



INFORME FINAL

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

9 y 10 de diciembre de 2013
Bogotá – Colombia

Contenido

1. Introducción.
2. Objetivos.
3. Justificación: un poco respondiendo a la Importancia y necesidad de la temática del taller para la las compras públicas.
4. Relevancia de los casos presentados.
5. Conclusiones y Acuerdos.

1. Introducción

El pasado 9 y 10 de diciembre se llevó a cabo el Primer Encuentro del grupo de trabajo sobre Indicadores en las Compras y Contratación Pública de la Red Interamericana de Compras Públicas (RICG) realizado en la ciudad de Bogotá, Colombia. El encuentro se convirtió en un espacio de intercambio y reflexión sobre la importancia de identificar y diseñar indicadores claves para realizar una metodología de evaluación y revisión de calidad de los sistemas de compras públicas. Esto con el fin de avanzar hacia un modelo regional de calidad de los sistemas.

Al encuentro participaron representantes de las instituciones nacionales de compras de 9 países de Latinoamérica: Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, junto con representantes de la OEA, el BID y el acompañamiento del Banco Mundial y de 2 empresas consultoras: Everest y Gandour Consultores, quienes se desempeñaron como facilitadores del encuentro.

Durante las sesiones se presentó el estado del arte en los países participantes y se discutieron potenciales indicadores, lo cual permitió generar diálogo técnico para la identificación de un set de variables entre todos los países de asistentes.

2. Objetivos

Con base en los siguientes objetivos se diseñó e implementó la agenda del Taller, la cual no hubiera sido posible realizar sin el compromiso y el apoyo de Colombia como anfitrión del evento, a través la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente, quien asumió el rol de liderar el grupo de trabajo.

- Consensuar que aspectos son necesario a tener en cuenta para definir un sistema de compras públicas de calidad. ¿Qué entendemos por un buen sistema de compras públicas en la región?
- Acordar los principales parámetros para analizar el desempeño de los sistemas de compras y contratación pública para los países miembros de RICG.
- Identificar indicadores de gestión de compras públicas utilizados en los países miembros de RICG.
- Identificar las variables que permiten construir un sistema de indicadores capaz de analizar la calidad de los sistemas de compras públicas para los países miembros de la RICG.
- Desarrollar propuesta de objetivos base y modelo de evaluación común para discusión entre países miembros de la RICG.
- Resaltar el valor estratégico de la gestión de compras en el resultado de las políticas públicas.

3. Justificación: Importancia y necesidad de abarcar 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 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 a la hora de analizar el impacto de las reformas implementadas; así como de buscar mejor posicionamiento de las políticas de compras públicas sustentada en resultados respaldados por una metodología establecida y reconocida regionalmente.

4. **Relevancia de los casos presentados** ¹Durante la sesión se trabajo se realizaron las siguientes presentaciones:

a. Paca Zuleta- Colombia Compra Eficiente:

En Colombia el sistema está en tránsito de una función administrativa a un asunto estratégico del funcionamiento del Estado en donde: (1) la compra pública es parte de la política de gasto del Estado; (2) a través de la compra pública se materializan las políticas públicas; y (3) la compra pública permite al Estado entregar bienes y servicios a los ciudadanos. Colombia Compra Eficiente actúa como agente transformador llevando el tema a los altos niveles de decisión del Estado, al comprador público, a los

¹ Insumo tomado del informe presentado por Colombia Compra Eficiente sobre el Encuentro de Indicadores en compras públicas y de las presentaciones realizadas en el durante el encuentro.

proveedores y a la sociedad civil. El sistema está enfocado en medir Valor Por Dinero a partir de 7 objetivos: (i) eficacia, (ii) eficiencia, (iii) economía, (iv) promoción de la competencia, (v) rendición de cuentas, (vi) manejo de riesgo y (vii) publicidad y transparencia.

