

## Informe Secretaría Técnica

### Taller sobre Innovación en las compras públicas

12 y 13 de Julio de 2016. San Salvador, El Salvador

#### I. Generalidades:

La innovación es uno de los ejes clave de política pública para promover el progreso social y económico. Las compras públicas como herramienta estratégica del Estado tienen el potencial de estimular la demanda e influenciar la difusión de innovaciones. Las compras públicas innovadoras (CPI) es uno de los instrumentos de política del lado de la demanda que está orientado a potenciar el desarrollo de iniciativas y nuevos mercados innovadores.

Impulsar la innovación a través de las compras públicas tiene beneficios importantes como el desarrollo de mejores productos y servicios públicos, el diseño de soluciones ad-hoc a problemas complejos como son los retos de desarrollo, la generación de espacios para colaborar con el sector privado en un ambiente de co-creación y co-inversión, la satisfacción de las necesidades del sector público en forma eficiente y efectiva alcanzando el mejor valor por el dinero, entre otras.

A medida que los países latinoamericanos están considerando el papel de las compras públicas para fomentar la innovación, es relevante analizar las distintas experiencias contrastando la diversidad de instrumentos/políticas disponibles así como las condiciones básicas para su implementación.

El Taller sobre Innovación en las compras públicas, realizado el 12 y 13 de Julio de 2016, en la ciudad de San Salvador, El Salvador, tuvo como objetivo conocer el marco conceptual de las políticas de Compras Públicas Innovadoras (CPI) y las lecciones aprendidas derivadas de su implementación en un contexto internacional; identificar el grado de avance de dichas políticas en América Latina y el Caribe (ALC) y conocer las experiencias de los países de la región en la implementación de CPI; discutir los principales retos y áreas de oportunidad en el diseño de una política de CPI.

El primer día del taller estuvo acompañado del Viceministro de Hacienda y de los representantes de los organismos internacionales de la OEA y el BID. Participaron al mismo más de 50 jefes y representantes de las Unidades de Compras de El Salvador y funcionarios públicos de las instituciones nacionales de compras y contrataciones públicas de los siguientes 10 países: Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay; Al igual que panelistas internacionales que presentaron estudios y metodologías realizadas en la región y en países de Europa

El segundo día se realizó un taller cerrado a los funcionarios internacionales de las instituciones nacionales de compras y contrataciones públicas. Durante el día 2 se presentaron las experiencias de Chile, Colombia y Perú sobre la implementación de la innovación en la compra pública, y se realizó un ejercicio práctico que permitió reflexionar sobre cómo realizar una compra pública innovadora.

Durante los 2 días del taller, se contó con la participación de Xavier Vizcaíno quien presentó el índice global de innovación y facilitó la dinámica de trabajo.

## **II. Justificación de los países para participar en el evento:**

### **Chile:**

Para ChileCompra, incorporar innovación al sistema de compra pública es un objetivo fundamental ya que le permite a los organismos del estado adquirir mejores productos y servicios, menores costos, genera mayor competencia entre proveedores y permite desarrollar el incipiente ecosistema de innovación en el país aportando al desarrollo económico y diversificación de empresas. Por otra parte, el objetivo principal de los datos abiertos, es disponer y transparentar de cara a la ciudadanía la información de las transacciones y comportamiento de compradores y proveedores en mercado público. Esto, para generar mayor control social sobre lo que compra el Estado, a quienes compra, y cuánto dinero gastan los distintos sectores.

Con este contexto, ChileCompra ha implementado varias innovaciones en el sistema, como por ejemplo la web [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl), que entrega información sobre las transacciones de los organismos públicos, el Observatorio que monitorea el comportamiento de usuarios del sistema de compra pública de forma constante, la publicación de una API para que desarrolladores puedan extraer información y generar soluciones tecnológicas sobre compras públicas. Por último, en el 2015, lanzamos el sitio de datos abiertos, disponible una parte importante de la información transaccional de Mercado Público.

