

Informe Secretaría Técnica

IV Encuentro sobre Indicadores en las Compras Públicas

9 de Julio 2015, modalidad virtual, oficinas nacionales del BID

Antecedentes:

El Grupo de Trabajo sobre Indicadores del Sistema de Compras y Contratación Pública se integró durante la IX Conferencia Anual de la RICG, celebrada en septiembre de 2013 en Montevideo, Uruguay en la que se planteó la necesidad de desarrollar, con base en una metodología establecida y reconocida regionalmente, un conjunto de indicadores de compras públicas que ofrezca una mirada comprensiva del desempeño de los Sistemas de Compras Públicas en los países de la Región, procurando un consenso sobre los aspectos a tener en cuenta al analizar el impacto de las reformas implementadas en esta materia, así como facilitar el mejor posicionamiento de las compras públicas dentro de la Agenda nacional.

El I Encuentro del Grupo de Trabajo se realizó en la ciudad de Bogotá, Colombia los días 9 y 10 de diciembre de 2013 y fue organizado y financiado conjuntamente por la RICG, a través de los organismos internacionales que forman parte de ella, con la colaboración y liderazgo de Agencia Colombia Compra Eficiente. En esa oportunidad el Grupo de Trabajo decidió avanzar en sus tareas a través de video conferencia, con el apoyo de la RICG y el BID, la cual tuvo lugar el 7 de Mayo de 2014.

En diciembre de 2014 se llevó a cabo en Quito, Ecuador, el III Encuentro del Grupo de Trabajo en el cual los países miembros del Grupo identificaron las dimensiones del sistema de contrataciones públicas (SCP) susceptibles de medición y propusieron y seleccionaron un conjunto de indicadores de desempeño del SCP.

Este trabajo se plasmó en la elaboración del Informe Final realizado por el facilitador externo, el cuál se pone a consideración del Grupo de Trabajo para su validación y cierre del ejercicio.

IV Encuentro sobre Indicadores en las Compras Públicas:

El IV Encuentro sobre Indicadores en las Compras Públicas fue organizado por la RICG, a través de la OEA y el BID, con el fin de validar el informe final del grupo de trabajo; analizar la disponibilidad de la información necesaria para la elaboración de los indicadores propuestos y mecanismos para su recolección; y hacer una puesta en común de iniciativas nacionales. El encuentro se realizó de manera virtual, a través de las oficinas nacionales del BID, el pasado 9 de Julio de 2015.

Al taller participaron funcionarios de las instituciones nacionales de compras y contrataciones públicas (CCP) de los siguientes 9 países: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. [Ver lista de países participantes.](#)

Desarrollo de la agenda:

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

- Revisión del Informe.
- Recolección de la información sobre indicadores.
- Experiencias países: Colombia y Costa Rica.
- Próximos pasos.
- Conclusiones.

Durante la sesión, **México** realizó la presentación del Informe e hizo hincapié en que el documento ordena y pone en blanco y negro muchas de las deliberaciones que se han llevado a cabo a lo largo de las sesiones del grupo de trabajo, al igual que da respuesta a los siguientes planteamientos:

¿Para qué?

- Para medir los avances o desvíos respecto de los objetivos definidos para nuestro sistema de contratación pública se hace necesario realizar una recopilación sistemática de datos estructurados bajo la forma de indicadores.
- El objetivo de la RICG no es realizar un ranking entre los países, sino poner a disposición un mecanismo para conocer y en consecuencia mejorar le sistema en cada país.
- La información con la que se alimentan los indicadores preferiblemente derivarán de las plataformas informáticas de cada país.

¿Cómo?

- Los indicadores deben ser específicos, medibles, alcanzables y reales.
- Poder ser medidos en el tiempo (cada año fiscal).
- Garantizar beneficios para los países.
- Con beneficio razonable con respecto a los costos de obtener la información.

¿Con qué?

5 dimensiones (52 indicadores):

1. Eficiencia.
2. Eficacia.
3. Competencia.

4. Transparencia.
5. Desarrollo.

Destacó que el documento contiene una estructura y contenido diseñado para que cualquier persona que no haya participado en las discusiones de los otros encuentros pueda entender el avance en el tema, y disponga de los elementos necesarios para incorporarse en la generación de indicadores. Además, es un documento que puede resultar como una referencia de consulta recurrente debido al rigor académico con que se describen conceptos asociados a la recopilación, producción y análisis de indicadores como:

- Unidad de análisis.
- Variables.
- Indicadores.
- Matriz.
- Clasificación de indicadores.
- Fases del desarrollo de un sistema de indicadores.

