es parte del proceso científico; el esfuerzo por lograr mayor precisión y el desarrollo de hipótesis cada vez más refinadas.

2.4. HIPÓTESIS DE ESTA TESIS

El marco jurídico costarricense ofrece las condiciones para el desarrollo de compras públicas innovadoras.

2.4.1. Variable Independiente Fa. (Marco Jurídico de las compras públicas)

Sobre la definición de lo que es una variable independiente (Shutlerworth, explorable.com/es/variable-independiente, 2008) menciona que el término variable independiente es a veces una fuente de confusión, ya que muchos suponen que su nombre deriva de que la variable es independiente de cualquier manipulación.

El nombre se debe a que la variable es aislada de cualquier otro factor, lo que permite la manipulación experimental para establecer resultados analizables.

Con base en este concepto se determina que la variable independiente de este trabajo es el marco jurídico para la realización de compra públicas en nuestro país, o bien el ordenamiento jurídico que se aplica en estos casos, el cual se entiende según la enciclopedia jurídica, como (Jurídica, 2014) “Es el conjunto normativovigente en un país determinado. Como tal, es conocido también con el simple nombre de Derecho, con lo que se evidencia que, siendo las normas el componente mayoritario del mismo, debe incluirse también lo que directamente se relaciona con las reglas jurídicas: doctrinas, técnicas, principios generales, etc. Por otra parte, no debe identificarse el concepto de norma a la forma más habitual de manifestarse: ley escrita; cabe que la norma se evidencie en la formulación concreta que hace un tribunal al decidir un caso, o en la manifestación del uso o costumbre” Pág. 436

Además en el sitio especializado ABC Color se define este concepto como (Color, 2006) “El ordenamiento jurídico es “el conjunto sistematizado de normas, y su validez deriva de la Constitución Nacional o Ley Fundamental de la República”; en otras palabras es el conjunto de leyes de un Estado. Esto es así porque: Las leyes, se encuentran relacionadas unas con otras y también subordinadas entre sí, en atención a su objeto e importancia, esto se fundamenta en que ellas no son

iguales, según su objeto o materia que regulan pueden ser: Primarias y Secundarias” Pág.1

Y por último, indica el señor Edwin Gutarra en su ensayo acerca del tema que (Gutarra, 2010) “el ordenamiento jurídico debe gozar de unidad, en razón de que todas las normas, sin excepción, le deben sujeción a la Constitución, respecto de la cual forman un concepto integral. El sistema jurídico, como unidad quiere decir que el Derecho de cada país es uno solo”

2.4.2. Variable Dependiente Fb (Compras Públicas Innovadoras)

Sobre las variables dependientes (Wigodski, 2010) dice que “son cambios sufridos por los sujetos como consecuencia de la manipulación de la variable independiente por parte del experimentador. En este caso el nombre lo dice de manera explícita, va a depender de algo que la hace variar. Propiedad o

característica que se trata de cambiar mediante la manipulación de la variable independiente. Las variables dependientes son las que se miden”.

En este trabajo, la variable dependiente, sería las compras públicas innovadoras y su posibilidad de aplicación en nuestro país, y sobre qué son compras públicas innovadoras nos indican Sabrina Comotto y Angelina Meza que(Meza, 2015) “El concepto de “compras públicas” dista de ser unívoco La expresión deriva de una traducción aproximada de la expresión publicprocurement, que no tiene un equivalente exacto en español, y que en idioma inglés designa a “la actividad gubernamental de adquirirlos bienes y servicios que son necesarios para llevar adelante sus funciones”. Pág.18.

Además Víctor Almocyd Lamelas indica que las compras públicas innovadoras (Lamelas, 2016) son una política pública de fomento de la contratación pública con PYMES, emprendedores y empresas que realicen una “apuesta tecnológica”. Según Xavier SANCLIMENT (“Compra pública innovadora y promoción económica: PYMES, emprendedores y sector tecnológico”, dentro de Agenda para la gestión municipal 2015-2019, La Ley, 2015), debemos incorporar una nueva manera de comprar, en la que las empresas y los emprendedores encuentran en la administración pública un entorno favorable donde trabajar sus productos y servicios más innovadores” Pág. 1

Y por último, Oscar David Sánchez en su artículo, qué es y para qué sirven las compras públicas innovadoras, dice que (Sanchez, 2015) “Puede ser, además, un mecanismo o cuanto menos un incentivo para la transferencia de tecnología, y facilitar la aplicación de resultados de investigación en nuevos productos y servicios. Para ello es imprescindible que la administración adopte un enfoque integral, y sea capaz de alinear líneas y resultados de investigación académicos con las necesidades del mercado y con la capacidad de nuestras empresas para desarrollar esos nuevos productos y servicios a partir de los primeros

2.4.3. Operacionalización de las hipótesis,

Sobre este tema (Herrera A. , 2011) indica que “este proceso forma parte de la formulación de la hipótesis. El o la investigadora deberá identificar las variables, los indicadores de estas. Una buena operacionalización nos lleva a identificar los indicadores, es decir los elementos que aportan información valiosa.Los

indicadores nos llevarán al diseño de instrumentos de investigación mucho más precisos. En las ciencias sociales la entrevista y la encuesta nos aportan información fundamental para comprobar la hipótesis”.

Para desarrollar la operacionalización de la hipótesis de este trabajo se realizarán todos los procesos de investigación, con base en los ejemplos que se describen en la tesis, por lo que se hará de la siguiente manera:

1. Revisar la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, para identificar los artículos que ayuden a la promoción de las CPI a través de esta ley.
2. Revisar si el concepto de las CPI, principalmente desde las fases que se establecen en la guía de contratación pública innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, y si este se ajusta a los aspectos mínimos que solicita la Ley de Contratación Administrativa, para su ejecución.
3. Analizar si las CPI contravienen alguno de los principios rectores de la contratación administrativa descritos en el voto 998-98.
4. Analizar los requisitos de la licitación pública y determinar si se pueden cumplir en la CPI.

5. Determinar la necesidad de realizar cambios en nuestra legislación con el fin de implementar las CPI.

6. Hacer un análisis de las experiencias de otros países con las CPI y comparar esas experiencias con las compras que se realizan en nuestro Estado, e identificar los sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las CPI.

HIPÓTESIS	CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES
-----------	-----------	-----------	-------------

<p>El marco jurídico costarricense, ofrece las condiciones para el desarrollo de compras públicas innovadoras.</p>	<p>Marco Jurídico de las compras públicas (FA)</p>	<p>Marco Jurídico</p> <p>Derecho comparado</p> <p>Compras públicas</p>	<p>Revisar la la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, para identificar los artículos que ayuden a la promoción de las CPI a través de esta ley.</p> <p>Revisar si el concepto de las CPI, principalmente desde las fases que se establecen en la guía de contratación pública innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, y si este se ajusta a los aspectos mínimos que solicita la Ley de Contratación Administrativa, para su ejecución.</p> <p>Analizar si las CPI, contraviene alguno de los principios rectores de la contratación administrativa descritos en el voto 998-98.</p> <p>Analizar los requisitos de la licitación pública y determinar si se pueden cumplir en la CPI.</p> <p>Determinar la necesidad de realizar cambios en nuestra legislación con el fin de implementar las</p>
	<p>Compras Públicas Innovadoras (FB)</p>	<p>Innovación</p>	

		Implementación de innovación en las compras públicas	CPI. Hacer un análisis de las experiencias de otros países con las CPI y comparar esas experiencias con las compras que se realizan en nuestro Estado, e identificar los sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las CPI
--	--	--	---

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. TIPO DE INVESTIGACION

3.1.1. Finalidad

Sobre la finalidad dice (Hispanoamericana, 2017) “Rodrigo Barrantes Echavarría: “es aquella actividad orientada a la búsqueda de nuevos conocimientos y campos de investigación...para crear un cuerpo de conocimiento teórico en algún campo de la ciencia”. (2013. p 64). Es decir, es la investigación que parte de un conocimiento existente, pero considera que el mismo está incompleto, no está demostrado o tiene prejuicios. En cuyo caso, el fin es producir más y mejor conocimiento a efecto de poder contribuir a depurar, ampliar y fundamentar el existente”. Pág. 25.

El presente trabajo corresponde a una investigación teórica ya que su fin es determinar si con el marco jurídico actual, se puede llegar a desarrollar el concepto de las compras públicas innovadoras, que ha surgido en Europa y que cambia el enfoque de las contrataciones, pasando de centrarse en el objeto a concentrarse en la necesidad, y cómo cubrirla desde un punto de vista innovador, sea que este exista o que esté en desarrollo, creando una simbiosis entre la empresa privada y la pública, con el fin de motivar el desarrollo de nuevas tecnologías, pero con el enfoque de resolver un problema puntual.

3.1.2. Dimensión temporal

Sobre la dimensión temporal se indica en (Hispanoamericana, 2017) “en cuanto a la delimitación o alcance temporal, existen básicamente dos tipos de investigaciones, a saber: la transversal y la longitudinal. La transversal señala (Barrantes, 2013. P.64): “estudia aspectos del desarrollo de los sujetos y de los temas en un momento dado”. Es decir, “acortar” el tiempo, en sentido metafórico, para investigar un tema específico y a profundidad en un momento específico. Para la investigación transversal lo más importante es poder analizar y comprender el tema de estudio en profundidad, es decir, en detalle, más que el analizar el comportamiento del tema a lo largo del tiempo. La longitudinal, en cambio, analiza el desarrollo del tema investigado, tanto en diversos momentos como a lo largo del tiempo; todo con el fin de poder identificar y comparar los diversos comportamientos del tema conforme pasa el tiempo” Pág.25.

En cuanto a la dimensión o alcance temporal de esta tesis, se determina que esta investigación es del tipo transversal por la profundidad y lo novedoso del tema, se debe realizar la investigación tratando de analizar qué son y cuál es la funcionalidad de las compras públicas innovadoras y su capacidad de ser adoptadas por el sistema jurídico de compras en nuestro país.

3.1.3. Marco

Según (Hispanoamericana, 2017) la investigación puede ser “mega cuando se realiza un estudio nacional sobre condiciones socioeconómicas y para ello se aplica un censo en todo el país... Lo macro, en cambio, refiere al estudio que se realiza en una parte o fragmento de lo mega y..... espacio micro de la investigación refiere a una parte, un elemento, un subtema o un micro-espacio, sobre el cual o en donde el investigador hará su investigación” Pág. 26

Sobre el marco de investigación o su tamaño se determina que este trabajo es a nivel macro, ya que se va a estudiar las fuentes más cercanas a nuestra cultura, nuestro idioma y nuestra idiosincrasia, ya que si bien es cierto el tema de las CPI puede verse a nivel mega, estese ha adaptado a países con poca o nada de similitud al nuestro por lo que haría difícil la adaptación de sus sistemas de compras a nuestro marco jurídico.

3.1.4. Naturaleza

Para realizar un trabajo de investigación se puede tener tres modelos según su naturaleza, como indica (Hispanoamericana, 2017), el cualitativo, el cuantitativo o el método mixto.

En el caso de la investigación que se realizará, se utilizará el método cualitativo, debido a que las variables que se utilizará estarán enfocadas en el análisis para determinar si nuestro marco jurídico soporta la posibilidad de realizar compra públicas innovadoras.

