



Organización de los  
Estados Americanos



# Evaluación del Impacto y de los Beneficios de las Reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe

---

Washington, D.C., julio de 2013

---

# Evaluación del Impacto y de los Beneficios de las Reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe\*

Esta versión: julio 31, 2013

*Javier Dávila Pérez\**

Banco Interamericano de Desarrollo  
Organización de los Estados Americanos  
Red Interamericana de Compras Gubernamentales

## Resumen

En este trabajo se evalúan tanto el impacto como los beneficios resultantes de los procesos de reforma a los sistemas nacionales de contratación pública en América Latina y el Caribe en los últimos diez años. Se identifican y destacan resultados y efectos mixtos en materia de transparencia, eficiencia de los procesos y gestión de las adquisiciones, eficacia del mercado y de los procedimientos de contratación, fomento del emprendimiento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como innovación e incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas. Otros resultados asociados a la apertura de mercados, desarrollo de plataformas electrónicas para las contrataciones públicas, competencia, establecimiento de mecanismos de monitoreo y control, profesionalización de la función de adquisiciones y administración de riesgos en las contrataciones públicas son también analizados.

## Abstract

In this paper, we evaluate both the impact and the benefits of the reform processes to national procurement systems in Latin America and the Caribbean over the last ten years. We found mixed effects on transparency, efficiency of processes and procurement management, market efficiency and procurement procedures, promotion of entrepreneurship and supporting small and medium enterprises, and innovation and incorporation of sustainability criteria in public procurement. Other results associated with the opening of markets, development of electronic platforms for public procurement, competition, establishment of monitoring and control mechanisms, professionalization of the procurement function and risk management in public procurement are also analyzed.

*Clasificación JEL: H57, H83*

*Palabras clave: adquisiciones; contrataciones públicas; compras de gobierno; reformas; evaluación de sistemas de compras y contrataciones públicas*

---

\* Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan la opinión o políticas de las instituciones de afiliación y patrocinadoras del mismo.

\* PhD en Ciencias Financieras por el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Email: javierdavidaperez@gmail.com Tel. +52(155) 29433356 Skype: javier.davila.perez

# Evaluación del Impacto y de los Beneficios de las Reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe

	Página
Introducción	4
1. Resumen Ejecutivo	6
2. El proceso de reforma a los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe	16
2.1 Marco analítico	16
2.2 Contrataciones públicas en América Latina y el Caribe	17
2.3 El marco regulatorio	19
2.4 Principios y objetivos de las contrataciones públicas	22
2.5 Naturaleza, magnitud y alcance de las reformas en los sistemas de contratación pública	25
2.6 Fortaleza institucional de las contrataciones públicas	28
3. Principales resultados de los procesos de reforma	33
3.1 Transparencia	36
3.2 Eficiencia de los procedimientos de contratación y de la gestión de las adquisiciones	41
3.2.1 Estrategias de contratación para mejorar la eficiencia de las adquisiciones	42
3.2.2 Eliminación de costos de transacción	47
3.3 Eficacia del mercado y de los procedimientos de contratación	47
3.4 Política estratégica de contrataciones públicas	52
3.4.1 Emprendimiento y apoyo a Mipymes	54
3.4.2 Innovación en las compras públicas	59
3.4.3 Compras sostenibles y apoyo a grupos vulnerables	61
3.5 Otros beneficios	63
3.5.1 Sistema electrónico de contrataciones públicas	63
3.5.2 Competencia y apertura de mercados	66
3.5.3 Administración de riesgos y mecanismos de monitoreo y control	69
3.5.4 Evaluación del desempeño en las contrataciones públicas	72
3.5.5 Profesionalización de la función de adquisiciones	74
4. Nuevos retos y desafíos	75
5. Conclusiones y recomendaciones	77
6. Referencias	81

## Introducción

A lo largo de la última década, los países de América Latina y el Caribe han sido muy activos en el fortalecimiento de sus sistemas nacionales de contratación pública, en particular mediante reformas a la regulación y a la estructura institucional, la introducción de nuevas modalidades y estrategias de contratación orientadas a la promoción de la transparencia y agilización de los procesos de compra, la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en la gestión de los procedimientos de compra y contratación, así como mediante la adopción de una política de contratación pública dirigida a la consecución de objetivos estratégicos de los gobiernos. Este esfuerzo ha permitido reducir la brecha con respecto a los estándares internacionales y las denominadas mejores prácticas. No obstante la relevancia del proceso regional de reforma, hasta la fecha no han sido documentados sus resultados en términos del logro de objetivos finales tales como transparencia, competencia, eficacia y eficiencia, ni su impacto en el desarrollo social y económico.

Así pues, que este documento versa sobre los resultados de las reformas a los sistemas nacionales de contratación pública en América Latina y el Caribe. Se sintetizan, de manera cualitativa y cuantitativa, el impacto y los beneficios de las reformas introducidas a los sistemas de contrataciones públicas en doce países de la región cuidadosamente seleccionados para tener una muestra representativa de casos y poder formular algunas generalizaciones y conclusiones a partir de los datos e información disponible.

El objetivo del estudio que se reporta en el documento es la producción de conocimiento sobre el impacto de las reformas mencionadas, a partir de la evidencia cuantitativa y cualitativa, destacando casos exitosos, buenas prácticas y estrategias utilizadas para enfrentar los retos en la implementación de cambios significativos.

A diferencia de las evaluaciones de los sistemas nacionales realizadas por la OCDE y/o por otros organismos multilaterales, en las que se parte de una línea base para diversos indicadores que es comparada con un segundo momento a fin de valorar los avances en rubros o pilares que caracterizan al sistema de contrataciones públicas en su conjunto, en este estudio se recurre a una metodología distinta, en donde a partir de los cambios y reformas introducidas por cada país se identifica, valora y pondera el impacto producido por dichas transformaciones, valiéndose de datos, pero también de percepciones que nos han permitido tener un conocimiento inicial del grado de penetración y socialización en las estructuras administrativas de los gobiernos y en otros actores de la sociedad.

Para la elaboración de este documento se utilizaron diversos estudios y análisis elaborados por especialistas en la materia, evaluaciones de organismos multilaterales, estudios temáticos regionales, datos estadísticos y valoraciones cualitativas obtenidas de fuentes públicas, tales como las agencias normativas-reguladoras de las contrataciones públicas, entidades de gobierno, unidades compradoras y organizaciones de la sociedad civil, principalmente agrupaciones empresariales y de proveedores/contratistas del Estado. En el caso de las agencias nacionales de contrataciones públicas se recolectó información adicional a través de una encuesta-cuestionario de la que se obtuvo información con la que se ilustra gran parte de este estudio.

En un primer apartado se presenta un resumen ejecutivo que ayudará al lector a tener una visión inmediata de los principales hallazgos y resultados del trabajo.

En el segundo apartado de este trabajo se explica con detalle el marco analítico para la elaboración del estudio, así como la importancia de las contrataciones públicas como medio para asegurar la producción

de bienes y la prestación de servicios públicos, y como herramienta para el logro de objetivos estratégicos de política. Se analiza la importancia del marco regulatorio, los principios a los que se sujetan las contrataciones públicas, la naturaleza de las reformas emprendidas en los sistemas de contratación pública y la importancia del liderazgo y fortaleza institucional en la conducción del cambio en los países seleccionados.

En el tercer apartado se da cuenta de los impactos y resultados en las siguientes áreas: transparencia; eficiencia de los procedimientos de contratación y de la gestión de las adquisiciones; eficacia del mercado y de los procedimientos de contratación, así como en la política estratégica de contrataciones públicas, destacando el emprendimiento y el apoyo a Mipymes, la promoción de la innovación en las compras públicas, la incorporación de criterios de sostenibilidad y el apoyo a grupos vulnerables. También se analizan otros resultados en los sistemas electrónicos de contratación, sobre la competencia y apertura de mercados, en materia de mecanismos de monitoreo, evaluación del desempeño y profesionalización de la función de adquisiciones.

En el cuarto apartado se abordan los retos y desafíos pendientes en materia de contrataciones públicas en los países seleccionados. Finalmente, en el apartado número 5 se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

## 1. Resumen Ejecutivo

En los últimos diez años, diversos países de América Latina y el Caribe han emprendido acciones para fortalecer sus sistemas nacionales de contratación pública, en particular mediante reformas a la regulación y a la estructura institucional, la introducción de nuevas modalidades y estrategias de contratación, la incorporación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión de los procedimientos de compra, y la adopción de una política de contratación pública orientada a la consecución de objetivos estratégicos.

De los 26 países de la región de América Latina y el Caribe que simultáneamente forman parte del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización de los Estados Americanos y de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, 19 han iniciado cambios relevantes en sus respectivos sistemas de contrataciones públicas en la última década. Atendiendo a criterios de distribución geográfica y sub-regional, grado de desarrollo y madurez del sistema de contrataciones públicas, tamaño de la economía y disponibilidad de la información, de esos 19 países se seleccionó un grupo de 12 naciones para la realización del presente estudio: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

### ***Importancia de las contrataciones públicas y necesidad del cambio***

Las contrataciones públicas tienen una participación creciente en las diversas economías del mundo. En los países de la OCDE, por ejemplo, las compras del sector público alcanzan en promedio el 13% del producto interno bruto (PIB)<sup>1</sup>. En América Latina el promedio del monto de contrataciones públicas como proporción del PIB es menor, ubicándose por debajo del 8%<sup>2</sup>, pero sin duda aun así estas tienen un impacto muy importante.

Es este volumen de transacciones lo que explica que el adecuado funcionamiento de los sistemas de contratación pública se haya constituido en un factor clave para el crecimiento de la economía. La magnitud de la participación de las contrataciones públicas en el PIB ofrece una oportunidad para que los países de la región puedan promover la creación de nuevas empresas, más fuentes de empleo, atraer inversiones y acelerar el efecto multiplicador del gasto de gobierno.

El marco jurídico constituye uno de los pilares fundamentales de la operación del proceso general de la contratación pública. Aunque en algunos países de la región encontramos leyes y reglamentos que norman de manera general el proceso y los procedimientos de la contratación pública, haciéndolos ágiles, en la mayoría de los países comprendidos en este estudio los cuerpos normativos en los niveles legal y sub-legal son extensos y llevados a un nivel de detalle que hacen complejo el cumplimiento de la gran cantidad de restricciones y directivas que estos imponen.

No obstante los esfuerzos por simplificar el marco normativo y los procedimientos de contratación, la característica principal de las leyes y reglamentos de contratación pública en más del 80% de los países seleccionados es la sobrerregulación.

---

<sup>1</sup> OCDE (2012b) Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement. P. 12.

<sup>2</sup> Red Interamericana de Compras Gubernamentales, (2013) e-GP Map. [En línea] disponible en: <http://www.ricg.org> y RICG, (2013) “Cuestionario para la evaluación del impacto y de los beneficios de las reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe”.

Uno de los elementos fundamentales de los sistemas nacionales de contratación pública son los principios que los rigen. Los principios identificados en los países de este estudio pueden agruparse en cuatro grandes categorías: en un primer grupo los que están relacionados con la eficacia de los procedimientos (eficacia, flexibilidad, publicidad, etc.); en un segundo grupo los que se vinculan al mejor uso de los recursos disponibles (eficiencia, economía, mejor valor por el dinero, sostenibilidad, etc.); en un tercer grupo aquellos relacionados con el libre acceso al mercado (igualdad, libre competencia, participación), y en un cuarto grupo aquellos que se relacionan con la observancia de la norma, la lucha contra la corrupción y el comportamiento ético de los servidores públicos y otros actores (honestidad, transparencia, equidad, imparcialidad, probidad, etc.)

En los países consultados en este estudio, los principios más representativos, y que se encuentran presentes en más del 60% de sus respectivos marcos normativos, son: transparencia, eficiencia, eficacia y honestidad. En un segundo grupo de relevancia, aunque en ningún caso con presencia menor a la tercera parte de países consultados, se encuentran principios tales como imparcialidad, mejor valor por el dinero, competencia y sostenibilidad.

A la vez que las contrataciones públicas son vistas como una herramienta estratégica en la provisión de bienes y servicios del sector público, también constituye una de las actividades más vulnerables a la corrupción y al despilfarro, por lo que la transparencia se vuelve un elemento clave en el monitoreo de esta actividad.

En el período señalado, los doce países objeto del presente estudio realizaron importantes modificaciones a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas de contratación pública. Así, por ejemplo, los cambios a la legislación de las compras y contrataciones públicas más representativos se dan en Chile (2003), Perú (2004), Costa Rica (2006), Panamá (2006), Ecuador (2009), México (2009), Colombia (2007 y 2011) y Uruguay (2011).

Es importante destacar que las motivaciones que indujeron las modificaciones al marco jurídico-normativo de las contrataciones públicas obedecieron a diversas razones. Entre las causas más comunes encontramos las deficiencias en el marco jurídico para garantizar que las contrataciones públicas sean conducidas en forma justa y transparente; el uso excesivo de las excepciones a la licitación pública abierta; la falta de capacidad del personal encargado de las contrataciones públicas; la inexistencia de mecanismos efectivos para monitorear las contrataciones e identificar irregularidades y riesgos de corrupción; la inexistencia o debilidad de los mecanismos de control interno y/o de auditoría, y la debilidad del sistema de revisión y corrección de decisiones de compra.

A partir del análisis de las debilidades del sistema de contrataciones públicas, cada país determinó los objetivos que guiaron las modificaciones al marco jurídico. Más del 80% de los países de este estudio tuvo como uno de sus principales objetivos la incorporación de mecanismos y estrategias de contratación innovadores para generar ahorros y beneficios administrativos. Una proporción menor, pero significativa (60% a 80%), se fijó como objetivos la simplificación legal y administrativa y facilitar el proceso de contratación pública.

Solo un poco más o menos de la mitad de los países se propusieron como objetivo el uso obligatorio de un sistema electrónico de contrataciones públicas como herramienta en línea para llevar a cabo los procedimientos de contratación (58%), fortalecer la transparencia (58%) o la incorporación de políticas

para el fortalecimiento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en las compras de gobierno y la incorporación de criterios de sostenibilidad (42%).

Aunque es innegable el desarrollo institucional de la figura de autoridad regulatoria de las contrataciones públicas en los países de la región, es también necesario continuar el esfuerzo por lograr la independencia de sus decisiones y consolidar su rol de liderazgo para conducir no solo la política interna de compras del gobierno, sino el proceso general de transformación del sistema de contrataciones públicas.

### ***Principales impactos y resultados***

En los años recientes, las contrataciones públicas han transitado por diversas etapas. Cuando se ha adoptado el enfoque de valor por el dinero, los objetivos de la contratación crecen: no solo el precio, o la relación precio/calidad son importantes, sino que el valor de los bienes y servicios adquiridos contribuya a las funciones sustantivas de las agencias del gobierno. En su etapa final de desarrollo, las contrataciones públicas se vuelven una función verdaderamente estratégica del gobierno.

Conforme a las mejores prácticas y a la tendencia mundial, el principal objetivo de las contrataciones públicas es la obtención del máximo valor por el dinero en el uso de los recursos públicos, atendiendo a principios de transparencia, eficiencia, eficacia y no discriminación<sup>3</sup>.

Con el objetivo de fortalecer el sistema de contrataciones públicas, los países han alcanzado diversos resultados relacionados con la eficiencia, eficacia y transparencia de los procesos que conviene analizar con cierto detalle.

En materia de información y disponibilidad de datos, diez de los doce países del estudio (83%) identifican como uno de los principales resultados del proceso de reforma al sistema de contrataciones públicas el fortalecimiento de la transparencia, entendiendo esta como la existencia de reglas claras y transparentes, disponibilidad de información consistente, publicidad de las oportunidades de negocio y un mejor monitoreo de las contrataciones públicas.

El segundo impacto en relevancia (75%) percibido por nueve de las autoridades regulatorias de las contrataciones públicas es el uso eficiente de los recursos públicos y la eficacia de las contrataciones. En tercer lugar, siete países perciben como un resultado de la reforma el apoyo a objetivos complementarios, tales como la innovación, compras sostenibles, y apoyo a pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Impactos como la mejor función de contrataciones públicas, definida por la estructura institucional, planeación de las contrataciones, capacidad, conocimientos y habilidades del personal encargado de las contrataciones se ubicó en cuarto lugar, apenas reconocida por el 50% de las autoridades de contratación pública.

El fortalecimiento de la integridad, definida como la capacidad para asegurar la conformidad de los procedimientos, y caracterizada por la existencia de estándares y códigos de conducta, de estrategias de administración de riesgos, de un adecuado sistema de sanciones y capacitación anticorrupción, en un nivel similar, es identificado como un resultado relevante por seis de los doce países del estudio.

---

<sup>3</sup> Definición basada en OECD, (2012c) Report by the Public Governance Committee on the implementation of the recommendation of the council on enhancing integrity in public procurement [C(2008)105], P.9.



En las contrataciones públicas es aceptado acreditar el principio de transparencia a través de la capacidad para mostrar que el flujo de información relativa a los procesos y procedimientos para la adquisición, arrendamiento de bienes muebles o la contratación de obras públicas y servicios de cualquier naturaleza es accesible, clara, oportuna, completa, verificable, y que se rige por la máxima publicidad.

Para hacer realidad la materialización del principio de transparencia no basta con declararlo o con haberlo incorporado en la legislación en la materia o en la relativa a las contrataciones públicas; es necesario acompañar este proceso con el desarrollo de los medios que permitan hacer llegar en forma inmediata y ágil la información, lo que permitirá al público transformar esa información en conocimiento.

Uno de los principales hallazgos en materia de transparencia es la escasa información sobre contrataciones públicas en los distintos portales de compras públicas de los países. Ello, a pesar de que once de los doce países de este estudio (92%) tienen como principio de su sistema de contrataciones públicas el de la transparencia, y que nueve de los doce (75%) reconocieron como vulnerabilidades que afectaban a las compras públicas antes de sus respectivos procesos de reforma, las deficiencias en el marco jurídico para garantizar que las contrataciones públicas fueran conducidas en forma justa y transparente o la inexistencia de mecanismos efectivos para el monitoreo.

Entre los principales problemas detectados se encuentra la inexactitud o inconsistencia de los datos con los proporcionados por otras autoridades, la existencia solo parcial o desactualizada de datos relativos a las contrataciones, el uso de conceptos y rubros no estandarizados, y la dificultad para acceder a la información.

Entre los avances observados se destaca el desarrollo de portales de inteligencia de negocios en dos de los doce países<sup>4</sup> (Chile y México); la existencia de informes anuales en línea en siete de los doce países (Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y la elaboración de estudios de análisis, que transforman datos en información útil para el público en algunos de ellos.

Los indicadores para medir la eficiencia toman en cuenta los ahorros obtenidos; la eliminación de costos de transacción, tanto para las unidades compradoras como para los proveedores y contratistas; los costos y precios asociados a los procedimientos abiertos contra los asociados a los procedimientos restrictivos; y los ahorros derivados del uso de contrataciones electrónicas, entre otros.

Es usual que los países empleen estrategias de contratación que les permitan obtener ahorros, lograr una mejor coordinación de las compras y contrataciones públicas, reducir tiempos de adquisición, y mejorar las condiciones de entrega y aprovisionamiento, entre otros. En general, todas estas estrategias tienen como objetivo mejorar las condiciones de precio, calidad, oportunidad y financiamiento. Su propósito, en suma, es mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En varios países de América Latina y el Caribe es cada vez más frecuente que los gobiernos recurran cada vez más a novedosas modalidades de contratación como las subastas inversas electrónicas, acuerdos marco, contrataciones consolidadas y sistemas de precalificación, entre otras.

Uno de los resultados más fácilmente cuantificables en este rubro es el de los ahorros. A este respecto, por ejemplo, México alcanzó en 2012 un nivel de ahorro combinado promedio por el uso de subastas en reversa, consolidaciones y convenios marco de 9.2%. Paraguay y Perú alcanzaron ahorros del 20% y 7.4%

---

<sup>4</sup> Ecuador está por lanzar un módulo de inteligencia de mercado en agosto de 2013.

respectivamente por la contratación mediante subastas en reversa. Costa Rica y Chile, por otra parte, pudieron estimar ahorros de 17.1% y 15% respectivamente por la contratación de bienes y servicios mediante la modalidad de convenios marco.

La eliminación de los costos de transacción para las entidades, pero sobre todo para los proveedores y contratistas es un factor que incide favorablemente en la eficiencia del sistema de contrataciones públicas. Una forma de identificar si el sistema de contrataciones públicas está orientado a promover la participación de nuevas empresas puede intentarse a partir del análisis de las funcionalidades que son ofrecidas en forma gratuita a los proveedores y contratistas. Aquí los resultados son mixtos. Mientras que algunos países han eliminado la venta de bases de contratación (pliegos o convocatorias), en la mayoría subsiste el cobro para acreditar el interés en participar y para garantizar la seriedad de la oferta.

Las dos acciones que mayoritariamente han adoptado los países para eliminar costos de transacción son: la publicación de planes de contratación pública y la difusión de los procedimientos.

Salvo Jamaica y Uruguay, el resto de los países del estudio publican los planes de contratación pública en su sistema nacional de contrataciones electrónicas, lo que favorece la planeación del suministro por parte de los proveedores y contratistas del Estado. La mitad de los países (Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay) recibe las ofertas de los proveedores y contratistas en forma electrónica, lo que reduce los costos de transacción para participar, además de promover una mayor participación y competencia.

La difusión de los procedimientos por parte las unidades compradoras, a través de la plataforma de contrataciones electrónicas, es un elemento muy importante para reducir los costos que enfrenta una empresa que desea convertirse en proveedor/contratista del gobierno. Aunque hay países que publican el 100% de los procedimientos de contratación que establece la ley, como es el caso de Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Perú, el promedio de publicación considerando solo a los países que tienen esta práctica es del 85%, pero solo del 56% si consideramos la totalidad de países del estudio.

La eficacia es la virtud, actividad y poder para obrar, y eficaz es quien o lo que logra hacer efectivo un propósito<sup>5</sup>. Así, para acreditar la eficacia en las contrataciones públicas es importante contar con procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables y responsabilidades plenamente identificados, que permitan adquirir los bienes o contratar las obras y servicios que se requieren, pero sobre todo que aseguren al Estado la obtención de las mejores condiciones disponibles de compra en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En relación con la etapa del proceso de contratación en la que estuvo enfocada la reforma a los sistemas de contratación pública a fin de mejorar la eficacia de los procedimientos, solamente en Costa Rica, El Salvador, México y Perú las reformas abarcaron los tres momentos básicos: a) Pre-licitación (evaluación de necesidades, planeación y presupuesto, definición de requerimientos, elección del procedimiento, etc.); b) Licitación (convocatoria a la licitación, presentación y apertura de propuestas, evaluación de propuestas, adjudicación), y c) Post-licitación (administración del contrato, recepción de bienes, y pagos). El 58% de los países del estudio se concentraron en la primera etapa, la de pre-licitación, 67% en la segunda, la licitación propiamente dicha, y 58% en la tercera etapa. A este respecto, es de destacar que países como Colombia y República Dominicana se han concentrado casi exclusivamente en la primera

---

<sup>5</sup> Encyclopaedia Britannica de México, S.A. de C.V., (1991) Lexipedia. Tomo I.

etapa, mientras que Panamá, Paraguay y Uruguay han puesto su atención totalmente en las etapas de licitación y post-licitación.

La existencia de medios o mecanismos para prevenir y resolver posibles disputas en los procesos de contratación pública a través del diálogo o a través de un canal formal para la presentación de quejas es otro factor importante para la eficacia del sistema de contrataciones públicas. Aunque la mayoría de los países cuentan con métodos e instancias para resolver las disputas y atender las quejas y reclamos, subsiste en algunos de ellos el conflicto de interés derivado de que las áreas que se encargan de la atención de las mismas están subordinadas al titular de la entidad contratante.

La estandarización de los procesos y documentos utilizados en las compras y contrataciones públicas constituye también un soporte esencial para la eficacia, la transparencia, el monitoreo, el control y la evaluación de los procedimientos de contratación. Aunque no se advierte que esta sea una tarea concluida, en la mayoría de los países se han hecho esfuerzos importantes por estandarizar manuales, documentos, catálogos, registros, procedimientos, requisitos, plazos, criterios de calificación, cláusulas y condiciones de los contratos, entre otros.

La política estratégica de contrataciones públicas abarca cuatro aspectos fundamentales: a) El apoyo al emprendimiento y la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras de gobierno; b) La innovación en las compras gubernamentales; c) La incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas, y d) El apoyo a sectores vulnerables.

Aunque con resultados moderados en la mayoría de los casos, el uso de las contrataciones públicas como herramienta para la consecución de objetivos estratégicos ha sido un común denominador en la región. No obstante, existen casos sobresalientes en la instrumentación de estrategias de fortalecimiento de la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras de gobierno, compras verdes, promoción de una política de compras sostenibles, inclusión de grupos vulnerables y apoyo a la innovación en los bienes y servicios que contratan los gobiernos de estos países.

La política más favorecida ha sido la de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Once de los doce países de este estudio (92%) han emprendido acciones tanto a nivel de gobierno central, como en algunas de sus entidades. El segundo lugar lo ocupa la política de apoyo a sectores vulnerables, en donde la inclusión laboral de discapacitados y la contratación con grupos campesinos, regionales y otros son factores tomados en cuenta por 8 países (67%).

Una política que incorpora criterios de sostenibilidad en las compras es apoyada por apenas siete países (58%), mientras que la innovación en los bienes y servicios adquiridos por el gobierno es apoyada por solo tres países (25%).

Otras políticas y estrategias han sido adoptadas por los gobiernos para promover el uso de las contrataciones públicas como apoyo para objetivos sociales, económicos o ambientales, lo que da evidencia del potencial que tienen las compras públicas en el logro de resultados asociados a esos objetivos.

El apoyo al emprendimiento y la participación de las Mipymes en las compras de gobierno se realiza a través de dos tipos de instrumentos: a) los que no otorgan preferencias directas en las compras y contrataciones públicas, y que se limitan a generar los incentivos necesarios para facilitar su participación,

y b) los que mediante reservas de mercado, umbrales y preferencia en precios, atraen la participación de las Mipymes en las compras de gobierno. En el primer caso se encuentra solamente Chile.

Cinco países establecen una meta de compras de gobierno a las micro, pequeñas y medianas empresas: El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. De los cinco países que establecen una meta de compras a Mipymes, solamente El Salvador y México cumplen sistemáticamente con ella. Los tres restantes: Perú, República Dominicana y Uruguay lo hacen solo parcialmente.

Aunque en algunos países se ofrece un menú de apoyos diversos a las Mipymes, en general estas empresas enfrentan problemas de financiamiento y crédito, falta de puntualidad en los pagos y la exigencia de garantías que no pueden solventar.

El aprovechamiento de las contrataciones públicas como herramienta para el impulso de la innovación es una práctica que tiene como propósitos: a) fomentar la innovación de las empresas, principalmente de las Mipymes; b) mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante la incorporación de bienes y servicios innovadores, y c) promover la internacionalización y comercialización de la innovación empleando al mercado público como cliente de lanzamiento o referencia.

De los doce países del estudio, solamente Panamá tiene una política clara de contrataciones públicas para promover la innovación, y México la está desarrollando. En el resto de los países no existe una política expresa para promover la innovación a través de las compras de gobierno.

A pesar de no haberse establecido una política de contrataciones públicas para promover la innovación, algunas medidas que alientan el desarrollo de nuevas ideas han sido puestas en práctica por algunos países, como la difusión de las innovaciones existentes por el gobierno o la promoción de la investigación y el desarrollo para promover compras futuras (Panamá y Uruguay).

Aunque la legislación de contrataciones públicas de los países de la región no establece en ningún caso el requerimiento explícito de bienes con características asociadas a la sostenibilidad, muchos de ellos han logrado desarrollar una estrategia que incentiva la compra de bienes con esta clase de atributos.

Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá y Paraguay tienen una estrategia o una política expresa de compras sostenibles. Por el alcance, cobertura y herramientas para la instrumentación de una política de compras sostenibles se destacan los esfuerzos de Chile y Costa Rica que, a pesar de tener mercados de diferentes dimensiones, han logrado introducir en sus respectivos sistemas de contrataciones públicas una estrategia que sistemáticamente apunta a la generación de incentivos y al establecimiento de criterios de sostenibilidad.

La mayoría de los países de la región reconoce que el enfoque de compras sostenibles va más allá de las compras verdes y que este constituye un medio para impulsar políticas sociales vigentes como la promoción del empleo, la no discriminación, el empleo para discapacitados, la seguridad y la salud ocupacional, entre otras.

