

INFORME

Segundo Encuentro del grupo de trabajo sobre Indicadores del sistema de Compras y contratación Pública de la RICG

**7 de mayo de 2014
Modalidad Virtual**

Contenido

1. Introducción
2. Objetivo General
3. Objetivos Específicos
4. Justificación: Importancia y necesidad de abordar la temática.
5. Contenido de la sesión de trabajo.

1. Introducción

El 7 de mayo se llevó a cabo, de manera virtual, el Segundo Encuentro del Grupo de Trabajo sobre Indicadores en las Compras y Contratación Pública de la Red Interamericana de Compras Públicas (RICG). En el encuentro se reiteró la importancia de identificar y diseñar indicadores clave, para diseñar una metodología de evaluación y revisión de la calidad de los sistemas de compras públicas que refleje el avance de dichos sistemas desde una perspectiva regional.

Participaron del encuentro representantes de las instituciones nacionales de compras de 16 países de Latinoamérica: Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, así como representantes de la OEA y el BID, quienes se desempeñaron como facilitadores del encuentro.

El taller virtual tuvo lugar para cada uno de los Directores y equipo invitado, desde cada una de las Representaciones del Banco Interamericano de Desarrollo de sus respectivos países.

Durante las sesiones se realizó una revisión de la Metodología y principales resultados del Primer Encuentro del Grupo de Trabajo, realizado los días 9 y 10 de diciembre en la ciudad de Bogotá, Colombia. Se discutieron, principalmente, aspectos generales sobre disponibilidad y comparabilidad de la información, dificultades asociadas a la recolección de la información, así como los próximos pasos. Lo anterior permitió generar un diálogo técnico y la manifestación de los puntos de vistas de los participantes sobre aspectos tales como el objetivo del ejercicio, los aspectos, o pilares a evaluar, la metodología, la disponibilidad de información, alcance esperado y próximos pasos.

2. Objetivo General

El Objetivo general del Grupo de Trabajo es *desarrollar una propuesta de metodología de evaluación de los sistemas de compras y contratación pública para los países miembros de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.*

3. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos establecidos para este segundo son:

- Revisar las **dimensiones** del sistema que deben medir los indicadores.

- Definir qué deben **medir los indicadores** y cuál debe ser su uso.
- **Revisar los indicadores propuestos y los comentarios realizados.** Discutir la necesidad de incluir indicadores adicionales a los establecidos en el documento.
- Analizar la **disponibilidad y comparabilidad de la información necesaria** para la elaboración de los indicadores propuestos.
- Analizar la **posibilidad de sinergias con otras iniciativas nacionales e internacionales** en la materia.

4. **Justificación: Importancia y necesidad de abordar la temática.**

Los gobiernos a menudo basan sus reformas en el supuesto de que la contratación pública es un instrumento eficaz para la consecución de un conjunto de objetivos. Para mejorar las intervenciones sobre los sistemas, y evaluar el impacto de esta poderosa herramienta de la contratación estatal es necesario que los países de la región desarrollen una serie de indicadores que nos permitan avanzar sobre el entendimiento común de qué es un buen sistema de compras y contrataciones públicas.

Por este motivo, durante la IX Conferencia Anual de la RICG, celebrada en septiembre de 2013 en Montevideo, Uruguay, se planteó la necesidad de abordar el tema de indicadores en compras públicas con el fin de generar el diálogo técnico entre los gobiernos de los países de las Américas para, entre otras cosas, alcanzar un mayor consenso sobre los aspectos a tener en cuenta al momento de analizar el impacto de las reformas implementadas, así como al propiciar el mejor posicionamiento de las política de compras públicas, sustentada en resultados respaldados por una metodología establecida y reconocida regionalmente.

5. **Contenido de la sesión de trabajo.**

PRIMERA PARTE: Revisión de la metodología de diseño y propuesta de indicadores

- ¿Qué queremos saber de nuestros sistemas de compras? ¿Para qué queremos medir?
Propuestas para la búsqueda de consenso?*

El taller inició con la intervención de la Doctora María Margarita Zuleta, Directora de Colombia Compra Eficiente, quien recordó a los participantes la importancia de la problemática que se está tratando.