3.1.5. Carácter

Nos dice la guía (Hispanoamericana, 2017), sobre el carácter de la investigación que existen varios modelos como la exploratoria, descriptiva, analítica-interpretativa, causales, correlacionales, retrospectivas, y prospectivas, en el caso de esta tesis, es de enfoque causal, ya que se quiere hacer una relación entre el marco jurídico para la realización de compras públicas y sus efectos en la posibilidad de desarrollar compras públicas innovadoras, lo que coincide con lo que dicta (Hispanoamericana, 2017) “La investigación causal, se enfoca en conocer las causas que provocan la existencia de un problema, concibiendo el problema como un efecto. Es decir, estudia la relación causa-efecto y causas-efecto. Por ejemplo, busca explicar las causas administrativas o personales que provocan una alta rotación de personal en una institución pública, o, por otro lado, las causas educativas, socioeducativas, o socio afectivas que influyen en la baja promoción en matemática en los colegios. La investigación correlacional, por su parte, trata de probar mediante ejercicios estadísticos el nivel de relación que existe en las causas y los efectos, con el fin de medir el nivel de intensidad de la relación”. Pág.32.

3.2. SUJETOS O FUENTES DE INVESTIGACIÓN

3.2.1. Unidades de análisis

El conjunto de la información que se va a estudiar para medir las variables serán la información profesional de los doctrinarios que hablan de las compras públicas y las compras públicas innovadoras, las leyes directamente involucradas en la innovación y las contrataciones públicas, además de algunos instrumentos de análisis jurídico que ayuden a comprobar la hipótesis planteada en esta tesis.

3.2.2. Fuentes primarias

Para la información de primera mano se toma las tesis, sobre temas similares tanto nacionales como internacionales, como la realizada por personas que ya han trabajado sobre diferentes temas, correspondientes a los tópicos que envuelven a las compras públicas de los estados, ya que la experticias de estos doctrinarios, nos brinda una amplia ventana de conocimiento para estudiar el tema de esta tesis.

Como un ejemplo de lo indicado supra, se tiene el trabajo de Sheddy y Sheermine Elizondo Soto, en su tesis sobre el principio de transparencia en los procedimientos de urgencia y de emergencia en la contratación administrativa, que utilizó como base el caso del terremoto de Cinchona, enfocando su trabajo en demostrar si este principio tan importante y el cual debe ser estudiado por esta tesis, se cumplió a cabalidad, durante esta situación vivida en nuestro país.

También tenemos el trabajo de tesis de licenciatura de derecho de Juan Carlos Campos Herrera, sobre procedimientos de contratación administrativa y su incidencia en la prestación de servicios públicos, centrándose en otro tema que va a ser estudiado en este trabajo los procesos ordinarios de la contratación administrativa.

Para más abundar se tiene la información del proyecto de estrategias de mejoramiento de la gestión de compras de la Dirección de Servicios Institucionales de la CCSS, una institución con presupuesto A, realizada por Giorgianella Araya Araya, lo cual es importante, porque se basa en las necesidades del público, tema muy necesario en la contratación administrativa.

Y finalmente tenemos las tesis doctorales de José Antonio Rodríguez Morilla de la Universidad Complutense de Madrid sobre el modificación de obras en la contratación pública y de José Miguel Carbonero Gallardo de la Universidad de Granada, sobre la adjudicación de los contratos administrativos, los cuales nos dan una perspectiva internacional a la importancia que tienen las compras públicas a nivel global.

Autor o autores	Universidad u organización	País	Año
Sheddy y Sheermine Elizondo Soto	Universidad de Costa Rica	Costa Rica	2015
Juan Carlos Campos Herrera	Universidad de Costa Rica	Costa Rica	2009
Giorgianella Araya Araya	Instituto Centroamericano de Administración Pública	Costa Rica	2009
José Antonio	Universidad Complutense	España	2015

Rodríguez Morilla	de Madrid		
José Miguel Carbonero Gallardo	Universidad de Granada	España	2015

3.2.3. Fuentes secundarias

Sobre el tema también se tiene información importante acerca de libros, revistas y artículos en Internet, que hablan de las compras públicas innovadoras, lo cual es un tema que apenas se está comenzando a desarrollar en América Latina, por lo que es de suma importancia la recopilación de estos documentos para realizar este trabajo con eficacia.

Como punto de referencia tenemos a Víctor Lamelas en su artículo ¿Qué son las compras públicas?, ya que en este, se hace una sinopsis de lo que son este tipo de compras y para qué sirven.

Y muy importante es la definición de Oscar David Sánchez en su artículo ¿Qué es y para qué sirve la compra pública innovadora?, ya que en él se nos presenta el concepto de desarrollo tecnológico y la capacidad de este de satisfacer las necesidades de los administrados.

Autor o autores	Universidad u organización	País	Año
------------------------	-----------------------------------	-------------	------------

Calera N.L	Universidad de Granada	España	2010
Cordero K.V	Sala Constitucional	Costa Rica	2003
Meza S.C	Universidad de Godoy Cruz	Argentina	2015
Weinschelbaum L.A	Universidad Nacional de San Marin	Argentina	2010
Guerrero A.G	Universidad de Londres	Inglaterra	2015

3.3 SELECCIÓN DE MUESTREO

3.3.1 La muestra

La muestra según (Hispanoamericana, 2017) “Constituye un subgrupo representativo de la población, idéntico en todos sus extremos, su tamaño no implica que una investigación sea mejor, porque se lleve a cabo con grupos grandes; sino que la calidad radica en que se describan claramente las características de la muestra, para evitar ambigüedades o confusiones. Puede ser de dos tipos: probabilística y no probabilística”. Pág.36

La muestra para utilizar en este trabajo será las leyes relacionadas con a la innovación y las contrataciones públicas, además de análisis jurídicos que ayuden a comprobar la hipótesis de este trabajo.

Por tanto, se determina que la muestra de este trabajo es no probabilística, ya que esta es muy especializada y no puede tomarse de cualquier fuente.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN

Para distinguir las técnicas de recolección de datos dice (Gonzalez, 2009) que

“Las tres principales técnicas de recolección de datos son:

1. Las entrevistas
2. La encuesta
3. La observación.

La entrevista, desde un punto de vista general, es una forma específica de interacción social. El investigador se sitúa frente al investigado y le formula preguntas, a partir de cuyas respuestas habrán de surgir los datos de interés. Se establece así un diálogo, pero un diálogo peculiar, asimétrico, donde una de las partes busca recoger informaciones y la otra se nos presenta como fuente de estas informaciones.

Una entrevista es un diálogo en el que la persona (entrevistador), generalmente un periodista hace una serie de preguntas a otra persona (entrevistado), con el fin de conocer mejor sus ideas, sus sentimientos su forma de actuar.

Una encuesta es un conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una muestra representativa de la población o instituciones, con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos.

Otra técnica útil para el analista en su progreso de investigación, consiste en observar a las personas cuando efectúan su trabajo. La tarea de observar no puede reducirse a una mera percepción pasiva de hechos, situaciones o cosas. Hablábamos anteriormente de una percepción "activa", lo cual significa concretamente un ejercicio constante encaminado a seleccionar, organizar y relacionar los datos referentes a nuestro problema. No todo lo que aparece ante el campo del observador tiene importancia y, si la tiene, no siempre en el mismo grado; no todos los datos se refieren a las mismas variables o indicadores, y es preciso estar alerta para discriminar adecuadamente frente a todo este conjunto posible de informaciones.

Como técnica de investigación, la observación tiene amplia aceptación científica.

Y sobre los instrumentos dice (Martinez-Solanova, 2011) que los principales son “1-la encuesta que se define como una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación con el fin de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población.

Mediante la encuesta se obtienen datos de interés sociológico interrogando a los miembros de un colectivo o de una población. No obstante, en el mundo de la educación, y dada la relación que existe entre los sistemas abiertos, no es posible evitar su utilización ligada a la evaluación diagnóstico, al análisis de necesidades y a la búsqueda y almacenamiento de información.

2-El cuestionario es un conjunto de preguntas sobre los hechos o aspectos que interesan en una evaluación, en una investigación o en cualquier actividad que requiera la búsqueda de información. Las preguntas son contestadas por los encuestados. Se trata de un instrumento fundamental para la obtención de datos.

El cuestionario se debe redactar una vez que se ha determinado el objetivo de lo que se va a preguntar, de los que se necesita para la investigación, de los datos que se nos solicitan o de las características que deben ser evaluadas.

3-La entrevista tiene como objetivo recabar información, adiestrarse en los recursos y modalidades de esta y prepararse para la situación de ser entrevistado. En orden a la evaluación la entrevista se puede hacer tanto individual, como a un grupo de trabajo completo. Desde este punto de vista es una inmejorable técnica para conocer y valorar el trabajo de un grupo y de cada uno de sus individuos”.

Y nos agrega (Bordas, 2009) que “la lista de cotejo es un instrumento que permite identificar comportamiento con respecto a actitudes, habilidades y destrezas. Contiene un listado de indicadores de logro en el que se constata, en un solo momento, la presencia o ausencia de estos mediante la actuación de una persona, este instrumento permite recoger informaciones precisas sobre manifestaciones conductuales asociadas, preferentemente, a aprendizajes referidos al saber hacer, saber ser y saber convivir”.

Para este trabajo se utilizará la técnica de la observación de datos existentes, además de la observación de las leyes que afectan el tema planteado

en esta tesis, y el instrumento más preciso para recolectar datos es la lista de cotejo en la que se debe indicar al menos las siguientes variables:

- Revisar la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, para identificar los artículos que ayuden a la promoción de las CPI a través de esta ley.
- Revisar si el concepto de las CPI, principalmente desde las fases que se establecen en la guía de contratación pública innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, y si este se ajusta a los aspectos mínimos que solicita la Ley de Contratación Administrativa, para su ejecución.
- Analizar si las CPI contravienen alguno de los principios rectores de la contratación administrativa descritos en el voto 998-98.
- Analizar los requisitos de la licitación pública y determinar si se pueden cumplir en la CPI.

- Determinar la necesidad de realizar cambios en nuestra legislación con el fin de implementar las CPI.
- Hacer un análisis de las experiencias de otros países con las CPI y comparar esas experiencias con las compras que se realizan en nuestro Estado, e identificar los sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las CPI.

3.5 DEFINICIÓN CONCEPTUAL, OPERATIVA E INSTRUMENTAL DE LAS VARIABLES

3.5.1 Definición Conceptual, operativa e instrumental de la variable independiente (Marco Jurídico de las compras públicas)

Definición conceptual: Para entender la definición del marco jurídico de las compras públicas, se debe entender en qué consisten estas, y cuál es la motivación para realizarlas, sobre el tema nos dice (Weinschelbaum, 2010) que “Una evaluación exhaustiva del sistema de contrataciones y compras puede ser guiada por las siguientes preguntas: - ¿Se compran los bienes y servicios que se precisan? - ¿Las cantidades compradas son las óptimas? - ¿Los precios pagados son los mejores que se pueden obtener? - ¿Las calidades entregadas son las pactadas? Pág.3

Definición operacional: Para este trabajo de operacionalización se tomará las referencias de la existencia o no de las condiciones jurídicas que norman las compras públicas para poder realizar las compras públicas innovadoras, por lo que para la operacionalización de las variables de esta tesis se entenderá que en el caso de que el marco jurídico permita las CPI será positivas, y en tanto no se permitan serán negativas.

Definición instrumental: Para la recolección de datos se utilizará la lista de cotejo como instrumento para buscar los resultados esperados de esta investigación.

3.5.2 Definición conceptual, operativa e instrumental de la variable dependiente (Compras Públicas Innovadoras)

Definición conceptual: Se entiende como compras públicas innovadoras según (Lamelas, 2016) en su artículo denominado "¿Qué son las compras públicas innovadoras?" como "un contrato que la entidad pública pone a concurso, a fin de satisfacer una necesidad no cubierta, mediante una solución innovadora. Es decir, que se produce cuando "una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en ese momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador" Pág.1

Definición operacional: Para este trabajo operacionalización se tomará las experiencias en materia de CPI en otros países con condiciones culturales similares al nuestro.