El sitio de datos abiertos [www.datosabiertos.chilecompra.cl](http://www.datosabiertos.chilecompra.cl), busca generar un espacio de innovación desde la ciudadanía hacia el Estado, invitando a la sociedad a participar en un ambiente de transparencia y confianza con el propósito de generar cambios sustanciales en las compras públicas. Además, ChileCompra es uno de los pocos servicios públicos en Chile que ha disponibilizado sus datos de esta manera, siendo un ejemplo a seguir en transparencia e innovación.

### **Honduras:**

La ONCAE se encuentra revisando el plan estratégico para plantearnos una ruta a seguir. Conozco la relevancia de esos eventos, por lo que sería de gran apoyo para esta oficina el conocimiento de la experiencia internacional sobre innovación de las compras en este momento. Se considera importante contar con información, de manera poder incluir en el plan de trabajo alguna acción de la cual se presente evento, así mismo se corroboró que el camino que se ha trazado es el correcto.

### **Mexico:**

La UCP, adscrita a la Secretaría de la Función Pública de México, manifestó que le resultó de particular interés participar en el taller, y de gran utilidad conocer el marco conceptual de las políticas de Compras Públicas Innovadoras y las lecciones aprendidas derivadas de su implementación en el contexto

internacional, mediante el intercambio de experiencias de los países que integran la RICG, a efecto de contar con mayores elementos que permitan emprender futuras iniciativas en el sistema federal de contrataciones públicas de México, que fomenten la demanda del sector público orientada a potenciar el desarrollo de iniciativas y nuevos mercados innovadores.

En este sentido, es importante señalar que México reconoce la importancia de contar con una estructura industrial, comercial y de servicios productivos que contribuya al fortalecimiento del mercado interno, por ello ya cuenta con una política de fomento industrial y de innovación con un enfoque de economía abierta que, entre otros aspectos, fortalece el desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas, la cual se plasma en el Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018, establecido en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y que coordina la Secretaría de Economía.

Dicho Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 está estructurado mediante cinco objetivos sectoriales, 31 estrategias y 194 líneas de acción, contemplándose entre estas últimas, la encaminada a impulsar la innovación a través de las contrataciones públicas y que se plantea de la siguiente manera: “2.6.7 Impulsar la demanda de productos y servicios innovadores, tanto en el sector privado como público (compra pública innovadora)”.

Se destaca que en el marco de dicha Línea de Acción, se asumió el compromiso de que para 2018 la Compra Pública Innovadora represente el 1% del total de contratación pública anual realizada por la Administración Pública Federal.

Por otra parte, es importante mencionar que la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicio del Sector Público contempla un mecanismo de fomento a la innovación a través del otorgamiento de puntos en las licitaciones públicas para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que utilicen el mecanismo de evaluación por puntos o porcentajes, a las micros, pequeñas o medianas empresas que produzcan bienes con innovación tecnológica.

En este mismo sentido, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, posibilita a las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la infraestructura nacional.

Por todo lo anteriormente explicado, la participación de México en el aludido Taller fue de gran beneficio para el país, pues si bien, ya existen disposiciones jurídicas y programáticas que fomentan la innovación en las contrataciones públicas, es de particular importancia conocer cómo otros países de la Región han puesto en marcha sus propias disposiciones, toda vez que nos encontramos en la fase de implementación, por lo que resultaría muy fructuoso aprender de las buenas y malas experiencias de los países que conforman la Red.

### **Nicaragua:**

El tema de innovación está afín con el desarrollo de la economía y elemento inclusivo dentro de la sostenibilidad, elementos que comprendemos tiene que ver con la introducción de un producto o productos, servicio o procesos nuevos o mejorados, el cual puede incluir edificación, construcción, o nuevo método de comercialización, etc. Materia que corresponde a la contratación pública al ser el Estado un comprador público.