Entre las problemáticas y obstáculos que enfrentan las compras sostenibles en la región se destacan la oferta insuficiente de bienes y servicios sostenibles, la falta de experiencia para evaluar bienes sostenibles, la inexistencia de normatividad en la materia, la prevalencia de precios más altos que en bienes comunes, y el desconocimiento de los criterios de sostenibilidad por parte de las unidades compradoras.

### ***Otros beneficios***

La introducción de la contratación electrónica en los países de América Latina y el Caribe ha obedecido a modelos, tiempos y concepciones distintas. Hay países que tienen portales de información, mientras que otros han desarrollado portales transaccionales. Un primer hallazgo es el hecho de que en los países de América Latina y el Caribe coexisten sistemas electrónicos de contratación pública que corresponden a diferentes estadios de desarrollo de las contrataciones públicas: Existe un primer grupo de países con plataformas de contratación electrónica cuya principal característica es su capacidad para publicar información de las diferentes etapas del proceso de contratación. Un segundo grupo posee plataformas de contratación electrónica cuyo principal atributo es su *transaccionalidad*, es decir su capacidad para gestionar en forma electrónica los distintos momentos de la contratación pública. Un tercer grupo de países ha desarrollado no solo plataformas transaccionales, sino verdaderos sistemas de información que permiten transformar los datos de la herramienta transaccional tradicional en información útil.

Entre las funcionalidades del sistema electrónico de contratación pública que promueven la competencia e incrementan la eficiencia en las contrataciones públicas se encuentran la publicación de planes de contratación pública y convocatorias de procedimientos de contratación, la remisión y evaluación de propuestas, la presentación electrónica de facturas y la administración de los contratos. De estas, en un porcentaje superior al 92%, los sistemas electrónicos de contratación pública de los países tienen la capacidad de publicar los planes de contratación (adquisiciones y obras públicas cuando aplica) y las convocatorias o bases de las licitaciones. Este porcentaje contrasta con aquellos países que tienen un sistema completamente transaccional que les permite recibir y evaluar propuestas en forma electrónica, caso en el que se ubican la mitad de los países (50%). En una proporción aún menor se encuentran funcionalidades como la presentación electrónica de facturas, solamente dispuesta en ChileCompra, y la administración de los contratos, solamente presente en las plataformas de Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú.

Las eficiencias logradas por estas funcionalidades están relacionadas con ahorros derivados de la disminución de costos de las unidades compradoras, ahorros por el menor tiempo requerido durante el proceso de compra, y ahorros por menores gastos de publicación de convocatorias.

No solo las funcionalidades, sino también los componentes o módulos de que disponen las plataformas de contratación electrónica dan cuenta de su robustez. Se advierte un mayor desarrollo de herramientas transaccionales, clasificadores estandarizados y registros de proveedores. Un menor avance se observa en el desarrollo de herramientas que fortalezcan la capacidad transaccional y posibiliten la implementación de estrategias de contratación, como la realizada a través de convenios marco o subastas en reversa, en donde el avance medio de los países se encuentra en 50% y 42%, respectivamente. Solo dos países disponen de un módulo de aprovechamiento de la información: Chile y México.

Esta evidencia, tanto de funcionalidades como de módulos desarrollados, permite sostener que aunque ha habido avances importantes en varios países, aún existen importantes brechas tecnológicas por cubrir. Es evidente que esta diferencia en desarrollos tecnológicos entre los países no solo obedece a las capacidades técnicas de la plataforma, sino que también constituye un reflejo de las rigideces normativas y prácticas administrativas prevalecientes.

Es importante señalar que aún en estos momentos existen países que no tienen o que apenas están desarrollando sus respectivas plataformas electrónicas de contratación pública, lo que constituye una importante área de oportunidad.

A pesar de que la legislación y normatividad de contrataciones públicas de los países de América Latina y el Caribe otorgan preferencias a su sector productivo nacional, la apertura de mercados parece ser efectiva, toda vez que los márgenes que normalmente se ofrecen a las empresas locales no afectan a las empresas transnacionales, al ser consideradas estas como nacionales en términos de la legislación aplicable.

Rozenwurcel<sup>6</sup>, et al. (2013) en un estudio sobre el acceso de empresas extranjeras en los mercados públicos de América Latina y el Caribe, concluye que en Chile, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay las empresas transnacionales y proveedoras extranjeras tienen un lugar relevante en las compras públicas, y que no existe evidencia de que se segmente el mercado para favorecer a las empresas nacionales en detrimento de la participación de las empresas provenientes de otros países.

Los autores concluyen también que la participación de empresas transnacionales y extranjeras en el top 100 de los proveedores en los mercados públicos nacionales es alta en El Salvador (43.1%), Ecuador (38.5%) y Chile (35.9%), y menor, aunque significativa, en Paraguay (25.4%) y México (19.6%).

De esta forma, se constata que las compras públicas en los países de América Latina han constituido un medio para atraer la participación de proveedores y contratistas de otros países, lo que fomenta la participación y la competencia, hechos que redundan en una mejor calidad de los bienes y servicios que los gobiernos y sus entidades se pueden allegar y, sobre todo, en mejores precios de adquisición.

En la promoción de la competencia en contrataciones públicas, no menos importantes han sido las herramientas puestas a disposición de los licitantes, la facilidad con que estos puedan acceder a las oportunidades de negocio y las medidas o acciones adoptadas para asegurar que los criterios de adjudicación son claros y que están bien definidos.

Uno de los requisitos fundamentales para hacer una contratación estratégica es disponer de los datos y de la información necesaria para poder analizar sistemáticamente la evolución de las contrataciones públicas, el mercado relevante de los bienes, servicios u obras públicas que se pretende contratar y los efectos que las contrataciones públicas o las estrategias de contratación tienen en sectores o variables específicos y de la economía en su conjunto.

Aunque más del 80% de los países de esta investigación contestó que sí se realizaba un monitoreo y evaluación del desempeño de los proveedores o contratistas contra metas preestablecidas, pocos son los que cuentan con una metodología o mecanismos para poder hacerlo en forma sistemática. Entre las causas más comunes por las cuales no se realiza la evaluación del desempeño en las contrataciones públicas están la falta de datos, la falta de experiencia en la realización de este tipo de evaluaciones y la no obligatoriedad jurídica o normativa para realizarlas.

La profesionalización, y no solo la capacitación, es uno de los elementos más importantes para el buen desempeño y funcionamiento del sistema de contrataciones públicas. Solamente tres países de los doce del estudio reconocen que las funciones asociadas a la contratación pública son una profesión específica. Costa Rica y República Dominicana expresaron tener un currículo de formación bien definido. Perú, a través de un programa de capacitación y certificación, pareciera tener el modelo más avanzado. El resto de los países ofrecen capacitación a través de las autoridades reguladoras de las contrataciones públicas o a través de plataformas de capacitación electrónica (*e-learning*).

---

<sup>6</sup> Rozenwurcel, G. et al., (2013) Acceso de Empresas Extranjeras en los Mercados Públicos de América Latina y el Caribe. Buenos Aires.

Entre las problemáticas más comunes en materia de capacitación y profesionalización, los países mencionaron el hecho de que las compras y contrataciones públicas son realizadas por funcionarios no formados específicamente en este campo o que han tenido entrenamiento exclusivamente en aspectos normativos. También fue mencionado como relevante el que las contrataciones complejas no son realizadas por expertos especializados.

### *Nuevos retos y desafíos*

América Latina y el Caribe aún enfrentan importantes retos y desafíos por superar. Aunque existen retos y desafíos comunes, cada país enfrenta problemáticas diferentes y específicas en algunos campos de la contratación pública, lo que los lleva a establecer su propia agenda de prioridades.

Los temas en los que se ubican los principales retos y desafíos comunes a los países de América Latina y el Caribe son:

- Uso eficiente de los recursos públicos;
- Eficacia de los procedimientos de contratación;
- Sistemas de información sobre contrataciones públicas;
- Herramientas de análisis y agregación de la información;
- Plataforma electrónica;
- Compras sostenibles;
- Mecanismos para la incorporación de las Mipymes en las compras de gobierno;
- Sistema de indicadores de desempeño;
- Simplificación normativa;
- Administración de riesgos, y
- Participación de la sociedad civil en el monitoreo y seguimiento de las contrataciones públicas.

En innegable que, con independencia de la magnitud y alcance de los cambios introducidos y efectivamente implantados, los resultados alcanzados marcan una diferencia importante en la forma en que se llevaban a cabo los procedimientos de compra y contratación pública antes y después del proceso de reforma. No obstante, en algunos casos no hay correspondencia entre las innovaciones y herramientas incorporadas en la normatividad y en los mecanismos institucionales con los resultados efectivamente alcanzados.

Se comprueba la existencia de resultados y efectos mixtos en materia de transparencia, eficiencia de los procesos y gestión de las adquisiciones, eficacia del mercado y de los procedimientos de contratación, fomento del emprendimiento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como innovación e incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas.

## 2. El proceso de reforma a los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe

### 2.1 Marco analítico

Este trabajo tiene un doble objetivo. Por un lado se pretende conocer si los distintos procesos de reforma a los sistemas de contrataciones públicas emprendidos por los países de América Latina y el Caribe han tenido impactos positivos. Un segundo objetivo apunta a la identificación de las áreas en que se han producido esos resultados.

En suma, el estudio pretende reunir evidencia cuantitativa y producir información sobre el impacto de las reformas a las compras de gobierno, destacando casos exitosos, buenas prácticas y las estrategias utilizadas para superar los desafíos en la implementación de los procesos de transformación de los sistemas de compras y contratación pública.

La metodología para conocer esos impactos y la magnitud que estos han tenido se basa en un análisis de los procesos de reforma en los países de la región, realizado conforme a los siguientes pasos:

1. Se identificó, en primer lugar, en qué países se iniciaron procesos de reforma a los sistemas de contratación pública en los últimos diez años, encontrándose que de los 26 países de la región de América Latina y el Caribe que simultáneamente forman parte del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización de los Estados Americanos y de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, en 19 de ellos se han iniciado cambios relevantes.
2. Conforme a criterios de impacto de los resultados inicialmente identificados en materia de transparencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y otras consideraciones pertinentes, se propuso una escala que agrupa a los 19 países en tres distintos niveles: Bajo, Medio y Medio-Alto.

Debe destacarse que esta escala solamente fue útil para fijar un punto de partida que nos permitiera probar la hipótesis de que los procesos de reforma efectivamente han producido impactos y beneficios en las áreas mencionadas.

3. Posteriormente, de entre esos 19 países se seleccionó un grupo de doce naciones atendiendo a criterios de distribución geográfica y sub-regional; grado de desarrollo y madurez del sistema de contrataciones públicas; tamaño de la economía, y disponibilidad de la información y de los datos estadísticos.

Los doce países seleccionados para este estudio son: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

4. Para recopilar información se envió un cuestionario electrónico con 75 preguntas<sup>7</sup> que nos permitieron identificar y evaluar el alcance de las reformas y construir indicadores para valorar y cuantificar el grado de impacto de las reformas en las áreas de transparencia y disponibilidad de la información; eficacia de los procedimientos de contratación; eficiencia de los procedimientos y de la gestión de las adquisiciones del sector público; política estratégica de contrataciones públicas, incluyendo la promoción del emprendimiento y el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, la incorporación de criterios de sostenibilidad, la innovación en las compras públicas y la

---

<sup>7</sup> RICG. (2013) “Cuestionario para la evaluación del impacto y de los beneficios de las reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe”, en Survey Monkey. [En línea]. Respuestas de: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay México, disponible en: <https://www.surveymonkey.com/s/5BQ7WVP>.



consecución de objetivos sociales y económicos a través del uso de las contrataciones públicas; sistema electrónico de contrataciones; apertura de mercados; mecanismos de monitoreo, y profesionalización de la función de compras.

También se hizo un levantamiento de información in situ –a través de entrevistas– con actores relevantes del gobierno: agencia o entidad normativa-reguladora de las contrataciones públicas, contraloría y entidades compradoras, así como con organizaciones sociales y agrupaciones de proveedores y contratistas de Chile, Colombia, Ecuador, México y Panamá.

5. Finalmente, mediante el análisis de la información, revisiones, estudios y datos estadísticos disponibles, el estudio subraya y evalúa el impacto y los beneficios de las reformas de la contratación pública en los diversos sectores de la economía, la sociedad y el Estado en los países seleccionados.

## 2.2 Contrataciones públicas en América Latina y el Caribe

Los gobiernos de todos los países enfrentan retos económicos y sociales a los que es importante hacer frente mediante el diseño de estrategias e instrumentación de políticas. Entre los retos más importantes se encuentran el crecimiento económico, la educación, los servicios de salud, la seguridad, la generación de empleos, la alimentación de la población, el combate a la pobreza, la lucha contra la corrupción, la restitución de los recursos renovables y la administración eficiente de los no renovables, así como todos aquellos que, dadas las necesidades de sus propias sociedades, requieran de su incorporación en la agenda de prioridades nacionales.

Como resultado de las cambiantes circunstancias macro y microeconómicas, internas y externas que afectan a toda nación, la economía enfrenta en distintos momentos problemas y desequilibrios que los gobiernos buscan solucionar mediante acciones y medidas de política económica. La política económica provee distintos instrumentos o medios que el gobierno puede utilizar para alcanzar sus objetivos.

Algunos de esos objetivos son el crecimiento y desarrollo económico, el mejoramiento del bienestar social y económico de la población, la distribución de la renta y la riqueza, la estabilidad de precios, el pleno empleo, y el equilibrio de la balanza de pagos, entre otros.

En este contexto, adquieren particular importancia las contrataciones públicas, uno de los componentes principales del gasto público, que constituye la contraparte de la política fiscal, importante instrumento a partir del cual el gobierno efectúa variaciones estratégicas en sus ingresos y gastos con la finalidad de influir en el nivel de actividad económica.

El gasto de gobierno y la inversión son los dos componentes de la ecuación fundamental de la macroeconomía que tienen un efecto multiplicador; de ahí que la forma en que el gobierno ejerza el gasto público adquiere una relevancia fundamental en la consecución de los objetivos del país, haciendo de las contrataciones públicas uno de sus instrumentos estratégicos de más trascendencia.

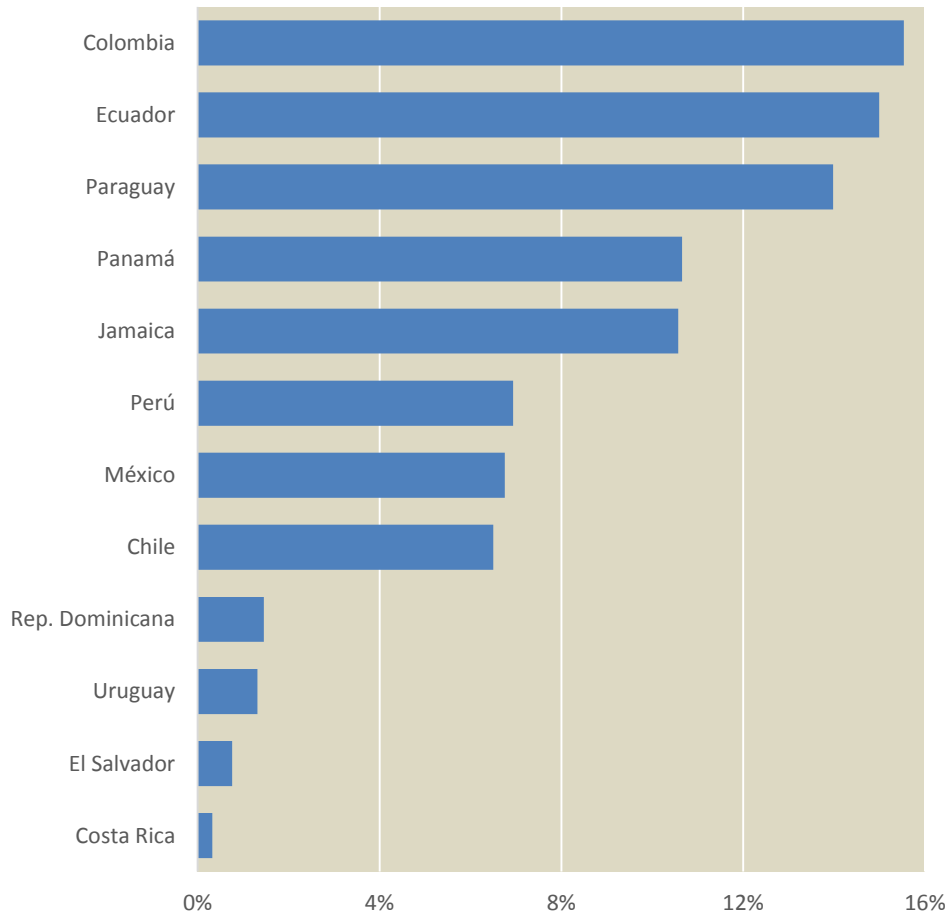
Las contrataciones públicas tienen una participación creciente en las diversas economías del mundo. En los países de la OCDE, por ejemplo, las compras del sector público alcanzan en promedio 13% del producto interno bruto (PIB)<sup>8</sup>. En América Latina el promedio del monto de contrataciones públicas como

---

<sup>8</sup> OCDE (2012b) P. 12.

proporción del PIB es menor<sup>9</sup>, ubicándose por debajo del 8%<sup>10</sup>, pero sin duda aun así estas tienen un impacto muy importante. El impacto que el monto de las contrataciones públicas pueda tener en la economía depende de la magnitud de esta participación en el PIB; de ahí que los países de América Latina y el Caribe todavía tienen un enorme potencial para hacer de las compras de gobierno un motor que impulse la actividad económica en su conjunto.

**Gráfico 1.** Contrataciones públicas de gobiernos centrales como participación del PIB, 2012



**Notas:** Para Costa Rica solo datos de Compra Red (no se incluye a las entidades que registran sus compras en Mer-link). Para Uruguay no incluye empresas del Estado.

**Fuente:** Elaboración propia conforme a la información del Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013 y páginas web de los países seleccionados. En el caso de Chile, Fuente: OCDE (2012).

<sup>9</sup> Para los países de América Latina y el Caribe no se ha desarrollado una metodología estándar para la medición de la participación de las contrataciones públicas en el PIB, por lo que en algunos casos estas comprenden, además de las adquisiciones y las obras públicas, las concesiones y licencias, la explotación del espectro radioeléctrico, entre otros. En algunos casos, la magnitud de las compras y contrataciones públicas corresponde a los montos establecidos en los capítulos de gasto correspondientes a la adquisición y arrendamiento de bienes, contratación de servicios, inversión física y obras públicas de los presupuestos nacionales correspondientes.

<sup>10</sup> Red Interamericana de Compras Gubernamentales, (2013) e-GP Map. [En línea] disponible en: <http://www.ricg.org> y RICG, (2013) “Cuestionario para la evaluación del impacto y de los beneficios de las reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe”.

Es este volumen de transacciones lo que explica que el adecuado funcionamiento de los sistemas de contratación pública se haya constituido en un factor clave para el crecimiento de la economía de los países de América Latina y el Caribe.

En el Gráfico 1 observamos que mientras que para algunos países la participación de las compras y contrataciones públicas es muy relevante y su participación en el PIB es similar al promedio de los países de la OCDE (Colombia, Ecuador, Paraguay), en otros casos la oportunidad de aprovechar el potencial de compra del gobierno para dinamizar la economía sigue siendo un reto pendiente (Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Uruguay). Existe un grupo de países con una participación de sus compras en un rango intermedio, pero muy importante por el valor absoluto que estas representan (Chile, México, Perú).

En cualquier caso, la participación promedio de las contrataciones públicas como porcentaje del PIB ofrece una oportunidad para los países de la región de promover la creación de nuevas empresas, más fuentes de empleo, atraer inversiones y acelerar el efecto multiplicador del gasto de gobierno, el que, utilizado adecuadamente, puede generar importantes beneficios a las economías en términos de eficiencia del gasto público, eficacia de los procesos y eliminación de desperdicio de recursos.

Aunque el promedio de la participación de las contrataciones públicas en el PIB no es tan alto como en otras regiones del mundo, lo es en proporción suficiente para intentar reducir los riesgos de derroche y corrupción que se generan en esta actividad.

### 2.3 El marco regulatorio

Llamamos contrataciones públicas<sup>11</sup> al proceso mediante el cual el presupuesto asignado a las dependencias, entidades o agencias públicas se transforma en bienes, obras o servicios, cuyo objetivo final es la satisfacción de necesidades de los ciudadanos. En un sentido amplio, las contrataciones públicas comprenden fundamentalmente cuatro fases: planificación, contratación, ejecución y garantía.

**Planificación.** Es la etapa del proceso de contratación que va desde la identificación de necesidades y la definición de los recursos presupuestarios hasta la solicitud de ofertas a los proveedores.

**Contratación.** Propiamente dicha, es la etapa que comprende los pasos que van desde la solicitud de ofertas hasta la firma del contrato.

**Ejecución.** Es el período o etapa que va desde la firma del contrato hasta la aceptación de los bienes, servicios u obras que se han adquirido o realizado.

**Garantía.** Es la etapa que va desde la aceptación de los bienes, servicios u obras hasta el vencimiento de la última garantía aplicable.

Un sistema de contrataciones públicas incluye:

---

<sup>11</sup> En la literatura y en la práctica, los términos contrataciones públicas, compras públicas, adquisiciones, compras de gobierno o simplemente *procurement* son frecuentemente utilizados como sinónimos. Aunque existen sutiles diferencias conceptuales en dichos términos, para los fines que nos hemos propuesto en el presente estudio utilizaremos indistintamente los términos contrataciones públicas y compras y contrataciones públicas para referirnos al proceso que va desde la planificación y la publicación de los requerimientos hasta la firma del contrato y, eventualmente, la realización del pago correspondiente. En un sentido amplio, el proceso comprende la adquisición y el arrendamiento de bienes, la contratación de servicios y, en su caso, la de obras públicas.

- a. Las reglas de operación; entre otras: leyes, reglamentos, manuales, orientaciones, etcétera;
- b. Las directrices de política y las decisiones oficiales, y
- c. Las herramientas de gestión.

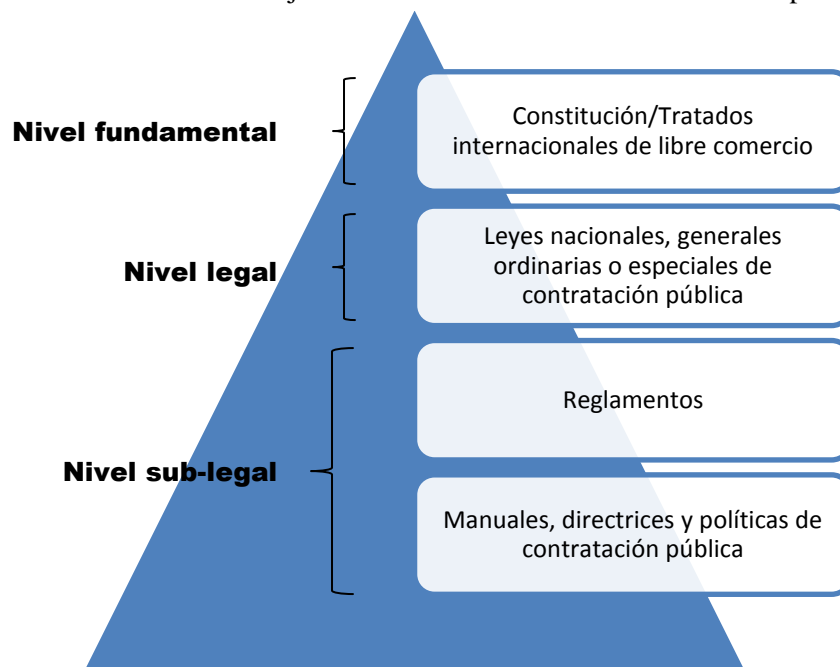
En el sistema de contrataciones públicas intervienen varios actores:

- a. Las entidades del gobierno que fijan las políticas y deciden el uso y destino de los fondos públicos;
- b. Los responsables de las compras;
- c. Los proveedores y contratistas;
- d. El Congreso;
- e. El Poder Judicial;
- f. Las entidades o agencias fiscalizadoras;
- g. Las entidades y organismos de control, y
- h. Los ciudadanos, individualmente o agrupados en organizaciones no gubernamentales.

De esta forma, en el marco de todo sistema de contrataciones públicas se deciden los requerimientos del gobierno, conforme a las prioridades que serán atendidas; el mecanismo de selección idóneo para determinar cuáles empresas o personas serán seleccionados como proveedores o contratistas del sector público; la forma contractual y los modelos de contrato; la gestión de la compra; los criterios para la fijación de garantías, y los controles que habrán de establecerse para garantizar la integridad del proceso.

El marco jurídico constituye uno de los pilares fundamentales de la operación del proceso general de la contratación pública, pues en él están contenidas las reglas de operación que dotarán de certeza jurídica la actuación de los actores del sistema: autoridades, unidades compradoras, proveedores y contratistas y ciudadanos en general. De la correcta articulación, claridad y simplicidad del marco normativo depende en gran medida la eficacia y eficiencia de las contrataciones públicas.

**Gráfico 2.** El marco jurídico – normativo de las contrataciones públicas



**Fuente:** Elaboración propia conforme a la información del Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

En general, la estructura básica del marco jurídico de las contrataciones públicas en los países de América Latina y el Caribe está dada por la existencia de un referente constitucional, el texto de los tratados internacionales, la o las leyes secundarias, la reglamentación, los manuales, directrices y políticas, conforme a la estructura jerárquica ilustrada por la pirámide de Kelsen del Gráfico 2.

**Tabla 1.** Marco jurídico – normativo de las contrataciones públicas en países seleccionados

País	Marco jurídico – normativo
Chile	Ley de Compras Públicas 19.886 Reglamento de la Ley de Compras Públicas Decreto 250
Colombia	Ley 80 de 1993: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos Ley 361 de 1997: Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones Ley 590 de 2000: Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa Ley 816 de 2003: Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública Ley 1450 de 2011: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública Decreto – Ley 019 de 2012: Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública Ley 1508 de 2012, Decreto 1467 de 2012, Decreto 100 de 2013: Reglamentación de Asociaciones Público Privadas
Ecuador	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
Panamá	Ley No. 22 de 22006 Decreto Ejecutivo No. 366 de 2006 Decreto Ejecutivo No. 188 de 2008 Decreto Ejecutivo No. 54 de 2011
Paraguay	Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas Decreto N° 21.909/03 por el cual se reglamenta la ley de Contrataciones Públicas Decreto N° 5174/05 que modifica en algunos artículos el Decreto N° 21.909/03 Ley N° 3437/07 que modifica la Ley N° 2051/03 concordada con la reglamentación y los capítulos vigentes de la Ley N° 1533 de Obra Pública Ley N° 4848/13 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013 Ley N° 4678/13 Fórmulas de Reajuste de Precios en los Contratos de Obras Públicas Ley N° 4767/12 Modifica el Art. 21 de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado Ley N° 4558/11 Apoyo a la Producción y Empleo Nacional Ley N° 1879/02 Ley de Arbitraje y Mediación Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal Ley 1680/01 Código de Niñez y la Adolescencia Ley 1337/88 Código Procesal Civil Ley 1286 Código Procesal Penal del Paraguay Ley 1183/85 Código Civil Paraguayo Ley 1034/83 Ley del Comerciante
Perú	Constitución Política del Perú, artículo 76 Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF Directivas emitidas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 Leyes que establecen regímenes especiales de contratación pública

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Aunque en algunos países de la región encontramos leyes y reglamentos que norman de manera general el proceso y los procedimientos de la contratación pública<sup>12</sup> *-lo que proporciona agilidad y eficacia a las operaciones de compra de las agencias del gobierno-*, en la mayoría de los países comprendidos en este estudio los cuerpos normativos en los niveles legal y sub-legal son extensos y llevados a un nivel de detalle que hacen complejo el cumplimiento de la gran cantidad de restricciones y directivas que estos imponen.

No obstante los esfuerzos por simplificar el marco normativo y los procedimientos de contratación, la característica principal de las leyes y reglamentos de contratación pública en más del 80% de los países seleccionados es la sobre-regulación. Existe, en general, una gran cantidad de leyes y reglamentos a los que está sujeta la contratación pública, lo que la hace compleja y lenta, a la vez que inhibe la toma de decisiones (Ver Tabla 1).