Mencionó que como resultado de la reunión de Ecuador *se alcanzó consenso en 15 indicadores asociados a las siguientes 5 dimensiones:*

1. Eficiencia (6 indicadores): 3 descriptivos cuyo resultado es muy relevante para la evaluación de estrategias de contratación:
 - Porcentaje del gasto ejecutado bajo la modalidad de convenio marco.
 - Porcentaje del gasto ejecutado bajo la modalidad de subasta inversa.
 - Porcentaje del gasto ejecutado bajo la modalidad de compras corporativas.Otros 3 que reflejan avances en los elementos totales de la salud de un sistema:
 - Variación porcentual de nuevas unidades económicas registradas (potenciales).
 - Porcentaje de procedimientos desiertos.
 - Porcentaje de procedimientos transados mediante medios electrónicos.
2. Eficacia (1):
 - Porcentaje de procedimientos cancelados o fracasados.
3. Competencia (3):
 - Porcentaje de contratos y de presupuesto adjudicados por Licitación Pública Nacional, Internacional y No Competitivos (excepción a las licitaciones).

- Cantidad promedio de ofertas por procesos sin número obligado de competidores.
 - Porcentaje de nuevos proveedores (unidades económicas) adjudicados.
4. Desarrollo (3):
- Difusión del uso de preferencias.
 - Porcentaje de contratos y de presupuesto ganados por las medias y pequeñas empresas.
 - Variación porcentual de nuevas medias y pequeñas empresas registradas (potenciales).
5. Transparencia (2):
- Publicación de planes anuales de adquisición.
 - Publicación de información relevante del contrato.

Como indicadores a discutir quedaron otros 15:

1. Eficiencia (7):
- Porcentaje de adjudicación del gasto.
 - Porcentaje de ahorros.
 - Tiempo de resolución promedio de las impugnaciones administrativas cerradas.
 - Porcentaje de impugnaciones procedentes sobre el total de impugnaciones presentadas.
 - Tiempo promedio para impugnar.
 - Porcentaje de contratos renegociados con ampliación del monto respecto al monto presupuestado.
 - Desviaciones del tiempo de pago respecto de la obligación legal desde la recepción conforme.

Temas que en muchos casos la información no está disponible de primera mano para las agencias de contratación pública o cuyo costo de obtención sería mayor al beneficio del dato.

2. Eficacia (4):
- Porcentaje de Bienes y Servicios entregados a tiempo.
 - Porcentaje de Bienes y Servicios que cumplen con la cantidad especificada en el contrato.
 - Porcentaje de Bienes y Servicios que cumplen con los requerimientos/especificaciones técnicas de calidad especificadas en el contrato.
 - Porcentaje de contratos penalizados.

3. Competencia (1):
 - Concentración del mercado: tema complicado desde su definición.
4. Desarrollo (2):
 - Porcentaje de contratos a empresas locales.
 - Variación en el tamaño de las empresas.
5. Transparencia (1):
 - Porcentaje de impugnaciones resueltas que se publican o se ponen a disposición del público.

Como indicadores no consensuados 10:

1. Eficiencia (4):
 - Nivel de satisfacción del comprador.
 - Peso de los diferentes procedimientos de contratación de los recursos humanos a staff (estimado mediante muestreo).
 - Porcentaje ejecutado de los recursos presupuestados.
 - Precio promedio de las garantías seriedad de las ofertas.
2. Eficacia (2):
 - Porcentaje de procedimientos que cumplen con el cronograma original.
 - Cantidad de días promedios entre la presentación y la convocatoria.
3. Competencia (2):
 - Porcentaje de contratos ganados por unidades económicas extranjeras y porcentaje de monto.
 - Porcentaje de unidades económicas adjudicadas respecto al total de unidades económicas registradas en el sistema.
4. Desarrollo (0): No hubo indicadores no consensuados.
5. Transparencia (2):
 - Peso del monto de los procedimientos publicados en el sistema electrónico.
 - Peso del monto de los procedimientos publicados en el Portal de Compras Públicas.

En complemento a la presentación de México sobre el estado del informe, Chile realizó una síntesis de los comentarios y acuerdos obtenidos de la siguiente manera:

Aspectos Generales del Documento:

- A. Mencionó que el verdadero valor del sistema de indicadores reside en ser un componente importante para llevar a los sistemas de compra a convertirse en aquello que realmente se quiera que sean, de acuerdo a las definiciones estratégicas de cada país.