El sistema de compras y contratación es una palanca indispensable para la circulación de bienes y servicios de un país. Lo primero es acordar lo que estamos haciendo a nivel de país, para pensar un **grupo de indicadores atado al mapa estratégico de objetivos de cada entidad de contrataciones.**

Es importante elaborar un sistema de indicadores basados en la premisa que se compartió el primer encuentro **“lo que se mide, se hace”**; para llegar a los resultados esperado se necesitan mediciones constantes que monitoreen los avances.

Sin embargo, para llegar a elaborar un buen sistema de indicadores se necesita **claridad en los conceptos**, para poder extraer indicadores juiciosos. Se debe considerar hasta dónde lo que estamos publicando es relevante para todos los sectores.

El móvil fundamental es el uso óptimo y eficiente del dinero público, crear **valor por dinero** en el sistema de contrataciones públicas, **agregar demanda**, y hacerlo de forma la **transparente**.

b. Evaluación de indicadores propuestos en el marco del Primer Encuentro del Grupo de Trabajo sobre Indicadores del Sistema de Compras y Contratación Pública de la RICG

Durante el Primer Encuentro del Grupo de Trabajo de Indicadores, los países participantes divididos en subgrupos, realizaron una primera propuesta de 52 indicadores categorizados en 6 dimensiones, a saber: a) Eficiencia, b) transparencia, c) Competencia, d) Desarrollo, d) Eficacia y e) sostenibilidad¹.

Alejandro Bonilla, Director General Adjunto de Contrataciones Electrónicas, de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas tuvo como tarea resumir los principales elementos del primer encuentro del Grupo de Trabajo. En una primera etapa de la presentación identificó los pasos necesarios para la construcción de un set de indicadores:

- 1) Identificar los elementos que se deben medir para poder tomar una decisión o establecer políticas públicas. Se debe establecer cuál es el objeto, cual es la materia que vamos a medir.
- 2) Tener en cuenta los tiempos del proceso, lo que nos llevaría a reflexionar para poder tomar decisiones interesantes en la materia de gestión interna y de la población.

En particular, sobre los indicadores propuestos en el primer encuentro realizó las siguientes observaciones:

1. El relación a los indicadores vinculados a los recursos humanos se visualiza dificultad para conseguir información que los pueda nutrir, sería aconsejable reservarlos en un primer momento.
2. En algunos indicadores, la potestad de incidir sobre el resultado excede a la Dirección de Compras. Por ejemplo, en contratos marcos hay un elemento que se refiere a las habilidades para utilizar nuevas estrategias ante las estructuras compradoras, quienes muchas veces se oponen a utilizar este tipo de herramientas, y ello tiene que ver con la pérdida del poder del comprador, lo cual impone el desafío y la necesidad de cambiar la visualización que tiene el operador comprador.
3. El tiempo de respuesta en el marco de las impugnaciones, uno de los elementos del concepto eficiencia, está vinculada a la confianza en los agentes económicos, del sector productivo, que ello sea utilizado por los agentes y se convierta en un sistema robusto para ganar la confianza del sector, pero la confianza no solo como un elemento de prestigio para esa administración que está transitando, sino para reducir la vulnerabilidad, ganar certidumbre y en dicho contexto mejorar los precios.

¹ El informe final completo puede descargarse en el siguiente [link](#).