En materia de desregulación es particularmente interesante el caso de un ejercicio de regulación base cero adelantado en México en 2010, mediante el cual el gobierno eliminó más de 16 mil diferentes disposiciones administrativas federales. En relación con las adquisiciones y la contratación de obras públicas se pudieron abrogar más de 600 diferentes normas y disposiciones administrativas, las cuales fueron sustituidas con solo dos manuales administrativos de aplicación general<sup>13</sup>: uno para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y otro para la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

No obstante lo anterior, las leyes y reglamentos de Adquisiciones y Obras Públicas en México suman un articulado de más de 223 disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y más de 398 en materia de obras públicas.

## 2.4 Principios y objetivos de las contrataciones públicas

Uno de los elementos fundamentales de los sistemas nacionales de contratación pública, más allá de las leyes y las normas, son los principios que los rigen. En este apartado se analizan los principios rectores de los sistemas nacionales de contratación pública en América Latina y el Caribe.

Los principios definen el sentido de las normas y delimitan la política que cada país impulsa para alcanzar los objetivos estratégicos que cada uno de ellos se ha propuesto. Dicho de esta forma, los principios rectores del sistema de contrataciones públicas juegan un papel de la mayor relevancia al emprender cualquier modificación al marco legal, a la estructura institucional y a las políticas de compras y contratación pública. Los principios son, en suma, el motor que da sentido a los procesos de reforma emprendidos por los gobiernos.

Los principios identificados en los países de este estudio pueden agruparse en cuatro grandes categorías (Ver Tabla 2): en un primer grupo los que están relacionados con la eficacia de los procedimientos; en un

---

<sup>12</sup> Es el caso de la Ley de Compras Públicas No. 19-886 de Chile y su reglamento (Decreto 250), que en conjunto establecen 148 disposiciones normativas a las que se sujetan las compras que realizan el gobierno y sus agencias gubernamentales.

<sup>13</sup> Los Manuales Administrativos de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Manual de Adquisiciones) y en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Manual de Obras) fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2010. Estos manuales, que comprenden 38 procesos, tienen por objeto sistematizar y codificar los principales procesos y procedimientos aplicables en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, a fin de integrarlos en un solo instrumento normativo que estandariza la forma en que las instituciones del gobierno de México realizan las contrataciones públicas.

segundo grupo los que se vinculan al mejor uso de los recursos disponibles; en un tercer grupo aquellos relacionados con el libre acceso, y en un cuarto grupo aquellos que se relacionan con la observancia de la norma, la lucha contra la corrupción y el comportamiento ético de los servidores públicos y otros actores involucrados en las contrataciones que realiza el gobierno.

**Tabla 2.** Principios rectores de los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe

Principios asociados a la eficacia de los procedimientos	Principios asociados al uso eficiente de los recursos y fondos públicos	Principios relacionados con el libre acceso al mercado	Principios relacionados con la observancia de la norma y el comportamiento ético
Eficacia Flexibilidad Publicidad Vigencia tecnológica Simplificación Modernización administrativa Desconcentración de funciones	Eficiencia Economía Mejor valor por el dinero Racionalidad del gasto público Sostenibilidad Ahorro	Igualdad Libre competencia Participación	Honestidad Transparencia Equidad Imparcialidad Responsabilidad Moralidad Buena fe Razonabilidad Trato justo e igualitario Ética pública Probidad Responsabilidad de los servidores públicos Debido proceso Probidad administrativa

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Los principios relacionados con la eficacia están orientados a dotar a las instituciones de procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables y responsabilidades plenamente identificados, que aseguran al gobierno y sus agencias o departamentos un abastecimiento oportuno.

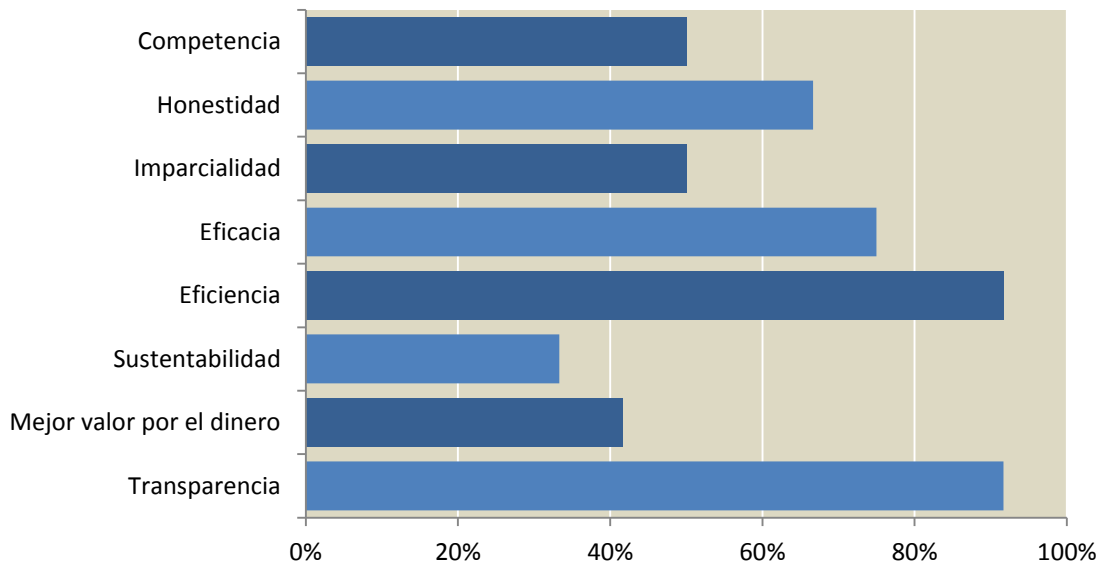
En el grupo de principios asociados al uso eficiente de los recursos y fondos públicos se encuentran aquellos que promueven la obtención por parte del gobierno de las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en las adquisiciones y contrataciones que aquel realiza. En este mismo grupo se encuentran aquellos principios que apuntan al mejor aprovechamiento de los recursos públicos disponibles.

En el tercer grupo se encuentran los principios que se relacionan con la protección de la competencia y el libre acceso al mercado, y entre ellos se encuentran la igualdad, la libre competencia y la participación.

En el cuarto grupo se encuentran los principios que privilegian la rectitud, responsabilidad e integridad en la actuación tanto de servidores públicos como de proveedores.

En el Gráfico 3 puede observarse que en los países consultados los principios más representativos, y que se encuentran presentes en más del 60% de sus respectivos marcos normativos, son: transparencia, eficiencia, eficacia y honestidad. En un segundo grupo de relevancia, aunque en ningún caso con presencia menor a la tercera parte de países consultados, se encuentran principios tales como imparcialidad, mejor valor por el dinero, competencia y sostenibilidad.

**Gráfico 3.** Principios rectores de los sistemas nacionales de contratación pública



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Una conclusión de esta distribución es la dominancia de los principios asociados a la agenda de integridad del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas (transparencia y honestidad). Aunque los principios de eficacia y eficiencia tienen una connotación más amplia y asociada a la consecución de objetivos económicos, en apenas la mitad de los países se complementan con otros principios que pudieran confirmar una orientación más marcada a los resultados (valor por el dinero, economía, competencia), que a la integridad de los procedimientos.

Es manifiesta la diversidad de principios que rigen las adquisiciones y contrataciones públicas en los países de América Latina y el Caribe. Un hallazgo adicional e importante lo constituye el hecho de que en algunos países no existe una clara distinción entre los principios, las estrategias y las líneas de acción. Este hecho dificulta el acceso a una planeación ordenada que, partiendo de principios generales, vía una política o plan estratégico, visualice la consecución de los objetivos específicos que la contratación pública persigue.



## 2.5 Naturaleza, magnitud y alcance de las reformas en los sistemas de contratación pública

Las contrataciones públicas son parte importante de la actividad económica. El valor de las contrataciones públicas en América Latina y el Caribe constituye, en promedio 8% del PIB, mientras que en los países de la OCDE esta cifra llega al 13%<sup>14</sup> y en Europa y Estados Unidos alcanza el 16% y 20%<sup>15</sup> respectivamente.

Dada la enorme magnitud de recursos que involucra, pareciera ser que un sistema de contrataciones públicas eficiente es una necesidad para incrementar el buen uso de los fondos públicos, ya sea como opción para generar ahorros y disponer de una mayor cantidad de recursos para la atención de necesidades prioritarias en educación, salud, desarrollo social y seguridad, entre otras, o bien para reducir o eliminar ciertos impuestos.

La estructura e interacción de los elementos y actores del sistema de contrataciones públicas son determinantes del desempeño y resultados que las entidades o agencias del gobierno puedan tener al adquirir los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de funciones sustantivas. Influyen también en el nivel de precios y calidad de los insumos que el gobierno adquiere; inciden en la formación de nuevos proveedores y aun en sus decisiones para innovar o producir bienes con menores impactos al medio ambiente.

Estas consideraciones hacen particularmente compleja la tarea de reformar el sistema de contrataciones públicas. Existen dos visiones generales en la implantación de las reformas a las contrataciones públicas: la que busca promover el diseño y la implantación de sistemas que hagan posible la adquisición de bienes y servicios en las mejores condiciones en términos de precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes, y la que hace de las contrataciones públicas un mecanismo idóneo para el impulso de políticas sociales, económicas, industriales y ambientales.

Por otra parte, a la vez que las contrataciones públicas son vistas como una herramienta estratégica en la provisión de bienes y servicios del sector público, también es cierto que constituyen una de las actividades más vulnerables a la corrupción y al despilfarro, por lo que la transparencia se vuelve un elemento clave en el monitoreo de esta actividad, ya sea por parte de las autoridades encargadas del control o por la sociedad y sus organizaciones.

En la región de América Latina y el Caribe en los últimos diez años, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay han emprendido reformas significativas a sus respectivos sistemas de contrataciones públicas. Estas reformas se han traducido en beneficios reconocibles en términos de eficacia, eficiencia, competencia, apertura de mercados y transparencia, así como en la implantación de políticas de impulso y promoción del emprendimiento, incorporación de criterios de sostenibilidad e innovación en los bienes y servicios que adquiere el gobierno.

En el período señalado, los doce países objeto del presente estudio realizaron importantes modificaciones a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas de contratación pública. Así, por ejemplo, los cambios a la legislación de las compras y contrataciones públicas más representativos se dan en Chile (2003), Perú (2004), Costa Rica (2006), Panamá (2006), Ecuador (2009), México (2009), Colombia (2007 y 2011) y Uruguay (2011).

---

<sup>14</sup> OCDE (2012b) P. 12.

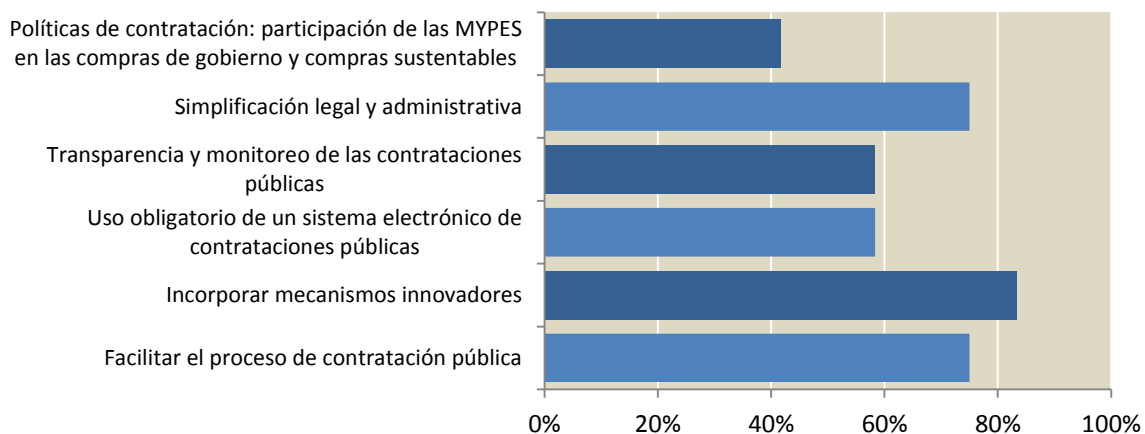
<sup>15</sup> Citado en Nicola Dimitri, Federico Dini and Gustavo Piga “*When should procurement be centralized?*” en Dimitri, N., Piga. N. y Spagnolo G. (Eds), (2006) *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press. P. 47.

Es importante destacar que las motivaciones que indujeron las modificaciones al marco jurídico-normativo de las contrataciones públicas obedecieron a diversas necesidades. Entre las causas más comunes encontramos las deficiencias en el marco jurídico para garantizar que las contrataciones públicas sean conducidas en forma justa y transparente; el uso excesivo de las excepciones a la licitación pública abierta; la falta de capacidad del personal encargado de las contrataciones públicas; la inexistencia de mecanismos efectivos para monitorear las contrataciones e identificar irregularidades y riesgos de corrupción; la inexistencia o debilidad de los mecanismos de control interno y/o de auditoría, y la debilidad del sistema de revisión y corrección de decisiones de compra (quejas e inconformidades).

En adición a estas debilidades identificadas por los países, antes y durante la revisión que motivó la modificación de los ordenamientos jurídicos a que se sujetan las contrataciones públicas, existieron otras motivaciones que alentaron el proceso de reforma tales como la reducción de los controles excesivos, la eliminación de la rigidez del marco normativo y la introducción de nuevas modalidades y estrategias de contratación para generar mayor eficiencia.

A partir del análisis de las debilidades y vulnerabilidades del sistema de contrataciones públicas, cada país determinó los objetivos que guiaron las modificaciones al marco jurídico (Ver Gráfico 4). Más del 80% de los países de este estudio tuvo como uno de sus principales objetivos la incorporación de mecanismos y estrategias de contratación innovadores para generar ahorros y beneficios administrativos. Una proporción menor, pero significativa (60% a 80%), se fijó como objetivos la simplificación legal y administrativa y facilitar el proceso de contratación pública, haciéndolo más ágil y conciso.

**Gráfico 4.** Principal objetivo de la modificación a los ordenamientos jurídicos



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Solo un poco más o menos de la mitad de los países encuestados se propuso como objetivo de la reforma el uso obligatorio de un sistema electrónico de contrataciones públicas como herramienta en línea para llevar a cabo los procedimientos de contratación (58%), fortalecer la transparencia y el monitoreo de las contrataciones públicas (58%), o la incorporación de políticas de contratación tales como el fortalecimiento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en las compras de gobierno y la incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas (42%).

La determinación de estos objetivos explica en gran medida por qué no existe en los países una política generalizada y madura de compras sostenibles o la causa por la que en varios países siguen predominando los procedimientos presenciales o la existencia de más de un sistema de contratación electrónica (Costa Rica). No existe tal política o no se utiliza la plataforma electrónica porque no ha sido identificada como una prioridad para muchos países.

Otros cambios han impulsado la transformación del sistema de contrataciones públicas (Ver Tabla 3). Así, por ejemplo, en México se implantó una nueva plataforma electrónica de contrataciones públicas bajo su denominación anterior: CompraNet ahora incorpora funcionalidades transaccionales y de análisis de la información. Se desarrolló un registro de proveedores y contratistas y se incorporó el uso obligatorio de la firma electrónica. También se ha iniciado la implantación de un amplio programa de profesionalización y certificación de la función de compras. Estrategias de monitoreo, como la figura del testigo social, y la implantación de un módulo de inteligencia de negocios también han acompañado la modificación de las normas.

En Colombia se ha establecido la obligación de incluir en los pliegos de condiciones de los procesos de contratación pública mecanismos para el apoyo a la industria nacional. Se crea Colombia Compra Eficiente como ente rector en materia de compras y contratación pública, asignándole el objetivo de desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de contratación a fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

En Uruguay se incorporan nuevas herramientas de control y seguimiento de los procedimientos, y se crea la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), órgano rector de las compras del gobierno.

Perú crea el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), plataforma que permite la difusión de la información de las contrataciones del Estado, el intercambio de información, la realización de transacciones electrónicas, el seguimiento de la ejecución del gasto público y el control gubernamental y ciudadano. Al mismo tiempo desarrolla un sistema que contiene los registros de proveedores y de inhabilitados para contratar con el Estado, el cual está interconectado con el SEACE. También crea la Central de Compras Públicas – Perú Compras<sup>16</sup>, organismo encargado de realizar las compras corporativas obligatorias y facultativas, así como de promover y conducir los procesos de selección para la generación de convenios marco. En 2012 se crea la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, organismo encargado de planificar, organizar y ejecutar el Plan Estratégico de Compras del Sector Defensa, así como los procesos de contrataciones de bienes, servicios, obras y consultorías a su cargo, tanto en el mercado nacional como en el extranjero.

---

<sup>16</sup> Aunque la Central de Compras Públicas – Perú Compras fue creada por Ley en 2008, aún no está en operación.

**Tabla 3.** Alcances de la reforma a los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe: principales cambios en países seleccionados

País	Modificación del marco jurídico	Sistema electrónico	Cambios institucionales	Estrategias y prácticas de contratación
México	Sí	Nueva plataforma CompraNet, 2010 Inteligencia de mercado, 2012 Firma electrónica	Creación de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, 2009 Figura de monitoreo Testigo Social, 2009 Comisión Intersecretarial de Compras de Gobierno a Mipymes, 2010 Profesionalización y certificación, 2011	Subastas en reversa, contratos marco y compras consolidadas, 2009 Manuales Generales de Adquisiciones y de Obras Públicas, 2010
Rep. Dom.	Sí			Facilitar accesibilidad de Mipymes, 2012 Manuales de procedimientos, 2010
Perú	Sí	Creación del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, SEACE, 2004 Creación del Registro Nacional de Proveedores, RNP, 2004	Creación de la Central de Compras Públicas Perú Compras, 2008 Creación de la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, 2012	
Colombia	Sí		Creación de Colombia Compra Eficiente, ente rector en materia de compras y contratación pública, 2011	Mecanismos para el apoyo a la industria nacional a través de la contratación pública, 2003
El Salvador	Sí	Desarrollo de funcionalidades del nuevo sistema electrónico, 2013 Solvencias electrónicas, 2013		Instructivo de compras sostenibles, 2013
Uruguay	Sí	SICE, herramienta de control, planeación e información de las contrataciones, 2002	Creación de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), 2008-2012	
Costa Rica	Sí			Contratos marco, 2009 Plan estratégico de modernización de las compras públicas, 2010 Guías y metodología de incorporación de criterios sostenibles, 2010 Estandarización de documentos, 2010
Paraguay	Sí	Creación del sistema de Información de Proveedores del Estado, 2007		Subasta a la baja electrónica, 2008 Política de compras públicas sostenibles, 2010
Panamá	Sí	Creación de PanamaCompra, 2006 Catálogo de Productos y Servicios, 2006 Registro de proponentes, 2006	Creación de la Dirección General de Contrataciones Públicas, 2006 Creación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, 2006	Licitación por Convenio Marco, 2006
Jamaica	Sí			
Chile	Sí	Sistema de Información de Compras y Contrataciones ChileCompra, 2003 Mercado público Analiza ChileProveedores Observatorio ChileCompra, 2013	Creación de la Dirección ChileCompra, 2003	Nueva política de compras sostenibles, 2013
Ecuador	Sí	Firma electrónica, 2012 Catálogo electrónico, 2009	Creación del Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP, 2009	Subasta inversa electrónica, 2009 Convenios marco, 2009

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

## 2.6 Fortaleza institucional de las contrataciones públicas

Uno de los pilares fundamentales de todo proceso de reforma del sistema de contrataciones públicas es, en adición al marco jurídico, la estructura institucional. De acuerdo con la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas (OCDE, 2006) lo relevante en cuanto al desarrollo

institucional de un sistema de contrataciones públicas es que este se encuentre bien integrado y que sea parte del sistema de gobernabilidad del sector público. De esta forma, la evaluación del desarrollo institucional del sistema de contrataciones públicas debe tomar en cuenta la forma en que dicho sistema funciona a través de los sistemas que lo componen y de los sistemas de gestión del país.

Toda vez que ya se ha analizado el marco jurídico al que se sujetan las contrataciones públicas, en esta sección abordaremos la importancia que tiene el hecho de que los países cuenten con un ente normativo-regulatorio de las contrataciones públicas, pues se constituye en el elemento clave para la conducción de la política de contrataciones públicas y la regulación de la función de compras y contratación pública.

Las autoridades de compras y contrataciones públicas en los países de América Latina y el Caribe, con independencia de las funciones específicas que tienen asignadas, desempeñan, en concordancia con la metodología de evaluación de la OCDE, las siguientes funciones:

- Coordinan, implantan y evalúan la política de contrataciones públicas;
- Asesoran a las unidades compradoras del gobierno;
- Proponen modificaciones al marco jurídico-normativo de las contrataciones públicas a fin de introducir mejoras al sistema;
- Monitorean los procedimientos y el desempeño del sistema de contratación pública;
- Ponen a disposición del público -unidades compradoras, proveedores, contratistas y sociedad-información sobre las contrataciones que realiza el gobierno;
- Registran y llevan las estadísticas de las contrataciones públicas;
- Son responsables de informar sobre adquisiciones a otras partes del gobierno;
- Coordinan la capacitación y el desarrollo de las competencias del personal encargado de las contrataciones públicas;
- Promueven el desarrollo de planes y programas de profesionalización y certificación del personal y áreas encargadas de las contrataciones públicas, y
- Coordinan la centralización de compras o la ejecución de estrategias de contratación transversales.

Es innegable que la autoridad regulatoria debe tener una adecuada jerarquía y peso dentro de la estructura del gobierno a fin de que su actuación sea realmente efectiva. También lo es el hecho de que, para poder ejercer sus funciones sin subordinarse a los designios de otras autoridades o intereses, es necesario dotarla de autonomía. No menos importante es que el personal que conforme la autoridad regulatoria tenga la especialidad y capacidades necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

La mayoría de los países considerados en este estudio tienen un ente regulatorio o las funciones que le corresponden están asignadas a distintas autoridades que, con cierto grado de articulación, las ejercen. Es clara la tendencia de que los gobiernos estén creando entidades o autoridades autónomas que coordinen la política de contratación pública. Existe, en contraposición, cierta dispersión en cuanto a la fuerza legal-regulatoria de la cual está dotada cada una de estas autoridades. También, si bien algunas de sus características funcionales y actividades les son comunes, no es uniforme la vocación y objetivos que cada una de ellas persigue.

Por su grado de autonomía, las autoridades regulatorias de las contrataciones públicas se dividen en dos grandes grupos: las que tienen autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, y aquellas que están adscritas a algún ministerio y que por tanto tienen poca independencia y normalmente un nivel jerárquico subordinado a otra unidad administrativa de mayor rango.

Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay poseen autoridades regulatorias autónomas con la mayor independencia, lo que las coloca en la mejor posición para poder instrumentar estrategias y líneas de acción derivadas de sus respectivas políticas de contratación pública. No obstante, su vocación es diferente: mientras que algunas de ellas claramente tienen objetivos de eficiencia, eficacia y obtención del mayor valor por el dinero utilizado en cada contratación pública, otras están más concentradas en la transparencia, el control y la supervisión del cumplimiento de las normas.

#### **La reforma institucional de las contrataciones públicas de Colombia, la experiencia reciente**

Cuando, en 2009, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial hicieron la evaluación del sistema de contrataciones públicas de Colombia conforme a la metodología OECD/DAC<sup>17</sup>, en relación con el marco institucional y la capacidad de gestión, se concluía que este constituía el pilar menos desarrollado del sistema de contrataciones públicas de aquel país.

Entre las debilidades más notables destacaba una notoria falta de claridad en la asignación de responsabilidades entre las autoridades en el sistema. Debido a que no existía una definición clara acerca de quién tenía la responsabilidad final del funcionamiento del sistema de contrataciones públicas, diversos actores buscaban influir y promover sus agendas privadas. Además, las operaciones del sistema estaban fuertemente influidas por un enfoque legalista basado en el cumplimiento de la norma, más que en los resultados de la compra.

En ese sentido, los factores críticos identificados fueron los siguientes:

- a. El sistema de contrataciones públicas no está bien integrado en el sistema de gobernabilidad del sector público, debido en gran parte a la separación del marco legal presupuestario del correspondiente a las contrataciones públicas.
- b. El órgano regulador existente no tiene la capacidad financiera, legal y operacional para realizar sus funciones.
- c. No existe capacitación ni una estrategia sostenible para desarrollar competencias de compras públicas en los niveles operativos y gerenciales.
- d. La información no es analizada ni procesada en forma sistemática para la toma de decisiones. Existen diversos sistemas que requieren datos iguales o similares, lo que genera confusión y conflicto entre las fuentes de información.

Se recomendaba, por otra parte, la integración y coordinación entre las funciones presupuestaria y de contratación pública, así como la armonización de los marcos normativos de ambos sistemas a fin de eliminar inconsistencias y contradicciones identificadas; fortalecer las funciones del ente normativo regulador a fin de orientar y mejorar la operación del sistema de contrataciones públicas, y consolidar los diversos sistemas de información en un solo sistema que permita monitorear el desempeño del sistema de contrataciones públicas y produzca datos estadísticos y de control para uso tanto del Gobierno como de la sociedad.

En respuesta a los retos que enfrentaba el sistema colombiano de contrataciones públicas, recientemente el gobierno de Colombia reconoció que la compra y contratación pública es un asunto estratégico, por lo que la Presidencia decidió crear el organismo Colombia Compra Eficiente por medio del Decreto 4170 del 3 de noviembre de 2011, constituyéndose en la experiencia más reciente de desarrollo institucional del sector en América Latina.

El Decreto reconoce además la necesidad de crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras, que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en las compras, así como contar con una entidad

<sup>17</sup> Inter-American Development Bank/The World Bank. (2009). COLOMBIA. Status of the Public Procurement System Reform. The Challenges Ahead.

rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo.

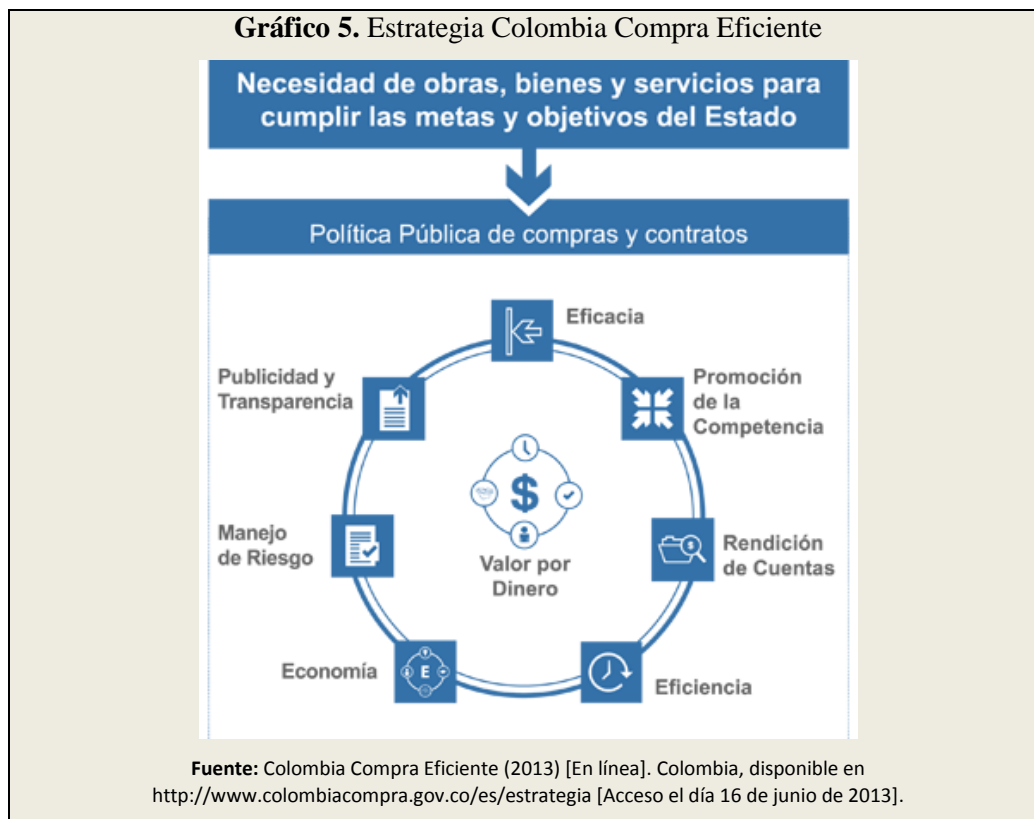
Ese mismo ordenamiento otorga las siguientes funciones a Colombia Compra Eficiente:

- La formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado;
- La racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones;
- El desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia;
- La coordinación con otras entidades públicas para el cumplimiento de sus objetivos;
- La elaboración de estudios, diagnósticos y estadísticas para mejorar la efectividad del sistema;
- La absolución de consultas sobre la aplicación de las normas y la expedición de circulares sobre la materia;
- El apoyo al Gobierno en las negociaciones internacionales sobre el tema;
- El diseño, la organización y la celebración de Acuerdos Marco de Precios;
- El desarrollo del sistema de compras electrónicas;
- El apoyo a los oferentes para facilitar y mejorar su participación;
- La difusión de mejores prácticas y la coordinación de los programas de capacitación con otras entidades, y
- El apoyo a las entidades territoriales en la gestión de compras.