Definición instrumental: Para la recolección de datos se utilizará la lista de cotejo como instrumento para buscar los resultados esperados de esta investigación.

3.5.3 Cuadro de Operacionalización de las variables

OBJETIVO ESPECIFICO	HIPOTESIS	VARIABLE	DEFINICION CONCEPTUAL	DEFINICION OPERACIONAL	DEFINICION INSTRUMENTAL
<p>Hacer un análisis la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI. (factor A)</p> <p>Hacer un análisis la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI. (factor A)</p> <p>Identificar sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las compras públicas innovadoras (factor A)</p>		<p>Revisar la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, para identificar los artículos que ayuden a la promoción de las CPI a través de esta ley.</p> <p>Revisar si el concepto de las CPI, principalmente desde las fases que se establecen en la guía de contratación pública innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, y si este se ajusta a los aspectos mínimos que solicita la Ley de Contratación Administrativa, para su ejecución.</p> <p>Analizar si las CPI, contraviene alguno de los principios rectores de la contratación administrativa descritos en el voto 998-98.</p> <p>Analizar los requisitos de la licitación pública y determinar si se pueden cumplir en la CPI.</p>	<p>Una evaluación exhaustiva del sistema de contrataciones y compras puede ser guiada por las siguientes preguntas: - ¿Se compran los bienes y servicios que se precisan? - ¿Las cantidades compradas son las óptimas? - ¿Los precios pagados son los mejores que se pueden obtener? - ¿Las calidades entregadas son las pactadas?</p>	<p>Para este trabajo operacionalización se tomará las referencias de la existencia o no de las condiciones jurídicas que norman las compras públicas para poder realizar las compras públicas innovadoras, por lo que para determinar la forma de operacionalizar las variables de esta tesis se entenderá que en el caso de que el marco jurídico permita las CPI será positivo, y en tanto no se permitan serán negativas</p>	<p>Para la recolección de datos se utilizará la lista de cotejo como instrumento para buscar los resultados esperados de esta investigación</p>
Hacer un		Determinar la	Se entiende	Para este trabajo	Para la recolección

<p>análisis la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI. (factor A)</p> <p>Hacer un análisis la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI. (factor B)</p> <p>Identificar sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las compras públicas innovadoras (factor B)</p>	<p>necesidad de realizar cambios en nuestra legislación con el fin de implementar las CPI.</p> <p>Hacer un análisis de las experiencias de otros países con las CPI y comparar esas experiencias con las compras que se realizan en nuestro Estado, e identificar los sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las CPI</p>	<p>como compras públicas innovadoras según (Lamelas, 2016) en su artículo denominado ¿Qué son las compras públicas innovadoras? como “un contrato que la entidad pública pone a concurso, a fin de satisfacer una necesidad no cubierta, mediante una solución innovadora. Es decir, que se produce cuando “una entidad pública aprueba un pedido de un producto o sistema que no existe en ese momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador” Pag.1</p>	<p>operacionalización se tomará las experiencias en materia de CPI en otros países con condiciones culturales similares al nuestro</p>	<p>de datos se utilizará la lista de cotejo como instrumento para buscar los resultados esperados de esta investigación</p>
--	---	---	--	---

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

4.1.1 Cumplimiento de los principios jurídicos de la Contratación

Administrativa

Para iniciar con el capítulo, se debe hacer la salvedad de que este se concentrará en la descripción e interpretación de los datos según lo visto en el capítulo dos de esta tesis, ya que es a través de las leyes y principios legales actuales que podemos determinar si las compras públicas innovadoras son factibles en nuestro marco jurídico.

Habiendo analizado y entendido el concepto de lo que son las compras públicas innovadoras, el primer tamizaje que debe de realizar es, si este compras puede tener algún tipo de conflicto con los principios rectores, señalados en el voto 998-98 de la Sala Constitucional, ya que este primer filtro puede determinar si es requerida alguna adaptación del concepto que se ha estado trabajando de las CPI en Costa Rica para su aplicación, por lo que se procederá a realizar una comparación de lo explicado por la Licda. Kattia Volio Cordero en su análisis “Los Principios de la Contratación Administrativa. Un Análisis del Voto No.998-98 de la Sala Constitucional” y la posibilidad de implementación de un proceso de compras públicas innovadoras (CPI), exceptuando el principio de eficiencia y eficacia, el cual veremos desde la visión de la Contraloría General de la República.

PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EFICACIA: (República, Aspectos Básicos de la Contratación Administrativa, 2018), indica la Contraloría que “Este principio no es exclusivo de la contratación administrativa, ya que regula en general todas las actuaciones de la Administración, no obstante, aplicado a las compras, lo que quiere transmitir es que de todas las personas y empresas que presentan una oferta del servicio que queremos contratar o del producto que queremos comprar debe seleccionarse la más conveniente para el interés público, es decir, para satisfacer las necesidades de la ciudadanía; a partir de un correcto uso de los recursos públicos. Asimismo, este principio de eficiencia señala que debe prevalecer el contenido (resolver la necesidad que se tiene) sobre la forma (trámite que debe seguirse para realizar el procedimiento de compra). La idea detrás de este principio, es que en las compras públicas debe seleccionarse siempre la oferta que signifique una mayor ventaja para ese interés público que se persigue, mediante la mejor utilización de los fondos públicos”.

Es muy importante para la investigación, esta definición que da la Contraloría General de la República, debido a que es con base en este principio jurídico que, se puede disponer de actuaciones innovadoras para resolver las necesidades de los administrados. Es el principio de eficiencia y de eficacia el que permite que un proveedor pueda brindar una alternativa innovadora para cubrir con el fondo, (o la finalidad) de lo requerido por la Administración. Así que a la

hora de analizar las ofertas presentadas por los proveedores que tengan nuevas alternativas de solución, es a través de este principio que podemos ampliar los criterios de evaluación y ejecución, para disponer que una oferta nos esté presentando una alternativa viable y real a través de tecnologías o de métodos innovadores que nos permitan la satisfacción de las necesidades de los administrados.

Como ente contralor de las finanzas públicas, ha sido línea de pensamiento reiterado para la Contraloría General de la República, la conservación de las ofertas, que aunque puedan tener algún defecto en su forma, estas cumplan con el fondo de las contrataciones promovidas por la administración, claro está, sin obviar el principio de igualdad de trato, que analizaremos adelante. Lo anterior en base a un tema ya visto en la investigación, como lo es el interés público, que ya hemos indicado que está sujeto a las necesidades públicas, cuyo el fin último es la satisfacción de estas en todo procedimiento administrativo.

Por lo que las compras públicas innovadoras (CPI) están muy alineadas al principio de eficiencia y eficacia, ya que los fines de ambos conceptos nos llevan a la satisfacción de las necesidades públicas, buscando siempre el mejor producto o servicio para este fin, abandonando la idea de centrarse en el proceso y buscando además que los fondos públicos sean gestionados de manera más transparente,

por lo que no cabe duda que las CPI, no tienen ningún conflicto con este principio jurídico el cual es fundamental.

PRINCIPIO DE LA LIBRE CONCURRENCIA, (Cordero, 2003)“Este principio tiene por objeto afianzar la posibilidad de oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa regulado en el artículo 46 de la Constitución Política, destinado a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece”.

Lo que busca este principio jurídico es que la mayor cantidad de empresas puedan ofrecer sus productos al Estado, lo que se plantea como una garantía de transparencia en los procedimientos de contratación administrativa. Esto ha generado que durante los últimos años se haya trabajado en hacer que este principio se cumpla en su más amplio espectro, por lo que el Estado ha promovido sistemas de información que hacen que más proveedores tengan a su alcance y conocimiento los procesos de contratación administrativa ejemplo de eso han sido los sistemas Compra Red y Merk Link (ahora denominado Sicop), por lo que es de suma importancia determinar si en un proceso de CPI este principio se resguarda.

Como ya se ha descrito en páginas anteriores, Victor Almoacyd nos dice (Lamelas, 2016) en su artículo denominado "¿Qué son las compras públicas innovadoras" que "debemos incorporar una nueva manera de comprar, en la que las empresas y los emprendedores encuentran en la administración pública un entorno favorable donde trabajar sus productos y servicios más innovadores. Tenemos que poder alcanzar una nueva manera de trabajar con la Administración, de la que estamos muy lejos pero que debe ser una de las maneras que nos debe permitir excelencia, mejorar y además, poder explicar y exportar a otros lugares. La contratación pública de innovación, denominada "compra pública innovadora" (CPI) tendría un impacto enorme en el progreso tecnológico, pues las empresas podrían hacer una apuesta tecnológica sabiendo que cuentan con un cliente que va a asegurar sus ventas." Así que tomando esta definición de la aplicación de las CPI, es claro que estas no se convierten en una limitante para el mercado, caso contrario, se convierten en un motivante para las empresas en generar nuevas alternativas de soluciones y en muchos de los casos, en generadoras de encadenamientos productivos para poder satisfacer las demandas de la población.

Como ejemplo de lo descrito anteriormente, podemos ver el caso del Hospital de la Santa Cruz y San Pablo de Cataluña, en donde se pasa de realizar compra de desfibriladores automáticos implantables, a contratar todo un servicio de seguimiento a los pacientes, que involucra a varios proveedores de este tipo de desfibriladores, a empresas médicas y aseguradoras que se encargan de la

atención prioritaria de los pacientes y a las empresas ofertantes, por lo que en ningún momento se podría plantear una violación al principio de libre competencia, ya que cualquier empresa podría buscar una apuesta innovadora para ser sujeta al escrutinio de la administración, con el fin de buscar un enfoque de solución distinto al tradicional.

PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO ENTRE TODOS LOS POSIBLES OFERENTES,(Cordero, 2003) "Este principio es complementario del anterior. Dentro del proceso licitatorio tiene una doble finalidad, la de ser garantía para los administrados de la protección de sus intereses y derechos como contratistas, oferentes y como particulares, que se traduce en la prohibición para el Estado de imponer condiciones restrictivas para el acceso del concurso, sea mediante la promulgación de disposiciones legales o reglamentarias con ese objeto, como en su actuación concreta; y la de constituir garantía para la Administración, en tanto acrece la posibilidad de una mejor selección del contratista; todo lo anterior, dentro del marco constitucional dado por el artículo 33 de la Carta Fundamental. La idea de este principio es que no exista ningún motivo de preferencia, fuera de las ventajas que se le dan a la Administración. La referida igualdad es importante que se dé desde el principio del procedimiento hasta la adjudicación de la contratación"

La conexión de este principio con el analizado anteriormente es sumamente fuerte, por lo que el comentario anterior es tan válido para el principio de libre

conurrencia, como para el principio de igualdad de trato, ya que al brindar las mismas condiciones a todos los oferentes, se garantiza la transparencia buscada por el legislador y motivada por la sala en el voto 998-98.

Además la etapa de selección del adjudicatario en un proceso de CPI, no tienen que ser diferente a los sistemas de selección actuales, en donde se escoge por la idoneidad y capacidad de cumplir con lo solicitado en el cartel de licitación y no por amiguismos o actos de corrupción que favorezcan a una empresa o persona en particular.