Siguiendo con lo anterior, no concuerda con la afirmación de la página 1 del Informe, primer párrafo donde se dice que “El desarrollo de un sistema de indicadores es un componente fundamental en el proceso de seguimiento de proyectos”. Considera que esta frase se encuentra inspirada en Mosse y Sonthimer (pág. 7, 1996)¹, los cuales desarrollan el documento con el objetivo de que el Banco Mundial pueda seguir el desarrollo de los proyectos financiados por el Banco. No es el caso del presente set de indicadores, y, más aún, si así fuera, intuye que el set de indicadores a elegir sería distinto del que se presenta en el documento.

- B. El informe contiene una síntesis con las conclusiones a las que ha arribado el grupo de países que trabajó el tema de un sistema de indicadores en Quito, Ecuador, durante noviembre de 2014.

Más allá de la síntesis, el informe también ordena, complementa y clasifica el conjunto de indicadores, de manera sintética, dedicando secciones separadas para aquellos indicadores en los que se alcanzó consenso, los que se encuentran bajo discusión y en los que no se alcanzó consenso, y proponiendo formas de perfeccionar los conceptos y de mejorar la *forma en que se operacionalizan* los mismos.

- C. También, y esto es tan relevante como lo anterior, propone fórmulas de cálculo que servirán de base común para cada uno de los indicadores seleccionados por el grupo, aunque algunas de ellas requieren de más desarrollo (confusiones de cardinalidad con número: por ejemplo, en el indicador “indicador Cantidad Promedio de ofertas por proceso sin número obligado de competidores”, pág. 39 del informe, lo que no conducirá a una estimación del promedio), pero hasta que no se enfrente la tarea de medirlos, tal vez sea innecesario entrar en mayor detalle.

Aspectos NO Abordados en el Informe

- A. No cabe duda que para el país X medir el conjunto de 15 o 22 indicadores consensuados será beneficioso, per se. Pero también es cierto que el país Y se beneficia de la medición que haga el país X de sus indicadores. Así se tiene la posibilidad de realizar una comparación con el mismo, y aprovechar la experiencia ganada y construida por otro país de la Red.

Pero para que las mediciones de cada país sean beneficiosas para el resto del grupo de la RICG, en el sentido antes señalado, se requiere una adecuada comprensión de cómo funciona cada uno de los sistemas de compra; es decir, una descripción orientada a entender el modelo de negocios de los sistemas de compra de cada uno de los países de la Red.

¹ Mosse y Sonthimer (1997). Performance Monitoring Indicators, The World Bank, Technical Paper n. 334.

² La diferencia entre 15 y 22 se debe a mediciones en términos de valor y cantidad en varios indicadores.

Igualmente, Chile consideró necesario conocer cuestiones tales como las siguientes:

- Proporción de las compras públicas respecto al PIB del país.
- Monto total de las compras en los últimos períodos (por ejemplo, tres períodos).
- Grado de obligatoriedad de uso del sistema.
- Sistema, ¿es gratuito para proveedores y entidades públicas?
- Sectores incluidos y excluidos de las compras públicas (por ejemplo, se incluyen o no empresas públicas, obras, compras de otras materias que no son de bienes y servicios)³
- Uso de medidas para favorecer a las empresas de menor tamaño.
- Procedimientos de compra disponibles (licitaciones, subastas inversas, convenios marco, opción de compra, etc.)

Sugirió que una futura edición del Informe podría considerar un capítulo de implementación del sistema de indicadores, donde pudieran haberse abordado las consideraciones prácticas de llevar a cabo una medición de este tipo.

- B.** Es fundamental para tener buenos indicadores, que los datos provistos sean verídicos. Por lo general, estos se encuentran sujetos a manipulación estratégica de parte de quienes los proveen. El documento debiera poner en alerta de esta situación a los países y hacer algunas sugerencias en la dirección de crear algunos mecanismos eficaces para la mitigación de este comportamiento y detección del mismo.

Aspectos que requieren una redefinición

1. Imputación de datos faltantes: expone la forma estándar de imputación de datos faltantes en encuestas, y no en datos administrativos, como son que estamos trabajando en este documento, de ello se deducen varias consecuencias. La metodología expuesta está inspirada en salvar este problema en conjuntos de datos recogidos mediante encuestas por muestreo, donde se producen “no respuestas” que no se encuentran previstas en el diseño de un cuestionario. El problema es que el tipo de información faltante en datos administrativos –los de los sistemas de compra- suele tener un carácter muy distinto al de encuestas por muestreo.