Hoy, con la visión de ser la organización del Gobierno Nacional que lidera y coordina el Sistema de Compras Públicas del país, Colombia Compra Eficiente se ha fijado los siguientes seis objetivos estratégicos:

1. Incrementar el valor por dinero destinado a la compra y contratación pública;
2. Promover la competencia en la compra y contratación pública;
3. Ofrecer un sistema de *e-procurement* de fácil acceso para los partícipes de la compra pública que genere información confiable para el sistema de compra y contratación pública;
4. Fortalecer las capacidades de los partícipes de la compra y contratación pública;
5. Gestionar conocimiento para los partícipes de la compra y la contratación pública y para el equipo de trabajo de Colombia Compra Eficiente, y
6. Generar un ambiente de respeto a las reglas de juego y confianza entre los partícipes de la compra pública.

Estos objetivos son afines a la nueva visión de la contratación pública en ese país y consistentes con las mejores prácticas en la materia, lo que sin duda fortalece la gobernabilidad y el buen funcionamiento del sistema de compras y contrataciones públicas.



En Costa Rica, El Salvador, Jamaica, México y República Dominicana, la autoridad regulatoria de las contrataciones públicas recae en una dirección general o unidad administrativa de rango equivalente, adscrita normalmente al Ministerio de Hacienda o de Finanzas. En este grupo de países las decisiones de la autoridad regulatoria tienen menos independencia y están evidentemente más expuestas a riesgos derivados de una menor gobernabilidad del sistema de contrataciones públicas. Los avances en la mayoría de países de este grupo se explican más por otros factores que por la robustez institucional de la función de compras y contrataciones públicas.

México ejemplifica el caso de un país en donde, a pesar de no existir propiamente un ente normativo-regulatorio de las contrataciones públicas, existen las funciones propias del mismo dentro de las unidades administrativas del sector público y un grado adecuado de coordinación. Existe una Unidad de Política de Contrataciones Públicas que se encarga de proponer, conducir y evaluar la política de contrataciones públicas, establecer estrategias transversales de contratación pública y administrar el sistema electrónico de contratación del gobierno. La Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas se encarga de la interpretación de las leyes de adquisiciones y de obras públicas y del programa de monitoreo y seguimiento de las contrataciones denominado “Testigo Social”. Una tercera área, la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contratación Pública, se encarga de las conciliaciones entre proveedores/contratistas y dependencias/entidades compradoras, la atención de las inconformidades y la aplicación de sanciones.

Aunque es innegable el desarrollo institucional de la figura de autoridad regulatoria de las contrataciones públicas en los países de la región, es también necesario continuar el esfuerzo por lograr la independencia de sus decisiones y consolidar su rol de liderazgo para conducir no solo la política interna de compras del



gobierno, sino el proceso general de transformación del sistema de contrataciones públicas. Ello incidiría en el fortalecimiento de la gobernabilidad y contribuirá, sin duda, a reducir los riesgos a que está expuesta la función de contrataciones.

### 3. Principales resultados de los procesos de reforma

De acuerdo con diversos especialistas,<sup>18</sup> las contrataciones públicas han transitado por diversas etapas. En una primera etapa predominó la visión del abastecimiento y entrega de bienes y servicios con una orientación a la obtención de lo que los usuarios requerían, en las cantidades, tiempos y lugares establecidos. Como resultado, en un segundo momento el cumplimiento de la legislación y las regulaciones se vuelve el elemento clave para prevenir el fraude y la corrupción. Posteriormente, el enfoque se orienta al uso eficiente de los recursos públicos, lo que implica no gastar más de lo necesario y obtener la máxima cantidad de bienes o servicios dada una restricción presupuestaria. En una cuarta etapa, el principal objetivo de la función de adquisiciones es ser capaz de explicar a diversos públicos que el trabajo se está realizando en forma adecuada, que los bienes se adquieren conforme al principio de mejor valor por el dinero y que el fraude no existe: es la etapa de la rendición de cuentas.

Más adelante, cuando se ha adoptado el enfoque de valor por el dinero, los objetivos de la contratación crecen. No solo es importante el precio o la relación precio/calidad, sino que el valor de los bienes y servicios adquiridos contribuyan a las funciones sustantivas de las agencias del gobierno. En una sexta etapa, habiéndose reconocido en las compras públicas una herramienta para alcanzar objetivos de gobierno más amplios, la función de las adquisiciones busca contribuir a la consecución de las metas del sector público. Al paso del tiempo, las contrataciones públicas son utilizadas como medio para crear empleos; fortalecer la industria; apoyar a las Mipymes, y promover el desarrollo regional, la innovación y la sostenibilidad. En la etapa final, las contrataciones públicas constituyen la actividad líder del cambio económico y social, a la vez que tienen bajo su responsabilidad el cumplimiento de objetivos de política: las contrataciones públicas se han vuelto una función verdaderamente estratégica del gobierno.

De igual manera, se ha argumentado bastante acerca de los objetivos y de la importancia de las contrataciones públicas. Entre las razones más importantes para considerar que las compras públicas son un asunto prioritario para cualquier gobierno se destacan las siguientes<sup>19</sup>: por la magnitud del volumen y la proporción que en la economía de cualquier país representa; por su uso como instrumento para alcanzar objetivos económicos, sociales, de sostenibilidad y de otra naturaleza; porque por diversas razones han sido percibidas como una fuente de despilfarro y corrupción; por el reto que representa el cumplimiento simultáneo de las regulaciones y las metas económicas y sociales que se le imponen sin violentar las disposiciones de los tratados de libre comercio, y por haberse constituido en un elemento de planeación estratégica.

Atendiendo a las mejores prácticas y a la tendencia mundial, el principal objetivo de las contrataciones públicas es la obtención del máximo valor por el dinero en el uso de los recursos públicos, atendiendo a principios de transparencia, eficiencia, eficacia y no discriminación<sup>20</sup>.

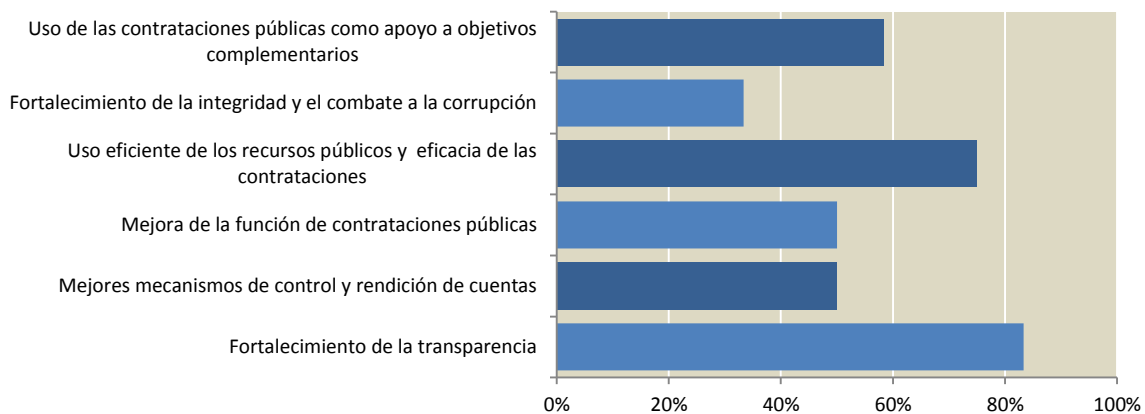
<sup>18</sup> Telgen, Jan & Khi V. Thai, (2008) "Symposium Introduction", *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, Issue 3, Pp. 304-305.

<sup>19</sup> Thai, Khi V. Chapter 1. "Challenges in Public Procurement", (2004) *Challenges in Public Procurement: An International Perspective* (Volume 3), Boca Raton, FL, USA: PrAcademics Press, 2004.

<sup>20</sup> Definición basada en OECD, (2012c) P.9.

Un sistema de contrataciones públicas confiable y robusto satisface dos bloques de requisitos: los de gestión y los de política de contratación. Los requerimientos o requisitos de gestión de las contrataciones públicas incluyen, entre otros, calidad, oportunidad, precio, otros costos, reducción de riesgos técnicos y financieros, maximización de la competencia y preservación de la integridad. Los requerimientos de política de contrataciones públicas incluyen metas económicas, de sostenibilidad y de cumplimiento con los tratados de libre comercio. Varios de estos requerimientos, como se puede inferir, son un tanto contradictorios, por lo que las más de las veces se estarán consiguiendo unos en detrimento de otros.

**Gráfico 6.** Impacto y resultados del proceso de reforma del sistema de contrataciones públicas



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Diez de los doce países del estudio (83%) (Gráfico 6) perciben como uno de los principales resultados del proceso de reforma al sistema de contrataciones públicas el fortalecimiento de la transparencia, entendiendo esta como la existencia de reglas claras y transparentes, disponibilidad de información consistente, publicidad de las oportunidades de negocio y un mejor monitoreo de las contrataciones públicas.

El segundo impacto en relevancia (75%) percibido por diez de las autoridades regulatorias de las contrataciones públicas es la mejora en el uso eficiente de los recursos públicos y la eficacia de las contrataciones. En tercer lugar, siete países perciben como un resultado de la reforma al sistema de contrataciones públicas el uso de las mismas como apoyo a objetivos complementarios, tales como la innovación, compras sostenibles y apoyo a pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Impactos como la mejor función de contrataciones públicas, definida por la estructura institucional, planeación de las contrataciones, capacidad, conocimientos y habilidades del personal encargado de las contrataciones públicas se ubicó en cuarto lugar, apenas percibida por 50% de las autoridades de contratación pública. Con un nivel de percepción similar se ubica la mejoría de los mecanismos de control y rendición de cuentas en las contrataciones públicas.

El fortalecimiento de la integridad, definida como la capacidad para asegurar la conformidad de los procedimientos, y caracterizada por la existencia de estándares y códigos de conducta, de estrategias de administración de riesgos, de un adecuado sistema de sanciones y capacitación anticorrupción, es percibida como un resultado en solo seis de los doce países de la encuesta.

Es importante destacar que solamente tres países no identificaron como un resultado de la reforma un uso más eficiente de los recursos públicos: Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Y de estos, solo en República Dominicana se observa un marcado énfasis hacia los resultados relacionados con los mecanismos de control, rendición de cuentas, el fortalecimiento de la integridad y el combate a la corrupción.

Países como Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú, a la vez que observan como resultado un uso más eficiente de los recursos públicos, también reportan mejoras en los mecanismos de control y/o un fortalecimiento de la integridad y el combate a la corrupción en las contrataciones públicas.

Chile, Colombia y México identifican como principal resultado la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y la eficacia en las contrataciones públicas.

Entre los logros más importantes alcanzados por algunos países en los últimos diez años se destacan los siguientes:

Colombia: Adopción en 2003 de una “Política de contratación pública para un Estado gerencial”, en la que se proponen reformas en materia normativa e institucional; la creación de un sistema electrónico para la gestión de la contratación pública; la expedición de un nuevo marco normativo, y el nuevo marco institucional, que en 2004 crea la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO) y en 2011 la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Costa Rica: Entre los resultados sobresalientes de este país se destacan el Plan Estratégico de Modernización de las Compras Públicas de 2010; los convenios marco a partir de 2009; el desarrollo del expediente digital y del sistema informático transaccional en 2011; la publicación de las Guías de criterios sostenibles, y la estandarización de documentos.

Ecuador: En este país se destaca la promulgación de la Ley Orgánica de Contratación Pública, el inicio de funciones del INCOP como órgano rector del sistema nacional de contratación pública, la implementación del Registro Único de Proveedores, la realización de la primera subasta electrónica y la incorporación del primer catálogo electrónico en 2008; la implementación de las herramientas licitación, cotización, menor cuantía, contratación directa de consultoría, lista corta y concurso público en 2009; la incorporación de las herramientas convenio marco, ínfima cuantía y emergencias en 2010; el primer repertorio de medicamentos y la realización de ferias inclusivas en 2011, y la publicación de las herramientas registro contractual y régimen especial en 2012.

México: Los impactos de la transformación del sistema de contrataciones públicas se pueden observar en el ahorro derivado de las estrategias de contratación aplicadas como las subastas en reversa y los contratos marco; la mejora relativa de la percepción sobre la transparencia; una mayor participación de las Mipymes en las compras de gobierno, y el uso del sistema electrónico de contrataciones públicas.

Panamá: Se destaca la creación del Sistema Electrónico PanamaCompra, de la Dirección General de Contrataciones Públicas y del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en 2006, así como del catálogo electrónico de contrataciones públicas en 2009.

Paraguay: En este país se unificó la legislación en materia de compras públicas en 2003; en 2004 se lanza el portal de contrataciones públicas; la instalación de cabinas de contratación en todos los municipios del país; la implementación del Sistema de Denuncias, con protección al denunciante de corrupción; la

implantación en 2006 del sistema de Pago Directo a proveedores; el lanzamiento del Catálogo Electrónico de Productos; la creación del Sistema de Información de los Proveedores del Estado; la creación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) como un ente autónomo y autárquico; la implementación de la Subasta a la Baja Electrónica en 2008; el establecimiento del beneficio a las Mipymes en los procesos de Subasta a la Baja Electrónica en 2009; la creación en 2010 de la Unidad de Investigación de Infracciones Administrativas de Oferentes Proveedores y Contratistas, así como la implementación gradual a partir de 2010 del sistema de gestión de contratos en su primera fase.

Perú: Se identifican resultados significativos por ahorros derivados del uso de convenios marco y subastas; la entrada en vigor de los Acuerdos Comerciales con la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos de América, Canadá y Singapur, que incluyen disposiciones en materia de contratación pública; la certificación de funcionarios y servidores públicos; la aprobación de Bases Estandarizadas para procedimientos clásicos que deben ser utilizadas obligatoriamente por todas las entidades del Estado; el fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), con una visión orientada a promover la transparencia, simplificación y descentralización en los procesos de contratación pública, así como el desarrollo del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y la creación del Registro Nacional de Proveedores.

República Dominicana: Los principales logros se pueden resumir en el uso de las compras públicas como motor para lograr el desarrollo de los productores nacionales; la simplificación de los requisitos para el Registro de Proveedores del Estado; la mayor participación de las Mipymes en las compras de gobierno, y la aprobación de los documentos estándar.

Uruguay: En 2002 se implanta el sistema electrónico de contrataciones, SICE y se integra al sistema de información financiera; en 2004 se hace obligatorio el sitio web de compras públicas; en 2007 se incorporan las ofertas en línea; la creación en 2008 de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) y su inicio de actividades en 2012.

Igualmente relevante y destacada por la mayoría de los países es la participación de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales en el logro de los objetivos, iniciativas y resultados alcanzados en materia de contrataciones públicas.

### 3.1 Transparencia

Uno de los principios fundamentales de todo sistema de contrataciones públicas es la transparencia. La transparencia, de acuerdo con la definición del diccionario<sup>21</sup>, es la cualidad de ser transparente, y transparente es todo cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente. En las contrataciones públicas es aceptado que se acredita el principio de transparencia cuando se es capaz de mostrar que el flujo de información relativa a los procesos y procedimientos para la adquisición, arrendamiento de bienes muebles o la contratación de obras públicas y servicios de cualquier naturaleza es accesible, clara, oportuna, completa, verificable, y que se rige por la máxima publicidad.

Este conjunto de características y atributos asociados a la transparencia en las contrataciones públicas implica que la información relativa a los procesos y procedimientos no solo haya sido puesta a disposición

---

<sup>21</sup> Encyclopaedia Britannica de México, S.A. de C.V., (1991) Lexipedia. Tomo II.

del público objetivo, sino que además sea fácilmente accesible. Ocurre que en muchas ocasiones, aunque la información se pone al alcance de los interesados en medios públicos, inclusive electrónicos, no existen los medios o herramientas para poder agregarla o hacerla fácilmente transportable, lo que en cierta forma obstaculiza la transparencia.

En un sentido más amplio, la transparencia incluye las reglas claras y transparentes, la consistencia de la información, la transparencia de las oportunidades de negocio y el monitoreo de las contrataciones públicas.

Para hacer realidad la materialización del principio de transparencia no basta con declararlo o con haberlo incorporado en la legislación en la materia o en la relativa a las contrataciones públicas; es necesario acompañar este proceso con el desarrollo de los medios que permitan hacer llegar la información en forma inmediata y ágil, lo que permitirá al público transformar, con base en sus propios recursos, esa información en conocimiento.

De lo anterior da evidencia la escasa información sobre contrataciones públicas en los distintos portales de compras públicas de los países. Ello, a pesar de que once de los doce países de este estudio (92%) tienen como principio de su sistema de contrataciones públicas el de la transparencia, y nueve de los doce (75%) reconocieron como vulnerabilidades que afectaban a las compras públicas antes de sus respectivos procesos de reforma las deficiencias en el marco jurídico para garantizar que las contrataciones públicas fueran conducidas en forma justa y transparente, o la inexistencia de mecanismos efectivos para monitorear las contrataciones públicas e identificar irregularidades y riesgos de corrupción, diagnóstico que llevó a ocho países a fijarse como uno de los objetivos para reformar su sistema el fortalecimiento de la transparencia y el monitoreo de las contrataciones públicas; más aún, once de ellos sostienen que uno de los principales resultados de las reformas emprendidas ha sido el fortalecimiento de la transparencia en las contrataciones públicas.

Entre los principales problemas detectados se encuentra la inexactitud o inconsistencia de los datos con los proporcionados por otras autoridades; la existencia solo parcial o desactualizada de datos relativos a las contrataciones; el uso de conceptos y rubros no estandarizados, lo que dificulta la comparación y el análisis de los datos; la falta de agregación de los datos, y la dificultad para acceder a la información. Ejemplo de lo anterior es que en algunos casos no fue posible obtener de forma directa el monto total de las contrataciones públicas realizadas durante 2012.

Entre los avances observados se destaca el desarrollo de portales de inteligencia de negocios en dos de los doce países (Chile y México), uno de ellos con datos e información en tiempo real; la existencia de informes anuales en línea en siete de los doce países (Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay); y la elaboración de estudios de análisis, que transforman datos en información útil para el público en algunos de ellos.

En relación con la información pública disponible, el porcentaje de países en los que se ofrecen datos al público sobre categorías, tipo de procedimiento y tamaño de los proveedores y contratistas adjudicados, tanto en número de contratos como en monto de las contrataciones, se ilustra en la tabla 4. Se observa que solo un poco más de la mitad de los países ponen siempre a disposición del público, en línea o en reportes e informes *ad hoc*, la información sobre el número y valor de los contratos adjudicados por categoría de contratación o por tipo de procedimiento. En promedio, en dos países no existe información pública

disponible sobre estos temas, y en 5 países, en promedio, no existe información pública disponible sobre el tamaño de los proveedores adjudicados, ni por número, ni por valor de los contratos.

**Tabla 4.** Información disponible sobre contrataciones públicas en países de América Latina y el Caribe

		Siempre	Algunas veces	Bajo petición	No está disponible
Información sobre contrataciones públicas por categoría (Bienes, servicios, obras públicas)	Número de contratos	58%	25%	0%	17%
	Valor de los contratos	67%	8%	8%	17%
Información sobre contrataciones públicas por tipo de procedimiento (Adjudicación directa, licitación pública, etc.)	Número de contratos	58%	25%	0%	17%
	Valor de los contratos	67%	8%	8%	17%
Información sobre contrataciones públicas por tamaño de los proveedores/contratistas (Mipymes, empresas grandes, etc.)	Número de contratos	33%	8%	17%	42%
	Valor de los contratos	42%	0%	17%	42%

**Nota:** Los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Adicionalmente, en tres países (25%) no existe la obligación de difundir los datos correspondientes a las empresas públicas.

Solamente cinco países ponen a disposición en forma pública o bajo petición la totalidad de la información sobre las contrataciones públicas.

Por lo que hace a las reglas que aseguran que los criterios de adjudicación son claros y que están bien definidos, prácticamente en todos los países se toman medidas para que la totalidad de las agencias y entidades del sector público den a conocer en los pliegos de petición o en las convocatorias las consideraciones en que se basan los criterios de decisión y la ponderación relativa de cada uno de ellos.

En los procedimientos no competitivos, nueve países (75%) exigen justificaciones escritas para su empleo y ocho (67%) de ellos solicitan, además, que personal de alto nivel autorice su realización. Cuatro países (33%) requieren también que las contrataciones por excepción a la licitación pública de alto valor sean validadas por un auditor, autoridad o agente externo. En 67% de los países es obligatorio hacer públicas las modificaciones a los contratos.

Es tal la importancia de la transparencia y la disposición oportuna de la información que siete de los países del estudio manifestaron no realizar un cálculo de los beneficios o ahorros derivados de la implementación de estrategias de contratación pública debido a la falta de datos. No obstante, tres de los siete manifestaron que este hecho puede ser visto solo como un reto de moderada a fácilmente superable.

#### **Las plataformas de inteligencia de negocios: Una ventana a la transparencia y monitoreo de las compras públicas**

La transparencia y la rendición de cuentas son las herramientas de un estado democrático para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Actualmente, los gobiernos y las organizaciones disponen de importantes recursos informáticos (estrategias y herramientas) para crear conocimiento mediante el análisis de datos existentes en sus bases de datos. A este conjunto de herramientas se le denomina inteligencia de negocios o inteligencia empresarial.

El término inteligencia de negocios se refiere al uso y aprovechamiento de datos de una organización

para la toma de decisiones estratégicas. Las herramientas de inteligencia se basan en el uso de información de distintos datos extraídos de los sistemas de producción, que se integra con información relativa a la organización y sus ámbitos relacionados, así como con datos económicos o de otra índole. Mediante herramientas ELT (extraer, cargar y transformar) y ETL (extraer, transformar y cargar) se extraen los datos provenientes de distintas fuentes o bases de datos, se depuran y homogeneizan para finalmente cargarlos en un almacén de datos.

Cada vez es más común que las agencias normativas o reguladoras de las contrataciones públicas dispongan en los portales de contratación electrónica de sus respectivos países de herramientas de inteligencia de negocios a fin de mejorar la toma de decisiones por parte de las unidades compradoras, del gobierno en general y de los proveedores del Estado, así como para facilitar el monitoreo de los procedimientos de contratación por parte de la sociedad.

En América Latina la primera experiencia en el uso de una plataforma de inteligencia de negocios la constituye el caso del portal Analiza [www.analiza.cl] de ChileCompra, a la cual más recientemente se ha sumado el portal CompraNet - Inteligencia de Mercado [www.compranet.gob.mx] de México.

Un paso previo al diseño de la herramienta de inteligencia de negocios es la existencia de una plataforma de contratación electrónica completamente transaccional que permita disponer de los datos que cada procedimiento de compra y contratación va sumando a su base de datos. Tanto la plataforma de contrataciones electrónicas de Chile, MercadoPúblico [www.mercadopublico.cl] como la de México, CompraNet [www.compranet.gob.mx] satisfacen esta condición.

**Tabla 5.** Funcionalidades de plataformas de inteligencia de negocios

Funcionalidad	CompraNet-im	Analiza.cl	Koneps
Análisis de precios unitarios	Sí		
Información actualizada al día	Sí		
Consultas personalizadas	Sí		
Reportes predefinidos	Sí	Sí	Sí
Presentación agregada de la información	Sí	Sí	
Indicadores de desempeño	Dinámicos	Estáticos	Estáticos
Exportación de la información a formatos Excel, CSV, PDF, entre otros	Sí	Sí	
Datos sobre número y monto de los procedimientos	Sí	Sí	
Información relevante de cada contrato adjudicado	Sí	Sí	
Datos generales de proveedores y contratistas	Sí		Sí
Consultas específicas de programas anuales	Sí		
Consultas y reportes sobre reclamos		Sí	
Análisis gráfico de la información	Sí	Sí	Sí
Análisis geográfico interactivo e información portátil en archivos PDF activos	Sí		

Disponibilidad de información: México 2010-2013; Chile: 2005-2012; Corea: 2001-2010.

**Fuentes:** www.compranet-im.funcionpublica.gob.mx; www.analiza.cl; www.pps.go.kr.

De esta forma, tanto Analiza como CompraNet – Inteligencia de Mercado tienen dos propósitos fundamentales:

1. Transformar en información útil los datos almacenados en las plataformas de contratación electrónica. Este esfuerzo implica la diferenciación entre datos, información y conocimiento. Mientras que un dato, por ejemplo es el número “17,000”, la información exige un contexto que da mayor precisión al dato aislado, por ejemplo “17,000 son las licitaciones públicas realizadas en la plataforma electrónica en el primer trimestre del año”. Al conocimiento se accede por medio del análisis de la información. Por ejemplo, “Toda vez que durante el primer trimestre del año se realizaron 17,000 licitaciones, podemos afirmar que las entidades del

sector público están realizando menos procedimientos de contratación que el año anterior, lo que pudiera significar una disminución en el gasto de gobierno.”

2. Constituir el medio que facilite y proporcione a la sociedad acceso a la información sobre la actuación del gobierno en materia de compras y contrataciones gubernamentales.

Las herramientas de inteligencia de negocios ofrecen acceso a información e informes analíticos previamente diseñados o a consultas bajo demanda. Así, por ejemplo, CompraNet – Inteligencia de Mercado pone a disposición de sus usuarios información desagregada relacionada con:

- ❖ Programas anuales de contratación pública;
- ❖ Procedimientos de contratación;
- ❖ Contratos;
- ❖ Proveedores y contratistas, e
- ❖ Indicadores de desempeño de los procedimientos de contratación.

Por su parte, Analiza ofrece a sus visitantes información relativa a:

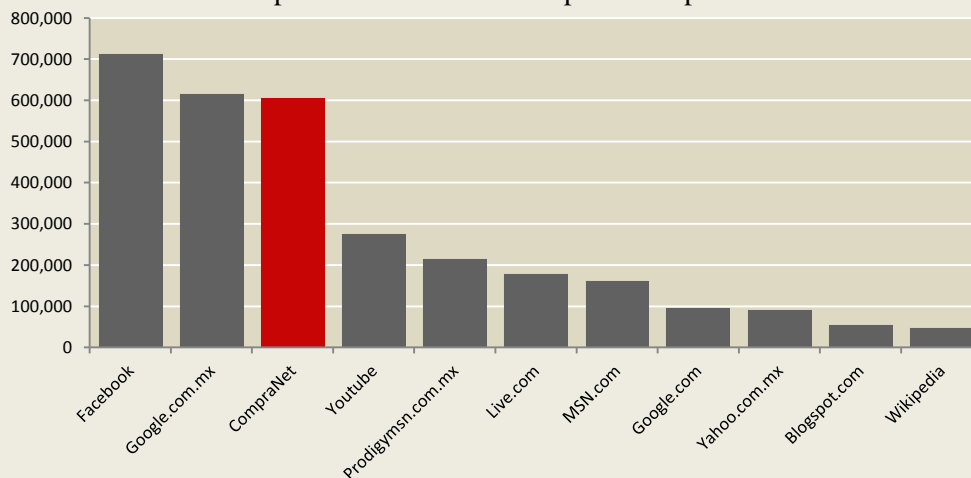
- ❖ Licitaciones;
- ❖ Órdenes de compra;
- ❖ Cifras regionales;
- ❖ Proveedores;
- ❖ Contratos, y
- ❖ Reclamos

En general, ambas herramientas permiten acceder a:

- Consultas y reportes generales, con información relevante en forma agregada;
- Informes analíticos predefinidos, con los que podrá ordenar, clasificar y filtrar información de forma detallada de un menú predefinido de reportes;
- Consultas personalizadas o a la medida, que brindan al usuario la posibilidad de ejecutar consultas de acuerdo a sus necesidades de análisis.
- Herramientas de inteligencia analítica, que posibilitan el modelado de las consultas, lo que resulta muy útil para la presentación de informes.

Ambas plataformas cuentan con una funcionalidad que permite exportar las consultas en diversos formatos, ofreciendo al usuario la libertad de archivar sus búsquedas en su propio equipo de cómputo, construir tablas y graficar los datos. En resumen, estas plataformas permiten conocer en forma ágil y oportuna qué compra el gobierno, cómo y a quién le compra, y a qué precio lo hace.

