

Guía metodológica para la recolección y sistematización de indicadores de gestión en el área de compras y contrataciones públicas.

TERCERA ENTREGA

Consultor. Carlos Mauricio Ortiz Niño

Guía metodológica para la recolección de indicadores de gestión en el área de compras y contrataciones públicas

Introducción

El presente documento contiene una Guía Metodológica para la recolección de indicadores de gestión en el área de compras y contrataciones públicas. La guía está compuesta por este documento que explica su orientación y características generales; dos instructivos para usar en la construcción de los indicadores a nivel de los contratos y dos anexos que describen los datos de los contratos que se necesitan y la recopilación bibliográfica de los indicadores.

Orientación metodológica de la Guía

En la primera entrega de este trabajo se realizó una revisión de varios grupos de indicadores que se han desarrollado en diferentes instancias para la evaluación de los procesos de adquisiciones públicas. Ese ejercicio permitió concluir que actualmente existe una amplia oferta de indicadores, de manera que las dificultades que existen en la medición del desempeño de los Sistemas de Compras no tienen que ver con la ausencia de herramientas de medición del desempeño, sino con la dificultad para reunir la información que se requiere para generar dichos indicadores. No es una dificultad de qué medir sino de cómo medirlo.

A partir de ese hallazgo, para la formulación de esta Guía se propuso hacer énfasis en presentar una metodología sobre cómo medir y obtener la información¹ necesaria para construir indicadores. De esa manera, tomando como base los indicadores encontrados en la revisión bibliográfica inicial, se identificaron los datos que debían recogerse como insumo para obtener indicadores.

¹ En el marco de este documento se utiliza información y datos como términos equivalentes.

Esta Guía hace énfasis en el procedimiento de recolección de información y en la forma en que una vez se obtiene dicha información los mismos, se puede convertir en indicadores que den cuenta del desempeño de los Sistemas de Compras.

A continuación se explican los niveles en los cuales se dividieron los indicadores y las características particulares de la recolección de información en cada uno de esos niveles.

Niveles de recolección de la información

Los indicadores se dividieron en tres niveles: (i) Sistema de Compras Públicas; (ii) Entidades contratantes; y (iii) Contratos. Cada uno de esos grupos responde a características y fuentes particulares de la información que se debe obtener.

Al nivel de los Sistemas de Compras Públicas se propone recoger información sobre la institucionalidad completa de adquisiciones públicas de un país. Por lo general en el sector público las responsabilidades de adquisición de bienes y servicios se distribuyen en las diferentes agencias e instancias que conforman los gobiernos centrales y locales. Sin embargo, es común que existan elementos e instancias que articulan esos procesos de adquisición y es allí donde los indicadores suelen referirse a los sistemas de compra pública.

El primero de estos elementos articuladores suele ser el marco legal sobre las adquisiciones públicas. Sin importar el nivel jerárquico en el que dicho marco se establezca a nivel legal, es usual encontrar un cuerpo de normas que regula y dirige los procesos y responsabilidades de los compradores públicos.

Por otro lado, también suele existir un elemento articulador de orden institucional. Los indicadores suelen referirse a esa instancia como un Ente Rector en materia de compras públicas. Se trata de una agencia especializada en aspectos como la formulación y control de la política de compras públicas dentro de un sistema de compras en particular.

Visto lo anterior, la información que se recoge a nivel de los Sistemas de Compras generalmente permite realizar una evaluación de la idoneidad y completitud de los elementos articuladores del Sistema. Es usual encontrar indicadores que permiten por ejemplo, evaluar si el marco regulatorio de las compras públicas comprende de manera integral todas las dimensiones que deberían regularse.

El segundo nivel corresponde a las entidades. Aquí la información a recoger se relaciona con la responsabilidad de la Entidad como actor principal en la adquisición pública.

Por lo general se trata de información sobre los recursos que destina la Entidad al proceso de adquisición pública y las capacidades que ha desarrollado en torno a esta actividad.

El tercer nivel de información corresponde a los contratos. El nivel de los contratos es el que representa mayores desafíos en términos de la dinámica de recolección de información puesto que cada proceso contractual es una potencial fuente de información que requiere de registro de datos específicos.