Colombia Compra Eficiente está en el proceso de construir indicadores para medir el comportamiento del sistema y sus resultados específicos a partir de la información que produce el sistema y de la percepción que de éste tienen los partícipes y la ciudadanía. Los indicadores deben ser realistas, razonablemente medibles y realizables, estar delimitados en el tiempo y responder a criterios de simplicidad y claridad. Además, los indicadores deben tener beneficios equivalentes para todos los partícipes, debe haber una relación positiva entre el valor de la información y el costo asociado a su recolección y la información que los alimenta debe ser actualizada frecuentemente. Finalmente, en el proceso de construcción deben identificarse incentivos indeseados que pueden generar sub o sobre reporte de la información o su manipulación.

En la construcción del modelo Colombia Compra Eficiente ha enfrentado dificultades (1) a nivel de las fuentes de información tales como poca disponibilidad, calidad y cobertura de la información del sistema electrónico de compras y contratación pública y en la formulación de las preguntas para encuestas de percepción, (2) en la identificación del nivel de la medición (sistema, entidad compradora, entidad reguladora) y (3) en la identificación del estado de la transformación.

Las variables son el insumo principal para el cálculo de indicadores por lo cual es necesario establecer parámetros que determinan el proceso de recolección de la información necesaria, unificar los términos, contar con información desagregada para hacer estimaciones precisas y definir detalladamente las variables para hacer asociaciones entre los diferentes indicadores y así aprovechar las sinergias de información, identificar asimetrías en las fuentes utilizadas, y hacer correcciones durante el proceso de medición.

Colombia Compra Eficiente identificó los siguientes criterios para construir indicadores:

- Simplicidad y claridad - precisión del indicador, significado único en su interpretación para todos los partícipes del sistema.
- Beneficios equivalentes - utilidad del indicador para todos los partícipes del sistema.
- Razón información/costo - relación entre el valor de la información y el costo asociado a su recolección.
- Posibilidad de manipulación de la información - identificar posibles incentivos indeseados que pueden generarse con la medición de los indicadores y deriven en sub o sobre reporte de la información.
- Frecuencia y variabilidad - actualización de la información que alimenta el indicador.
- Insumo principal para el cálculo de los indicadores.
- Parámetros que determinan el proceso de recolección de la información necesaria.
- Necesidad de unificar términos.
- Desagregar la información para hacer estimaciones precisas sobre la información existente.
- Definir detalladamente las variables para hacer asociaciones entre los diferentes indicadores para aprovechar las sinergias de información, identificar asimetrías en las fuentes utilizadas, y hacer correcciones durante el proceso de medición.

b. Carlos Ortiz – Gandour Consultores

La presentación propuso respuesta a 3 preguntas sobre indicadores: ¿Qué medir?, ¿Cómo medirlo? y ¿Cómo mejorar el indicador?

Sobre ¿Qué medir?

Se propuso la medición de Valor Por Dinero (VPD) entendida como:

“La combinación óptima de costos (del ciclo de vida) y calidad (conveniencia para su propósito) que cumpla con las expectativas del usuario”.¹ Este concepto se resume en 3 Es:

Economía- entendido como ahorro.

Eficiencia- en el uso de recursos del proceso: dinero, número de personas y tiempo.

Eficacia- entendido como a la satisfacción de las necesidades del cliente interno.

Sobre ¿Cómo medirlo?

Se propuso un método de evaluación de lo micro (los contratos) a lo macro (el sistema) con el fin de (i) asegurar la consistencia y (ii) poder evaluar el desempeño de los sectores a partir de grupos de entidades o por grupos de contratos para evaluar el desempeño por bienes y servicios.

Bajo este método se tienen dos tipos de indicadores: (1) los que sólo requieren datos generales y que se pueden construir sistemáticamente para todos los contratos denominados indicadores censales y (2) aquellos indicadores para los que hay que recolectar información específica de recursos y satisfacción, que se generan de una muestra estadísticamente representativa y denominados indicadores muestrales.

c. Miguel Gandour – Gandour Consultores. Innovar para competir: Elementos Básicos de la Reforma de las Compras Públicas de Colombia.