**Gráfico 7.** Visitas promedio mensual: CompraNet vs portales comerciales



**Fuente:** Estudio Digital Intelligence, de Master Research en Interfase de Reforma, 21 de enero de 2013 y UPCP, enero de 2013.

### 3.2 Eficiencia de los procedimientos de contratación y de la gestión de las adquisiciones



La eficiencia es el segundo de los principios relevantes de los sistemas de contratación pública. El diccionario define eficiencia como la facultad o poder para obtener un efecto determinado y, en una segunda acepción, a la acción con que se logra ese efecto<sup>22</sup>. Estando relacionada la consecución del objetivo con los medios o recursos de que se dispone para lograrlo, en las contrataciones públicas es posible acreditar la eficiencia a través de la capacidad de la agencia o entidad compradora para obtener, haciendo un uso racional de los recursos disponibles, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes en relación con la adquisición, arrendamiento o contratación de las obras públicas o servicios que se realice.

Para verificar que el sistema de contrataciones públicas garantiza la eficiencia del uso de los recursos públicos o la obtención del máximo valor por el dinero en cada compra realizada, los países de este estudio utilizan, entre otros datos, lo siguientes:

- Precios, cantidades, montos y otros datos de las investigaciones de mercado;
- Distribución de los tipos de procesos de compras por montos;
- Diversas estadísticas del Registro de Proveedores;
- Mediciones de precios y costos en el procedimiento tradicional de contratación;
- Número de licitaciones realizadas: por rubros y tipo de procedimiento, y
- Ahorros.

Normalmente, los indicadores para medir la eficiencia toman en cuenta los ahorros obtenidos; la eliminación de costos de transacción, tanto para las unidades compradoras como para los proveedores y contratistas; los costos y precios asociados a los procedimientos abiertos versus los asociados a los procedimientos restrictivos; los ahorros derivados del uso de contrataciones electrónicas, etcétera.

No en todos los países se mide la eficiencia. Ello se debe a que no todos han desarrollado los indicadores ni establecido la metodología para poder hacerlo. No obstante, en algunos países se ha hecho algún esfuerzo por contar con instrumentos de medición.

México, por ejemplo, ha desarrollado una metodología que le permite calcular los ahorros derivados de la contratación mediante estrategias tales como contratos marco, subastas en reversa y compras consolidadas.

En Costa Rica existen estadísticas relacionadas con la duración de las adjudicaciones por tipo de procedimiento y de los trámites declarados desiertos, así como comparativos de las contrataciones por año, entre otros.

Perú y Uruguay están desarrollando sistemas de indicadores o estudios que les permitan estimar y cuantificar en el corto plazo los beneficios derivados del uso de las subastas en reversa, convenios marco y otras estrategias de contratación. Colombia está diseñando un tablero de control del sistema de compras públicas que medirá la obtención del mayor valor por dinero en la compra pública a partir del registro y análisis de variables de eficiencia, eficacia y economía.

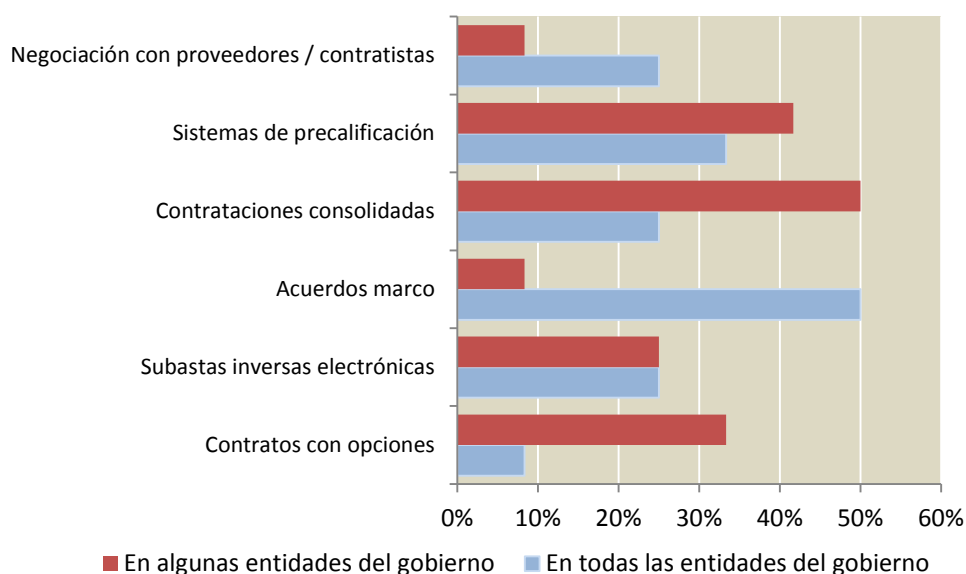
---

<sup>22</sup> Encyclopaedia Britannica de México, S.A. de C.V., (1991) Lexipedia. Tomo I.

### 3.2.1 Estrategias de contratación para mejorar la eficiencia de las adquisiciones

Es usual que los países empleen estrategias de contratación que les permitan obtener ahorros, lograr una mejor coordinación de las compras y contrataciones públicas, reducir tiempos de adquisición, y mejorar las condiciones de entrega y aprovisionamiento, entre otros. En general, todas estas estrategias tienen como objetivo mejorar las condiciones de precio, calidad, oportunidad y financiamiento. Su propósito, en suma, es mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

**Gráfico 8.** Mecanismos/estrategias de contratación pública utilizadas por el gobierno central



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

En América Latina y el Caribe, como puede apreciarse en el Gráfico 8, es cada vez más frecuente que los gobiernos, a través de sus agencias o entidades y unidades compradoras, recurran cada vez más a modalidades de contratación novedosas como los contratos con opciones, subastas inversas electrónicas, acuerdos marco, contrataciones consolidadas, sistemas de precalificación, o a la negociación directa con proveedores y contratistas.

Además de estas estrategias, existen otras que son utilizadas por algunos países y que obedecen a características particulares del funcionamiento de su sistema de contrataciones públicas, o bien están previstas en su legislación o normatividad correspondiente.

Este es el caso de Perú, en donde se hace uso de la Compra por Encargo, mecanismo a través del cual, por razones económicas o de especialidad, una entidad puede encargar a otra entidad pública o privada nacional o internacional, o a un organismo multilateral, la realización del proceso de selección para la contratación de los bienes, servicios u obras requeridos, previo convenio interinstitucional.

Aunque actualmente no está en operación, otro mecanismo adoptado por Perú es el de la Central de Compras Públicas. La Central de Compras Públicas PERÚ COMPRAS fue creada mediante Decreto Legislativo número 1018 como organismo encargado de realizar las compras corporativas obligatorias, lo que realiza a través de procesos de selección única, aprovechando los beneficios de las economías de escala, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado.

Finalmente, ante situaciones coyunturales, económicas y de fomento, entre otras, el Gobierno Central peruano puede establecer mecanismos extraordinarios de contratación.

Bajo la modalidad de adquisición en bolsas de productos, la Ley 1150 de 2007 en Colombia contempla la posibilidad de que las entidades públicas contratantes adquieran bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, así como productos de origen o para fines agropecuarios.

En Costa Rica se hace uso de la modalidad de adquisición según demanda, bajo la cual se pacta con los proveedores el compromiso de suplir suministros de alto y frecuente consumo periódicamente, según las necesidades y consumos puntuales de las entidades. Equivale a un contrato abierto.

Otro mecanismo empleado por este país es la ejecución por consignación, mecanismo de contratación a través del cual se hace la entrega por el proveedor de un lote inicial con el compromiso de disponer de los bienes a lo largo del plazo contractual. Este mecanismo se utiliza en la provisión de suministros médicos, en donde la demanda se ve afectada por variaciones importantes y periódicas durante la vigencia del contrato.

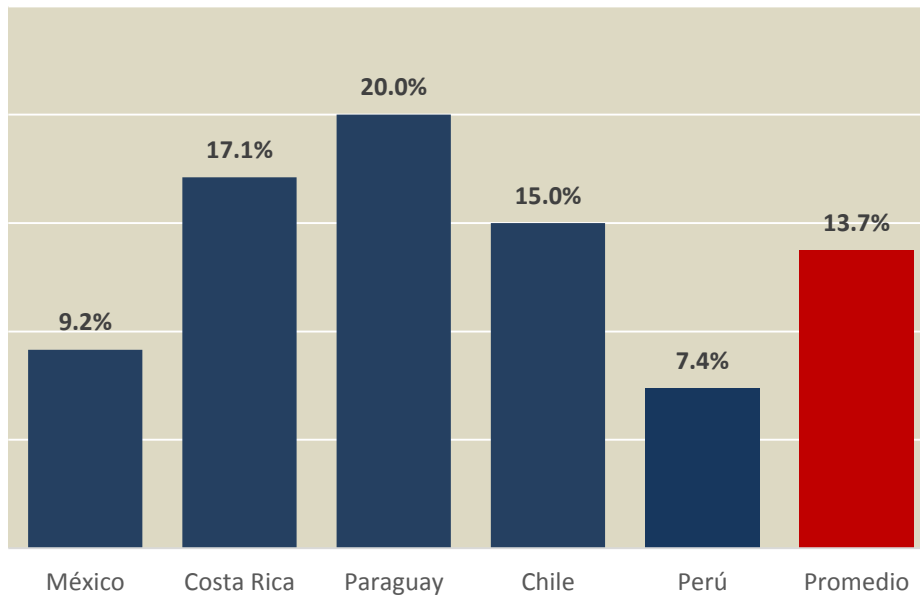
Solamente seis países tienen una metodología o procedimiento formalmente establecido para identificar y cuantificar los beneficios derivados del uso de estos mecanismos/estrategias de contratación pública: Chile, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay. En general, dichas metodologías tienen como propósito medir ahorros, y se construyen a partir de datos y estadísticas obtenidos en procedimientos de contratación individuales.

Entre los beneficios reconocidos por los países que utilizan contratos con opciones están la mejora del proceso de adquisición y otros beneficios económicos y sociales. En el caso de las subastas en reversa, los ahorros son el principal de los beneficios identificados, pero también le son asociados -por algunos países- beneficios tales como transparencia, reducción de tiempos de contratación y una mejor administración del riesgo. Los acuerdos marco son instrumentos con los que se obtienen beneficios en todos los rubros: ahorro, reducción de tiempos, mejora del proceso de adquisición, menos personal para la gestión, transparencia, beneficios económicos y sociales y una adecuada administración de riesgos. Para las estrategias de negociación directa y compras consolidadas, así como para el uso de sistemas de precalificación, los beneficios asociados son similares.

Aunque son innegables los beneficios derivados de las reformas a los sistemas de contratación pública que los países de la región han emprendido en años recientes, también es cierto que aún queda mucho por hacer para poder cuantificar esos efectos. Sin importar el tamaño de su economía o del mercado de compras públicas, algunos países lograron, conforme a metodologías *ad-hoc*, cuantificar los ahorros obtenidos durante 2012 por el uso de estrategias específicas de contratación. Tal es el caso de Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Mientras que en 2012 México obtuvo un ahorro combinado promedio por el uso de subastas en reversa, consolidaciones y convenios marco de 9.2%, Paraguay y Perú alcanzaron ahorros del 20% y 7.4% respectivamente por la contratación mediante subastas en reversa. Costa Rica y Chile, por otra parte, pudieron estimar ahorros de 17.1% y 15%, respectivamente por la contratación de bienes y servicios mediante la modalidad de convenios marco (Ver Gráfico 9).

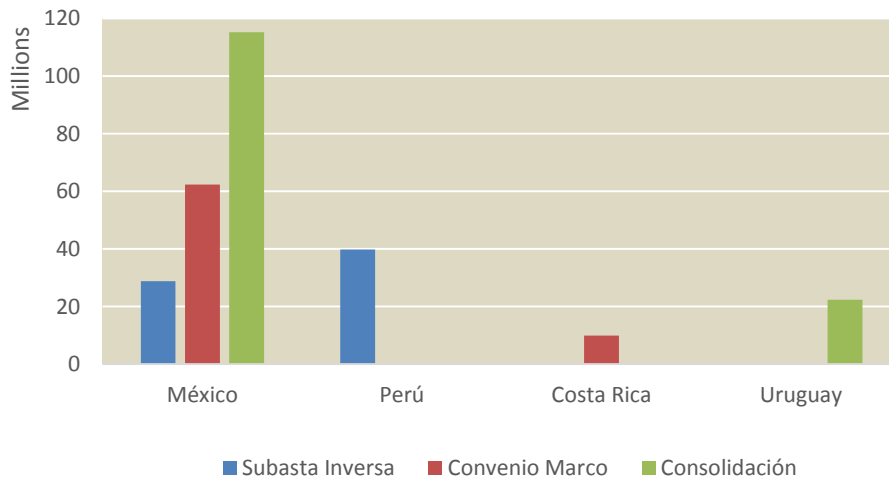
**Gráfico 9.** Porcentaje de ahorros en contrataciones públicas, 2012



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Este resultado es consistente con las estimaciones que los organismos internacionales han realizado como ahorro potencial que los gobiernos podrían lograr a través de las mejoras al sistema de contrataciones públicas.

**Gráfico 10.** Ahorros por estrategia de contratación, 2012 (millones de dólares)



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Visto en términos absolutos, ningún esfuerzo por mejorar la forma en que el gobierno adquiere bienes y servicios es menor. En 2012 los ahorros alcanzados por México y Uruguay por la compra consolidada de bienes ascendieron a 115.2 y 22.3 millones de dólares respectivamente. En ese mismo año Costa Rica se benefició de un ahorro de 9.9 millones de dólares por la adquisición mediante convenios marco de llantas, boletos de avión, mobiliario, equipo y suministros de oficina, así como por la contratación de servicios de

limpieza. En la adquisición de diversos bienes como medicamentos, equipo médico y otros bienes mediante subastas en reversa, los ahorros conjuntos logrados por México y Perú superan los 68.5 millones de dólares (Gráfico 10).

Es importante anotar que, como bien lo han señalado los especialistas en el tema<sup>23</sup>, en muchos casos los ahorros alcanzados se explican no solo por el uso de mecanismos o estrategias innovadoras como los contratos marco, las subastas inversas, las compras consolidadas o en bolsas de productos, sino también porque se corrigieron malas prácticas o se mejoraron las existentes. Un ejemplo de ello es Paraguay, donde el 20% de los ahorros alcanzados en 2012 se explican no solo por los menores precios, sino también por una mejor estructuración del precio base a la que se vieron obligadas las entidades compradoras.

**Subasta inversa corporativa para la adquisición de medicamentos para el sector de la salud pública ecuatoriana con tan solo un clic**

El sector salud ecuatoriano lo constituyen 4 instituciones principales que conjuntamente tienen alrededor de 2,800 unidades de salud que realizan adquisiciones en forma autónoma: el Ministerio de Salud Pública, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. Esta forma fragmentada en que se realiza la compra de medicamentos en Ecuador ha afectado la planeación, eficiencia y control en el sector.

La solución propuesta por el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) a este problema incorporó el uso de tres estrategia de contratación: la subasta en reversa corporativa, convenios marco, y catálogos electrónicos como medio para la administración, planeación, programación, transporte, suministro y disposición de medicamentos. El proceso de innovación impulsado por el INCOP permitió al Gobierno de Ecuador mejores condiciones comerciales y optimizar la administración de medicinas en el país.

El INCOP, agencia reguladora normativa de las contrataciones públicas de Ecuador, promovió en 2011 y 2012 la realización de una subasta en reversa corporativa para la compra de medicinas con objeto de crear catálogos electrónicos especializados como medio de gestión, planeación, programación, transporte, suministro y disposición de medicamentos. El objetivo de esta estrategia de contratación fue mejorar la eficiencia, transparencia y gestión de la compra de medicinas.

Al integrar las tres estrategias de contratación, el INCOP logró:

- a. Obtener mejores condiciones comerciales. Al consolidar la demanda de las cuatro instituciones del sector salud se consiguió una mejor posición en el mercado, que permitió obtener ventajas en términos de precios, calidad, tiempos de entrega, logística, almacenamiento, cobertura y disponibilidad.
- b. Optimizar el proceso de gestión de medicamentos. Al disponer de un catálogo electrónico de medicinas, las entidades reducen la carga operacional para conducir el proceso de adquisición, las características técnicas de los medicamentos se homogeneizan, y los precios quedan fijos. La logística y provisión es responsabilidad de los proveedores, permitiendo a las entidades optimizar la gestión de sus inventarios, reducir su infraestructura de almacenamiento, y eliminar el riesgo de caducidad y desabasto.
- c. Mejorar el servicio a los ciudadanos en el área de la salud. Con un oportuno, rápido y ágil acceso a las medicinas, las unidades que proveen los servicios de salud pueden concentrar sus esfuerzos en su principal actividad y eliminar

<sup>23</sup> Laguado, Roberto (2013). *Procurement Specialist, Financial Management and Procurement Services*, IADB.

distracciones administrativas.

***Tres estrategias, una solución.***

En su implementación, la solución impulsada por el INCOP incluyó tres diferentes estrategias de contratación:

1. Subasta en reversa corporativa. Es un mecanismo a través del cual, una vez que la demanda de las entidades participantes ha sido consolidada y determinadas las especificaciones técnicas de los bienes a ser adquiridos, son seleccionados los productos con el mejor precio a través de posturas electrónicas que van haciendo los licitantes hasta que sea presentada la oferta más baja. Este mecanismo garantiza una competencia justa, transparencia y los precios más bajos del mercado.
2. Los proveedores que ganan la subasta firman con el INCOP un convenio marco en el que han sido definidas las especificaciones técnicas y comerciales de las medicinas a ser adquiridas por un período de dos años.
3. Con los productos adjudicados se estructura un catálogo electrónico de medicinas que está disponible en Internet, lo que permite a las clínicas de salud optimizar los procesos de adquisición y abastecimiento.

***¿Cómo se realiza el proceso?***

- a. Como primer paso fue necesario identificar las necesidades de medicamentos del sector salud. Para ello, fueron requeridas a las cuatro entidades participantes las cantidades de referencia de cada medicamento para poder consolidarlas en una gran subasta.
- b. Se estableció un registro único de proveedores de medicamentos en el que se incluye solamente a los laboratorios, distribuidores de medicamentos y representantes que por ley pueden suministrar medicamentos al sector público de salud.
- c. Se establecieron precios de referencia para cada medicamento, utilizando una fórmula de cálculo que incluye los precios determinados por la autoridad sanitaria y los datos históricos de subastas de medicamentos.
- d. Se llevó a cabo un proceso de comunicación y difusión a los proveedores potenciales, en el que se les dio a conocer la metodología y los pasos a seguir.
- e. La subasta en reversa fue realizada en forma transaccional en la página web [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec).
- f. Los casos en que solo hubo una oferta calificada fueron objeto de negociación.
- g. Hubo alrededor de 50 proveedores adjudicados, quienes suscribieron convenios marco por un período de dos años, lapso en el que el precio adjudicado permanece sin cambio. Los artículos subastados son subidos al catálogo electrónico, una herramienta a la que tienen acceso las instituciones del sector salud y a través de la cual pueden hacer sus órdenes de compra.

***Los resultados.***

- En la subasta en reversa corporativa de medicinas fueron publicados 524 procedimientos por un monto de referencia de \$948 millones de dólares, lográndose reducciones con respecto al presupuesto (ahorros) del 42%.
- Las reducciones presupuestarias alcanzadas (42%) fueron superiores al promedio obtenido en subastas en reversa para la compra tradicional de medicinas llevadas a cabo en el país (16%).
- Hubo una gran participación de laboratorios, representantes de laboratorios y distribuidores, quienes manifestaron su confianza en el proceso.
- Una característica de la subasta en reversa corporativa de medicamentos fue la preferencia concedida a las medicinas de origen nacional como parte de la política gubernamental: 41% de las medicinas adjudicadas son de origen ecuatoriano. La

preferencia se otorga con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo, innovación, desarrollo industrial, balanza comercial y mejora de las capacidades existentes.

**Lecciones aprendidas.**

Debido a la magnitud del proceso y a las cantidades a ser convenidas, es importante contar con un alto nivel de compromiso de las instituciones participantes. También es importante incluir en el proceso a las instituciones nacionales encargadas del control, transparencia y supervisión. No menos importante resulta contar con un equipo de expertos dedicados a la conducción del procedimiento; realizar estudios de mercado para garantizar precios de referencia adecuados, y disponer de una base de datos de proveedores confiables.

### 3.2.2 Eliminación de costos de transacción

La eliminación de los costos de transacción para las entidades, pero sobre todo para los proveedores y contratistas, es un factor que incide favorablemente en la eficiencia del sistema de contrataciones públicas. Una forma de identificar si el sistema de contrataciones públicas está orientado a promover la participación de nuevas empresas puede intentarse a partir del análisis de las funcionalidades que son ofrecidas en forma gratuita a los proveedores y contratistas. Aquí los resultados son mixtos. Mientras que algunos países han eliminado la venta de bases de contratación (pliegos o convocatorias), en la mayoría subsiste el cobro para acreditar el interés en participar y para garantizar la seriedad de la oferta.

Salvo Jamaica y Uruguay, los demás países publican los planes de contratación pública en su sistema nacional de contrataciones electrónicas, lo que favorece la planeación del suministro por parte de los proveedores y contratistas del Estado. Un poco más de la mitad de los países (Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay) recibe las ofertas de los proveedores y contratistas en forma electrónica, lo que reduce los costos de transacción para participar, además de promover una mayor participación y competencia.

La publicación de los procedimientos por parte las unidades compradoras, a través de la plataforma de contrataciones electrónicas, es un elemento muy importante para reducir los costos que enfrenta una empresa que desea convertirse en proveedor/contratista del gobierno. Aunque hay países que publican el 100% de los procedimientos de contratación que establece la ley, como es el caso de Chile, Ecuador, México y Perú, el promedio de publicación, considerando solo a los países que tienen esta práctica, es del 85%, pero solo del 56% si consideramos la totalidad de países del estudio.

Un elemento adicional que da cuenta de la reducción de costos de transacción en las compras públicas es el uso de registros de proveedores con apoyo en bases informáticas, como por ejemplo el de ChileProveedores.

### 3.3 Eficacia del mercado y de los procedimientos de contratación

La eficacia es la virtud, actividad y poder para obrar, y eficaz es quien o lo que logra hacer efectivo un propósito<sup>24</sup>. Así, para acreditar la eficacia en las contrataciones públicas es importante contar con procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables y responsabilidades plenamente identificados, que

<sup>24</sup> Encyclopaedia Britannica de México, S.A. de C.V., (1991) Lexipedia. Tomo I.

permitan adquirir los bienes o contratar las obras y servicios que se requieren, pero sobre todo que aseguren al Estado la obtención de las mejores condiciones disponibles de compra en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Indicadores típicos para evaluar la eficacia de un sistema de contrataciones públicas son el número de días promedio del ciclo de adquisición, desde la publicación del aviso de licitación hasta la adjudicación del contrato<sup>25</sup> o la magnitud del subejercicio de los recursos al final del año. Pero no menos importante es la existencia de normas establecidas tanto para la conducción del procedimiento como para el mantenimiento de los registros y documentos relacionados con las transacciones y con la administración de contratos. Asimismo, la cantidad promedio de ofertas presentadas en cada procedimiento; el acceso al crédito; las prácticas inadecuadas de contratación; el porcentaje de inconformidades o protestas resueltas en el plazo previsto en el marco legal, y la existencia de mecanismos efectivos para la asociación de los sectores público y privado deben ser considerados al examinar la eficacia del sistema de contrataciones públicas.

En relación con los requerimientos de las entidades del gobierno, los procedimientos del sistema de contrataciones públicas, en tanto elemento fundamental de su funcionamiento, deben permitir de manera clara: a) identificar lo que se necesita, b) determinar quién o cuál es la mejor persona o empresa para proveer lo que se requiere y c) asegurar que lo que se necesita sea entregado en el tiempo y forma pactados y en las mejores condiciones de precio, calidad y demás circunstancias pertinentes. Además, toda vez que existe una estrecha relación entre la eficacia del sistema de contrataciones públicas y la confianza de los actores relevantes en la capacidad de gestión y gobernanza del mismo y en sus instituciones, los procedimientos deben estar diseñados de tal forma que aseguren total transparencia y una competencia abierta y justa.

En relación con la etapa del proceso de contratación al que estuvo enfocada la reforma a los sistemas de contratación pública, solamente en Costa Rica, El Salvador, México y Perú las reformas abarcaron los tres momentos básicos: a) Pre-licitación (evaluación de necesidades, planeación y presupuesto, definición de requerimientos, elección del procedimiento, etc.); b) Licitación (Convocatoria a la licitación, presentación y apertura de propuesta, evaluación de propuestas, adjudicación), y c) Post-licitación (Administración del contrato, recepción de bienes y pagos). El 58% de los países del estudio se concentraron en la primera etapa, la de pre-licitación, 67% en la segunda, la licitación propiamente dicha, y 58% en la tercera etapa. A este respecto, es de destacar que países como Colombia y República Dominicana se han concentrado casi exclusivamente en la primera etapa, mientras que Panamá, Paraguay y Uruguay han puesto su atención totalmente en las etapas de licitación y post-licitación.

Los tipos de procedimientos de contratación que llevan a cabo los diferentes países son en esencia los estándar; todos realizan licitaciones públicas, licitaciones restringidas y adjudicaciones directas, aunque algunos de ellos realizan procedimientos que buscan resolver problemáticas específicas o atienden alguna circunstancia particular.

Tratando de ir más allá de la sola duración de la contratación, se recopiló información acerca de cuáles son los aspectos que los ministerios o departamentos verifican antes de iniciar los procedimientos de contratación a fin de corroborar la existencia de una adecuada planeación de la compra o la preferencia por los métodos abiertos, aspecto relevante en la configuración de la eficacia de los sistemas de contratación pública (Ver Tabla 6).

---

<sup>25</sup> Ver OECD, (2006) Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas. Paris, OECD.



Los resultados obtenidos muestran que en 42% de los casos normalmente no existen alternativas a la compra, ni por el uso de recursos propios ni por el mejoramiento de la capacidad existente a través del incremento de la eficiencia. En 67% de los países, las contrataciones públicas son la elección preferida frente a otras alternativas, como las regulaciones especiales o políticas, para alcanzar los objetivos del gobierno, por ejemplo para promover la innovación, las compras sostenibles o el apoyo a las pequeñas empresas. Otros aspectos, como la correlación entre la compra planeada y la disponibilidad presupuestaria o el análisis de la viabilidad de los proyectos, son tomados en cuenta por la mayoría de los países (75%).

En la fase de planeación, en la mayoría de los países se encuentran bien definidas las siguientes responsabilidades: a) directrices internas para definir obligaciones de información (75%); b) el nivel de autoridad para la aprobación del gasto, firma y aprobación de etapas clave (92%); c) la responsabilidad de los gerentes en la administración y gestión de los proyectos (83%); d) las siguientes funciones son manejadas por diferentes empleados: recomendación de adjudicación, emisión de órdenes de compra, certificación de la recepción de bienes y servicios, y verificación de pagos (83%); e) se lleva a cabo una evaluación de las posiciones / actividades en donde puedan surgir riesgos asociados a la contratación (67%), y f) se realizan exámenes en etapas clave del proceso de contratación en función del valor, complejidad y sensibilidad de la contratación pública (75%).

**Tabla 6.** Aspectos verificados antes de iniciar el proceso de contratación

	Requerido a todos los ministerios / departamentos	No requerido	Causas por las que no es requerido
No existen alternativas a la compra, incluyendo el uso de recursos propios y/o el mejoramiento de la capacidad existente a través del incremento de la eficiencia	42%	17%	Perú: No es exigido por la normatividad Uruguay: No hay legislación que requiera el análisis de alternativas previas a la compra; no existe legislación de planificación de la compra; La búsqueda de alternativas para garantizar la eficiencia corresponde a las unidades de compra, pero no se cuenta con legislación que la explicita.
Las contrataciones públicas son la elección preferida frente a otras alternativas para alcanzar los objetivos del gobierno	67%	8%	
La capacidad planeada o tamaño de las compras de gobierno reflejan el nivel de las necesidades de los programas de gobierno y es consistente con su planeación presupuestaria	75%	8%	
Se analiza la viabilidad de los proyectos que se llevarán a cabo y/o se buscan alternativas para la garantizar la eficiencia en el resultado de los programas	75%	8%	

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Otro elemento importante de la eficacia y transparencia con que se conduce el proceso de contratación pública son las acciones que se realizan con objeto de que en las licitaciones públicas se asegure que los criterios de adjudicación son claros y están bien definidos. En relación con este aspecto, en los países del estudio se observa que: a) los criterios de evaluación están basados en consideraciones costo-beneficio y en las mayores ventajas económicas de las propuestas, a menos que lo que se esté adquiriendo sea un “commodity”, en cuyo caso se utiliza el criterio del menor precio (83%); b) la ponderación relativa de cada criterio está especificada en la convocatoria y otros documentos de la licitación, incluyendo criterios adicionales, tales como las consideraciones económicas o sociales (92%); c) la adopción o ponderación de criterios de sostenibilidad está definida con base en una evaluación del ciclo completo de la vida del bien

o servicio (42%), y d) se especifica si la agencia de contrataciones públicas puede recurrir a una negociación directa y bajo qué condiciones (50%).