En relación con las CPI, nos indica la guía de compras públicas innovadoras del Ayuntamiento de Barcelona,(Bria, 2017) en su pilar II que uno de los objetivos de esta es “Involucrar a los diferentes actores: En el proceso de estructuración de nuestra compra también podemos formalizar una consulta en el mercado. El lanzamiento de la consulta preliminar del mercado nos permitirá conocer la oferta existente y, al mismo tiempo, nos posibilitará implicar anticipadamente el mercado. Estas consultas no son vinculantes para la Administración y, en ningún caso, no tienen que privilegiar a unos actores frente a otros”. Así que es claro que en el concepto mismo de las CPI, y en sus bases se cumple con este principio jurídico.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD,(Cordero, 2003)“Este principio constituye el presupuesto y garantía de los principios comentados, ya que busca asegurar a los administrados la más amplia certeza de la libre concurrencia en condiciones de absoluta igualdad en los procedimientos de la contratación administrativa, y que consiste en que la invitación al concurso licitatorio se haga en forma general, abierta y lo más amplia posible a todos los oferentes posibles”. Pero como ya comentamos en el inicio de este análisis, nuestro sistema de compras se ha ido adaptando para buscar una mayor participación de oferentes, con la inclusión de nuevos sistemas informáticos que ayudan a brindar publicidad a los procedimientos de contratación.

Incluso este principio es fundamental para las compras públicas innovadoras, ya que es través de la publicitar el procedimiento de compra y sus bases, que se puede llegar a obtener las ofertas de los proveedores que tengan una solución innovadora para el problema planteado por la administración en el cartel de licitación, así las cosas este principio antes de crear conflicto con las CPI es de vital importancia para la consecución de los objetivos de estas.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD O TRANSPARENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS(Cordero, 2003)“Aquí es importante considerar que los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta; de modo que la administración no pueda obviar las

reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política”.

Al respecto de este principio, es claro que se refiere mayormente, aunque no exclusivamente, al procedimiento con el que se debe ejecutar la compra pública. En el caso de lo planteado por esta tesis, ese procedimiento es la Licitación Pública, el cual se encuentra normado en la Ley de Contratación Administrativa, y que además va a ser objeto de estudio de este mismo capítulo, por lo que es importante decir que las CPI, no contravienen el principio de legalidad, sino que estas compras se adecuan a este principio, ya que se sujetan al procedimiento establecido en la norma. Las CPI, no son un nuevo procedimiento de aplicación de compras, sino más bien un nuevo enfoque de establecer las necesidades de compra de la administración, y esta a su vez se sujeta en todo momento al principio de legalidad que se establece en el artículo 11 de la Constitución Política de nuestro país.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, (Cordero, 2003) “El principio de seguridad jurídica deriva del anterior, puesto que al sujetarse los procedimientos de la contratación administrativa a las reglas contenidas en las disposiciones normativas, se da seguridad y garantía a los oferentes de su participación.”

Al respecto de este principio en la Guía del Contratación Pública Innovadora, de Francesca Bria, se indica la importancia de involucrar a los diferentes actores en el proceso de la CPI, con el fin de que todos sepan los alcances de la necesidad, pero a la vez dando las reglas del concurso a todos los involucrados sin privilegiar a unos proveedores con respecto a otros, e indica que al menos hay tres pasos para seguir; (Bria, 2017).

- Decidir qué información es necesario recoger y compartir, y a qué operadores de mercado hay que dirigirse.
- Escoger el mejor formato para la consulta y preparar los recursos materiales y humanos necesarios.
- Desarrollar la consulta conservando un archivo del desarrollo y asegurando la igualdad de trato

Esta metodología no solo brinda seguridad jurídica a los actores, sino que se liga directamente al principio de igualdad de trato, y hace que el concurso de la CPI, sea transparente para todos los actores.

EL PRINCIPIO DE FORMALISMO EN LOS PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS,(Cordero, 2003) “Las formalidades actúan como controles

endógenos y de auto fiscalización de la acción administrativa, de tal manera, no se obstaculiza la libre concurrencia”

Sobre este principio se debe indicar, al igual que se dijo sobre el principio de seguridad jurídica, que las CPI se sujetan al formalismo de los procedimientos de la contratación administrativa en todas sus etapas en el caso que estudiamos, a la licitación pública, por lo que tampoco hay choque alguno entre las CPI y este principio jurídico.

PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO DE LOS INTERESES, (Cordero, 2003) “Este se da en tanto es necesario que en estos procedimientos exista una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se derivan para el contratante y la administración, de manera que se tenga al contratista como colaborador del Estado en la realización de los fines públicos de este”

Este principio es de suma importancia para el análisis de la viabilidad de las CPI en nuestro país, debido a que al haber un cambio de enfoque en la definición del objeto del contrato, es claro que se debe aplicar una perfecta descripción de los productos esperados, para que no se incumpla con este principio, debido a que tanto el Estado como el proveedor, deben satisfacer sus intereses, el uno a través de haber cubierto las necesidades de sus administrados y el otro a través de

obtener una ganancia por sus servicios, pero habiendo equilibrado sus actuaciones contractuales.

PRINCIPIO DE BUENA FE,(Cordero, 2003) “este principio es de gran importancia pues, tanto en los trámites de las licitaciones y, en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa, se considera como un principio moral básico que la administración y los oferentes actúen de buena fe”.

En cualquier proceso de contratación, se entiende que todos los involucrados se apersonan al proceso de buena fe, ya que esto es una presunción jurídica, y solo en caso de que se demuestre lo contrario podríamos estar en una violación de este principio, así que utilizando esta presunción podemos decir que cualquier procedimiento de CPI se cobijaría sobre la buena fe de los actores involucrados.

PRINCIPIO DE MUTABILIDAD DEL CONTRATO,(Cordero, 2003)“opera, pues la Administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarios para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar”.

Este principio se debe analizar desde dos puntos de vista, el primero, la determinación de ejecución de un procedimiento a través de las CPI, para esta etapa, si bien es cierto hay una mutabilidad en el proceso, lo importante no es la ejecución del proyecto, sino el acercamiento que tenga la administración con los posibles oferentes, para desarrollar un cartel suficientemente robusto para cubrir las necesidades planteadas en el objeto del contrato. No es acá en donde este principio jurídico se hace fuerte, sino en una segunda etapa, la que refiere a las posibilidades que tiene la administración en poder ampliar, disminuir o modificar unilateralmente o bien por acuerdo de partes los contratos algo muy bien explicado en el ejemplo del Hospital de la Santa Cruz de Cataluña, en Barcelona, donde cada año de acuerdo con las nuevas tecnologías, la administración se abrogaba la posibilidad de exigir nuevos dispositivos al adjudicatario.

Ahora, esta mutabilidad esta bien establecida en nuestra legislación a través de la Ley y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, ejemplo claro de esto es el artículo 208 del Reglamento que permite ampliar o disminuir los servicios o productos que requiere, aun sin tener la aceptación del proveedor un claro ejemplo en donde la Administración aplica su potestad de imperio, por lo que el principio de mutabilidad del contrato, no se violaría en ningún procedimiento de CPI.

PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD PATRIMONIAL(Cordero, 2003)La Administración, en virtud de este principio, “está siempre obligada a mantener el equilibrio financiero del contrato, sea indemnizando al cocontratante de todos los efectos negativos que se originen en sus propias decisiones, sea como efecto del principio de mutabilidad, sea por razones de conveniencia o de interés público o por cualesquiera otras razones generales o especiales que lleguen a afectar el nivel económico inicial, reajustando siempre las variaciones ocurridas en todos y cada uno de los costos que conforman los precios del contrato para mantener incólume el nivel económico originalmente pactado (reajustes de precios que pueden originarse en las teorías jurídicas de la imprevisión, rebus sic stantibus, hecho del príncipe y sobre todo, en la llamada equilibrio de la ecuación financieradel contrato)” (Véase el Voto 998-98 en comentario).

En este principio podríamos encontrar, una señal de alerta para la definición del objeto del contrato, ya que se podría estar realizando un trabajo irreal, que no tuviera asidero en el mercado, por lo que no haya oferentes interesados o que se presenten proveedores que en la ejecución se den cuenta de que el equilibrio, principalmente el económico, los desfavorece, por lo que se causen problemas durante la ejecución contractual. No obstante, en apego al principio de legalidad, siempre está la posibilidad de que haya ajustes que devuelvan el equilibrio financiero al contrato, tanto para la Administración como para los proveedores, por lo que siempre se está en resguardo de este principio.

El ejemplo claro es la posibilidad que brinda el artículo 18 de la Ley de Contratación Administrativa, de incorporar al cartel de licitación métodos para reajustar el precio de los objetos o de los servicios contratados, de acuerdo con la variación de los índices económicos que se apliquen, para tal medición. Es aquí en donde se debe realizar el análisis de parte de la Administración, de que método debe utilizar para poder mantener este equilibrio económico, ya que en las CPI no solo se tiene un producto, sino muchas veces se tendrá una mezcla de un objeto y un servicio complementario que necesariamente tendrán una base totalmente distinta para ser reajustada en el tiempo, y así evitar problemas durante la etapa de ejecución del contrato.

PRINCIPIO DEL CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS, (Cordero, 2003) es el “Principio por el cual todas las tareas de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización, en aras de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos”

Como ya se ha indicado en esta tesis, uno de los actores más importantes de los procedimientos de contratación administrativa es la Contraloría General de la República, institución que goza de rango constitucional y que además tiene entre sus potestades la fiscalización de todos los fondos públicos, así que cualquier procedimiento para promover las CPI estaría sujeto a esta fiscalización.

Así que el principio de control de los procedimientos tanto a priori como a posteriori, se cumple para la ejecución de las CPI.

4.1.2 Análisis de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI.

Al iniciar con este análisis la primera pregunta que nos surge es, ¿Por qué realizar el análisis de esta ley en un proceso de estudio de compras públicas innovadoras?. Y la respuesta debe surgir desde el concepto de innovación que ya hemos visto en el capítulo 2 de esta tesis, en donde teníamos la definición de Oscar David Sánchez en la que nos explicaba en su artículo "¿Qué es y para qué sirve la compra pública innovadora?", que (Sanchez, 2015) "cuando el contratante plantea una necesidad o desafío tecnológico que puede satisfacerse fácilmente por soluciones incipientes, que están a punto de llegar al mercado o empezando a introducirse en el mismo. En ese caso, en el que no es necesario realizar actividades de I+D, la contratación pública juega el papel de primer cliente o early adopter de estos nuevos productos o servicios y, por tanto, "abre" el mercado

y facilita que las empresas puedan escalar la producción y comercialización”. Pág. 1

Además, en un ejemplo de lo que significa la innovación, vista desde un punto de vista práctico, el señor Juan Tomas Hernani Burzaco, en su artículo “La estrategia estatal de innovación (e2i). Una apuesta hacia el territorio” menciona (Burzaco, 2017) “La innovación es el eje central para el crecimiento económico actual y futuro en las sociedades desarrolladas. La aplicación del conocimiento científico y tecnológico a todos los ámbitos económicos y sociales, es un elemento tractor clave para la mejora de la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar social”. Pág. 175

En ambos casos, los tratadistas coinciden en apuntar hacia el desarrollo científico y tecnológico, como el camino para el crecimiento económico, por lo que la revisión de esta ley, nos permitirá saber cuales facilidades pueden tener los emprendedores en esta materia, para competir en el mercado público, con nuevas ideas de desarrollo.

Para comenzar con este análisis, debemos estudiar los objetivos que se encuentran en los artículos 2 y 3 de esta ley, para lo cual es imprescindible realizar una asociación entre estos y la concepción de las CPI.

Para hacer este análisis, debemos hacer la salvedad de que la Ley de Promoción y Desarrollo Científico y Tecnológico fue promulgada en el año 1990, y que el concepto de CPI, tiene menos de 10 años de ser promovido, por lo que el análisis se basará en cómo se puede cumplir con los objetivos de esta ley, introduciendo las CPI a nuestro sistema de compras públicas normales.