En ese sentido, Nicaragua se interesó en participar en este Taller, con el objeto de aprender, obtener y apropiarse de nuevos conocimientos para su aplicación en una compra pública, al considerar la innovación como elemento clave dentro de la misma, utilizarla estratégicamente y fomentarla, de manera que nos permita ayudar a resolver desafíos de las contrataciones para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado, ya que esta es vista como uno de los principales motores del crecimiento futuro, agregando adicionalmente que tiene correspondencia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), al mismo nivel que lo social y medioambiental.

### **Paraguay:**

Si bien la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha logrado instalar un sistema de compras públicas eficientes y transparentes a lo largo de su funcionamiento, las variables para satisfacer las necesidades de los Organismos del Estado, así como el constante crecimiento de la participación de los proveedores, y de los actores civiles a lo largo del proceso de contratación, han hecho que esta institución deba buscar la invención de productos que puedan saciar las exigencias actuales de todos los componentes de las compras públicas.

Es por ello que se han generado innovaciones aplicadas a las convocatorias tales como:

- Subasta a la Baja Electrónica;
- E – juega;
- Sistema de información estadística;
- Compras públicas sustentables; y,
- Sistema de Información de proveedores del Estado.

Así como los constantes trabajos en los soportes de comunicación remotos que permiten la agilidad en los distintos procesos, constituyendo el Sistema de Información de Contrataciones Públicas en una herramienta simple y a la vez imprescindible para la descentralización operativa pretendida. Sin limitarnos a los productos lanzados por esta Dirección, es importante resaltar la constante actualización de las normativas vigentes, así como la estandarización de pliegos de bases y condiciones que facilitan la consecución de compras eficientes. A todo esto, se debería sumar las acciones en materia de capacitación a unidades de contratación, proveedores y ciudadanos en general, ya que estamos convencidos de que ello permitirá elevar la calidad de las adquisiciones desde los distintos puntos de participación.

Si bien estas innovaciones se encuentran en funcionamiento, entendemos que es sumamente necesario profundizar acerca de las prácticas y experiencia de otros países que nos permita elevar la calidad de estas, así como la implementación de nuevas políticas que puedan satisfacer las necesidades actuales y futuras.

Por todo lo mencionado; fue importante la participación en tan interesante evento, como lo es el TALLER SOBRE INNOVACIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS, ya que ello permitió compartir con los demás países de la región, tanto los retos como las experiencias y políticas adoptadas tendientes a un mismo objetivo: la excelencia en las compras públicas en nuestros respectivos países.

### **Perú:**

El Perú ha iniciado un proceso de reforma de las Contrataciones del Estado, para lo cual ha implementado normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones, de tal manera que las contrataciones se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.

La reforma pretende dejar de lado la visión de las contrataciones, como una actividad regulada y controlista, centrada en el proceso y en la verificación de pasos formales, para adoptar una visión orientada hacia la gestión por resultados, la obtención del mejor resultado por la inversión realizada (Value for Money) y mejorar de la gestión de las compras públicas.

Como parte del proceso de reforma se ha incluido como una de las funciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, la de formular estudios conducentes a evaluar el funcionamiento de los regímenes de contratación del Estado, analizar y proponer nuevos mecanismos idóneos de contratación según mercados, así como proponer estrategias destinadas al uso eficiente de los recursos públicos.

En esa línea el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, ha incluido nuevas funciones a la Dirección Técnico Normativa (órgano de línea del OSCE), tales como:

- i) Evaluar y proponer proyectos y actividades que permitan la implementación de nuevos modelos e innovaciones en las contrataciones del Estado;
- ii) Evaluar y proponer los programas y/o proyectos para la mejora de la gestión de las contrataciones del Estado en las Entidades, así como su implementación;
- iii) Evaluar y proponer los planes para la difusión de nuevos productos y/o productos mejorados, que fomenten la innovación en las contrataciones del Estado;

En ese sentido, resultó relevante la participación del Perú, a través de un profesional de la Dirección Técnico Normativa del OSCE, en el Taller sobre Innovación en las Contrataciones Públicas, a fin de profundizar el marco conceptual de las políticas de Compras Públicas Innovadoras, conocer las lecciones

aprendidas y experiencias derivadas de su implementación en otros países, con el propósito de fomentar la innovación en las contrataciones en el Perú en el marco de la reforma iniciada.