**Tabla 7. Mecanismos de resolución de controversias y para la atención de reclamos**

País	Mecanismos
México	Inconformidad. Medio de impugnación que pueden hacer valer los interesados en contra de diversos actos de un procedimiento de contratación. Conciliación. Procedimiento en el que las partes solicitan a un tercero, llamado conciliador, que preste asistencia en un intento por llegar a un arreglo de una controversia derivada de una relación contractual vinculada a ellas. Denuncias y quejas. Ante las quejas y denuncias se abre un procedimiento de investigación por las posibles irregularidades cometidas.
Rep. Dom.	Recurso de impugnación. El proveedor tiene un plazo de 10 días a partir de haber tomado conocimiento del hecho para presentar el recurso ante la entidad convocante, la que tiene un plazo de 15 días para responder al proveedor mediante resolución motivada. Recurso jerárquico. El proveedor que aún este inconforme con la respuesta de la entidad convocante tiene un plazo de 10 días para recurrir ante el Órgano Rector del Sistema, el que tiene un plazo de 15 días para dar respuesta al proveedor mediante resolución motivada. Recurso de revisión. Todas las decisiones emanadas de la administración pública pueden ser recurridas ante el Tribunal Superior Administrativo. Arbitraje. Previo acuerdo, las partes podrán, en caso de conflicto, someterse al procedimiento de arbitraje.
Perú	Recurso de Apelación. Medio impugnatorio de los actos dictados durante el desarrollo del proceso de selección. Este recurso es conocido por el Tribunal de Contrataciones del Estado, a excepción de los derivados de procesos de Adjudicación Directa Selectivas y Adjudicación de Menor Cuantía (no derivada de proceso de selección declarado desierto), que son de competencia del titular de la entidad convocante. Conciliación. Referida a las controversias entre las partes sobre la ejecución, interpretación, resolución, inexistencia, ineficacia, nulidad, invalidez del contrato, pagos, etc. Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por el cual las partes acuden ante un Centro de Conciliación extrajudicial a fin de que se les asista en la búsqueda de una solución consensual al conflicto. Arbitraje. El arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de controversias de carácter heterocompositivo (es decir las partes en litigio no solucionan el conflicto, sino que lo hace un tercero) y alternativo al fuero judicial, al que las partes pueden recurrir. Denuncia. Medio por el cual los usuarios del sistema de contrataciones públicas pueden presentar denuncias ante el OSCE sobre la transgresión de la normativa de contrataciones del Estado ocasionada por una entidad. La denuncia es subsidiaria. Pronunciamiento. Documento elaborado por el OSCE ante la elevación de observaciones a las bases solicitada por un participante.
Colombia	Recurso de reposición. Para la revisión de los actos administrativos que se producen con motivo o con ocasión de la actividad contractual. Es resuelto por el mismo funcionario que expide el acto administrativo que se recurre. Acción contractual. También para la revisión de los actos administrativos que se producen con motivo o con ocasión de la actividad contractual. Es resuelta por el juez competente de la jurisdicción contenciosa administrativa. Durante la ejecución del contrato pueden pactarse por autonomía de la voluntad de las partes mecanismos alternativos de solución de conflictos: (i) Arreglo directo; (ii) Amigable Composición; (iii) Conciliación, y (iv) Cláusula Compromisoria.
El Salvador	Trato Directo. Arbitraje.
Uruguay	Recurso administrativo. Posibilidad de presentación de recursos contra los actos administrativos. Recurso de nulidad. Una vez agotada la vía administrativa se puede solicitar el recurso de nulidad. Presentación de observaciones. Posibilidad de presentación de observaciones durante el proceso de la contratación.
Costa Rica	Conciliación. Acuerdo autocompositivo para solucionar el conflicto. Arbitraje. Solución heterocompositiva de un conflicto.
Paraguay	Avenimiento. En este caso (Art. 85° de la Ley N° 2051/03), la DNCP toma intervención a solicitud de las partes, a fin de mediar sobre posibles incumplimientos de los términos y condiciones pactadas en los contratos. Protesta. Es el mecanismo formal de impugnación previsto para los interesados en el proceso de contratación, quienes deben acreditar su personería y su interés legítimo. Investigaciones (Denuncia). Las personas que presentan denuncias, lo hacen a fin de que la DNCP, con base en sus facultades establecidas en el Art. 82° de la Ley N° 2051/03 —modificado por la Ley N° 3439/07—, realice las investigaciones pertinentes.
Panamá	Solicitudes de aclaración. Son presentadas por los proveedores -a las entidades- sobre los pliegos de cargos, hasta un día antes de la celebración del acto público. Reunión previa y de homologación. Es la celebrada entre la entidad licitante y quienes tienen interés en participar en un determinado acto de selección de contratista cuyo monto sea superior a los ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175.000.00), con el propósito de absolver consultas y formular observaciones que puedan afectar la participación de los posibles postores en condiciones igualitarias, así como de aclarar cualquier aspecto relacionado con el pliego de cargos u otros documentos entregados. Acción de reclamo. Acción que pueden interponer las personas naturales o jurídicas contra todo acto u omisión ilegal o arbitrario ocurrido durante el proceso de selección del contratista y antes de que se adjudique, mediante resolución, el acto público correspondiente. La conoce la Dirección General de Contrataciones Públicas. Derecho de queja y petición. Contemplado en la Constitución Política. Es reclamado por los ciudadanos ante las autoridades administrativas.
Chile	Acción de impugnación. El Tribunal de Contratación Pública será competente para conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por la ley. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y Prestación de servicios (Ley 19886). La acción de impugnación procederá contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive.
Ecuador	Métodos alternativos de solución de controversias. De existir diferencias entre las partes contratantes no solventadas dentro del proceso de ejecución, podrán utilizar los procesos de mediación y arbitraje en derecho que lleven a solucionar sus diferencias, de conformidad con la cláusula compromisoria respectiva. Instancia Única. De surgir controversias en que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa."

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

La existencia de medios o mecanismos para prevenir y resolver posibles disputas en los procesos de contratación pública a través del diálogo, cuando es posible, y a través de un canal formal para la presentación de quejas, es otro factor importante para el funcionamiento eficaz del sistema de contrataciones públicas. Aunque la mayoría de los países cuentan con métodos e instancias para resolver las disputas y atender las quejas y reclamos, subsiste en algunos de ellos el conflicto de interés derivado de que las áreas que se encargan de la atención de las mismas están subordinadas al titular de la entidad contratante.

En la tabla 7 se muestran los mecanismos para la resolución de las controversias utilizados en países de América Latina y el Caribe.

La estandarización de los procesos y documentos utilizados en las compras y contrataciones públicas constituye también un soporte esencial para la eficacia, la transparencia, el monitoreo, el control y la evaluación de los procedimientos de contratación. Aunque no se percibe que esta sea una tarea concluida, en la mayoría de los países se han hecho esfuerzos importantes por estandarizar manuales, documentos, catálogos, registros, procedimientos, requisitos, plazos, criterios de calificación, cláusulas y condiciones de los contratos, entre otros.

#### **Convenios marco de combustible en Panamá, una estrategia de US\$5 millones de ahorro**

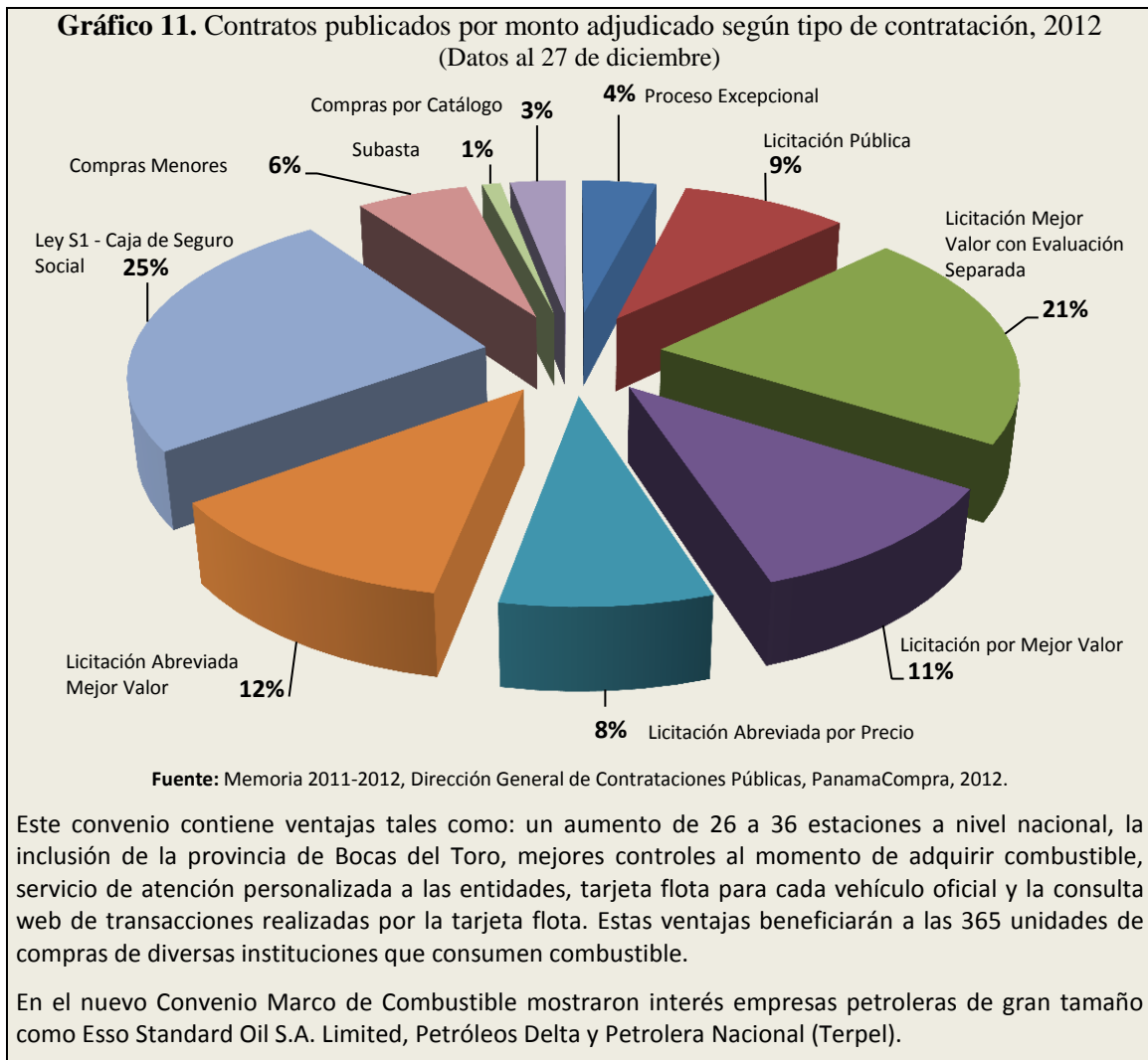
En Panamá, el monto de los bienes y servicios contratados bajo la figura de convenios marco se ha multiplicado varias veces en los últimos años. Este mecanismo ha representado ventajas importantes para la planeación, control y consolidación de las compras públicas. El gran porcentaje de artículos adquiridos bajo esta modalidad por las entidades del sector público demuestra que los catálogos satisfacen en forma adecuada las necesidades de los usuarios (en promedio, el uso del catálogo es superior al 90%).

En Panamá la implementación de los convenios marco y los correspondientes catálogos electrónicos para las compras del gobierno han generado ahorros significativos no solo en dinero, sino en el tiempo requerido por la contratación misma. Los convenios marco han significado, además, una flexibilización del sistema de compras en el país. Con el fin de incrementar los beneficios que Panamá obtiene con esta estrategia de contratación, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) analiza la introducción de los convenios marco dinámicos, una modalidad que permitirá, en forma competitiva, obtener de los proveedores descuentos sobre los precios fijos del convenio marco, derivados de los volúmenes de compra de cada entidad gubernamental.

En 2012 las compras de bienes y servicios por catálogo representaron el 3% del monto total adjudicado por el gobierno de Panamá a través de los distintos procedimientos de contratación contemplados en la legislación nacional en la materia.

Entre 2012 y 2014, Panamá ahorrará aproximadamente 5 millones de dólares por la compra de combustible para entidades oficiales a través del nuevo contrato de suministro de combustible para las entidades del Estado, suscrito entre la (DGCP) y la empresa ganadora de la licitación, Petrolera Nacional, S.A. (Terpel). Dicho contrato de Convenio Marco para el suministro de combustible para entidades del Estado fue suscrito por la DGCP y Petrolera Nacional, que opera las estaciones de servicio Terpel.

Petrolera Nacional fue adjudicada en todos los rubros de la licitación para suministro de combustible, al ofertar en sus estaciones un descuento por galón de 0.10 centavos para diesel mejorado, 0.05 centavos de descuento para la gasolina de 91 octanos y 0.13 centavos de descuento para la gasolina de 95 octanos. La empresa también ganó la entrega de combustible en las bombas de patio para las entidades del Estado.



### 3.4 Política estratégica de contrataciones públicas

El gran volumen que representan las contrataciones públicas y su potencial efecto multiplicador como componente esencial del gasto de gobierno han llevado a la mayoría de los países a apoyarse en menor o mayor medida en el enorme potencial de las compras del sector público para impulsar políticas públicas y de desarrollo.

Ya hemos señalado antes que las contrataciones públicas han transitado por diversas etapas<sup>26</sup>, desde ser consideradas como una función administrativa que tenía por objeto el abastecimiento y entrega de bienes y servicios en cantidades, tiempo y forma establecidos, hasta convertirse en una herramienta estratégica para alcanzar objetivos de gobierno más amplios como la creación de empleos, el fortalecimiento de la industria y de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el apoyo al desarrollo regional, la innovación y la sostenibilidad.

Este camino, que culmina con la constitución de las contrataciones públicas en la actividad líder del cambio económico y social, que a la vez es soporte indispensable para el cumplimiento de objetivos de

<sup>26</sup> Telgen, Jan & Khi V. Thai, (2008) Op. cit. Pp. 304-305.

política, no ha sido ajeno a la evolución de los sistemas de contratación pública en los países de América Latina y el Caribe.

La política estratégica de contrataciones públicas abarca cuatro aspectos fundamentales:

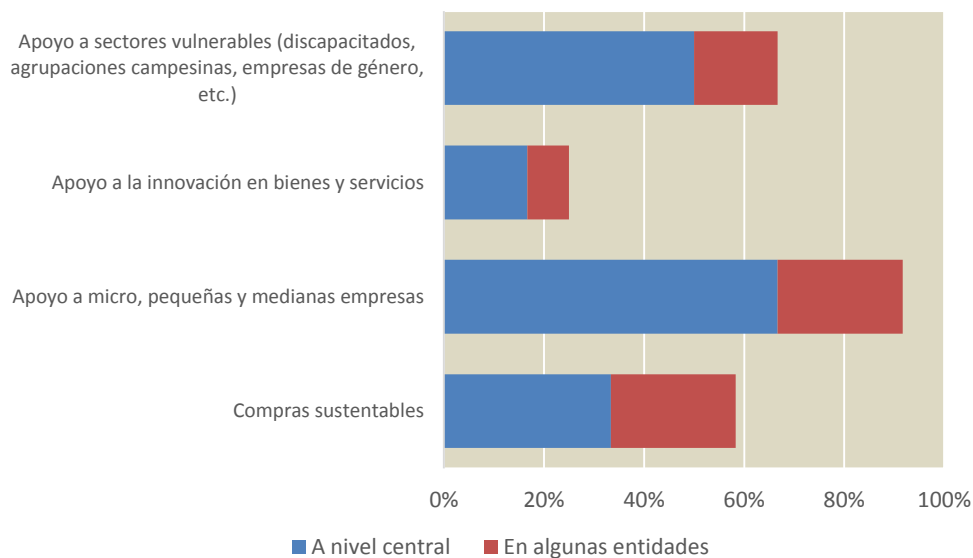
- El apoyo al emprendimiento y la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras de gobierno;
- La innovación en las compras gubernamentales;
- La incorporación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas, y
- Apoyo a sectores vulnerables (discapacitados, agrupaciones campesinas, empresas de género, etc.)

Aunque con resultados moderados en la mayoría de los casos, el uso de las contrataciones públicas como herramienta para la consecución de objetivos estratégicos ha sido un común denominador en la región. Existen, no obstante, casos sobresalientes en la instrumentación de estrategias de fortalecimiento de la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras de gobierno, compras verdes, promoción de una política de compras sostenibles, inclusión de grupos vulnerables y apoyo a la innovación en los bienes y servicios que contratan los gobiernos de estos países.

La política más favorecida ha sido la de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) (Ver Gráfico 12). Once de los doce países de este estudio (92%) han emprendido acciones tanto a nivel de gobierno central como en algunas de sus entidades. El segundo lugar lo ocupa la política de apoyo a sectores vulnerables, en donde la inclusión laboral de discapacitados y la contratación con grupos campesinos, regionales y otros son factores tomados en cuenta por 8 países (67%).

Una política que incorpora criterios de sostenibilidad en las compras es apoyada por apenas siete países (58%), mientras que la innovación en los bienes y servicios adquiridos por el gobierno es apoyada por solo tres países (25%).

**Gráfico 12.** Políticas para promover el uso de las contrataciones públicas como apoyo a la consecución de objetivos sociales, económicos o ambientales



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Existen otras políticas y estrategias que han sido adoptadas por los gobiernos para promover el uso de las contrataciones públicas como apoyo de objetivos sociales, económicos o ambientales, lo evidencia el potencial que tienen las compras públicas en el logro de resultados asociados a esos objetivos. Ejemplos de ello son la política de ahorro de energía impulsada por República Dominicana; la promoción del desarrollo humano, la vigencia tecnológica, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo integral de la Amazonía y la adopción de medidas de eco-eficiencia en las compras de gobierno apoyadas por Perú; el apoyo a la industria nacional impulsado por Colombia; las compras a pequeños productores agropecuarios y para el desarrollo científico, tecnológico y de innovación impulsado por Uruguay.

Tres son los motivos que principalmente anteponen los países como argumento para no utilizar las contrataciones públicas como apoyo de objetivos sociales, económicos o ambientales: la falta de experiencia para implantar tales políticas o estrategias; el incremento de costos o precios en los bienes y servicios que puede representar la adopción de tales medidas, y el riesgo de interrupción del abastecimiento que pudiera generar limitaciones para enfrentar las necesidades operativas de las agencias y entidades del gobierno.

Se observa que el uso de las contrataciones públicas en apoyo de objetivos distintos al abastecimiento se ha vuelto una práctica a la que los países de América Latina y el Caribe recurren cada vez con más frecuencia.

En la mayoría de los casos, la adopción de políticas señaladas en líneas superiores es obligatoria o bien está sujeta a la fijación de metas y objetivos voluntarios. No obstante lo anterior, en muy pocos casos la efectividad de tales políticas es evaluada formalmente o es realizada por las instancias de auditoría y control o por las propias entidades que las aplican, lo que no permite asegurar que su adopción esté teniendo los impactos que se pretendían con su adopción. Solamente en una proporción aún menor, ya sea por la inexistencia de datos, por carecer de una metodología para hacerlo o por falta de experiencia o de recursos, los resultados alcanzados son cuantificados.

### 3.4.1 Emprendimiento y apoyo a Mipymes

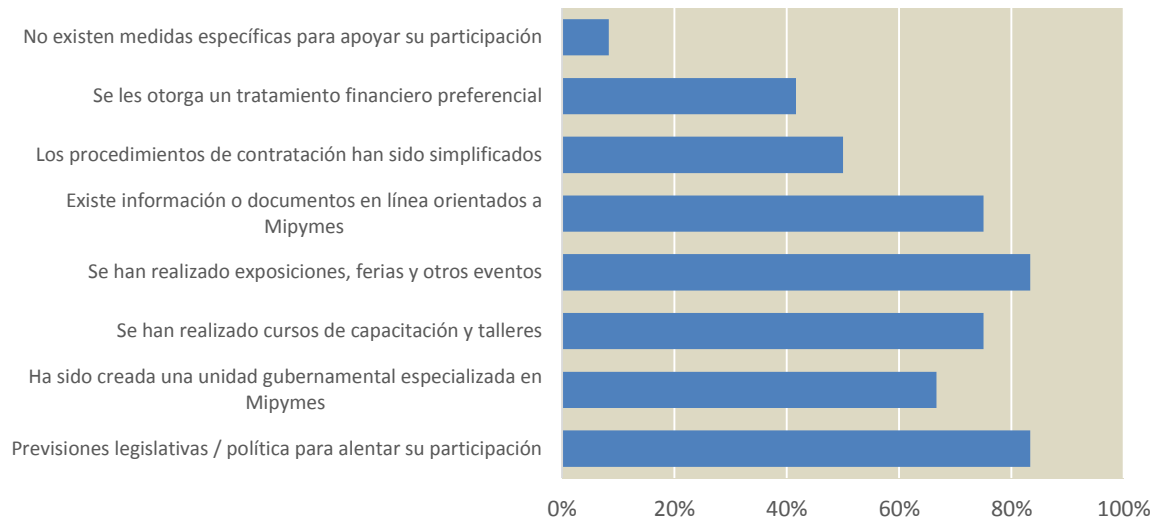
El apoyo al emprendimiento y la participación de las Mipymes en las compras de gobierno se realiza a través de dos tipos de instrumentos (Ver Gráfico 13): a) los que no otorgan preferencias directas en las compras y contrataciones públicas y se limitan a generar los incentivos necesarios para facilitar su participación, y b) los que mediante reservas de mercado, umbrales y preferencia en precios, atraen la participación de las Mipymes en las compras de gobierno. En el primer caso se encuentra Chile.

Solamente cinco países establecen una meta de compras de gobierno a las micro, pequeñas y medianas empresas: El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En México, la llamada Comisión Intersecretarial de Compras y Obras Públicas a las Mipymes establece la meta anual, que por decreto presidencial es del 35% de las compras que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, y que son susceptibles de ser contratadas con este tipo de empresas. Se establece que las compras que son susceptibles de ser contratadas con Mipymes son las de carácter nacional por encontrarse por debajo de los umbrales de los tratados de libre comercio o por no estar comprendidas en la cobertura de estos.

En el caso de República Dominicana la meta de compras de gobierno a Mipymes asciende a 40% del presupuesto de gasto de los ministerios y entidades del gobierno. El cumplimiento de la meta se monitorea a través del Departamento de Administración de Información y Estadísticas a partir de la evaluación de los datos arrojados por el portal Compras Dominicana con respecto a la cantidad de convocatorias dirigidas a las micro, pequeñas y medianas empresas. También se verifica la cantidad de procesos adjudicados a este tipo de empresas.

**Gráfico 13.** Acciones para apoyar la participación de las pequeñas y medianas empresas en las contrataciones públicas



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

En Perú, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 28015, se establece una meta general de compras de gobierno a medianas y pequeñas empresas (MYPE) equivalente al 40% de las contrataciones públicas que realizan las instituciones del Estado. Asimismo, el Estado peruano impulsa otras normas específicas que coadyuvan a alcanzar este objetivo, tales como el DU N° 058-2011 “Compras MYPERú”, mediante el cual se dispone que se compre a las MYPE vestimenta, accesorios y otros enseres para los sectores defensa, educación e interior a través de un procedimiento de compra especial.

En El Salvador, por mandato de ley se obliga a las instituciones del gobierno a comprar al menos 12% de su presupuesto para la adquisición de bienes y contratación de servicios a Mipymes.

En Uruguay, cada organismo tiene un cupo monetario para la aplicación del beneficio del Programa para el Desarrollo de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que en 2012 alcanzó los \$45,165,494 dólares (\$921,371,568 pesos uruguayos).

De los cinco países que establecen una meta de compras a Mipymes solamente dos, El Salvador y México, afirman cumplir siempre con ella. Los tres restantes, Perú, República Dominicana y Uruguay, sostienen cumplirla solo parcialmente.

Una práctica común en todos los países del estudio es la capacitación que desde diversas dependencias o entidades del gobierno se ofrece a las Mipymes, tanto en aspectos normativos como en el uso de la plataforma electrónica.

En México se ofrece un menú de apoyos financieros a las Mipymes, en el que se destacan los créditos directos para atender contratos con el gobierno, el factoraje o “*factoring*” y las garantías electrónicas. Pero, en general, las Mipymes en los países de esta región enfrentan problemas de financiamiento y crédito, falta de puntualidad en los pagos y la exigencia de garantías que no pueden enfrentar.

Otras problemáticas reconocidas por las agencias de contrataciones públicas de estos países son la informalidad de este tipo de empresas (Rep. Dominicana y Perú); la falta de los instrumentos normativos para inducir al cumplimiento de las metas que se establecen (Perú); el desconocimiento y complejidad de las normas por parte de las unidades compradoras y el desconocimiento de la disponibilidad de información de los procesos de contratación pública por parte de las Mipymes (Colombia); inexistencia de registros o base oficial de clasificación de MYPES a nivel nacional (El Salvador); dificultad de acceso efectivo al financiamiento (Costa Rica); limitado acceso a la tecnología y falta de capacitación (Paraguay), y centralización de las compras públicas, lo que dificulta la participación de Mipymes regionales (Panamá).

En general, la política de compras a Mipymes parece no ser del todo efectiva, o al menos no existen datos suficientes para poder confirmar su efectividad. Por otra parte, las medidas adoptadas son en su mayoría preferencias en precio, reservas de mercado, establecimiento de umbrales y otras que pudieran afectar el comportamiento del mercado.

Casos como el de México, que aun cuando establece medidas como las ya indicadas, toma las acciones necesarias para honrar sus compromisos internacionales, o como el de Chile, que tiene la política más neutral de todos los países del estudio al no otorgar ningún tipo de preferencia, muestran que existe más de un modelo para el desarrollo y fortalecimiento de las Mipymes.

**La política de compras de gobierno a las micro, pequeñas y medianas empresas, una experiencia exitosa para la promoción del emprendimiento en México**

En respuesta a los efectos de la crisis mundial de 2008, a principios de 2009 México emprendió un profundo proceso de reforma a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas con objeto, entre otros, de agilizar la contratación pública, simplificar los procedimientos de contratación y fortalecer la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras y obras del sector público. El proceso de reforma culminó con una adecuación de más del 75% del articulado de ambos ordenamientos. Paralelamente, se creó la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal (APF) a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipymes).

La Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la APF a las Mipymes fue creada por decreto presidencial el 15 de enero de 2009 y tiene por objeto emitir recomendaciones y proponer medidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que permitan una mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos de adquisición y arrendamiento de bienes muebles, así como en la contratación de servicios, de obras públicas y servicios relacionados con las mismas del sector público. Integran la Comisión Intersecretarial los Secretarios de Economía; de la Función Pública; de Hacienda y Crédito Público, y el Director General de Nacional Financiera.

El efecto combinado de las reformas a las leyes de adquisiciones y de obras públicas, el nuevo diseño institucional y la incorporación de diversos apoyos financieros (factoraje, crédito y un menú amplio de garantías) permitió dar forma a una de las políticas públicas de apoyo a las Mipymes de mayor impacto no solo en América Latina, sino en otras regiones del mundo.