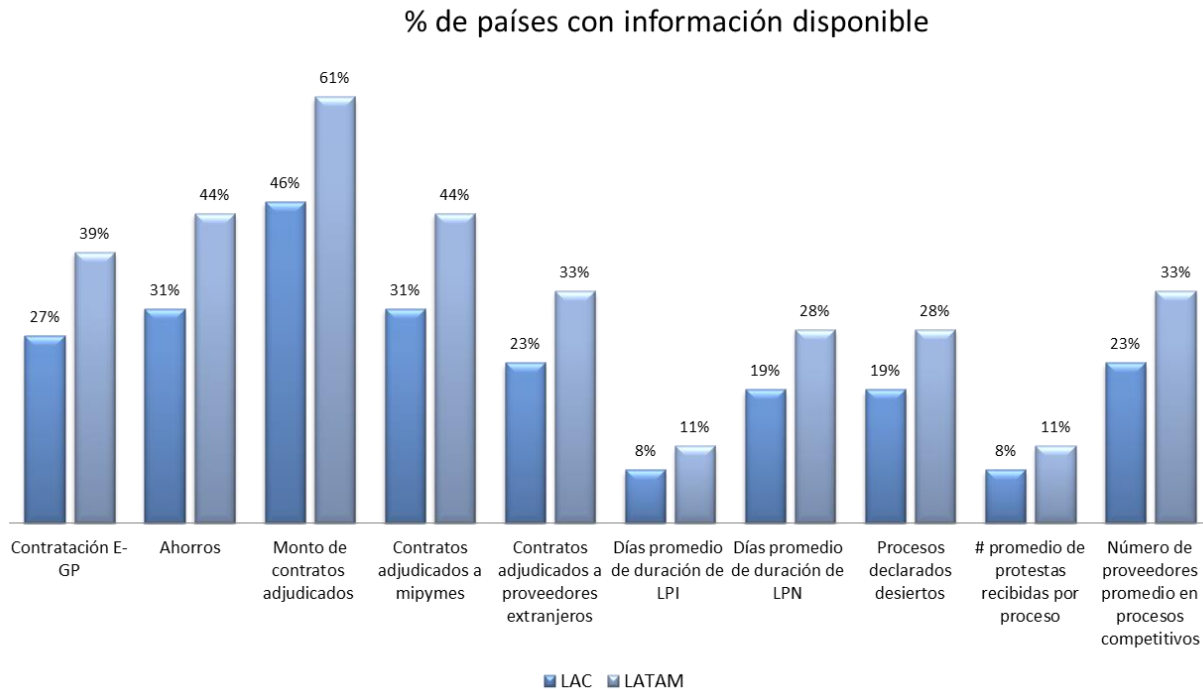
- Este tipo de reflexiones son necesarias para consensuar las áreas y el set de indicadores que se pretenda desarrollar. Los países deben verlo como oportunidad de tener un diagnóstico y mejorar la percepción de los agentes económicos y de la sociedad civil en general.

SEGUNDA PARTE: Disponibilidad y comparabilidad de la información

a. Disponibilidad de la información: Retos y desafíos

En el marco de un ejercicio se encuentra realizando la División de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo se compartieron los resultados parciales de la recolección de información de un set de 34 variables/indicadores vinculados a las compras públicas a nivel nacional.

Se seleccionaron una serie de variables que figuran en la gráfica a continuación y se compartió el porcentaje de países miembros del Banco para los que esa variable se encuentra disponible.

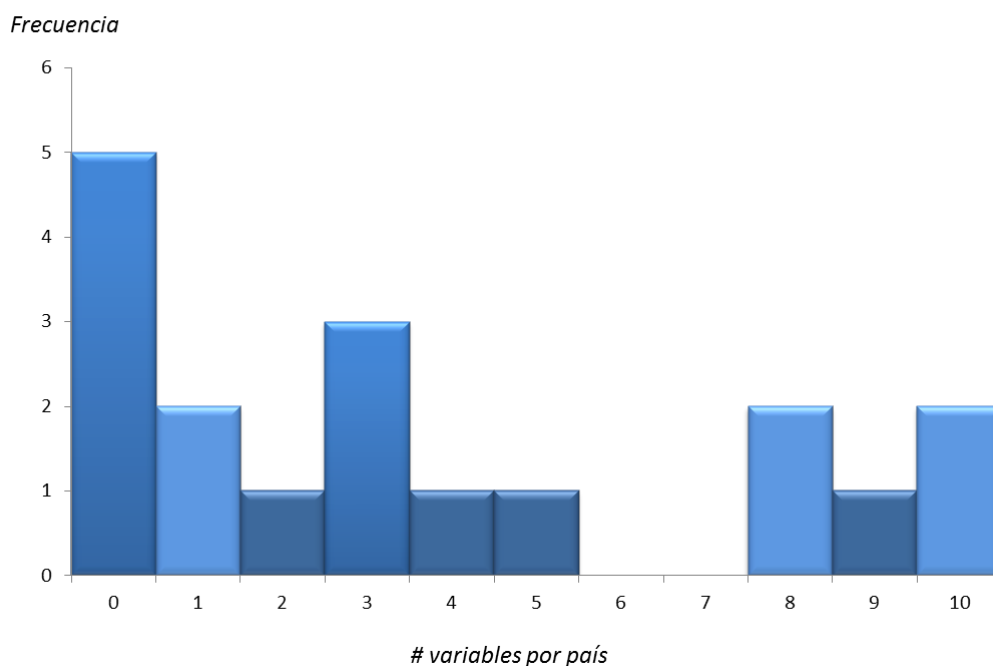


Fuente: FMP/VPC – BID.