Algunas diferencias son: i) que faltarán registros completos, y no sólo “variables” del registro; esto es, la observación simplemente no existe; y más importante aún, ii) que suelen tener un carácter fuertemente correlacionado con quien genera (o debiera haber generado) el dato. Debe recordarse que no se trata de datos de muestra, sino que censales, y por lo tanto el tratamiento de los mismos

³ Fondo Monetario Internacional (2001), Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.

para salvar estas dificultades debe ser diferente. Dado i) la imputación *hot deck*⁴ y otras de las habituales, son inaplicables. En tanto ii) puede ser ocupado de forma que el impacto sea menor que el que tiene en datos de muestra.

Chile considera necesario realizar revisión de esta sección en base a la diferencia entre tipos de datos que se expuso, a fin de presentar procedimientos prácticos que enfrenten los problemas reales derivados de trabajar con datos administrativos censales. Por último, cabe destacar que trabajar con datos imputados requiere una capacidad importante de manejo de varias bases de datos para el mismo conjunto de datos. Dada la creciente capacidad de computación, también existe la alternativa de *bootstrapping*⁵ para datos faltantes.

2. Ahorro: La propuesta presentada por BID para medir ahorro tiene problemas de especificación, esto es, no resuelve el problema de qué debe entenderse por, y cómo debe calcularse, el “precio de referencia”. Por lo tanto el indicador propuesto no representa una alternativa que pueda implementarse, a no ser que ya se tuviera resuelto el problema de la “referencia” o precio “de mercado”. Por lo tanto este es el punto principal a discutir en ahorro por precio en un futuro.

Como parte del ejercicio, los demás países participantes del taller virtual expresaron sus comentarios al documento de la siguiente manera:

- El Documento es un buen inicio para los países que no han desarrollado aún indicadores. (Rep. Dominicana, Paraguay)
- Recoge de manera general lo que es un sistema de compras y tiene mucha utilidad ya que anteriormente no se habían realizado ejercicios para la medición de indicadores. (Rep. Dominicana).
- Contiene información acertada tanto en indicadores como en dimensiones. (Colombia)
- Algunos países manifestaron que presentan inconvenientes con la categorización de las empresas por lo que no podrían aplicar el indicador desarrollado. (Uruguay, Rep. Dominicana, Paraguay, Perú)
- Excelente ejercicio para recopilar datos y buenas prácticas como experiencias internacionales. (Chile, Rep. Dominicana, Uruguay)
- Varios de los países manifestaron el desafío para la recolección de datos al interior de sus países. (Chile, Paraguay, Uruguay, Rep. Dominicana)

Posterior a este espacio de discusión, se presentaron los siguientes casos de Colombia y Costa Rica, como experiencias relevantes en la región en el tema de Indicadores:

- [Caso Colombia.](#)
- [Caso Costa Rica.](#)

⁴ El procedimiento Hot Deck es un método para ajustar conjuntos de datos cuando hay datos faltantes.

⁵ El bootstrapping (o bootstrap) es un método que se utiliza para aproximar la distribución en el muestreo de un estadístico. Se usa frecuentemente para aproximar el sesgo o la varianza de un análisis estadístico, así como para construir intervalos de confianza o realizar contrastes de hipótesis sobre parámetros de interés.

Considerando la necesidad de continuar con el ejercicio para recopilar e implementar los indicadores consensuados por cada país, se identificaron los **próximos pasos a seguir**:

1. Incorporación de un Panel sobre Indicadores en la XI Conferencia Anual de la RICG, para presentar los resultados obtenidos en el grupo de trabajo.
2. Se consensó continuar con el ejercicio de recopilación de datos al interior de cada país, basado en un documento estándar, para luego ser consolidados y publicados.
3. México se ofreció a enviar una propuesta de metadatos relacionando la dimensión e indicadores consensuados.
4. Chile se ofreció a diseñar una ficha descriptiva para que los países empezaran a recopilar su información.
5. La RICG recibirá la información para la publicación de la misma.

Conclusiones:

En general, se manifestó que las actividades del grupo de trabajo fueron un excelente ejercicio para cada país y para compartir las buenas prácticas de aquellos países que han desarrollado indicadores en el tema.

Se consideró que los encuentros del grupo de trabajo fueron importantes para generar un consenso regional en indicadores para los sistemas de compras públicas.

Con respecto al informe final se concluyó lo siguiente:

- Recoge claramente avances y logros del grupo de trabajo.
- Relaciona claramente elementos que los países han manifestado.
- Presenta beneficios para los países ya que permite adoptar recomendaciones.

Finalmente, se concluyó que con este IV Encuentro, se da por cerrado el grupo de trabajo organizado por la RICG sobre indicadores en compras públicas y que los países continuarán desarrollando los próximos pasos acordados.