Así que debemos iniciar con el objetivo general de la Ley el cual se encuentra en el artículo 2 de esta ley, (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990) que indica que “El objetivo de largo plazo para el desarrollo científico y tecnológico será crear las condiciones para cumplir con una política en esta materia”

En este objetivo se ven dos aspectos realmente importantes, uno que este se aplica a largo plazo, en una ley que fue promulgada hace 28 años ya podríamos decir que estamos en ese rango de largo plazo y que esta debería apuntar hacia el desarrollo tecnológico y de innovación que requiere el país para solucionar sus problemas a nivel general. No es el tema de esta tesis pero podría surgir la pregunta ¿si este largo plazo tiene una fecha definida para que se presente el ambiente que necesitan los emprendedores costarricenses en materia de desarrollo tecnológico?.

Y un segundo punto de este objetivo general, es crear condiciones para cumplir con una política en esta materia, y son esas condiciones a las se pretende llegar en este trabajo, determinar si les son aplicables a las CPI.

En cuanto a los objetivos específicos de tal Ley, se debe entender que esta se promulga, durante la apertura de las telecomunicaciones en nuestro país y que muchos de estos objetivos específicos se basan en poder brindar las condiciones de competencia en el tema de telecomunicaciones, por lo que me concentraré en los objetivos que de manera general puedan ser aplicables a la promoción de las CPI, para ese fin, previo análisis de los mismos podemos aplicar los siguientes:

Objetivo específico e): (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990) “Estimular la innovación tecnológica como elemento esencial para fortalecer la capacidad del país, para adaptarse a los cambios en el comercio y la economía internacional, y para elevar la calidad de vida de los costarricenses”.

Este objetivo es totalmente congruente con la idea que se plantea de las CPI, ya que es visionario, a la hora de determinar la posibilidad de adaptarse a los

cambios, que como un hecho, se preveían para la época de promulgación de la Ley de Promoción del Desarrollo Tecnológico, y justo las CPI, como se ha escrito en muchas ocasiones durante esta tesis, es una nueva forma de comerciar y generar nuevas soluciones, que además están implicadas en la economía del país, ya que las compras públicas, son un porcentaje muy alto del movimiento del mercado nacional.

Objetivo específico f): (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990)“Estimular la gestión tecnológica en el nivel nacional, para la reconversión del sector productivo costarricense y el incremento de la capacidad competitiva, a fin de que sea capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población”.

La redacción de este objetivo, es casi previsoría de la aparición en el futuro de las CPI, ya que habla de dos puntos esenciales en la ejecución de las CPI, la primera la reconversión de los sistemas productivos, y dejar de pensar solamente en la elaboración de productos, y enfocar más a un encadenamiento de productos y servicios que se complementen, justo para enfocarse en el segundo punto de importancia de este objetivo, que es satisfacer las necesidades de la población, pues a través de esta premisa las CPI toman un nuevo sentido de la ejecución presupuestaria de las administraciones.

Objetivo específico h): (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990)“Apoyar todas las gestiones que procuren el incremento de la creatividad y el pensamiento científico original de los costarricenses”.

En un análisis más amplio de esta ley, se puede ver claramente que el apoyo al que se refiere este objetivo, tiene que ver más con la posibilidad de ayudar económicamente a las iniciativas de innovación, pero esta se puede entender como la manera de desarrollar ambientes adecuados para que las iniciativas de innovación tengan un asidero en el mercado nacional, entonces así en una amplia interpretación de este objetivo, se puede entender que esta ley, busca apoyar las nuevas iniciativas de solución de problemas que surjan desde el país, lo que es totalmente coherente con el concepto de las CPI.

Objetivo específico j): (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990), “Fomentar y apoyar las investigaciones éticas, jurídicas, económicas, y científico-sociales, en general, que tiendan a mejorar la comprensión de las relaciones entre la ciencia, la tecnología y la sociedad; así como del régimen jurídico aplicable en este campo. Todo esto con

el fin de hacer más dinámico el papel de la ciencia y la tecnología en la cultura y en el bienestar social”

Si bien es cierto que una lectura superficial del objetivo, haría pensar que este no tiene mucho que ver con el tema de la tesis, si es muy importante señalar que este objetivo hace una relación directa entre la capacidad de presentar avances en la ciencia y la tecnología y la sociedad, que es al final, la poseedora de los avances tecnológicos que se puedan alcanzar, y eso mismo es lo que se busca con pretende soluciones innovadoras, tema central de esta tesis, hacer que la investigación llegue a beneficiar a la mayor cantidad de personas, a través de abrir el mercado público a las iniciativa de solución.

Además de los objetivos específicos, la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, da una serie de incentivos a las empresas que quieran generar nuevos productos destinados a los avances en estas materias, como son las exoneraciones de tributos en las materias primas que sean destinadas a generar nuevos productos, esto según los artículos 67 y 68 de la Ley, lo que ayudaría a abaratar el costos de las nuevas soluciones que los proveedores del Estado puedan hacer a los problemas generales de la población, y que evidentemente ayuda a cumplir las metas generales y específicas de esta ley.

Estas concesiones brindadas por el Estado se encuentran mejor definidas en el reglamento de esta ley, pero muy bien referenciadas en el artículo 69 de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico, que especifica que (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990) “En el reglamento se definirán los criterios de selección para el otorgamiento de los incentivos de los artículos 67 y 68, con preferencia de:

- a) Las empresas proveedoras del Estado, de bienes y servicios con alto contenido tecnológico.

 - b) Las empresas en las que el resultado de los proyectos de innovación tecnológica incrementen las exportaciones.

 - c) Las empresas que en sus proyectos de innovación tecnológica se vinculen con los centros de investigación de las instituciones estatales de educación superior.

 - ch) Las entidades o asociaciones científicas y tecnológicas privadas.
- Financiamiento de la Gestión Tecnológica para la Reconversión Industrial

Y sobre las posibilidades de los mercados a los cuales el Estado puede brindar estos apoyos están, (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990), “los aplicados a procesosde manufacturas, productos, equipos, materias primas y otras actividadesde valor para las empresas del sector industrial nacional que tenganimpacto, por su competitividad, en el crecimiento y la supervivencia delos mercados nacional e internacional”, según lo dicta el artículo 76 de la misma ley.

Para finalizar este análisis, y centrándonos en el tema de las compras públicas, esta ley se guarda dos artículos que abren de par en par, las puertas para la ejecución de las CPI, artículos 78 y 79, que dictan (Legislativa, LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO, 1990):

ARTÍCULO 78.- El Estado, sus empresas y las entidades públicas, emplearán la capacidad de contratación de bienes y servicios, según lo permita el objeto de ella, en cada caso, para fomentar e incentivar la formación y la promoción de empresas nacionales de base tecnológica, así como las innovaciones tecnológicas en empresas existentes, además de la consultoría y la ingeniería nacional, de conformidad con el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

ARTÍCULO 79.- En cumplimiento del artículo 78, y en igualdad de condiciones, se le dará preferencia de adjudicación al oferente nacional. Para tales efectos se ponderarán, además de los parámetros de precio y calidad, el que la oferta sea nacional y el impacto o beneficio social y económico que reporte el oferente a la sociedad costarricense, de acuerdo con indicadores socioeconómicos adecuados, excepto lo dispuesto en contrario en convenios internacionales y en convenios de préstamos aprobados por la Asamblea Legislativa.

Como se puede ver, esta ley, la cual es de orden público, ordena a las instituciones del Estado a emplear las compras públicas, como una plataforma para el desarrollo de las empresas nacionales que fomenten soluciones a través de la innovación tecnológica, y en el artículo 79 incluso brinda una discriminación positiva a favor de las empresas nacionales que fomente dicho avance.

Por lo que se puede entender, que la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y el concepto de CPI, no tienen ningún choque entre si e incluso se podría decir que esta ley, promueve las mismas iniciativas que se buscan desde el concepto de las CPI.

4.1.3 Análisis de la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de determinar las condiciones que se brindan desde esta, para la incorporación de las CPI.

Para realizar el análisis de la Ley de Contratación Administrativa, tal como se indicó en el capítulo II de esta tesis, se debe analizar esta desde lo indicado en el artículo tercero de esta ley, que indica (Legislativa, Ley de Contratación Administrativa, 2007): **“En todos los casos, se respetarán los principios, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa (resaltado no del original).**

Como ya se ha realizado el análisis acerca de los principios jurídicos en este mismo capítulo, el apartado se concentrará en realizar el estudio de los requisitos que establece la Ley y la posibilidad de realizar las CPI por medio del procedimiento ordinario denominado licitación pública.

Al respecto de los requisitos para realizar un procedimiento de contratación administrativa, la ley claramente distingue sobre tres presupuestos que deben estar muy claros antes de generar un proceso de contratación administrativa los se describen en los artículos 7, 8 y 9 de esta Ley, y los cuales analizaremos a continuación respecto a la posibilidad de aplicación en las CPI.

El primero de los requisitos es la decisión administrativa para promover un concurso, en la que se debe indicar la justificación de por qué contratar el bien o el servicio, la descripción de lo que se necesita o bien, la identificación del objeto del contrato, la estimación del costo y un cronograma de ejecución del procedimiento con los responsables de cada actividad por realizar. Es de suma importancia transcribir que esta decisión inicial "deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda"

Para analizar esta decisión inicial, se debe desglosar varios aspectos de esta, los cuales podemos señalar como; la justificación de la compra, que es el motivo por el cual realizar el procedimiento es importante, la identificación del

objeto para contratar y la estimación, sin dejar de lado el cronograma y la indicación de los responsables de la ejecución del procedimiento, lo cual no analizaremos, ya que es un aspecto más procedimental que de fondo y todo lo anterior esté de acuerdo con el plan nacional de desarrollo o el plan operativo anual de las instituciones.

Sobre la Justificación de la compra, esta debe ser emitida por parte del jerarca de la institución o del titular, pero está sujeta a lo indicado no solamente en el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa, sino también en el artículo 113 de la Ley General de Administración Pública que indica (Legislativa, Ley General de Administración Pública, 1978), “El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.”

Es clara la intención del legislador en la redacción del artículo supra citado de resaltar la figura del interés público, algo que ya hemos definido en el capítulo II de esta tesis, y que va muy de la mano con la idea de las compras pública

innovadoras, ya que el enfoque de estas, se basa en identificar y por ello justificar las compras desde la solución de un problema público y general que requiere que se justifique iniciar un proceso para solucionar ese problema. Sobre la forma de justificar una CPI indica (Bria, 2017) en la Guía de Contratación Pública Innovadora que “La contratación pública para la innovación no es un procedimiento de contratación nuevo, es una nueva manera de contratar de forma colaborativa para responder a necesidades que no encuentran solución en el mercado. Esta manera de contratar con una visión estratégica nos lleva a una planificación más esmerada de nuestra acción de compra. Es una nueva cultura. Tenemos que reflexionar con una visión holística sobre todo el proceso, desde la detección de la necesidad, la consulta en el mercado o la preparación administrativa, hasta la ejecución; pero también observando el seguimiento y la evaluación de los resultados” Pág. 14.

De acuerdo con Francesca Bria, las CPI no nos exigen crear un nuevo procedimiento de compras, sino adecuar el nuestro a la idea de cambiar nuestra mentalidad de justificar dicha compra, en lugar de cumplir solamente con el requisito de que el procedimiento de contratación administrativa esté justificado por el jerarca, este debe ser la fuente principal, para definir que se requiere de un producto o servicio innovador para resolver un problema de los administrados.

Y eso nos lleva a la descripción del objeto del contrato, el cual ya no solamente es la mera descripción de lo que queremos, medidas, especificaciones del producto o del servicio, sino que es una descripción clara de cómo vamos a solucionar el problema que se definió en la justificación podría no estar clara la estructura física del producto, o bien la forma de ejecución del servicio, pero sí debe estar muy claro cuál es el resultado esperado.