El país tendrá problemas en su competitividad a largo plazo si no enfrenta su atraso en infraestructura, educación y eficiencia del sector público. Se trata de un problema de innovación pública y para la innovación en el sector público las compras públicas se convierten en un tema fundamental.

Se parte de la premisa de que “lo que se mide, se hace” siempre y cuando esté alineada con el paradigma de Compras Públicas como asunto estratégico y la Arquitectura de las decisiones. En el caso de Colombia en el que ni el paradigma ni la AD están alineados existe un contexto de alto riesgo e incertidumbre que limita las posibilidades de innovación y efectividad en las políticas públicas en general y de la contratación en particular.

Comparado con el caso de Kelman en 1993 en U.S.A se evidencia que mientras él se enfrentaba a una agenda de implementación, en Colombia el reto es transformar la institucionalidad del sector público.

En Colombia se debe transformar el paradigma actual de las Compras públicas:

Paradigma Actual:

Legal
Procedimental
Responsabilidad de funcionarios
Corrupción



Nuevo Paradigma

Estrategia
Valor por Dinero
Gerencia Pública
Conocimiento Técnico

La agenda propone cambios en los 6 elementos que componen la arquitectura de las decisiones: políticas públicas, esquema regulatorio, organización del gobierno, organismos de control, multilaterales, medios y academia. El objetivo de CCE es hacer que esta agenda sea abanderada por el presidente, los altos funcionarios del nuevo Gobierno y la tecnocracia.

d. Alejandro Bonilla Muñoz – México. Sistema de Contrataciones Públicas: Indicadores

El sistema de compras públicas de México se basa en 5 principios dictados por la constitución: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El sistema electrónico CompraNet se enfoca en 3 objetivos para hacerlos cumplir: (1) Contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal en materia de contrataciones, (2) Propiciar la transparencia y seguimiento de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y (3) Generar información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas. El modelo de evaluación está constituido por 52 indicadores que tienen una base factual y están orientados a resultados homogéneos, oportunos y sistematizados que permiten evaluar 7 etapas del proceso de contratación: estrategia de contratación, procedimientos, partidas desiertas, excepciones, proposiciones, contratos, análisis de bienes y servicios, avance de lo contratado, plazos de procedimiento y uso de la plataforma.

Los compromisos de CompraNet para el 2015 incluyen (1) Mejorar CompraNet mediante la inclusión de los principios de Contrataciones Abiertas. Incluyendo en la plataforma los resultados de la investigación de mercado; los datos relevantes del contrato y sus modificaciones; el documento de aceptación a satisfacción del bien, servicio u obra; el registro de pago y, en su caso, las penas convencionales o deductivas por incumplimiento de contrato y (2) Evaluar para Mejorar el Proceso de Compras Públicas, aplicando una encuesta anual que permita calificar y “rankear” a las dependencias y unidades compradoras.

e. Oriana Galland – Uruguay. Observatorio de Compras Públicas

El Observatorio es una herramienta de análisis y difusión de las características y desempeño de las compras públicas de Uruguay. Tiene como objetivos (1) Promover la mejora de gestión y la transparencia, (2) Producir información necesaria para la generación de políticas públicas y la definición del marco normativo, (3) Facilitar la capacitación de los integrantes del sistema de compras públicas, (4) Brindar amplio acceso a la información generada y (5) Comparar el desempeño del país en materia de compras públicas en relación al desempeño regional.

El proyecto se enfoca en el diseño y puesta en producción de una herramienta que permita el análisis de la información desde diferentes perspectivas y facilite su publicación a través del uso de herramientas web y en la generación de un repositorio efectivo para la obtención, análisis, preparación y difusión de la información de compras públicas.

Actualmente se está levantando la Línea Base año 2012 y el análisis de la información supone la elaboración de indicadores proyectados para 4 categorías: Mercado, gestión, proveedores y productos.