### ***Acciones para fortalecer la participación de las Mipymes en las compras y obras de la APF***

En la reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de 2009, se incorporaron las siguientes medidas encaminadas a promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las contrataciones públicas:

- Publicación electrónica de convocatorias;
- Gratuidad de las bases de licitación (convocatoria);
- Inmediatez de convocatorias una vez que se autorice el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF);
- Excepción de algunos requerimientos de garantías;
- Reducción del plazo de pago a proveedores a 20 días calendario;
- Desarrollo de proveedores;
- Posibilidad de otorgar anticipos de entre 10% y 50%;
- Obligatoriedad de registro de todas las contrataciones en el programa “cadenas productivas”;
- Incremento del porcentaje de compras por excepción a la licitación al 30% y obligación de compra de al menos 50% a Mipymes por excepción, por monto previsto en el PEF;
- Simplificación de requisitos para adjudicaciones directas;
- Otorgamiento de puntos adicionales a las Mipymes que produzcan innovaciones tecnológicas;
- Fortalecimiento de los programas de adquisiciones y obra y su incorporación a CompraNet;
- Contratos marco;
- Subcontratación de Mipymes en obras públicas;
- Establecimiento de una Política general de Contrataciones Públicas;
- Creación de un Sistema Integral de Información, que incluye el Registro Único de Proveedores y Contratistas;
- Profesionalización de los servidores públicos encargados de las contrataciones públicas;
- Licitaciones exclusivas para Mipymes en montos debajo de umbrales;
- Establecimiento de la prelación de las licitaciones nacionales e internacionales;
- Establecimiento de un mínimo de 65% de contenido nacional en las licitaciones nacionales;
- Aumento del margen de preferencia para proveedores nacionales a 15%, e
- Incremento de la diferencia de precio para abastecimiento simultáneo de 5% a 10%.

#### ***¿Cómo se determina la meta de compras a Mipymes?***

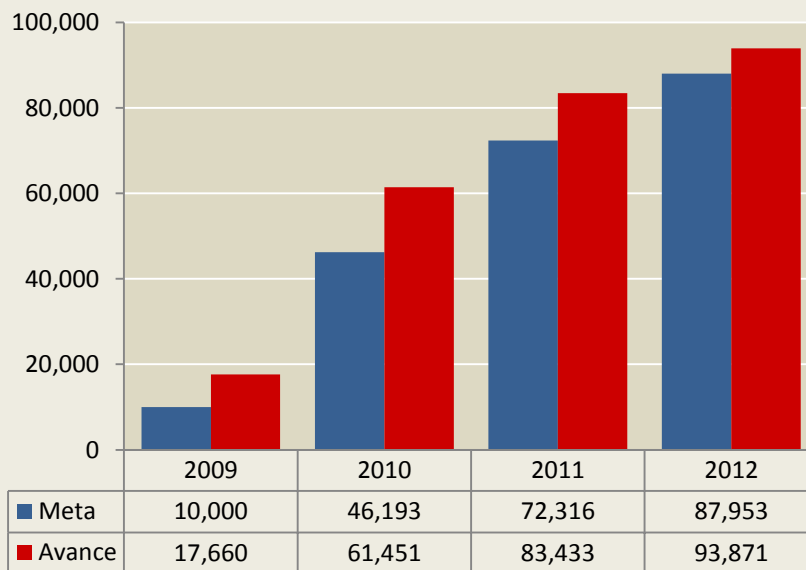
La meta de compras de gobierno a Mipymes es calculada anualmente en forma conjunta por las Secretarías de Economía y de la Función Pública atendiendo a las reglas establecidas en el Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la APF a las Mipymes.

La meta es fijada como un porcentaje de las compras que son susceptibles de ser contratadas con las Mipymes, y que son precisamente las que se ubican debajo de los umbrales de los tratados de libre comercio, o bien las que no estén comprendidas en estos.

Corresponde a la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa recomendar a las dependencias y entidades la adopción de la meta.

Al cierre de 2012, las compras a Mipymes ascendieron a \$93,871 millones de pesos, lo que representó el 106.7% de la meta anual fijada en \$87,953 millones de pesos. En 2013 se ha fijado una meta de \$100,000 millones de pesos, que representa alrededor del 61% de las compras y obras susceptibles de ser contratadas con Mipymes.

**Gráfico 14.** Evolución de las compras a Mipymes en México, 2009-2012  
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, México, 2013.

#### **Otras acciones en apoyo a las Mipymes**

En adición a estas acciones que deliberadamente impulsan y fortalecen la participación de las Mipymes en las compras públicas, el Gobierno Federal de México, a través de otras instituciones, ha instrumentado políticas que inciden directa y positivamente en el desarrollo de este tipo de empresas. Entre otras, se destaca la creación de un fondo de financiamiento para Mipymes (Fondo PYME) que es administrado por la Secretaría de Economía. Por otra parte, Nacional Financiera, institución de la Banca de Desarrollo, ha desarrollado diversos productos para atender necesidades específicas de este sector de la economía entre los que se destacan el programa de Cadenas Productivas, el financiamiento de contratos y la capacitación.

El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) es un instrumento que busca apoyar a las empresas de menor tamaño y a los emprendedores, con el propósito de promover el desarrollo económico nacional a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, viabilidad, productividad, competitividad y sostenibilidad de este tipo de empresas. En 2011 este Fondo ejecutó \$6,679.5 millones de pesos.

A través del programa de cadenas productivas de Nacional Financiera se otorga liquidez a los proveedores sobre facturas pendientes de pago por el Gobierno Federal (factoraje). Tan solo en el primer trimestre de 2013, Nafin otorgó \$456 millones de pesos a través de este programa.

Por financiamiento directo de contratos, Nafin facilitó, a través de nueve instituciones de la banca privada, el otorgamiento de créditos a Mipymes durante 2012 por un total de \$14,110

millones de pesos, 15.3% del total de compras a este tipo de empresas bajo el programa de compras de gobierno a Mipymes, que en ese año ascendió a \$93,871 millones de pesos.

Mediante el producto garantía de fianza, también ofrecido por Nafin a las Mipymes, es posible incrementar las líneas de afianzamiento para estas empresas en fianzas de montos hasta por \$14 millones de pesos. En 2012 se realizó una subasta de recursos para garantizar las líneas de afianzamiento que se otorguen a los proveedores, habiendo participado en ella 7 afianzadoras para un monto total de líneas de afianzamiento de \$2,454 millones de pesos.

***CompraNet también facilita la participación de las Mipymes***

Adicionalmente, CompraNet ha incorporado importantes funcionalidades que facilitan la participación de las Mipymes en las compras de gobierno, entre las que se destacan:

- La publicación electrónica de convocatorias;
- La realización de adjudicaciones directas e invitaciones a cuando menos tres proveedores en forma electrónica;
- Sistematización de las compras superiores a 300 días de salario mínimo (\$19,428 pesos);
- El uso de firma la electrónica avanzada;
- La identificación de procedimientos exclusivos para Mipymes;
- Un motor de búsqueda de oportunidades diseñado conforme a los más avanzados estándares, y
- El envío de avisos de oportunidades vía correo electrónico a sus usuarios.

### 3.4.2 Innovación en las compras públicas

El aprovechamiento de las contrataciones públicas como herramienta para el impulso de la innovación es una práctica que tiene como propósitos, entre otros, los siguientes:

- Fomentar la innovación de las empresas, principalmente de las Mipymes;
- Mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante la incorporación de bienes y servicios innovadores, y
- Promover la internacionalización y comercialización de la innovación empleando al mercado público como cliente de lanzamiento o referencia.

Existen dos vertientes para el uso de las contrataciones públicas como medio para impulsar la innovación. En las compras pre-comerciales y en la compra de bienes y servicios que ya han alcanzado la categoría de comerciales.

Las compras pre-comerciales se basan en la contratación de servicios de investigación y desarrollo, en la que el comprador público no se reserva los resultados de la misma para su uso exclusivo, sino que comparte con las empresas los riesgos y los beneficios de dicha investigación, necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superen las disponibles en el mercado.

En compras comerciales, las contrataciones regulares que realizan las dependencias y entidades del sector público actúan como instrumento de la política tecnológica cuando en los procesos de adjudicación, mediante el uso de criterios de evaluación que atienden a todo el ciclo del producto o servicio, se privilegian las ofertas innovadoras. Alternativamente, en este rubro también está contenida la contratación de un bien o servicio que no existe en el momento en que se hace el requerimiento de compra, pero que

puede ser desarrollado en un período de tiempo razonable. Esa compra evidentemente requiere del desarrollo de nueva tecnología para satisfacer los requisitos exigidos por la unidad compradora.

Son consideradas buenas prácticas de la contratación pública innovadora las siguientes:

- La planificación tecnológica del sector público, lo que permite conocer la demanda futura de innovaciones en sectores específicos;
- La existencia de fondos o programas específicos para compradores y proveedores de innovaciones;
- Los contratos público-privados que promueven la innovación, con propiedad intelectual compartida;
- La aceptación de ofertas no solicitadas que incorporen ideas o productos innovadores;
- La definición de programas de compromiso y demanda futura de las necesidades de innovación del sector público;
- La elaboración de estudios de mercado para estimar y evaluar la capacidad innovadora del sector privado local;
- La consolidación de la demanda de diferentes entidades de gobierno para realizar compras innovadoras, y
- La inclusión de las compras y contrataciones públicas en las estrategias de innovación del país.

De los doce países del estudio, solamente Panamá tiene una política clara de contrataciones públicas para promover la innovación, y México la está desarrollando. En el resto de los países no existe una política expresa para promover la innovación a través de las compras de gobierno.

En Panamá, esa política tiene como objetivos proveer bienes y servicios innovadores al gobierno y asegurar la igualdad de condiciones a todo tipo de empresas innovadoras (incluyendo empresas locales, pequeñas empresas, etc.), y abarca las compras de prácticamente todos los sectores del gobierno: defensa, seguridad y orden público, agricultura, ganadería, pesca, energía y minas, comunicaciones, transporte, protección al ambiente, vivienda y servicios públicos, salud, cultura y recreación, educación y protección social.

En este país, la política de innovación es implantada y conducida por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, entidad responsable de la modernización del Estado mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

En México, recientemente las Secretarías de Economía y de la Función Pública están estudiando la factibilidad de promover compras innovadoras en los sectores de energía, salud, defensa y transporte.

A pesar de no haber sido establecida una política de contrataciones públicas para promover la innovación, algunas medidas que alientan el desarrollo de nuevas ideas han sido puestas en práctica por algunos países, como la difusión de las innovaciones existentes por el gobierno o la promoción de la investigación y desarrollo para promover compras futuras (Panamá y Uruguay).

### 3.4.3 Compras sostenibles y apoyo a grupos vulnerables

Las compras públicas sostenibles se definen como “el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el ‘mejor valor por el dinero gastado’ en términos de generación de beneficios no solo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente”<sup>27</sup>.

Aunque la legislación de contrataciones públicas de los países de la región no establece en ningún caso el requerimiento explícito de bienes con características asociadas a la sostenibilidad, muchos de ellos han logrado desarrollar una estrategia que incentiva la compra de bienes con esta clase de atributos.

Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá y Paraguay tienen una estrategia o una política expresa de compras sostenibles. Por el alcance, cobertura y herramientas para la instrumentación de una política de compras sostenibles se destacan los esfuerzos de Chile y Costa Rica que, a pesar de tener mercados de diferentes dimensiones, han logrado introducir en sus respectivos sistemas de contrataciones públicas una estrategia que sistemáticamente apunta a la generación de incentivos y al establecimiento de criterios de sostenibilidad.

La mayoría de los países reconoce que el enfoque de compras sostenibles va más allá de las compras verdes y que este constituye un medio para impulsar políticas sociales vigentes como la promoción del empleo, la no discriminación, el empleo para discapacitados, la seguridad y salud ocupacional, entre otras. En Chile, inclusive, el nuevo enfoque de la política de compras sostenibles incorpora importantes aspectos de responsabilidad social empresarial.

Aunque el 67% de los países apoyan a sectores vulnerables mediante las contrataciones públicas, algunos de ellos (Chile, Costa Rica y Ecuador<sup>28</sup>) incorporan estas acciones dentro del marco de la política de compras sostenibles, lo que hace más efectiva su actuación en ese rubro. México, sin tener una política de contratación pública que explícitamente incorpore criterios de sostenibilidad, aplica un sistema de calificación preferencial para empresas que incorporan discapacitados a su planta laboral y permite la adjudicación directa de contratos cuando se trata de adquisiciones, arrendamientos o servicios que sean contratados con campesinos o grupos urbanos marginados.

**Tabla 8.** Herramientas disponibles en países de América Latina y el Caribe para Compras públicas sostenibles

Sin herramientas	Ecuador, Jamaica, Rep. Dominicana, Uruguay
Instrumentos de información	Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay
Especificaciones técnicas	Colombia
Sellos, mecanismos de verificación, certificación	Chile
Legales	México (en acciones puntuales de contratación), Perú
Política, estrategia, plan de acción	Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú

**Fuente:** Tomado de Beláustegui, V., (2011) Las Compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Argentina, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, con información complementaria del Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

<sup>27</sup> Definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional en Compras Públicas Sustentables en base a la política de SPP del Reino Unido, 2006. En Beláustegui, V., (2011) Las Compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Argentina, Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

<sup>28</sup> En el artículo 288 de la Constitución Política del Ecuador se establece que “Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.”

Entre las problemáticas y obstáculos que enfrentan las compras sostenibles en la región, y que han sido reconocidos por las autoridades de contratación pública, se encuentran los siguientes: oferta insuficiente de bienes y servicios sostenibles, falta de experiencia para evaluar bienes sostenibles, inexistencia de normatividad en la materia, prevalencia de precios más altos que en bienes comunes, y desconocimiento de los criterios de sostenibilidad por parte de las unidades compradoras.

Es de subrayar que cuando los países incorporan consideraciones ambientales en las contrataciones públicas, en la mitad (50%), y salvo en raras o pocas ocasiones, evalúan las propuestas económicas recibidas con base en el ciclo de vida del producto en vez de hacerlo solo con base en el precio.

#### **Compras públicas sostenibles en Costa Rica**

En Costa Rica, como en otros países de América Latina como Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Uruguay<sup>29</sup>, aunque no existe legislación o normatividad específica en materia de contrataciones públicas sostenibles, el marco legal vigente en el que se inscribe la actuación de las entidades compradoras permiten la incorporación de criterios de sostenibilidad al momento de realizar la evaluación de las propuestas técnicas y económicas en los procedimientos de contratación.

Esta circunstancia subraya el esfuerzo de Costa Rica para impulsar el desarrollo de una política de compras públicas sostenibles, toda vez que aún sin contar con un marco legal apropiado para implantar una política de esta naturaleza, el país ha emprendido diversas acciones para que las entidades del gobierno adquieran bienes y servicios atendiendo a principios de economía, responsabilidad social y protección del ambiente.

A principios de 2010 Costa Rica hizo público su Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas, en el que se definen nueve estrategias para mejorar el impacto del Estado en el bienestar de la comunidad y el crecimiento económico. Es precisamente en este plan donde Costa Rica plasma su visión estratégica para adoptar un sistema de compras públicas sostenibles, pretendiendo a través de este garantizar que las adquisiciones del sector público, además de fomentar el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos, sean promotoras de la vida y sirvan como instrumento para el compromiso ambiental.

Así, como parte del Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas, Costa Rica adoptó el Programa de Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En ese marco, el Ministerio de Hacienda, conjuntamente con el Comité Directivo de las Compras Públicas Sostenibles, concluyeron que es posible y viable que las entidades públicas adopten criterios de sostenibilidad en los procedimientos de contratación administrativa que aquellas realicen. Como resultado del trabajo realizado, el gobierno de Costa Rica elaboró unas guías para las compras públicas sostenibles. Con la introducción de criterios de sostenibilidad en las compras públicas a través de las guías, Costa Rica busca obtener beneficios sociales, económicos y ambientales en el corto, mediano y largo plazo, sin soslayar la eficiencia en el uso de los recursos.

En la licitación de los convenios marco que ha gestionado la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda se han también incorporado criterios de sostenibilidad, lo que ha hecho posible que, en forma gradual, las instituciones públicas que utilizan Compr@RED adquieran bienes y servicios sostenibles a través del catálogo electrónico.

<sup>29</sup> Beláustegui, V. (2011), Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo, P. 20.

Actualmente, la Guía Práctica para la Compra Sustentable (sic) en el Sector Público incorpora fichas en las que se describen las principales consideraciones ambientales, económicas y sociales a considerar, así como recomendaciones sobre los criterios de valoración en la compra o contratación de equipo de cómputo, equipo de oficina, servicios de limpieza, impresión y reproducción, suministros de oficina, vehículos, servicios de alimentación, vigilancia, vestuario y publicidad.

A través de las compras públicas sostenibles se fomenta la adquisición de productos y servicios con un menor impacto ambiental, que incorporan características sociales y un mejor valor económico, dentro del marco de todo su ciclo de vida. Mediante las compras públicas sostenibles, el Estado costarricense busca asegurar, además, el cumplimiento por parte de los proveedores de ciertas regulaciones y lineamientos de importancia para el país, tanto a nivel ambiental como social, así como promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en las compras del Estado.

### 3.5 Otros beneficios

#### 3.5.1 Sistema electrónico de contrataciones públicas

El uso de Tecnologías de Información y Comunicación en las compras y contrataciones públicas ha aumentado en los últimos años como resultado de una demanda creciente de mayor eficacia en los procesos por parte de unidades compradoras y proveedores del Estado, y de una mayor transparencia por parte de la sociedad. La sola inclusión de medios remotos de comunicación en las contrataciones públicas ha transformado profundamente los procesos y procedimientos de contratación pública.

Con la introducción de plataformas transaccionales para la realización del proceso de compra y contratación pública se han desarrollado importantes funcionalidades y mecanismos que hoy en día vemos integrados en un mismo sistema como componentes inseparables. Este es el caso de los catálogos de productos, el registro de proveedores y contratistas, la lista de proveedores sancionados o impedidos para contratar, el módulo de subastas y la firma electrónica, entre otros.

Actualmente nadie niega los innumerables beneficios de la contratación electrónica. Entre los más notables podemos citar los ahorros que genera a las entidades y unidades compradoras; la reducción de costos de transacción para los licitantes; las mejoras al proceso mismo de contratación, reflejadas en menores tiempos y en una mayor facilidad para realizar las transacciones; el incremento en la participación y por tanto en la competencia, así como la transparencia con que dota a todo el proceso, desde la publicación de los requerimientos hasta el pago mismo de los bienes, servicios u obras contratados.

La introducción de la contratación electrónica en los países de América Latina y el Caribe ha obedecido a modelos, tiempos y concepciones distintas. Hay países que tienen portales de información, mientras que otros han desarrollado portales transaccionales. Hay portales que han sido concebidos como desarrollos a la medida y hay quien ha optado por la parametrización de soluciones tecnológicas comerciales. Hay quien ha recurrido a una fábrica de software propia o externa para el desarrollo de su solución tecnológica de compras versus quien ha apostado por una solución programada con código abierto y desarrollada con recursos propios. Cada solución que los países han adoptado y los momentos en que lo han hecho obedecen a las necesidades particulares de cada uno de ellos, pero sin duda todas han sido diseñadas,

parametrizadas e implantadas con el fin último de hacer más eficaz, eficiente y transparente el proceso de contratación.

El e-Procurement o contratación electrónica se refiere al uso de tecnologías de información y comunicación y al proceso transaccional por parte de las instituciones de gobierno cuando adquieren bienes y servicios o contratan obras públicas.

En este apartado se identificarán los elementos que permiten dar cuenta de la utilidad, beneficios y resultados obtenidos de la introducción de la contratación electrónica en los sistemas nacionales de compras públicas.

Un primer hallazgo es el hecho de que en los países de América Latina y el Caribe coexisten sistemas electrónicos de contratación pública que corresponden a diferentes estadios de desarrollo de las contrataciones públicas: existe un primer grupo de países con plataformas de contratación electrónica cuya principal característica es su capacidad para publicar información de las diferentes etapas del proceso de contratación. Un segundo grupo posee plataformas de contratación electrónica cuyo principal atributo es su *transaccionalidad*, es decir su capacidad para gestionar en forma electrónica los distintos momentos de la contratación pública. Un tercer grupo de países ha desarrollado no solo plataformas transaccionales, sino verdaderos sistemas de información que permiten transformar los datos de la tradicional herramienta transaccional en información útil y en conocimiento para los diferentes actores del sistema de contratación pública.

**Tabla 9.** Funcionalidades de los sistemas electrónicos de contratación pública

	Publicación de planes de contratación pública	Publicación de convocatorias de procedimientos de contratación	Evaluación de propuestas	Remisión electrónica de propuestas	Presentación electrónica de facturas	Administración del contrato
México	✓	✓	✓	✓		
Rep. Dom.	✓	✓				
Perú	✓	✓		✓		✓
Colombia	✓	✓				
El Salvador	✓	✓				
Uruguay		✓	✓	✓		
Costa Rica	✓	✓	✓	✓		✓
Paraguay	✓	✓	✓			
Panamá	✓	✓	✓	✓		✓
Jamaica						
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador	✓	✓				✓
Proporción de países que cuentan con la funcionalidad	83%	92%	50%	50%	8%	42%

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Entre las funcionalidades del sistema electrónico de contratación pública que promueven la competencia e incrementan la eficiencia en las contrataciones públicas se encuentran la publicación de planes de contratación pública y convocatorias de procedimientos de contratación, la remisión y evaluación de



propuestas, la presentación electrónica de facturas y la administración de los contratos (Ver Tabla 9). De estas, en un porcentaje superior al 92%, los sistemas electrónicos de contratación pública de los países tienen la capacidad de publicar los planes de contratación y las convocatorias o bases de las licitaciones. Este porcentaje contrasta con aquellos países que tienen un sistema completamente transaccional que les permite recibir y evaluar propuestas en forma electrónica, caso en el que se ubica la mitad de los países (50%). En una proporción aún menor se encuentran funcionalidades como la presentación electrónica de facturas, solamente dispuesta en ChileCompra, y la administración de los contratos, solamente presente en las plataformas de Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú.

Las eficiencias logradas por estas funcionalidades están relacionadas con ahorros derivados de la disminución de costos de las unidades compradoras, ahorros por el menor tiempo requerido durante el proceso de compra y ahorros por menores gastos de publicación de convocatorias.

No solo las funcionalidades, sino también los componentes o módulos de que disponen las plataformas de contratación electrónica dan cuenta de su robustez (Ver Tabla 10). Se advierte un mayor desarrollo de herramientas transaccionales, clasificadores estandarizados y registros de proveedores. Un menor avance se observa en el desarrollo de herramientas que dan fortaleza a la capacidad transaccional y que posibilitan la implementación de estrategias de contratación, como la realizada a través de convenios marco o subastas en reversa, en donde el avance medio de los países se encuentra en 50% y 42%, respectivamente. Son los menos los países que disponen de un módulo de aprovechamiento de la información: solamente Chile, con Analiza.cl y México, con CompraNet-im, que juntos representan apenas el 17% de los países de este estudio y tan solo el 6% de la totalidad de países de América Latina y el Caribe.

**Tabla 10.** Módulos de los sistemas electrónicos de contratación pública

	Módulo transaccional	Expediente electrónico	Subastas inversas	Contratos Marco	Catálogo electrónico	Clasificador de las contrataciones públicas	Módulo de pagos	Firma electrónica	Registro de proveedores/contratistas	Proveedores sancionados o impedidos para contratar con el gobierno	Quejas, protestas o inconformidades	Análisis y agregación de la información (Business Intelligence)	Capacitación y certificación
México	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rep. Dom.						✓	✓		✓	✓	✓		✓
Perú	✓		✓			✓		✓	✓	✓			
Colombia						✓							✓
El Salvador						✓			✓	✓			
Uruguay	✓					✓	✓		✓	✓	✓		✓
Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Paraguay		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓
Panamá	✓	✓		✓	✓				✓	✓	✓		✓
Jamaica													
Chile	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			✓
Proporción de países que cuentan con el módulo	58%	50%	42%	50%	42%	83%	42%	25%	83%	83%	58%	17%	75%

**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Esta evidencia, tanto de funcionalidades como de módulos desarrollados, permite sostener que aunque ha habido avances importantes en varios países, aún existen importantes brechas tecnológicas por cubrir. Es evidente que esta diferencia en desarrollos tecnológicos entre los países no solo obedece a las capacidades técnicas de la plataforma, sino que también constituye un reflejo de las rigideces normativas y prácticas administrativas prevalecientes en varios de estos países.

Por las funcionalidades, características transaccionales y de aprovechamiento de la información de los sistemas de contratación pública, podemos agruparlos en tres diferentes grupos: los que tienen un carácter esencialmente informativo, los que son predominantemente transaccionales, y los que, además de contar con las funcionalidades anteriores, permiten a los interesados hacer un uso inteligente de la información y datos de que dispone la plataforma.

Grupo I	Grupo II	Grupo III
Sistemas informativos y de publicación	Sistemas transaccionales	Sistemas que hacen un uso estratégico de la información
Colombia El Salvador Paraguay Rep. Dominicana	Costa Rica Ecuador (parcialmente transaccional) Panamá Perú Uruguay	Chile México

Es importante señalar que en estos momentos existen países que no tienen o que están desarrollando sus plataformas electrónicas, lo que constituye una importante área de oportunidad adicional.

Salvo la plataforma de República Dominicana, que utiliza la aplicación del Sistema Integrado de Información Financiera, y la de Uruguay, en donde fuera del gobierno central las unidades pueden optar con interfaces con el SICE en lugar de registrar sus operaciones directamente vía Internet, en el resto de los países no es necesaria la instalación de software adicional, toda vez que la conexión a la plataforma se hace completamente a través de Internet. Es importante también destacar que la mayoría de los países han optado por desarrollos a la medida (75%); solamente México y Panamá utilizan soluciones comerciales que han parametrizado conforme a sus requerimientos legales y normativos para la contratación pública.

### 3.5.2 Competencia y apertura de mercados

A pesar de que la legislación y normatividad de contrataciones públicas de los países de América Latina y el Caribe otorgan preferencias a su sector productivo nacional, la apertura de mercados parece ser efectiva, toda vez que los márgenes que normalmente se ofrecen a las empresas locales no afectan a las empresas transnacionales, al ser consideradas estas como nacionales en términos de la legislación aplicable.

Por lo que corresponde a las empresas extranjeras que no tienen filiales en los mercados locales, el riesgo de segmentación del mercado queda superado cuando existen tratados de libre comercio que obligan a las partes a dar trato nacional a las empresas de origen de cada uno de los países firmantes. Esta es una característica presente en los sistemas de contratación pública de los países que han suscrito acuerdos comerciales bilaterales que incorporan capítulos de compras del sector público, entre los que sobresalen Chile, México y varios países de Centroamérica.

Rozenwurcel<sup>30</sup>, et al. (2013), en un estudio sobre el acceso de empresas extranjeras en los mercados públicos de América Latina y el Caribe, concluye que en Chile, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay las empresas transnacionales y proveedoras extranjeras tienen un lugar relevante en las compras públicas, y que no existe evidencia de que se segmente el mercado para favorecer a las empresas nacionales en detrimento de la participación de las empresas provenientes de otros países.

De hecho, los autores concluyen también que la participación de empresas transnacionales y extranjeras en el top 100 de los proveedores en los mercados públicos nacionales es alta en El Salvador (43.1%), Ecuador (38.5%) y Chile (35.9%), y menor aunque significativa en Paraguay (25.4%) y México (19.6%) (Ver Tabla 11).

Para el caso de los países que tienen celebrados acuerdos comerciales bilaterales, el límite de preferencia para la contratación pública con empresas nacionales exclusivamente está dado por los umbrales y reservas negociados, lo que hace que las reglas estén claramente definidas y sean conocidas por todos los involucrados en los procesos de compra y contratación pública.

**Tabla 11.** Acceso de empresas extranjeras en los mercados públicos de América Latina: Países seleccionados

Provisión extranjera/top 100* (%)	Chile	Ecuador**	El Salvador	México	Paraguay
Filiales Empresas Transnacionales	35.9	30.4	29.2	19	10.2
Provisión desde el Exterior	0	8.1	13.9	0.6	15.1
Total	35.9	38.5	43.1	19.6	25.4
Participación relativa de la provisión a través de filiales de Empresas Transnacionales y desde el exterior (en % del total extranjero)					
Filiales de ET	98	75.7	59.6	90.6	27.5
Provisión desde el Exterior	2	24.3	40.4	9.4	72.5

\*Participación de empresas extranjeras y transnacionales en la provisión total de las 100 empresas con mayor volumen de ventas al gobierno

\*\* Régimen Común

**Fuente:** Tomado de Rozenwurcel, G. et al., (2013) Acceso de Empresas Extranjeras en los Mercados Públicos de América Latina y el Caribe. Buenos Aires.

De esta forma, se constata que las compras públicas en los países de América Latina han constituido un medio para atraer la participación de proveedores y contratistas de otros países, lo que fomenta la participación y la competencia, hechos que redundan en una mejor calidad de los bienes y servicios que los gobiernos y sus entidades se pueden allegar y, sobre todo, en mejores precios de adquisición. Por otra parte, las compras públicas en los países de América Latina y el Caribe representan una importante oportunidad de negocio para las empresas extranjeras, casi a la par que lo son para las nacionales y transnacionales.