Sobre esto la Guía de Compras Públicas Innovadoras del Ayuntamiento de Barcelona, en el Pilar I, indica (Bria, 2017) “Pilar I: Detección de la necesidad: Todas las personas nos encontramos ante multitudes de necesidades y problemas para resolver. Tendríamos que definir con amplitud de miras los objetivos a alcanzar mediante el contrato público: detectar vuestros objetivos, vuestras necesidades y vuestros retos. Hay que aplicar un sistema e ir construyendo un catálogo e inventario de estas necesidades. Nos tenemos que plantear, una vez formuladas las necesidades, si están orientadas con los objetivos de la ciudad y la ciudadanía, si pueden ser solucionadas por procesos sencillos o tenemos que aplicar métodos complejos. En definitiva, tenemos que construir una categorización y orden de prioridades. El hecho de querer promover la innovación no tiene que llevarnos a crear falsas necesidades. La detección de auténticas necesidades será el fruto de sesiones conjuntas de trabajo con los actores que trabajan con el bien o el servicio a comprar, con el personal técnico, las personas usuarias, los proveedores. Estas sesiones se plantean como una lista de deseos a

alcanzar. Por eso, antes de hacer el pliego hay que averiguar si la solución existe o no y si necesita o no el desarrollo de pruebas piloto.”

Por lo cual al realizar una justificación y una clara categorización de nuestras necesidades, podemos definir si lo que requerimos es una CPI o bien una contratación común, con un análisis enfocado siempre en la necesidad de la población y no solo en la de la institución contratante.

Claramente esto nos llevará a definir la estimación de la contratación, la cual estará sujeta a la complejidad de las necesidades por satisfacer.

El segundo requisito para ejecutar un procedimiento de contratación administrativa es la disponibilidad presupuestaria, la cual es en una gran medida la preocupación más grande de las instituciones, debido a la coyuntura en la que se encuentra el país, y sus problemas fiscales.

Así que una pregunta válida antes de ejecutar compras públicas innovadoras sería ¿Cómo podemos solventar las necesidades con los recursos que tenemos? Esto requiere un cambio de mentalidad gerencial de parte de los jefes de las instituciones, ya que disponer de mayor presupuesto para solventar

las necesidades de la población a más largo plazo, hace que al final de esta se tenga una mayor eficiencia en la ejecución del presupuesto, como se pudo reflejar en el ejemplo de la aplicación de la CPI en el Hospital de la Santa Cruz y San Pablo de Catalunya, en donde se entiende como una mejora “en el balance entre costo y efectividad de la compra pública. El nuevo modelo de contratación de servicios también ha mejorado el balance entre costo y efectividad de la compra de los DAI. En primer lugar, la oferta de un contrato de media duración entre el hospital y los proveedores de tecnología le ha permitido al hospital adoptar una posición más fuerte en la negociación de precios. Los proveedores también se benefician al negociar precios más competitivos porque tienen asegurado el marco de cooperación por un plazo más largo y no tienen que invertir recursos en participar en licitaciones tan regularmente. En este caso particular también se ha mejorado el balance costo-beneficio de la compra por medio de un mecanismo en el contrato de cooperación para proteger la competitividad del mercado”

Por lo que dotar de presupuesto a una CPI, aunque requiera en un principio de mayor disponibilidad presupuestaria, al final, generará mayor eficiencia en la ejecución presupuestaria y tener menos necesidad de aplicar procesos de contratación administrativa, para satisfacer el interés público del cual ya hemos hablado en este capítulo.

Y, por último, el requisito denominado de previsión de verificación, para lo cual la administración debe de acreditar, en el expediente que cuenta o contará de manera oportuna con todos los elementos humanos y de infraestructura para determinar que la contratación cumple fielmente con el objeto del contrato.

Este requisito parece ser simple a primera vista pero es de gran importancia tanto en los procedimientos de contratación actuales como en un proceso de CPI, ya que la verificación y el seguimiento es una parte indispensable del concepto de CPI.

Sobre la verificación en la Guía de Contratación Pública Innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, en su Pilar IV, se menciona que (Bria, 2017) “Seguir y Evaluar: La fase de ejecución del contrato se vuelve esencial. En ella se pondrán de manifiesto todos los procedimientos previos realizados y la buena tarea preparatoria. Ahora bien, tenemos que entender firmemente que en estos procedimientos la contratación no acaba con la adjudicación, sino que tendremos que establecer un sistema de monitorización y control de la ejecución por parte de la empresa contratista, y gestionar la colaboración del Ayuntamiento con el contratista para la corrección del desarrollo del contrato. Un indicador útil para evaluar resultados es la eficiencia del contrato. Tenemos que tener en cuenta en nuestros contratos el cociente de rendimiento entre las prestaciones obtenidas en relación con el precio que pagamos y si este se está cumpliendo o no. También se

efectuarán evaluaciones periódicas de resultados, en las partes que se considerarán sustanciales, entre otras:

- Si la innovación satisface la necesidad formulada al principio, respetando los criterios sociales y ambientales establecidos.
- Cuál es el valor añadido de la innovación en seguridad, funcionalidad y costes, y en eficiencia social.
- ¿Es la innovación adecuada para su implementación a gran escala?

En periodos más largos y establecidos, es conveniente que el Ayuntamiento evalúe la aplicación de la estrategia de política de CPI. Hay que verificar si los objetivos se siguen y consiguen. Por ejemplo, se evalúa si hay suficiente espacio para innovaciones en los contratos y cómo se están eliminando los obstáculos a la innovación.”

Por lo que disponer de los recursos humanos y de infraestructura para poder evaluar y verificar que los objetivos de la CPI se estén realizando es indispensable, en un procedimiento que necesita ser examinado en cada momento de la ejecución contractual, respecto a los resultados que la innovación le brinda a la población.

Al haber analizado los presupuestos de inicio del proceso de contratación administrativa, y no identificar ningún choque con las CPI, podemos continuar este análisis con la definición del procedimiento a utilizar, para realizar una CPI.

Ya se había definido en esta tesis, que el procedimiento que será base de nuestro estudio, es el de la licitación pública, debido a dos aspectos importantes, el primero que es el procedimiento que se indica en el artículo 182 de nuestra Constitución Política y segundo que es el que ofrece mayor posibilidad de convocatoria y publicidad, que es lo que buscan las CPI, atraer a los proveedores que estén realizando propuestas innovadoras para resolver temas de la población.

Además sobre los requisitos de este procedimiento, los cuales se encuentran en el artículo 42 de la Ley de Contratación Administrativa, se estudiarán el b) y el c), ya que los demás requisitos están más centrados en la legalidad del procedimiento, lo que no es materia de estudio de esta tesis.

Así las cosas entramos directamente a los incisos b) y c) del artículo 42 de la Ley de Contratación Administrativa que indican:

- b. La preparación del cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad. La administración podrá celebrar audiencias con oferentes potenciales, a fin de recibir observaciones que permitan la más adecuada elaboración del pliego de condiciones; para ello, deberá hacer invitación pública y levantar un acta de las audiencias, todo lo cual deberá constar en el expediente.

- c. El desarrollo, en el cartel, de un sistema de evaluación de las ofertas, orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público. La administración deberá motivar en el expediente, la incorporación al sistema de evaluación de otros factores de calificación adicionales al precio, tales como plazo y calidad, entre otros, que en principio deberán regularse en cláusulas de requisitos de cumplimiento obligatorio.

Sobre la posibilidad de realizar audiencias con los proveedores para recibir una realimentación del mercado, esto es totalmente concordante con lo que se describe en el Pilar II de la Guía de Contratación Pública Innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, que nos menciona como parte del proceso de ejecución de las CPI en el (Bria, 2017) “Pilar II: Involucrar a los diferentes actores: “En el proceso de estructuración de nuestra compra también podemos formalizar una consulta en el mercado. El lanzamiento de la consulta preliminar del mercado nos permitirá conocer la oferta existente y, al mismo tiempo, nos posibilitará

implicar anticipadamente el mercado. Estas consultas no son vinculantes para la Administración y, en ningún caso, no tienen que privilegiar a unos actores frente a otros, de manera que toda la información durante la consulta tiene que ser pública, se tienen que proteger los derechos de propiedad industrial e intelectual de las entidades proveedoras, y se tiene que informar de los resultados. Este diálogo puede iniciarse con un anuncio previo de licitación. Los pasos esenciales a seguir son los siguientes:

- Decidir qué información es necesario recoger y compartir, y a qué operadores de mercado hay que dirigirse.
- Escoger el mejor formato para la consulta y preparar los recursos materiales y humanos necesarios.
- Desarrollar la consulta conservando un archivo del desarrollo y asegurando la igualdad de trato.

El Ayuntamiento está elaborando una metodología de apoyo para facilitar la evaluación de las ideas y las soluciones que nos lleguen de la consulta al mercado. La metodología que se utiliza es general para cualquier idea o solución y permitirá priorizarlas según el grado de innovación y sostenibilidad que aporten.

El método tiene dos fases: en una primera, se evalúa la innovación que aporta la idea en sí misma y atendiendo a las circunstancias del entorno, de la entidad

proponente y la alineación que la idea tiene con los objetivos del Ayuntamiento de Barcelona.

En una segunda fase hay que analizar la sostenibilidad de la idea a partir de analizar cómo es de real, viable y social su implementación.”

Por lo que es sumamente importante para un proceso de CPI, tener el acercamiento con los proveedores, para poder definir, no solo en la etapa de elaboración del cartel, sino desde la etapa de definición del objeto contractual, la suficiente información de los procesos innovadores que existen en el mercado, para satisfacer su necesidad y poder realizar un cartel que pueda incorporar todos los beneficios de la aplicación de la innovación en los productos y servicios, a favor de la población.

Sobre la preparación del cartel de licitación, en el cual se incorporen las condiciones técnicas y lo indicado en el inciso c) del artículo 42, sobre una metodología de evaluación de las ofertas que satisfaga el mejor interés público, la misma Guía de Contratación Pública Innovadora del Ayuntamiento de Barcelona, indica que (Bria, 2017) en el Pilar III: Iniciar la compra: El primer paso para escoger el procedimiento es formularse las preguntas siguientes: ¿Necesitaré una I+D+i? ¿Hay la solución pero no a escala comercial? ¿Disponemos de suficiente

información para redactar las prescripciones técnicas? Se recomienda un uso flexible de los procedimientos de contratación y una decisión caso por caso. De hecho, podemos solucionar algunos de nuestros retos adquiriendo innovación mediante la introducción de cláusulas o medidas de innovación en nuestras compras regulares. Sin embargo, si el mercado ya está preparado para dar respuesta a las necesidades planteadas en un plazo razonable de tiempo, la Compra pública de tecnología innovadora (CPTI), mediante los procedimientos habituales abiertos o restringidos sin negociación, puede convertirse en adecuada. Pero tenemos que poder prever el recurso del procedimiento de licitación con negociación o el de diálogo competitivo que nos pueden aportar soluciones finales comerciales innovadoras recién llegadas al mercado. El diálogo competitivo ha demostrado ser útil en los casos en que los poderes adjudicadores no están en condiciones de definir los medios ideales para satisfacer sus necesidades o evaluar las soluciones técnicas, financieras o jurídicas que puede ofrecer el mercado. Esta situación se puede presentar en cualquier contrato, pero, especialmente, en los proyectos innovadores, en la ejecución de grandes proyectos de infraestructuras de transporte integrado o en las redes o los proyectos informáticos de grandes dimensiones que requieran una financiación compleja y estructurada. Además de los procedimientos ordinarios con o sin diálogo y negociación, las directivas de 2014 nos ofrecen un procedimiento nuevo y creado específico para la promoción de la innovación desde la demanda, la asociación para la innovación, un procedimiento que integra la posibilidad de investigación y contratación del primer piloto. En el capítulo Procedimientos de esta

guía presentamos el detalle de las diferentes alternativas con respecto a los procedimientos y su elección.