Monto de contratos adjudicados es la variable que se ha podido recolectar en un mayor número de países, mientras que otros indicadores además de no tener mayor disponibilidad, se reportan con metodologías que difieren de una fuente a otra lo que dificulta la comparabilidad de los datos.

Para mostrar la Disponibilidad de información por país se confeccionó el siguiente histograma, de cuya lectura se extrae por ejemplo que sólo en dos países se han podido recolectar 10 variables diferentes.

Frecuencia de la disponibilidad de variables por país (LATAM)



Al diseñar un set de indicadores de desempeño de los Sistemas de Compras Públicas nos enfrentaremos al desafío de contar con la información necesaria para poder confeccionarlos.

Implementar una metodología de evaluación de los sistemas de compras y contratación pública conlleva analizar distintos aspectos vinculados a la información, entre los que se destacan:

- **Existencia de la información:** Es deseable que una vez que se construyan los indicadores, se cuente con información de al menos la mayoría de ellos para nutrirlos. En caso de que se identifiquen lagunas estadísticas significativas, es importante que los países miembros del grupo de trabajo se comprometan a diseñar mecanismos que permitan recolectar la información pertinente.
- **Alcance de la información:** algunas de las Direcciones de compras públicas de la región tienen bajo su potestad la obra pública, otras sólo obras menores, algunas cubren todo el territorio nacional, en otras las provincias o estados tienen autonomía. Sin lugar a dudas, esto repercute sobre el alcance de la información disponible, su contenido y posibilidad de desagregación. Esto impacta directamente sobre la comparabilidad de las variables entre los distintos países.
- **Comparabilidad de la Información:** Como se mencionó anteriormente es necesario analizar si la información disponible es comparable o no, para que sea utilizada de manera adecuada.
- **Calidad de la información:** Es importante definir quién(es) serán los responsables de la calidad de la información suministrada. Si habrá mecanismos/procesos de validación de la información y como serán implementados.
- **Pertinencia de la información:** Adicionalmente la data recolectada debe proveer de información pertinente/significativa a los diferentes *stakeholders*.

- **Actualización de la información:** Es necesario conocer los mecanismos de actualización de la información y establecer criterios comunes para mantener el set de indicadores seleccionados actualizados.

Para ello es importante tener un lenguaje común que nos permita avanzar en consensos y en un dialogo más preciso.

b. Hacia un lenguaje común: aspectos a tener en cuenta a la hora de medir.

Las representantes de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) Alicia Alonso y Oriana Galland, tuvieron a su cargo esta intervención, la cual comenzó estableciendo que para poder comparar el desempeño de los países miembros de la RICG, en materias de compras públicas, es necesario que todos manejen la misma nomenclatura.

Las variables que componen los indicadores deben estar definidas en el mismo lenguaje.

Entendemos pertinente definir:

- **Forma de organización de las administraciones**

Es importante contar con información sobre la ejecución presupuestal y las compras públicas, agrupada por sector de organismos, con el fin de analizar la relación entre ambas variables.

Sector/Organismo	Ejecución Presupuestal	Monto de compras públicas	Ratio (compras públicas/ejecución presupuestal)
Administración Central			%
Otros Organismos			%
Empresas Públicas			%
Gob. Departamentales			%
Total General			%

- **Tipos de contrataciones**

Por ejemplo, los tipos de contrataciones que se usan en Uruguay son los siguientes:

Procedimientos Competitivos:

- Licitación pública
- Licitación abreviada

Contrataciones Directas:

- Compra directa
- Compra directa por excepción
- Convenios Marco
- Pregón (electrónico)

Procedimientos BID

- Monto de las contrataciones

Para poder comparar correctamente los indicadores de los países de la región y así obtener indicadores regionales, es importante definir:

- En qué **moneda** se brindará la información.
- Montos **con o sin impuestos incluidos (IVA)**.

Propuesta de próximos pasos:

1. Hacer un relevamiento de la forma en que se organizan las administraciones y los tipos de contrataciones que existen en cada país miembro de la RICG.
2. Definir la moneda
3. Definir montos con o sin impuestos.