### **Uruguay:**

ACCE comenzó a funcionar en el año 2012, y tiene como uno de sus cometidos la promoción de políticas en materia de compras públicas. En los primeros años de vida ha desarrollado un grupo de herramientas cuya instrumentación ha viabilizado la transformación del sistema de compras públicas del país en el corto plazo. En ese sentido se pueden destacar la implementación de Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), la conformación de los Convenios Marco (tienda virtual) y la puesta en marcha del Pregón electrónico (subasta inversa).

ACCE planea intensificar los resultados obtenidos y en la actualidad nos encontramos trabajando (y tiene previsto hacerlo en todo este quinquenio 2015-2020) en proyectos relacionados con la planificación de las adquisiciones, la interoperabilidad con todos los sistemas de la cadena de suministro, el fomento en la estandarización de procesos y herramientas para incrementar la competencia y la calidad de los productos contratados, la profesionalización del comprador del Estado, la incorporación de la sustentabilidad como requisito en la gestión de las compras públicas y proporcionar elementos de monitoreo, evaluación y control.

Si bien la Agencia no cuenta en este momento con proyectos que refieran o pongan el foco en las compras públicas como política de impulso y promoción de la Innovación, valoramos que la temática es altamente compatible con los objetivos propuestos para este período.

### **III. Desarrollo de la agenda:**

El contenido temático del taller fue el siguiente: [Ver agenda del taller](#)

- Avances en el Sistema de Contratación Pública en El Salvador.
- Marco conceptual de la innovación en las contrataciones públicas.
- Innovación en las Contrataciones Públicas en América Latina.
- Índice Global de Innovación.
- Experiencia País: Implementación de las CPI en Colombia.
- Experiencia País: Implementación de las CPI en Chile.
- Experiencia País: Implementación de las CPI en Perú.
- Experiencia País: Implementación de las CPI en México.

Las presentaciones realizadas durante el evento fueron las siguientes:

Panelista	Presentación
<b>Dra. Elvira Uyarra</b> , Profesora de innovación, administración y política en la Universidad de Manchester	<b><u>Marco conceptual de la innovación en las contrataciones públicas</u></b>
<b>Diego Moñux</b> , Socio Director de Science and Innovation Link Office (SILO)	<b><u>Innovación en las Contrataciones Públicas en América Latina</u></b>
<b>Xavier Vizcaíno</b>	<b><u>Índice Global de Innovación</u></b>
<b>Martín Enrique Ojeda Gonzalez</b> , Encargado de Innovación, ChileCompra	<b><u>Experiencia País: Implementación de las CPI en Chile</u></b>
<b>Iris Beatriz Pacheco Claros</b> , Especialista en Mejora de Procesos y Estandarización, OSCE	<b><u>Experiencia País: Implementación de las CPI en Perú</u></b>
<b>Manyora Danaé Dorantes Fonseca</b> Directora de Diseño y Evaluación de la Política de Contratación Pública	<b><u>Avances y Desafíos en la implementación de las CPI en México</u></b>

#### **IV. Conclusiones:**

Las exposiciones de los expertos, consultores y de los representantes de las instituciones nacionales rectoras de la contratación pública de los diferentes países, así como el diálogo que surgió como consecuencia de las intervenciones durante el Taller, permiten establecer las siguientes observaciones y conclusiones:

*La innovación es multidimensional:* Hablar de innovación en la contratación pública contiene 3 temas que son diferentes, aunque relacionados entre sí.