En este mismo pilar se define la redacción de los pliegos de condiciones, “En la redacción de los pliegos de licitación para la adquisición de obras, bienes y servicios se incorporarán, de manera generalizada, medidas de potenciación de la innovación a partir de la fijación de prescripciones técnicas de carácter funcional, con criterios de adjudicación que potencien las mejoras articuladas como propuestas de innovación o cualquier otra medida que favorezca una innovación relacionada con el desarrollo de la sostenibilidad económica, social y ambiental. ¿Cómo podemos hacerlo?.

- 2.8.** Estableciendo prescripciones técnicas que vayan en el camino de alcanzar los objetivos definidos. Si las configuramos como obligatorias, querrá decir que el mercado las puede responder sin más preparativos. Pero puede ser una prescripción técnica que restrinja el mercado porque es de materialización imposible en el tiempo de un periodo de presentación de proposiciones o, alternativamente, podemos dar tiempo para que el mercado se prepare: una vez más, destacamos la programación en la contratación pública. También podemos indicar prescripciones técnicas “opcionales” o que representen mejoras voluntarias, que no hacen peligrar el resultado del concurso. O podemos

trasladar nuestros objetivos funcionales como prescripciones técnicas que no detallan cómo tiene que ser concretamente lo que queremos, sino cómo es lo que queremos.

2.9. Estableciendo criterios de solvencia técnica que indiquen los medios técnicos y los procesos de calidad en los circuitos internos de las empresas que apunten que serán capaces de abordar ofertas con elementos de innovación.

2.10. · Fijando criterios de adjudicación que valoren las soluciones innovadoras, las nuevas ideas que den respuesta a los requerimientos de las prescripciones técnicas que ahora trasladaremos al mismo criterio de adjudicación: es el momento de puntuar y destacar las empresas que hacen el esfuerzo de superar sus ofertas rutinarias y demuestran que han estudiado nuestros retos y aportan soluciones: tecnológicas, organizativas, procedimentales o combinadas todas o algunas de estas, pero que suponen un compromiso de la empresa licitadora a satisfacer estos resultados.

2.11. · Condicionando el precio a la incorporación de la innovación. Incorporar los resultados innovadores puede ser un incentivo económico

en fase de ejecución del contrato, de manera que se pagará una parte del precio en función de la consecución de unos resultados que comprometen la incorporación de unos objetivos funcionales innovadores.

- Potenciando la subcontratación especializada por partes del objeto del contrato que requieren la participación de empresas emprendedoras especializadas. Si lo que necesitamos no es tan solo una evolución renovadora de un contrato ordinario sino que se cree una auténtica alianza con empresas para desarrollar una nueva prestación, ya se trata ahora de constituir una “asociación para la innovación”. El proyecto se formaliza como una colaboración público-privada para diseñar, producir y adquirir nuevos servicios, bienes o actividades inexistentes en el mercado. Si se pretende abordar, es mejor que primeramente se contacte con la dirección de coordinación de contratación que ayudarán a diseñar el proyecto. La valoración de las ofertas tiene que ser objetiva, motivada y razonable. Por lo tanto, tenemos que diseñar los criterios de valoración, cuando se trate de criterios de adjudicación, y los tenemos que explicar claramente identificando los resultados requeridos de la manera más comprensible y concreta posible. La innovación es una apuesta por el desarrollo sostenible en ayuda de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Pero no pueden ser las ocurrencias imaginativas imposibles de hacer. Hay que traccionar el mercado y orientarlo hacia nuestras necesidades, no domesticar nuestras

necesidades para las limitaciones u objetivos de rendimientos de beneficios a corto plazo de determinadas empresas”

Por lo que tanto la Ley de Contratación Administrativa, como la teoría de las CPI, coinciden en que hay dos fases de suma importancia, en la elaboración del procedimiento de contratación administrativa aplicable, el acercamiento con los posibles oferentes y la inclusión de cláusulas que permitan una metodología de evaluación, que si bien privilegie las propuestas innovadoras, no viole ninguno de los principios jurídicos ya vista en este capítulo.

Además de lo antes descrito, es importante hacer un análisis de los tipos abiertos mencionados en el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa, ya que es a través de estos tipos que se les brinda una mayor discrecionalidad a las instituciones para poder tramitar sus compras, y esta discrecionalidad es importante para la definición de si se requiere una CPI para solucionar una necesidad pública.

Como parte de estos tipos abiertos, explica la Contraloría General de la República en el dictamen DGCA 66-97 que "El artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa, que corresponde al Capítulo VII, titulado "Regulaciones Especiales", establece que: "Los tipos de contratación **regulados** en este capítulo

no excluyen la posibilidad **para la Administración de definir, reglamentariamente, cualquier otro tipocontractual** que contribuya a satisfacer el interés general, dentro del marco general y los procedimientos ordinarios fijados en esta Ley" (el destacado no es parte del texto original). Esta novedosa disposición, contempla lo que se ha dado en llamar "tipos abiertos", como contraposición a los tipos o formas contractuales expresamente definidas en la ley, tales como la compra y venta de bienes. De esta forma, asumimos que el legislador -de manera restringida y particular- como se verá más adelante, reconoce e introduce una "libertad contractual" que hasta ahora estuvo reservada al quehacer privado y no público". Pág. 3

Por lo que en cumplimiento al principio de legalidad, esta norma habilitante nos brinda la posibilidad de introducir a través de reglamentos, nuevas formas de aplicación para realizar las compras públicas y cumplir con el mandato constitucional del artículo 182 de nuestra Carta Magna.

4.1.4 Determinar la necesidad de realizar cambios en nuestra legislación con el fin de implementar las compras públicas innovadoras.

Una vez habiendo analizado la Ley de Contratación Administrativa, los principios que rigen la materia, leyes conexas, y los postulados principales de las CPI, se puede determinar que no se debe implementar cambios la legislación, para introducir el concepto de CPI en nuestro sistema de compras públicas.

4.1.5 Identificar sectores productivos en los que se pueda ver beneficiada la población de nuestro país, con la aplicación de las compras públicas innovadoras.

Para realizar este análisis, nos basaremos en los ejemplos de CPI que se han estado desarrollando en diferentes lugares del mundo, principalmente en Europa,

ya que el tema es sumamente reciente, es difícil identificar ejemplos a nivel de Latinoamérica.

El primer sector en el que se puede integrar el concepto de CPI, es el de la Salud, ya en esta tesis, hemos podido estudiar a profundidad el caso del Hospital de la Santa Cruz y San Pablo de Cataluña, en el que pasan de un modelo de compra de desfibriladores a todo un sistema de cuidado y atención de los pacientes con problemas cardiacos, coordinado por un ente privado pero controlado por el hospital público. No es difícil imaginar las posibilidades que un proceso así podría beneficiar a nuestro país, por ejemplo en un caso que ha sido tan polémico en los últimos años, como es el de la compra de prótesis ortopédicas, en las que la Caja Costarricense del Seguro Social, gasta millones de colones en solo comprar la prótesis pero un nuevo sistema podría hacer que un tercero se encargara no solo de buscar prótesis con nuevos materiales más amigables para el paciente, sino brindar seguimientos al paciente e incorporar otros servicios novedosos, según las posibilidades del mercado, a su oferta.

Otro mercado que podría verse beneficiado es el del tratamiento de desechos sólidos, ya que en esta materia, la cual por cierto, ha sido de mucha importancia en la promoción de nuestro país a nivel mundial, ya no es suficiente con hacer una recolección de los desechos, sino su tratamiento es esencial para la conservación del medio ambiente. Las concesiones actuales de los botaderos de

basura en nuestro país han gastado el modelo tradicional de tratamiento de desechos, por lo que acercarse a los proveedores de servicios innovadores en el mundo, puede brindar una gran oportunidad para continuar promoviendo la innovación en nuestro país.

En el área de construcción, se podría identificar los nuevos materiales, ejemplo el plástico reciclado puesto que hace unos días se inauguró la primera casa 100% construida con este material, para fomentar nuevos procesos de ejecución de obras del Estado, con modelos no solo innovadores, sino amigables para el ambiente, atraer en materia de obra pública, las mejores ideas de innovación en la conservación del ambiente, la refrigeración natural, el aprovechamiento de la luz solar, entre otras ideas innovadoras, pero para este fin se requiere acercarse a las ideas innovadoras en el mercado nacional y además generalizar políticas para promover estas ideas en nuestros procesos de contratación.

En el área de la construcción de carreteras y puentes, se podría buscar los nuevos métodos de construcción que hicieran más eficientes a las empresas constructoras y se redujeran los tiempos de construcción de obras necesarias para la población. Sabemos que estas técnicas de construcción se emplean en Europa y en Asia, pero el temor de la innovación ha generado que nuestro país, no aproveche los nuevos modelos de construcción de este tipo de obra.

CAPÍTULO V:

CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

- ✓ Se concluye que el concepto de CPI, no tiene ningún conflicto con respecto a los principios jurídicos que se establecen en materia de contratación administrativa por el contrario, esta materia es totalmente armoniosa con estos principios.

- ✓ Se concluye que las CPI no tienen ningún conflicto respecto a la Ley de Promoción del Desarrollo Científico por ello contrario basándose en los objetivos de la Ley y los de las CPI, estos son totalmente congruentes entre sí, y además esta ley les brinda posibilidad a las instituciones públicas de brindar exenciones y ventajas competitivas a los proveedores nacionales que ofrezcan alternativas innovadoras, por lo que se puede decir que esta ley brinda un ambiente muy amigable para generar CPI.

- ✓ Se concluye que respecto a las CPI y la Ley de Contratación Administrativa, esta última no es un obstáculo para la ejecución de CPI, por el contrario, el artículo 55 de la Ley brinda la posibilidad de crear ambientes idóneos para realizar procedimientos de esta naturaleza, esto abonado a las posibilidades que

brindan los artículos 78 y 79 de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico, a las instituciones del Gobierno para la promoción de alternativas innovadoras.

- ✓ Se concluye que una vez habiendo analizado la Ley de Contratación Administrativa, los principios que rigen la materia, leyes conexas, y los postulados principales de las CPI, se puede determinar que no se debe de implementar cambios a la legislación, para introducir el concepto de CPI en nuestro sistema de compras públicas.

- ✓ Se concluye que con base en los ejemplos que se han recopilado en esta tesis, tanto los que se indican y otros que se han estudiado, se ha podido identificar que hay sectores como salud, ambiente, construcción y obras públicas que se verían sumamente beneficiados con la introducción del concepto de obras públicas innovadoras en las compras del Estado costarricense.

- ✓ Se concluye al finalizar esta tesis, que el marco jurídico costarricense, ofrece las condiciones para desarrollar exitosamente el concepto de compras públicas innovadoras en los procesos de compras del Estado, por lo que se ha podido confirmar la hipótesis planteada en el capítulo II.

5.2 RECOMENDACIONES

- ✓ Se recomienda, realizar una difusión masiva a las instituciones públicas del concepto, ejemplos y forma de aplicación de las CPI, haciendo énfasis en que este no es un procedimiento nuevo de ejecución de compras, sino un nuevo enfoque de cómo definir el objeto del contrato, a través de la solución de los problemas de los administrados.

- ✓ Se recomienda, promover y difundir, entre las personas encargadas de los proceso de compra la lectura y entendimiento de los conceptos de innovación, tecnología y desarrollo que se encuentran en la Ley de Promoción del Desarrollo Tecnológico, ya que esta es una herramienta importante para determinar cuándo es que nos encontramos en la posibilidad de aplicar las CPI.