El proyecto busca avanzar en (1) la determinación de valores objetivo, (2) el análisis de la gestión con metas por tipo de procedimiento, (3) la integración con el Observatorio Regional y (4) la incorporación a la plataforma del análisis de gestión con los nuevos instrumentos (convenios marco, pregón, apertura electrónica) a medida que se van implementando.

f. Juan Fernando Aguirre – Ecuador. Incidir en políticas públicas y contar con información adecuada para tomar decisiones.

El sistema de compra pública es un importante gestor de las políticas públicas que impactan el desarrollo social y económico, bajo un enfoque nacional o territorial. En línea con lo anterior, es fundamental tener información para calcular estadísticas e indicadores de compras que guíen las decisiones que desde el sistema apoyan la materialización de las metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, y en el caso de Ecuador, del Plan Nacional del Buen Vivir. Para contar con datos íntegros y oportunos es necesario estandarizar y validar la información de la ejecución del proceso de contratación utilizando herramientas tecnológicas como los Módulos Facilitadores de la Contratación Pública (MFC) implementados por el SERCOP en Ecuador. Adicionalmente el SERCOP se encuentra trabajando en diversas iniciativas, entre las cuales se encuentran la estandarización de fichas técnicas de productos de común utilización, compra sostenible, agregación de demanda entre países, cero papel, certificación de proponentes y la evolución del portal electrónico.

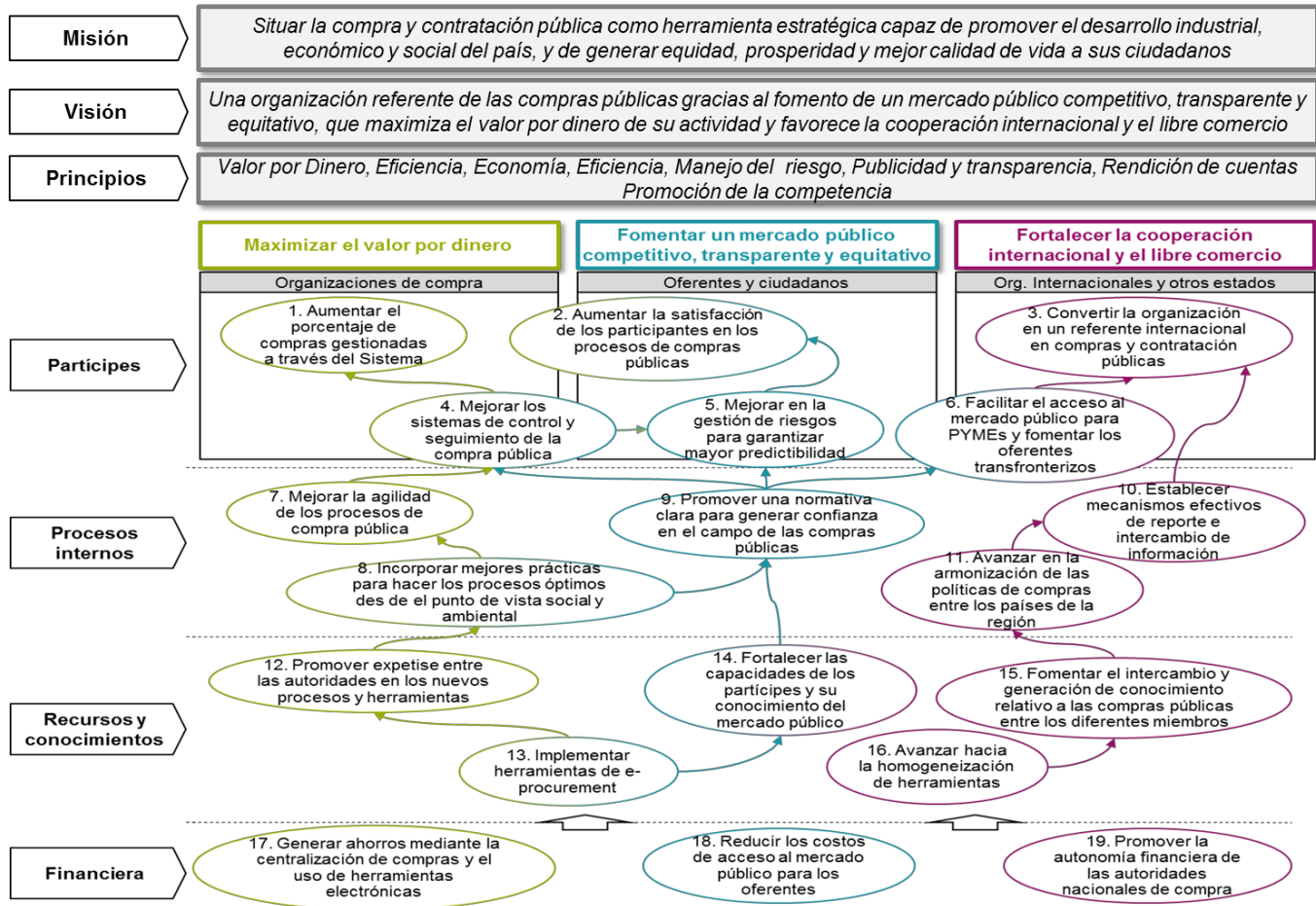
g. Marta Cano – Everis. Concretar la estrategia para medirla. Mapa estratégico de objetivos