Para simplificar el proceso de obtención de los indicadores a nivel de los contratos se identificaron los datos más relevantes y se organizaron en torno al ciclo de vida del contrato. De esa manera, la recolección de la información sobre el desempeño de las compras públicas se articula con el proceso de gestión contractual.

Dinámica de recolección de la información

Tal como se mencionó antes, el nivel de los contratos es el que tiene la dinámica de recolección más compleja. En esta Guía se diseñaron dos instructivos que contienen la identificación de los datos, el procedimiento de recolección y los indicadores que se construyen a partir de los mismos para el nivel de información de los contratos.

En este nivel, la responsabilidad de recolección de la información se ubicaría en cada entidad que adelanta procesos de adquisición y la fuente de los datos es cada proceso contractual, siguiendo la lógica y condiciones establecidas en los instructivos.

Por otro lado, lo que tiene que ver con la evaluación de los otros dos niveles (Sistema de Compras y Entidades) se establecen a continuación los indicadores que deberían construirse. Por lo general se trata de medidas obtenidas a partir de datos de naturaleza dicotómica (si/no), que se obtienen con una evaluación cualitativa de los elementos del Sistema.

Para estos niveles, la responsabilidad de obtención de los datos y construcción de los indicadores podría confiarse al Ente Rector en materia de contratación estatal. Por un lado el ente rector puede realizar la evaluación de la información que tiene que ver con el Sistema de Compras, por el otro, el ente rector podría coordinar la recolección de la información a nivel de las entidades. Para este último caso el Ente Rector: i) enviaría una encuesta con las preguntas asociadas a los indicadores a todas las entidades públicas que contraten; ii) resolvería dudas o comentarios sobre las preguntas; iii) promovería y coordinaría la recolección de las encuestas diligenciadas; y iv) generaría indicadores con los resultados de las encuestas que

corresponden a las estadísticas de las mismas (promedios o porcentajes de cada una de las respuestas).

A continuación se presentan los indicadores de cada uno de los niveles. Los indicadores el tercer nivel son los que se desarrollan en las guías metodológicas adjuntas.

Indicadores a nivel de los Sistemas de Compras Públicas

| Indicador | Tipo de indicador | Descripción |
|---|--------------------------|--|
| Existen objetivos de política formulados para el Sistema de Compras | Si / No | Se debe registrar si dentro del marco regulatorio existen objetivos de política claramente definidos para el Sistema de Compras Públicas. |
| Los rubros destinados a la contratación pública se tienen en cuenta en el proceso presupuestal nacional. | Si / No | Se debe registrar si el marco presupuestal y fiscal contempla los gastos destinados a adquisiciones públicas. |
| Tamaño del mercado de compras públicas en valor y como porcentaje del PIB | Porcentaje | Se debe registrar el porcentaje del valor de las compras públicas en relación con el PIB nacional. |
| Existe un órgano o un sistema administrativo de revisión de quejas que surjan en el marco de los procesos de contratación pública | Si / No | Se debe registrar si existe un órgano administrativo con funciones de atención y solución de quejas y reclamos en el Sistema de Compras Públicas. |
| El marco legal incluye reglas claras sobre los procedimientos que se deben seguir para los procesos de contratación pública, incluyendo procedimientos, plazos, reglas de publicidad, evaluación y protestas. | Si / No | Se debe registrar si el marco legal contempla reglas claras sobre los procesos de contratación, incluyendo procedimientos, plazos, reglas de publicidad, evaluación y protestas. |
| El marco legal incluye reglas claras sobre la administración de los contratos y la solución de controversias. | Si / No | Se debe registrar si el marco legal contempla reglas claras sobre la administración de los |