- *La contratación pública de innovación:* Consiste en la contratación que realiza un ente público cuyo objeto no es la adquisición de un bien o servicio con especificaciones técnicas definidas, sino la solución a un problema o situación, sin especificar el instrumento con el cual se pretende solventar la necesidad. Para esto, se requiere que los encargados de realizar los términos de referencia de la contratación busquen alejarse intencionalmente de las soluciones tradicionales con las que el mercado actualmente atiende situaciones similares. De hecho, se requiere establecer objetivos, indicadores y metas, que permitan al potencial proveedor estimar, idear y diseñar un producto nuevo, imaginativo y efectivo, es decir, innovador. Finalmente, el objeto de contratación será la solución propuesta.

- *La contratación pública precomercial:* Se refiere a la “adquisición” de investigación y desarrollo para alcanzar objetivos similares a los mencionados anteriormente. Es más adecuada cuando se observa que el cuerpo de conocimientos existentes no es suficiente para desarrollar una solución innovadora, de manera que los entes públicos financian las actividades previas al diseño, asegurando la adquisición del producto final en beneficio del proveedor seleccionado.
- *La innovación en la contratación pública:* Consiste en el cambio constante, planificado y continuo en los servicios y procesos propios de la actividad de adquisiciones del Estado. En este sentido, las áreas de trabajo son enormes, ya que continuamente se definen nuevos espacios de mejora y nuevos beneficios provenientes de las actividades de contratación pública, tanto en lo económico, presupuestario, administrativo, cuidado del entorno, estímulo del crecimiento local, estímulo de la innovación, estímulo del crecimiento, distribución de recursos económicos, entre muchas otras áreas.

Es importante distinguir entre innovación en compras públicas y compras públicas innovadoras (CPI). Las segundas son las que promueven la compra de un bien o servicio que todavía no existe en el mercado a través de la demanda del sector público.

Es indispensable trabajar con el mercado, con un diálogo abierto y continuo entre proveedores y compradores., lo que hace que los mecanismos de transparencia e inclusión sean muy importantes. El enfoque debe dirigirse a los usuarios y beneficiarios de la solución, por una parte, y al mercado como desarrollador y proveedor, no solo como una percha donde se hacen pedidos.

Para hacer compras de innovación se requiere iniciar por una buena definición del beneficio que se busca obtener, sea en términos de prestaciones, rendimiento, duración, etc., más allá de las meras características técnicas. Es decir: se precisa prestar más atención a la necesidad que a la solución predefinida y habitual. De tal forma que se deben definir especificaciones funcionales y no técnicas.

En cuanto al arreglo institucional es de suma importancia coordinar a los diversos ministerios que tienen un rol en promover las CPI sobretodo aquellas instituciones a cargo de la innovación y el organismo de compras públicas. Definir el liderazgo para empujar la política.

La compra de innovación requiere de una política pública que la defina como estrategia. No necesariamente generará ahorros en el corto plazo, sino en el largo plazo, por lo que la estrategia debe hacer énfasis en este factor, ya que podría haber decepción por los resultados inmediatos. A pesar de que la política requiera de una visión de largo plazo, puede comenzarse dando pequeños pasos. Todos los países han avanzado en forma diferente. Algunos desarrollando pilotos en áreas estratégicas donde existen ya subsidios por responder el lado de la oferta. Esta es una de las formas más seguras de avanzar, para asegurar que existen recursos para apoyar el sector productivo donde vas a requerir una solución innovadora.

No se debe esperar hasta realizar una reforma legal para aplicar compra de innovación. Se debe procurar realizarlo sobre el marco legal vigente, con enfoque en el aprendizaje y el establecimiento de alianzas.

Se debe identificar claramente las objeciones y posibles obstáculos. La compra de innovación es siempre una ruptura con la contratación pública tradicional, lo que implica objeciones a resolver.

No toda contratación pública puede ni debe ser compra de innovación. Deben identificarse claramente las áreas específicas en las que puede tener mayor impacto.