Para poder medir la consecución de la estrategia de una organización hay que alinear su misión y su visión estratégica a alto nivel con objetivos e indicadores concretos y tangibles. En este sentido es importante destacar que la misión y visión del sistema de compras debe corresponder a cada una de las organizaciones de los estados miembros de la RICG, pero todos ellos deben ser capaces de traducir la estrategia a alto nivel a términos operativos para asegurar que avanzan en su cumplimiento.

La mejor manera de traducir y organizar los objetivos es a través de un mapa estratégico soportado en indicadores que permitan hacer el seguimiento al grado de cumplimiento de esos objetivos.

El mapa estratégico se utiliza para describir de manera sintética y visual aquello que quiere conseguir una organización y es una potente herramienta de comunicación de los objetivos hacia la propia organización y hacia las partes interesadas. Los objetivos se pueden organizar desde diferentes perspectivas interrelacionadas y en base a las líneas estratégicas definidas con anterioridad.

Ejemplo: Propuesta de mapa estratégico de objetivos para una autoridad nacional de compras



h. María Eugenia Roca – BID. Indicadores de desempeño y Business Intelligence en adquisiciones financiadas por el BID

Cada año las operaciones financiadas por el BID en la región generan entre 20.000 a 30.000 contratos por un valor de 3 a 4 billones de dólares americanos.

A lo largo del ciclo de proyecto, el Banco realiza evaluaciones del sistema nacional y de los proyectos

en 3 etapas: (1) programación y estrategia de país (2) identificación y preparación del proyecto (3) ejecución y supervisión del proyecto.



Tomado de la presentación.

En el marco de continuar mejorando la ejecución de los proyectos y el logro de resultados, el Banco realizó un estudio para analizar los aspectos de adquisiciones que pueden estar afectando la eficiencia de las operaciones que financia.

El estudio argumenta que el 26% de los proyectos de inversión del sector público financiados por el Banco registra demoras relacionadas con adquisiciones e identifica nueve factores principales relacionados con estas demoras²:

1. Procedimientos o Flujos internos del Organismo Ejecutor del proyecto.
2. Proceso de planificación del Organismo Ejecutor del proyecto.
3. Nivel de experiencia y capacidad del Organismo Ejecutor.
4. Estimación de la duración del proyecto.
5. Escasa participación de contratistas y proveedores.
6. coordinación entre las partes interesadas.
7. controles previos del país a los procesos de adquisiciones.
8. Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del Organismo Ejecutor del proyecto.
9. Nivel de madurez de los proyectos.