| | | |
|--|---------|---|
| | | contratos y la solución de controversias. |
| El marco legal incluye claramente disposiciones sobre corrupción y las acciones que se pueden adelantar en caso de que se detecten dichas conductas | Si / No | Se debe registrar si existen, dentro del marco legal, disposiciones sobre corrupción y las acciones que se pueden adelantar en caso de que se detecten dichas conductas |
| El marco legal incluye reglas que incentiven o faciliten la participación de proponentes espaciales como PYMES y proponentes extranjeros. | Si/No | Se debe registrar si existen, dentro del marco legal, disposiciones que incentiven o faciliten la participación de proponentes espaciales como PYMES y proponentes extranjeros. |
| Existe un ente rector de la contratación pública. | Si / No | Se debe registrar si existe un órgano con funciones y responsabilidades de dirección sobre el Sistema de Compras Públicas. |
| Las responsabilidades del ente rector de la contratación pública están claramente definidas. | Si / No | Se debe registrar si dentro del marco regulatorio se han definido claramente las responsabilidades del ente rector del Sistema de Compras Públicas. Este campo debe inutilizarse en caso de que no exista un ente rector. |
| Número de funcionarios del ente rector de la contratación pública. | Número | Se debe registrar el número de funcionarios que trabajan en el ente rector del Sistema de Compras Públicas. |
| El ente rector realiza seguimiento al desempeño de las compras públicas por medio de la recolección y análisis de información | Si / No | Se debe registrar si existe y se utiliza una responsabilidad o proceso consistente en recaudar y evaluar información sobre las compras públicas. |
| Existen programas de formación y entrenamiento en habilidades relacionadas con contratación estatal ofrecidos por el ente rector a los funcionarios encargados de la | Si/No | Se debe registrar si existen programas de formación y entrenamiento en habilidades relacionadas con contratación estatal |

| | | |
|--|---------|--|
| contratación | | ofrecidos por el ente rector a los funcionarios encargados de la contratación |
| Existen manuales sobre los procedimientos de contratación | Si / No | Se debe registrar si existen manuales de usuario para las entidades con responsabilidades de contratación. |
| Existen modelos de contratos y/o cláusulas estándar para los contratos | Si / No | Se debe registrar si existen modelos de contratos y/o cláusulas estándar que las entidades pueden utilizar |
| El País cuenta con un sistema para registrar información y recabar estadísticas sobre los procesos de adquisición pública. | Si / No | Se debe registrar si existen sistemas destinados a registrar información sobre las compras públicas, sobre los que se puedan obtener estadísticas. |
| Antigüedad en meses de la información almacenada en el sistema de registro de información sobre los procesos de adquisición pública. | Número | Se debe registrar el número de meses de antigüedad de la información registrada en el sistema. |
| Existen sistemas para la medición y registro del desempeño de los proveedores | Si / No | Se debe registrar si existe un sistema para la medición y registro del desempeño de los proveedores públicos. |

Indicadores a nivel de las entidades

| Indicador | Tipo de indicador | Descripción |
|---|--------------------------|--|
| Existen manuales sobre los procedimientos de contratación de la Entidad | Si / No | Se debe registrar si existen manuales de usuario para la Entidad. |
| Número de funcionarios de la Entidad | Número | Se debe registrar el número de funcionarios vinculados a la Entidad, sin importar si son empleados de planta o contratistas. |

| | | |
|--|---------|--|
| Número de funcionarios de la Entidad en el área de adquisiciones y/o contratación | Número | Se debe registrar el número de funcionarios vinculado a la Entidad en el área de adquisiciones y/o contratación, sin importar si son empleados de planta o contratistas. |
| Valor total de la nómina del área de adquisiciones y/o contratación | Número | Se debe registrar el valor total del presupuesto mensual de la nómina del área de adquisiciones y/o contratación. |
| La Entidad cuenta con un sistema de control interno con responsabilidades sobre los procesos contractuales. | Si/No | Se debe registrar si la Entidad cuenta con un sistema de control o auditoria interna que tenga responsabilidades de control sobre los procesos contractuales |
| Valor del presupuesto total de la Entidad durante la vigencia anual más reciente | Número | Se debe registrar el valor del presupuesto total de la Entidad durante la vigencia anual más reciente. |
| Valor del presupuesto de adquisiciones de la Entidad durante la vigencia anual más reciente | Número | Se debe registrar el valor del presupuesto de adquisiciones de la Entidad durante la vigencia anual más reciente. |
| Número de concursos, licitaciones o invitaciones realizadas por la Entidad durante la vigencia anual más reciente. | Número | Se debe registrar el número de concursos, licitaciones o invitaciones realizadas por la Entidad durante la vigencia anual más reciente. |
| Número de contratos adjudicados por la Entidad durante la vigencia anual más reciente | Número | Se debe registrar el número de contratos adjudicados por la Entidad durante la vigencia anual más reciente. |
| Los procesos de contratación de la Entidad se documentan | Si / No | Se debe registrar si se guarda un registro documental de los procesos de compra de la Entidad. |