- ✓ Se recomienda revisar los carteles de contratación administrativa, con el fin de incorporar cláusulas y nuevos tipos de metodologías de evaluación que permitan incorporar la innovación en las compras, siempre y cuando está sea necesarias, lo cual debe de ser definido desde la decisión inicial del proceso.

GLOSARIO

Compras Públicas: se entiende por contrataciones del Estado "aquellas que celebren los Supremos Poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República." Obsérvese entonces que la definición que se contiene es para una parte del universo que comprende, en general, el término de compras del sector público. Este además abarca, entre otros, a las entidades descentralizadas y a las municipalidades

Licitación: Sistema por el que se adjudica la realización de una obra o un servicio, generalmente de carácter público, a la persona o la empresa que ofrece las mejores condiciones.

Interés Público: Es un concepto indeterminado que fundamenta y justifica la actuación de las administraciones públicas. La intervención administrativa en los campos diversos de la vida social y económica debe estar basada en que con tal intervención se busca el interés público, o es exigida por tal interés. Es la traducción jurídico-administrativa del concepto jurídico-político de bien común, que integra gran parte de la teoría de los fines del Estado.

Contratación Administrativa: El Régimen de Contratación Administrativa es el conjunto de normas y procedimientos que regulan la forma en que la Administración Pública interactúa en el mercado en calidad de cliente para adquirir los bienes y servicios necesarios para dar cumplimiento y satisfacción a los intereses públicos.

Servicios Públicos: Un servicio público es una acción, institución o prestación promovida por el Estado para garantizar la igualdad entre los ciudadanos

Administración: El término Administración es sinónimo de autoridad (personal ocolegiada), pública (el gobierno de la República, las distintas instituciones y gobiernos locales o municipalidades). Es el Poder Ejecutivo (y las demás entidades públicas) en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos.

Administrado: Que está sometido a la jurisdicción de una autoridad administrativa: "se desconoce cómo va a incidir este nuevo ente en las relaciones entre la Administración y el administrado"

Innovación: Acción de innovar "innovación tecnológica; la empresa salió adelante gracias a la capacidad de innovación de sus directivos"

Compras innovadoras: Bajo el nombre de compra pública innovadora se recogen diversas actuaciones administrativas cuyo objetivo principal es el fomento de la innovación a través de la contratación pública y cuyo impacto es doble:

- Por una parte, la administración o los entes públicos correspondientes se modernizan mediante la adquisición de bienes y servicios novedosos.
- Por otra parte, las empresas desarrollan e introducen por primera vez en el mercado dichos bienes y servicios, con la consiguiente mejora de su competitividad

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, M. N. (1 de 01 de 2018). EAP + Las Relaciones Público-Privadas para el Logro de Fines Sociales . *EAP + Las Relaciones Público-Privadas para el Logro de Fines Sociales* . San Jose , San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Araya, G. A. (2009). *Estrategia de Mejoramiento en la Gestión de Compras de la Dirección de Servicios Institucionales de la CCSS*. San Jose : INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PÚBLICA.

Biagi, M. (s.f de s.f de s.f).

http://www.proyectosytesis.com.ar/index.php?martic_id=0000

000009&. Obtenido de

http://www.proyectosytesis.com.ar/index.php?martic_id=0000

000009&

Bria, F. (2017). *Guía de Contratación Pública Innovadora*. Barcelona, Cataluña: Ayuntamiento de Barcelona, Cataluña.

Burzaco, J. T. (2017). La Estrategia Estatal De Innovación (E2i). Una Apuesta Hacia El Territorio. *Colección Mediterraneo Económico* , 175-181.

Calera, N. L. (2010). *EL INTERÉS PÚBLICO: ENTRE LA IDEOLOGÍA Y EL DERECHO*. Granada, España: Universidad de Granada.

Canales, A. (2017). ¿Compras Públicas Innovadoras? *Suplemento Universitario Campus Milenio* , 53.

Color, A. (08 de 08 de 2006). <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/escolar/el-ordenamiento-juridico-922695.html>. Obtenido de <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/escolar/el-ordenamiento-juridico-922695.html>

Constituyente, A. (1949). *Constitución Política*. San Jose : IJSA Investigaciones Juridica S.A. .

Cordero, K. V. (1 de 1 de 2003). LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. UN ANÁLISIS DEL VOTO No.998-98 DE LA SALA CONSTITUCIONAL. 13.

Figueros, S. (26 de 11 de 2010).

<http://salvadorfigueros.com/%C2%BFpara-que-sirven-los-objetivos/>. Obtenido de

<http://salvadorfigueros.com/%C2%BFpara-que-sirven-los-objetivos/>

Fuentes, J. C. (02 de Junio de 2009).

<http://jcfrmetodologia.ohlog.com/objetivos-de-la-investigacion.oh61553.html>. Obtenido de

<http://jcfrmetodologia.ohlog.com/objetivos-de-la-investigacion.oh61553.html>

Gallardo, J. M. (2010). *La Adjudicacion de los contratos administrativos*. Granada: Universidad de Granada.

Garcia, J. Z. (s.f. de s.f. de s..f). *La Hipotesis en la Investigación*. Obtenido de <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/prepa4/n1/m9.html>

Gonzalez, W. (13 de 05 de 2009). <http://recodatos.blogspot.com/2009/05/tecnicas-de-recoleccion-de-datos.html>. Obtenido de <http://recodatos.blogspot.com/2009/05/tecnicas-de-recoleccion-de-datos.html>

Guerrero, A. G. (s.f). *Metodología de Investigación*. Londres: Universidad de Londres.

Gutarra, E. F. (07 de 09 de 2010). <https://edwinfigueroag.wordpress.com/2010/09/07/bobbio-y-el-ordenamiento-juridico/>. Obtenido de <https://edwinfigueroag.wordpress.com/2010/09/07/bobbio-y-el-ordenamiento-juridico/>

Hernandez Sampieri, R. F. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mexico, D.F: McGraw-Hill Education .

Herrera, A. (2 de 11 de 2011).

<http://comoaprenderaserinvestigador.blogspot.com/2011/11/operacionalizacion-de-la-hipotesis.html>. Obtenido de <http://comoaprenderaserinvestigador.blogspot.com/2011/11/operacionalizacion-de-la-hipotesis.html>

Herrera, J. C. (2009). *Procedimiento de Contratación Administrativa y su Incidencia en la Prestación de los Servicios Públicos*. San Jose: Universidad de Costa Rica.

Hispanoamericana, U. (2017). *Guía para Trabajos Finales de Graduación*. San Jose: Costa Rica.

Huertas, D. P. (27 de 5 de 2002).

<http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/15/pajaro.htm>. Obtenido de <http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/15/pajaro.htm>

Jurídica, E. (1 de 1 de 2014). <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ordenamiento-jur%C3%ADdico/ordenamiento-jur%C3%ADdico.htm>.

Obtenido de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ordenamiento-jur%C3%ADdico/ordenamiento-jur%C3%ADdico.htm>

Lamelas, V. A. (16 de 03 de 2016).

NOSOLOAYTOS. Obtenido de [file:///C:/Users/Jorge%20Mar%C3%ADn/Desktop/DOCUMENTOS%20PARA%20TESIS/%C2%BFQu%C3%A9%20es%20a%20Compra%20P%C3%ABblica%20Innovadora%20\(CPI\)%20%20_%20Nosoloaytos.htm](file:///C:/Users/Jorge%20Mar%C3%ADn/Desktop/DOCUMENTOS%20PARA%20TESIS/%C2%BFQu%C3%A9%20es%20a%20Compra%20P%C3%ABblica%20Innovadora%20(CPI)%20%20_%20Nosoloaytos.htm)

Legislativa, A. (2007). *Ley de Contratación Administrativa*. San Jose: EDIJU.

Legislativa, A. (1990). *LEY DE PROMOCION DEL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO*. San Jose: EDIJU.

Legislativa, A. (1978). *Ley General de Administración Pública*.
5: IJSA.

Magendzo, A. (s.f de s.f. de s.f.).

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1837/15.p>

df. Obtenido de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1837/15.p>

df

Marlene Chinchilla Carmiol y Elard Gonzalo Ortega Pérez.
(2007). *Derecho Comparado de la Contratación Pública* .
San Jose : Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho.

Martinez-Solanova, E. (3 de 6 de 2011).

<http://www.uhu.es/cine.educacion/didactica/0093instrumentos>

[recabardatos.htm#El_cuestionario](http://www.uhu.es/cine.educacion/didactica/0093instrumentos). Obtenido de

<http://www.uhu.es/cine.educacion/didactica/0093instrumentos>

[recabardatos.htm#El_cuestionario](http://www.uhu.es/cine.educacion/didactica/0093instrumentos)

Mendez, R. R. (2014). La importancia de la actividad de contratación administrativa en el contexto del Estado y sus fines. *Revista CICAP* , 1.

Meza, S. C. (2015). *Compras Públicas para la Innovación* . Godoy Cruz, Argentina : CIECTI.

Morilla, J. A. (2015). *El modificación de obras en la contratación pública*. Madrid: Universidad Complutense .

Nacion, L. (6 de 9 de 2017). *UNOPS acude a Contraloría para 'armonizar' procesos y desentrabar obras viales* , pág. 20.

Ortega, J. C. (2015). *El Principio de la Transparencia en los Procedimientos de Urgencia y de Emergencia en la Contratación Administrativa : El caso del Terremoto de Cinchona*. San Jose: Universidad de Costa Rica.

Pozos, L. J. (1 de 1 de 1949). *ENSAYO DE UNA TEORÍA DEL FOMENTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2127752.pdf>.

República, C. G. (06 de 06 de 2018). *Aspectos Básicos de la Contratación Administrativa*. Obtenido de https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/L2/221_los_principios_de_la_contratacin_administrativa.html

República, C. G. (1997). *DGCA 66-97*. San Jose, Costa Rica .

República, C. G. (18 de 2 de 2018). <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/antecedentes-historicos.html>. Obtenido de <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/antecedentes-historicos.html>

Rojas, T. E. (25 de 7 de 2012). <http://aprenderlyx.com/objetivos-especificos-de-un-proyecto/>.

Obtenido de <http://aprenderlyx.com/objetivos-especificos-de-un-proyecto/>

Salas, W. C. (2007). La Contratación en Costa Rica. Crisis o Tragedia. *Gestión y Control* , 22-25.

Sanchez, O. D. (2015). ¿Qué es y para qué sirve la compra pública innovadora? *Empresas, Financiación* , 1.

Shutlerworth, M. (1 de 8 de 2009). *explorable.com/es/como-escribir-una-hipotesis*. Obtenido de <https://explorable.com/es/como-escribir-una-hipotesis>

Shutlerworth, M. (24 de 2 de 2008). *explorable.com/es/variable-independiente*. Obtenido de <https://explorable.com/es/variable-independiente>

Timeus, M. R. (2017). *La compra pública como motor de innovación: un estudio de caso en el sector salud de Cataluña, España*. Madrid, España: CLAD.

Voto 998-98, Voto 998-98 (Sala Constitucional 1 de 1 de 1998).

Weinschelbaum, L. A. (2010). *Compras Públicas Aspectos Conceptuales y Buenas Practicas*. San Matin, Argentina : Universidad Nacional de San Martín .

Wigodski, J. (10 de 7 de 2010).

<http://metodologiaeninvestigacion.blogspot.com/2010/07/variables.html>. Obtenido de metodologiaeninvestigacion.blogspot.com/2010/07/variables.html

WMA, R. (01 de 07 de 2008).

www.webmujeractual.com/2008/07/discriminacion. Obtenido de www.webmujeractual.com/2008/07/discriminacion

ANEXO 1

ANEXO 2

ANEXO 3

ANEXO 4

ANEXO 5

ANEXO 6