² Disponible en

http://publications.iadb.org/handle/11319/6019?scope=123456789/11&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=0&query=adquisiciones+y+eficiencia+operativa&group_by=none&etal=0

Para enfrentar estos hallazgos el Banco formula un plan de acción que reenfoca la atención en las etapas previa (Diseño y planificación) y post (gestión de contratos) al proceso de selección y adjudicación, con el fin de mejorar la eficiencia y efectividad en la ejecución de los proyectos. Entre las iniciativas que derivan de este plan, se encuentra el desarrollo de una serie de indicadores del mercado de compras públicas, y otro set de indicadores de desempeño de las operaciones financiadas por el Banco, con el fin de contar con información sistematizada para atender de mejor forma las necesidades específicas del proyecto y del país y mejorar la manera en que el Banco trabaja. .

Nota: Para información en detalle sobre las presentaciones realizadas, favor dirigirse al siguiente link: [Primer Encuentro del grupo de Trabajo de la RICG sobre indicadores en las Compras Públicas.](#)



Video realizado por Colombia Compra Eficiente

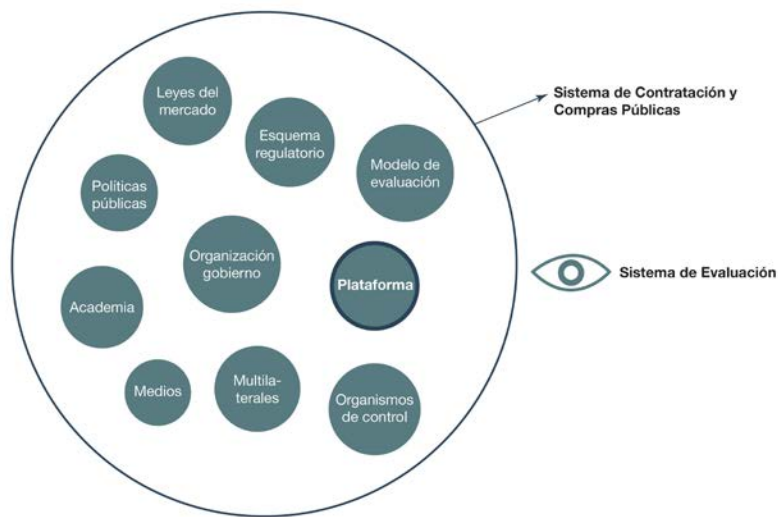
6. Conclusiones del taller y Acuerdos

a. *Sobre las definiciones de sistema y el objetivo del encuentro.*

Con el fin de facilitar el diálogo y las discusiones se acordó diferenciar 3 conceptos:

- *Sistema de Compras y Contratación Pública:* Se refiere al sistema como un todo compuesto por las partes que tienen incidencia sobre el mismo. Esto incluye las políticas públicas en compras y contratación, el esquema regulatorio (normas de contratación), la organización del gobierno, los organismos de control, los multilaterales, la academia, los medios, la plataforma, las leyes del mercado y el modelo de evaluación, entre otros.
- *Modelo de Evaluación:* Se refiere a los indicadores que evalúan el desempeño del sistema de compras y contratación pública.
- *Plataforma:* Se refiere a la plataforma electrónica que puede ser transaccional, y que sin ser la única posible constituye, la fuente primaria de información.

La siguiente imagen ilustra las relaciones del sistema:



b. Sobre los Objetivos del Modelo de Evaluación.

La primera sesión de trabajo giró alrededor de la pregunta: **¿Qué es un buen Sistema de Compras Públicas?**

Esta pregunta fue resuelta en 3 grupos de trabajo, por separado.



En la plenaria se acordaron 6 objetivos del sistema general y que el modelo de evaluación se concentrara en:

1. Eficiencia.
2. Transparencia.
3. Competencia.
4. Desarrollo.
5. Eficacia.
6. Sostenibilidad.

c. Sobre el método de evaluación: de lo micro a lo macro.