Indicadores a nivel de los contratos

Indicador

Porcentaje de contratos que al inicio del proceso fueron publicados junto a sus documentos

Porcentaje de contratos cuya adjudicación inicia con una reserva presupuestal específica

Porcentaje de contratos que al inicio del proceso fueron publicados en Internet

Porcentaje de contratos que al inicio del proceso fueron publicados en diarios o periódicos

Porcentaje de contratos que al inicio del proceso fueron publicados en un mecanismo diferente

Promedio de días desde el inicio del proceso de adquisición hasta el cierre de presentación de propuestas

Porcentaje de contratos en los que el proceso de contratación limita la participación de algún tipo de oferente por condiciones diferentes a requisitos habilitantes de carácter financiero o de experiencia

Promedio simple de proponentes que presentaron ofertas en el proceso

Porcentaje de contratos en los que se presentaron proponentes especiales

Porcentaje de contratos en los que se presentaron proponentes especiales PYMES

Porcentaje de contratos en los que se presentaron proponentes de origen extranjero

Porcentaje de contratos en los que se presentaron otros tipos de proponentes especiales diferentes a PYMES y/o proponentes de origen extranjero

Porcentaje de contratos que se adjudicaron

Promedio de días entre la fecha de inicio del proceso de adquisición y la fecha de (no) adjudicación

Promedio de días entre la fecha de inicio del proceso de adquisición y la fecha de adjudicación

Porcentaje de contratos adjudicados por medio de licitación pública

Porcentaje de contratos adjudicados por contratación directa

Porcentaje de contratos adjudicados a través de un acuerdo general de precios u otro mecanismo de agregación de demanda

Porcentaje de contratos adjudicados por otras modalidades contractuales

Porcentaje de contratos que no se adjudicaron por no presentarse proponentes

Porcentaje de contratos que no se adjudicaron por que los proponentes resultaron no ser elegibles

Porcentaje de contratos que no se adjudicaron porque las propuestas económicas excedían el presupuesto

Porcentaje de contratos que no se adjudicaron por razones diferentes a las anteriores

Porcentaje de contratos adjudicados a proponentes clasificados como persona natural

Porcentaje de contratos adjudicados a proponentes clasificados como persona jurídica nacional

Porcentaje de contratos adjudicados a proponentes clasificados como forma asociativa (Ejemplo: Unión Temporal, Consorcio, entre otros)

Porcentaje de contratos adjudicados a proponentes especiales

Porcentaje de contratos adjudicados a proponentes especiales clasificados como persona jurídica extranjera

Porcentaje de contratos adjudicados a proponentes especiales clasificados como PYMES

Porcentaje de contratos adjudicados a proponentes especiales diferentes a personas jurídicas extranjeras y PYMES

Porcentaje de contratos adjudicados, en los cuales el contrato adjudicado y sus documentos fueron publicados.

Porcentaje de contratos adjudicados, en los cuales el contrato adjudicado y sus documentos fueron publicados en Internet

Porcentaje de contratos adjudicados, en los cuales el contrato adjudicado y documentos fueron publicados en diarios

Porcentaje de contratos adjudicados, en los cuales el contrato adjudicado y sus documentos fueron publicados en un mecanismo diferente a Internet y diarios.

Porcentaje de contratos adjudicados en los cuales los procesos de adjudicación fueron litigados

Precisión del valor presupuestado vs el valor del contrato adjudicado

Porcentaje de contratos adjudicados que cuentan con algún tipo de garantía de cumplimiento

Porcentaje de contratos suscritos que utilizaron modelo contractual estándar o incluye cláusula con dichas características

Porcentaje de contratos adjudicados que incluyen o establecen mecanismos alternativos de solución de conflictos

Porcentaje de contratos liquidados

Precisión del valor liquidado vs valor de presupuesto del contrato

Precisión entre la fecha pactada vs fecha final de entrega

Promedio de días entre la fecha final pactada para la entrega del bien o servicio y la fecha de adjudicación

Precisión en las fechas pactadas para el pago vs las fechas efectivas de pago

Porcentaje de contratos liquidados donde el contratista cumplió con todas sus obligaciones

Promedio de días entre la fecha de entrega final del bien o servicio adjudicado y la fecha de adjudicación del contrato

Precisión del valor liquidado vs el valor del contrato adjudicado