TERCERA PARTE: Aspectos generales para la recolección de información y alianzas

a. Consideraciones de ChileCompra

Los representantes de ChileCompra, Guillermo Burr (Jefe del área de Estudios e Inteligencia de Negocios), David Escobar (Área de Estudios e Inteligencia de Negocios) y Dora Ruiz (Jefe (s) de área Desarrollo de Mercado) aprovecharon la oportunidad para comentar sobre el documento elaborado luego del primer encuentro, considerando que este fue su primer acercamiento al grupo de trabajo.

En tal sentido, la primer observación fue relativa a la cantidad de indicadores propuestos (52), y que debe diferenciarse entre los indicadores que se utilizaran para la comparación entre los distintos países y lo que responder a iniciativas internas, propias de cada país.

A pesar del número de elevado de indicadores, al parecer del equipo chileno, aún no se abraza de forma adecuada, lo que a su juicio, dio origen al sistema de compras de los países de la región: transparencia y probidad. Por lo que se propone en un primer momento, consensuar un grupo pequeño de indicadores que se puedan trabajar, entender y medir por un periodo determinado, y luego avanzar en una segunda instancia.

b. Posibles sinergia con otras iniciativas

Javier Dávila, Especialista Sr. de Adquisiciones del BID, compartió con el resto de los participantes iniciativas similares/complementarias que se están llevando a cabo en este momento.

Básicamente, se han 5 diferentes foros, donde no necesariamente están participando todos los países, no necesariamente obedecen al mismo objetivo, pero el producto, el entregable es muy similar.

1. Red Interamericana de Compras Gubernamentales Grupo de Trabajo sobre Indicadores del Sistema de Contratación Pública
2. Task Force on Public Procurement Revisión MAPS
3. Global Network on Public Procurement
4. Leading Practitioners on Public Procurement Indicadores de desempeño de los SCP
5. Global Partnership for Effective Development Co-operation
Effective Institutions Platform Initiative “Indicators of the Strength of Public Management Systems”

Se destacó la importancia de articular estas iniciativas a fin de poder sumar los resultados en cada una de ellas y poder construir una iniciativa o propuesta común regional.

CUARTA PARTE: Conclusiones y propuestas

a. Conclusiones generales

El cierre del evento estuvo a cargo de la Directora de Colombia Compra Eficiente, quien subrayó que el móvil fundamental de la creación de las agencias de compras públicas es la optimización del dinero público, crear valor por dinero en el sistema de contrataciones públicas, lo cual contiene como una de las dimensiones la transparencia.

Recordó que es fundamental medir lo que se está haciendo, pero también es fundamental la comparación entre los pares, independiente del sistema de país, priorizando los indicadores que permiten medirnos, independientemente del tipo de gobierno o la modalidad de contratación. El objetivo es lograr diseñar indicadores que hablen por sí mismos, y que no se vean afectados por las distintas formas de contratación que puedan existir.

Enfatizó que es fundamental que los indicadores sean resultado del consenso de los países; que nos permitan aprender de ellos. Hizo hincapié en que si los países no están de acuerdo con el conjunto de indicadores propuesto, éste no les será útil.

Se invitó a los participantes a pensar este ejercicio no en términos de comparaciones, sino en términos de nosotros mismos, y cómo lograr compararnos año tras año.

b. Propuestas por parte de los países.

Durante toda la sesión en general, y particularmente en la última ronda de intervenciones, los países formularon una serie de propuestas para someter a consideración del grupo de trabajo, entre las que destacan:

- Alcanzar un lenguaje o nomenclatura común entre los países miembros del grupo de trabajo, para lo cual se propuso crear un subgrupo que se encargue de esta tarea.
- Desarrollar indicadores para medir la competencia de las personas y por ende la capacidad de los entes, ya que la cualidad de los equipos es un factor muy importante para la eficiencia.
- Contar con un Manual para elaborar un sistema de indicadores que pudiera ser aplicable en los países que cuentan con distintos objetivos.
- Consensuar objetivos comunes, ya que varios de los indicadores dependerán de la madurez del sistema de cada país.
- Identificar indicadores que prueben la madurez de los distintos sistemas.
- Establecer un conjunto reducido de indicadores, aplicable a todos los países, independientemente de sus diferencias.