Con el fin de (i) asegurar la consistencia y (ii) poder evaluar el desempeño de los sectores a partir de grupos de entidades o por grupos de contratos para evaluar el desempeño por bienes y servicios, se acordó trabajar en un modelo de evaluación construido desde lo micro (los contratos), que permita medir el VPD de los contratos, el VPD generado por las entidades y el VPD generado por el Sistema de Compras y Contratación Pública.

d. Sobre la diferencia entre Estadísticas Descriptivas e Indicadores.

Como base de estudio se utilizan estadísticas descriptivas a partir de las cuales se construyen los indicadores. Las estadísticas descriptivas son datos del sistema recolectados principalmente a través de la plataforma tales como el valor total de los procesos, el número total de los procesos, el número total de entidades, el número total de proveedores, etc. Los indicadores son diferentes combinaciones de estos módulos de datos estadísticos.



e. Sobre la necesidad de diferenciar los Indicadores de las Causas.

Los indicadores revelan información de cómo vamos pero no de por qué vamos así. Son útiles para saber si el sistema cumple con sus objetivos y para hacer comparaciones entre países, sectores o entidades, pero es necesario entender la limitación de la utilidad de los indicadores y complementar la medición con un estudio de causas que permita a los entes reguladores planear acciones estratégicas para mejorar el sistema.

Entender las causas en los 3 niveles del sistema (Contratos, entidades y nacional) permite formular acciones a nivel del proceso de contratación, la capacidad organizacional de las entidades y el sistema general y sus instituciones.

f. Lista potestativa de indicadores para hacer el sistema más robusto.

Con el fin de que cada país avance en la constitución de su modelo de evaluación se consolidó en la segunda sesión una lista de indicadores orientada a medir los 6 objetivos acordados. Es una lista para que cada país utilice como referencia e implemente los indicadores más apropiados según su avance actual en el sistema, sus políticas públicas y objetivos específicos como país.

La siguiente tabla ilustra la lista de indicadores mencionados:

1. EFICIENCIA	2. TRANSPARENCIA	3. COMPETENCIA	4. DESARROLLO
Numero de procedimientos Fracasadas o desiertas/total de procedimientos.	Montos de los Contratos Publicados en relación al presupuesto de Compra.	Cantidad de Oferentes por procesos. Cantidad de Contratistas Adjudicados.	Cantidad y monto del presupuesto de Compra y Contrataciones procesos a beneficio de Mipymes o Industria Nacional.
Tiempo de proceso por modalidad y naturaleza en cada Etapa del mismo.	Publicidad del Plan Anual de Adquisiciones.	Participación de oferentes (Mipymes y extranjeros, oferentes plurales y producción Nacional.) valor y cantidad de contratos.	Números de proveedores que se incorporaron al Sistema de compras públicas.
Recursos Humanos y capacidad Técnica de los recursos. (Comparado con No. De contrato y valor).	Publicidad oportuna de todos los documentos de proceso.	5. EFICACIA (percepción)	De contratos empatados cuantos adjudicados a MIPYMES u otras preferencias.
Numero y monto de contratos por acuerdo Marco/total de contratos	Documentos del proceso entendibles de fácil interpretación. (Percepción)	Bienes que llegaron a tiempo, con la calidad y cantidad especificada	Cantidad de Contratos aplican la Reserva de Mercado a Mipymes.
Medir el tiempo de respuesta a las Impugnaciones y controversia oportunamente.	Publicidad oportuna en un Portal Único.	Proveedores que entendieron las especificaciones de los pliegos.	6. SOSTENIBILIDAD
Cantidad y monto de Contratos Ejecutados en relación a lo planeados.	Publicidad Oportuna de enmiendas o respuestas en el proceso de Compras.	Oportunidad de comunicación con la entidad contratante.	N° de contratos/monto que incluyen productos que poseen fichas técnicas con especificaciones que cumplan con sustentabilidad.
		N° de contratos cumplidos con respecto al total de los contratos	N° de proveedores que participan en procesos de adquisiciones que tiene productos sustentables

Nota:

Vale destacar la participación del Banco Mundial, quienes desarrollaron una evaluación de los indicadores propuestos dentro de este Primer encuentro del grupo de Trabajo. Documento anexo.