Se puede afirmar, con base en los datos y la información recabada, que existe una apertura de los mercados de compras públicas en los países de América Latina y el Caribe considerados en este estudio.

Un indicador del nivel de participación y por tanto del grado de competencia en un sistema de contrataciones públicas es el número de empresas que presentan propuestas en los procesos de licitación. Para la construcción de este indicador solamente se encontraron datos de Chile y México. En el caso de

<sup>30</sup> Rozenwurcel, G. et al., (2013).

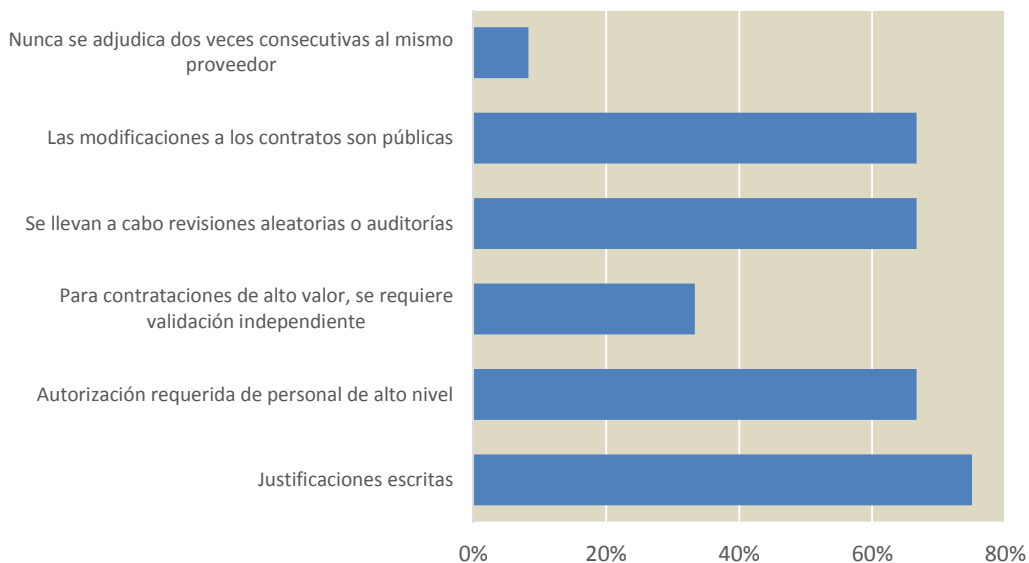
Chile, con un universo de 112,512 proveedores, el índice de participación es de 6.2 proveedores por licitación. En México, con 123,107 proveedores registrados, 4 licitantes en promedio -en concursos electrónicos- presentan propuesta.

De otros países solamente se pudo obtener el dato correspondiente al número de proveedores, que en relación con el tamaño del mercado de compras públicas en ningún caso es menor. Así, por ejemplo, Ecuador tiene un total de 151,094 proveedores registrados y 77,951 habilitados; Perú tiene 196,600 proveedores incorporados en el Registro Nacional de Proveedores a cargo del OSCE, y República Dominicana tiene 31,000 proveedores del Estado.

En la promoción de la competencia en contrataciones públicas, no menos importante son las herramientas que se pongan a disposición de los licitantes, la facilidad con que estos puedan acceder a las oportunidades de negocio, y las medidas o acciones adoptadas para asegurar que los criterios de adjudicación son claros y están bien definidos.

Entre las herramientas para facilitar la búsqueda de oportunidades se encuentran los clasificadores o catálogos. Seis países del estudio utilizan el Catálogo Estándar de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas (*United Nations Standard Products and Services Code*). Tres países utilizan un catálogo propio, pero homologado al UNSPSC. Solamente Ecuador y México tienen un clasificador de bienes y servicios interno, aunque de uso homólogo para todas las dependencias y entidades del gobierno. Una vez más, con diferentes herramientas es evidente que los distintos países han hecho esfuerzos relevantes para estandarizar la clasificación de bienes y servicios que el gobierno adquiere.

**Gráfico 15.** Acciones para promover la integridad y transparencia en las contrataciones públicas



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

Las acciones que se tomen para asegurar la integridad y transparencia en los procedimientos no competitivos también es un elemento que incide en forma importante en el nivel de participación de las empresas. Es por ello que la claridad de la regla en relación con las excepciones a la licitación abierta juega un papel decisivo para alentar o desalentar la entrada y participación de nuevos proveedores.

Entre las medidas para asegurar que los criterios de evaluación son claros y están bien definidos, estos han sido contruidos con base en consideraciones costo beneficio y en las mayores ventajas económicas de las propuestas (83% de los casos); la ponderación relativa de cada criterio está especificada en la convocatoria y otros documentos de la licitación (92% de los casos); se especifica si la agencia de contrataciones públicas puede recurrir a una negociación directa y las condiciones bajo las cuales lo hace (50% de los casos).

Asimismo, para promover la integridad y transparencia en los procedimientos no competitivos, los países han adoptado medidas como las ilustradas en el Gráfico 15.

### 3.5.3 Administración de riesgos y mecanismos de monitoreo y control

Riesgo es toda contingencia o proximidad de un daño. En las contrataciones públicas la existencia de riesgos es un tema de gran relevancia, por lo que sería un error minimizar sus efectos. La respuesta a los riesgos en las contrataciones públicas en América Latina y el Caribe “ha sido intentar minimizar el ámbito de aplicación del juicio profesional con un conjunto de normas cada vez más comprensivo que prescriba los procedimientos (y sus excepciones) en tantas circunstancias como sea posible” (Schapper, 2011). Esto explica en gran medida la gran cantidad de normas y reglas a que se sujeta la contratación pública en los países de América Latina y el Caribe, haciendo de esta una tarea compleja y muchas veces tortuosa.

En las compras y contrataciones públicas, la imposición de cada vez más reglas y normas puede desencadenar efectos contrarios a los que se busca evitar. La complejidad y cantidad de normas puede inmovilizar a los responsables de tomar decisiones de compra y al mismo tiempo puede generar el incentivo para que los licitantes se aprovechen de esta situación. Por ello es importante que, conforme a una visión moderna de las contrataciones públicas, la mejor respuesta a las contingencias en los procedimientos de compra sea la administración de riesgos, el conjunto de herramientas, técnicas y estrategias que permiten inmunizar los procesos y las decisiones de los efectos de potenciales amenazas al buen desempeño del sistema.

En la administración de riesgos, las herramientas de monitoreo y control constituyen un factor fundamental, ya que estas tienden a poner mayor énfasis en el desempeño del sistema y en los resultados de la compra, más que en la sola observancia de las normas. Es a partir del escrutinio de los resultados como la administración de riesgos contribuye al fortalecimiento de la integridad en las contrataciones que realiza el gobierno.

Mediante el monitoreo de los resultados se supervisa la actuación no solo de los servidores públicos, sino también el desempeño de los proveedores o contratistas. En los países del estudio se detectaron como prácticas de supervisión del desempeño e integridad de los proveedores o contratistas las siguientes: en 83% de los casos el desempeño del proveedor/contratista es monitoreado contra metas preestablecidas; en igual proporción se llevan a cabo inspecciones regulares del avance de los trabajos; en más de la mitad de los países (58%) se llevan a cabo controles aleatorios de muestras y, siempre que es posible, el producto, el sistema y otros resultados son probados en un ambiente real previo a la entrega; 58% de los países emplea sistemas electrónicos internos por parte de las unidades de compras para monitorear el progreso en la ejecución del contrato y la puntualidad de los pagos.

En porcentajes similares, en 58% de los países consultados existen mecanismos de monitoreo a nivel de gobierno central para el uso de excepciones a la licitación pública abierta por parte de sus entidades, pero no solo eso; además se realizan revisiones o auditorías para evaluar ex post el uso de esas excepciones para la adjudicación directa de contratos.

Una posible deficiencia, cuya importancia no debiera ser soslayada, es el involucramiento de la sociedad en el escrutinio de la administración de los contratos en general, pero sobre todo en los de alto valor o alto riesgo. Solamente tres países tienen programas o mecanismos para el involucramiento de terceros en este tipo de contrataciones.

**El Observatorio ChileCompra, una plataforma que aumenta los niveles de transparencia, probidad y eficiencia en las compras públicas**

El Observatorio ChileCompra es un espacio de exploración y conocimiento del ciclo de abastecimiento, que a través del monitoreo de procesos y la detección temprana, promueve un estándar de calidad y buenas prácticas en los procesos que realizan los 850 organismos públicos del gobierno chileno a través de la plataforma de mercado público de ChileCompra [<http://www.mercadopublico.cl/>] con el objetivo de incrementar los niveles de transparencia, probidad y eficiencia en las compras públicas.

El Observatorio ChileCompra es una herramienta de detección de brechas y puntos de mejora en los procesos de compras públicas, a la vez que una plataforma de reclamos y un servicio de mediación. Incorpora un avanzado sistema de alertas, monitoreo, gestión activa y asesoría especializada a las entidades compradoras.

**Evolución**  
hacia un Observatorio en Chile

**2006**  
Inicio de recepción de reclamos

**2010**  
Mejora de la plataforma de reclamos

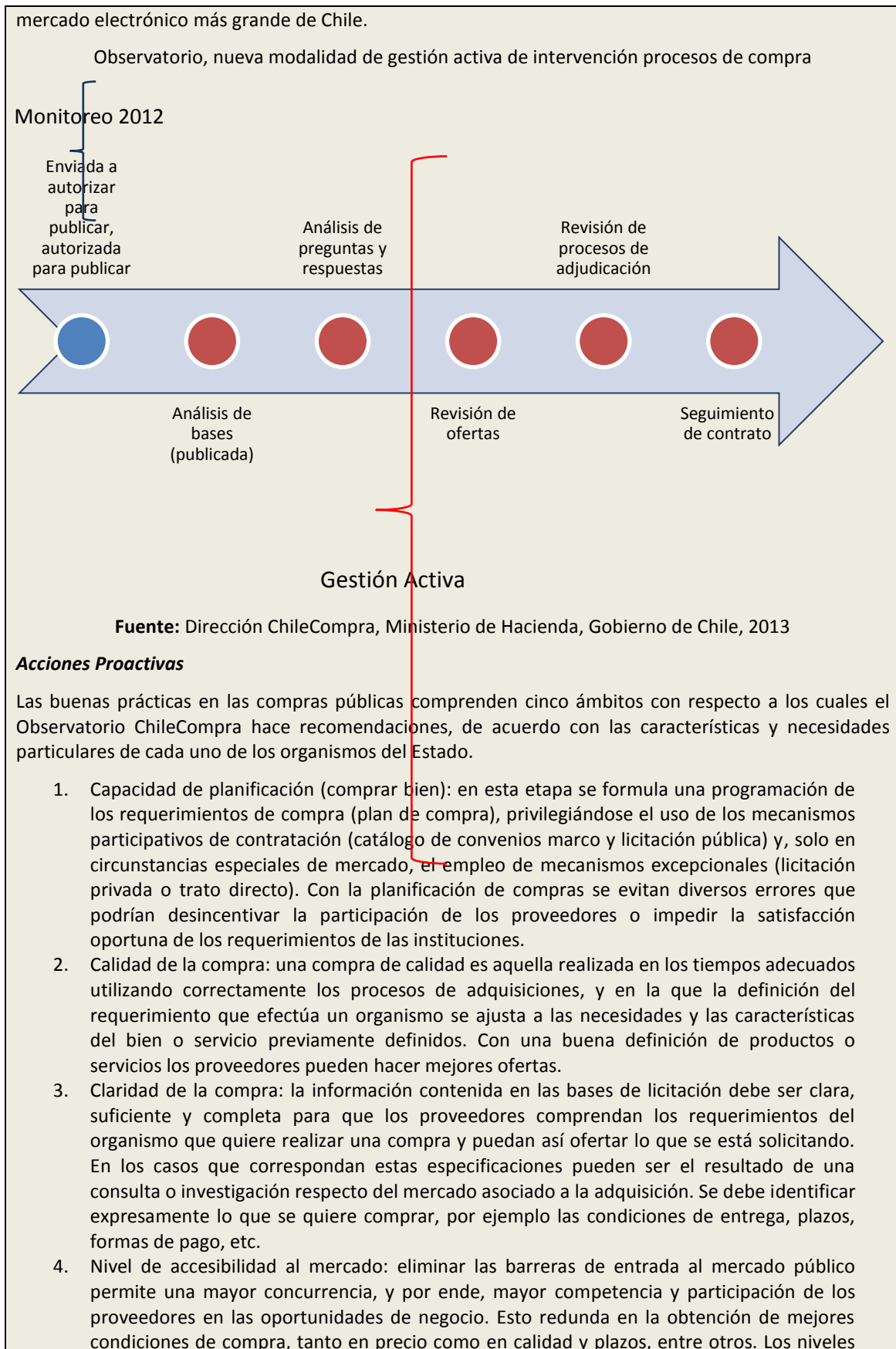
**2011**  
Plan piloto de mediación de reclamos

**2012**  
Modelo de mediación implementado  
Nueva plataforma de reclamos

**2013**  
Lanzamiento Observatorio  
Gestión Activa  
Asesoría especializada

**Fuente:** ¿Qué es el Observatorio ChileCompra?, Dirección ChileCompra. [En línea]. Chile, disponible en: <http://www.chilecompra.cl/> [Acceso el día 16 de junio de 2013].

El Observatorio ChileCompra interviene en forma proactiva, preventiva y reactiva tanto en la construcción de bases por parte de los funcionarios públicos como en el proceso de licitación asociado y en el comportamiento de los proveedores del Estado. Además de los objetivos de este mecanismo, lo anterior fomenta una mayor claridad en las compras y aumenta las oportunidades de negocio en el



de accesibilidad se pueden medir evitando, por ejemplo, incorporar requisitos mínimos para postular distintos a los que la normativa permite, como solicitudes de garantías por montos excesivos, incorporar multas abusivas o solicitar más documentación que la esencial para evaluar una oferta.

5. **Transparencia:** implica que un proceso de compras y contratación pública es público, y toda su documentación asociada puede ser conocida y es accesible para cualquier persona que lo desee. Implica, además, transparentar las razones por las cuales una oferta es adjudicada y otra(s) rechazada(s). Este proceso conlleva la elaboración y publicación de un cuadro comparativo de las ofertas donde se explica por qué la oferta adjudicada entrega más valor de acuerdo con los criterios de evaluación establecidos en las bases.

#### **Acciones Preventivas**

El Observatorio ChileCompra incluye un sistema preventivo de alertas y gestión activa a las instituciones compradoras, como herramienta de detección de brechas y puntos de mejora en los procesos de compras públicas.

1. **Campañas de mejora:** estas campañas automatizadas de correos masivos tienen el objetivo de advertir a los organismos públicos que se detectaron errores, omisiones o riesgos de irregularidades en las compras, y solicitarles modificar dichos comportamientos en sus procesos de compra. Las principales temáticas de las campañas son: publicación de actas de evaluación, ampliación de plazos para ofertar y preguntar, fomentar la respuesta adecuada de reclamos y racionalizar el uso del trato directo.
2. **Gestión Activa:** el Observatorio ChileCompra interviene en forma focalizada a través de una gestión activa con los organismos públicos y proveedores del Estado cuando detecta omisiones, errores, o prácticas que podrían derivar en irregularidades en las compras públicas. Se trata de advertir y solicitar a las instituciones involucradas la corrección de las situaciones detectadas y promover buenas prácticas en las compras públicas. Estudios comparados nacionales e internacionales muestran que, dado el volumen de compras en Chile, el potencial de hallazgos relevantes es de 100 casos anuales. De estos solo tres casos corresponderían a compras de más de 40 millones de pesos

Adicionalmente, mediante el programa de Asesoría Especializada, ChileCompra apoya la gestión y los procesos de abastecimiento de los organismos públicos. Se efectúa un diagnóstico inicial y se definen medidas y recomendaciones para el mejoramiento de los indicadores de gestión en sus compras.

#### **Acciones Reactivas**

1. **Reclamos:** ChileCompra pone a disposición de la ciudadanía, en [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), un formulario en línea para el ingreso de reclamos ante potenciales irregularidades o no pago por parte de los organismos públicos en sus procesos de compra. Estos reclamos son derivados a los organismos respectivos y ChileCompra gestiona su debida respuesta.
2. **Mediación de reclamos:** mediante este servicio ChileCompra promueve respuestas adecuadas por parte de los organismos públicos a las consultas o reclamos que los proveedores realizan y que en algunas oportunidades requieren de análisis o de aclaraciones conceptuales sobre el uso del sistema de compras públicas y la normativa vigente. En 2012, el 73% de los reclamos por irregularidades fueron mediados exitosamente.

### 3.5.4 Evaluación del desempeño en las contrataciones públicas

Uno de los requisitos fundamentales para hacer una contratación estratégica es disponer de los datos y la información necesarios para poder analizar sistemáticamente la evolución de las contrataciones públicas, el mercado relevante de los bienes, servicios u obras públicas que se pretende contratar, y los efectos que



las contrataciones públicas o las estrategias de contratación tienen en sectores o variables específicos y de la economía en su conjunto.

El riesgo de no hacer este análisis sistemático es no tener una visión comprensiva de la complejidad de las interacciones que subyacen a una decisión de compra o a la adopción de una estrategia específica y a la toma de una decisión equivocada que podría resultar costosa.

Monitorear las diferentes etapas de los procedimientos, el funcionamiento de la plataforma electrónica de contrataciones y la evolución y comportamiento del mercado es una condición necesaria para poder evaluar el desempeño del sistema de contrataciones.

En general, son pocos los países que han desarrollado una metodología para evaluar el desempeño en las contrataciones públicas. Esa evaluación, cuando se hace, busca, entre otros, medir la eficiencia, eficacia y la libre participación en los procedimientos de contratación pública. Pero no solo eso, también son objeto de medición el desempeño en la administración de los contratos; el logro de los objetivos estratégicos y operacionales de las contrataciones; la efectividad de las estrategias adoptadas, y la profesionalización de la función de compras<sup>31</sup>.

Para obtener evidencia de la evaluación del desempeño en las contrataciones públicas en los países de este estudio se les preguntó a las autoridades de contratación: ¿Cómo se supervisa el desempeño e integridad del proveedor o contratista en la etapa de administración del contrato? ¿Existe un mecanismo de monitoreo a nivel de gobierno central para el uso de las excepciones por parte de las entidades del gobierno para adjudicar directamente? ¿Existen evaluaciones formales del alcance en las que, en la práctica, las contrataciones públicas son utilizadas para apoyar objetivos sociales, económicos o ambientales? ¿Incluyen estas evaluaciones un análisis costo-beneficio? De igual forma se les preguntó sobre las causas por las cuáles, de ser el caso, no se realizan esas evaluaciones o no son cuantificados los resultados alcanzados.

Aunque más del 80% contestó que sí se realizaba un monitoreo y evaluación del desempeño de los proveedores o contratistas, se hace contra metas preestablecidas; pocos son los que cuentan con metodología o mecanismos para poder hacerlo de forma sistemática.

Resultados similares se obtuvieron con el resto de las preguntas. Un hallazgo importante es que dichas evaluaciones y revisiones no concluyen con una evaluación integral de las contrataciones públicas; es decir, no se mide la eficacia y eficiencia de los procedimientos de contratación, y menos aún los efectos o resultados de las contrataciones públicas cuando estas son utilizadas para el logro de objetivos económicos, sociales o de sostenibilidad.

Entre las causas más comunes por las cuales no se realiza la evaluación del desempeño en las contrataciones públicas están la falta de datos, la falta de experiencia en la realización de este tipo de evaluaciones y la no obligatoriedad jurídica o normativa de realizarlas. Se percibe como una necesidad que requiere urgente atención el desarrollo de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño, la capacitación para poder emprender evaluaciones y mediciones ad hoc, así como la generación de un esquema de incentivos que permita priorizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los procedimientos de contratación y de las variables relevantes del sistema de contratación pública.

---

<sup>31</sup> OECD, (2012) Discussion paper on public procurement performance measures, OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement. Paris.

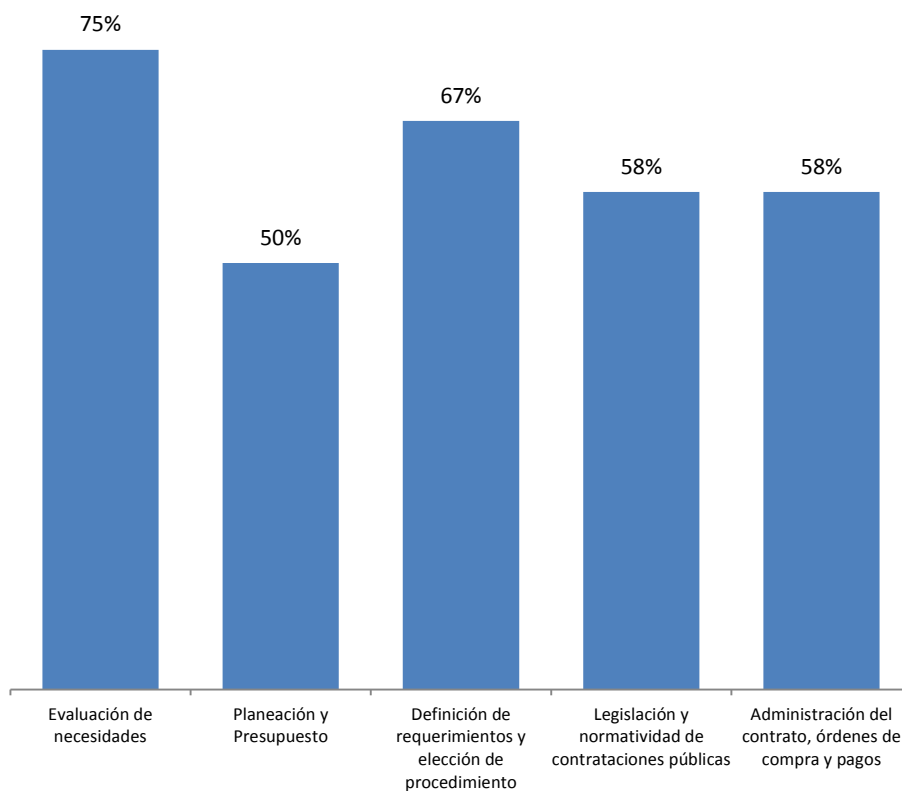
### 3.5.5 Profesionalización de la función de adquisiciones

La profesionalización, no solo la capacitación, es uno de los elementos más importantes para el buen desempeño y funcionamiento del sistema de contrataciones públicas.

Solamente tres países de los doce del estudio reconocen que las funciones asociadas a la contratación pública son una profesión específica. Costa Rica y República Dominicana expresaron tener un currículo de formación bien definido. Perú, a través de un programa de capacitación y certificación, pareciera tener el modelo más avanzado. El resto de los países ofrecen capacitación a través de las autoridades reguladoras de las contrataciones públicas o a través de plataformas de capacitación electrónica (*e-learning*). En la mayoría de los casos la capacitación versa sobre temas relacionados con el uso de la plataforma electrónica y en otros casos sobre aspectos normativos.

En general, existen pocos programas de formación profesional como diplomados, maestrías u otros equivalentes. El esfuerzo de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales en la implantación de una estrategia de capacitación y formación profesional es relevante.

**Gráfico 16.** Necesidades de Capacitación



**Fuente:** Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID, 2013.

En el Gráfico 16 se presentan las prioridades de capacitación en América Latina y el Caribe. En opinión de las autoridades normativas de contrataciones públicas, las áreas en las que el personal involucrado en las contrataciones públicas podría verse más beneficiado con un enfoque de profesionalización (aprendizaje y desarrollo) sistemático son: evaluación de necesidades (75%) y definición de requerimientos y elección del procedimiento de contratación (67%).

Entre las problemáticas más comunes en materia de capacitación y profesionalización, los países mencionaron el hecho de que las compras y contrataciones públicas son realizadas por funcionarios no formados específicamente en este campo o que han tenido entrenamiento exclusivamente en aspectos normativos. También fue mencionado como relevante el que las contrataciones complejas no son realizadas por expertos especializados. De hecho, existe la percepción casi generalizada de que todas las oficinas de compras realizan cualquier proceso de adquisición, independientemente de su complejidad.

Hay coincidencia en la necesidad de fortalecer las capacidades de los servidores públicos encargados de las compras y contrataciones públicas y en que los principales problemas en la contratación pública en el nivel operativo radican en la incorrecta determinación del requerimiento y sus características, así como en la equivocada elección del procedimiento de contratación, hechos que generan contrataciones ineficientes y obstaculizan el buen uso de los recursos públicos.

#### 4. Nuevos retos y desafíos

Aunque existen retos y desafíos comunes, cada país enfrenta problemáticas diferentes y específicas en algunos campos de la contratación pública, lo que los lleva a establecer su propia agenda de prioridades. Los campos en los que se ubican los principales retos y desafíos identificados son los siguientes:

##### *Uso eficiente de los recursos públicos.*

- a. Establecer un sistema de adquisiciones eficiente y transparente, que proporcione a las instituciones públicas los medios necesarios para ejecutar el presupuesto en forma planificada, ágil y transparente.
- b. Posicionar las compras y contrataciones públicas como un asunto estratégico del funcionamiento del Estado.
- c. Mejorar la coordinación e interrelación entre ministerios.

##### *Eficacia de los procedimientos de contratación.*

- a. Implantar el enfoque en los resultados en la Administración Pública.
- b. Fortalecimiento institucional.
- c. Generar una mayor competencia efectiva en los procesos de selección de proveedores/contratistas.
- d. Estandarizar los documentos obligatorios para la participación en los procedimientos de selección de proveedores/contratistas.

##### *Sistemas de información sobre contrataciones públicas.*

- a. Diseñar e implantar un sistema de indicadores de desempeño y de rendición de cuentas.
- b. Diseñar un sistema de información de precios de mercado y desarrollar competencias para su análisis.

##### *Herramientas de análisis y agregación de la información.*

- a. Generar información integral y oportuna del sistema nacional de compras estatales, incluyendo no solo al gobierno central, sino también a las empresas públicas y gobiernos locales.
- b. Desarrollar herramientas de explotación de la información.

##### *Plataforma electrónica.*

- a. Desarrollar una visión integral de *e-Procurement*.
- b. Implementar los módulos necesarios para contar con herramientas transaccionales.
- c. Automatizar los pagos a los proveedores/contratistas.

- d. Promover u obligar la adopción de la plataforma a todas las organizaciones del sector público y proveedores, constituyéndose en la potencial fuente única de todas las transacciones para la adquisición de todos los bienes y servicios, incluyendo las obras públicas.

*Compras sostenibles.*

- a. Establecer condiciones de compra para la contratación con empresas sostenibles.
- b. Diseñar e implantar una política integral de compras sostenibles.
- c. Desarrollar un mercado de compras sostenibles.

*Mecanismos para la incorporación de las Mipymes en las compras de gobierno.*

- a. Diseñar un programa de desarrollo de proveedores, incluyendo capacitación específica para empresas pequeñas y medianas que desean incursionar en el mercado de las compras públicas.

*Simplificación normativa.*

- a. Construir un ambiente de certidumbre jurídica para fomentar la adecuada toma de decisiones por parte de los compradores.
- b. Simplificar la normativa de contrataciones del Estado.
- c. Modernizar la estructura legal del sistema de compras y contrataciones públicas, orientándola a la obtención de resultados.

*Administración de riesgos.*

- a. Desarrollar una metodología para la administración de riesgos en las contrataciones públicas.
- b. Establecer una cultura de administración de riesgos en las contrataciones públicas.
- c. Modernizar los sistemas de control del sistema de compra y contratación pública.
- d. Diseñar los perfiles de los encargados de compras y de los miembros de los comités de evaluación.

*Profesionalización de la función de compras y contrataciones públicas*

- a. Fortalecer las competencias de los operadores del sistema de contratación estatal mediante un esquema integral de capacitación.
- b. Establecer un modelo de profesionalización y certificación de los servidores públicos encargados de las compras y contrataciones públicas.
- c. Impulsar la creación de la carrera de oficial de contratación y estandarizar las estructuras organizacionales de las unidades operativas de contratación del gobierno.

*Participación de la sociedad civil en el monitoreo y seguimiento de las contrataciones públicas.*

- a. Promover y fortalecer la participación ciudadana en el monitoreo de las compras y contrataciones públicas.
- b. Proveer los medios para hacer accesible la información a la sociedad.

En respuesta a los retos y desafíos identificados por los países, las autoridades encargadas de la regulación de las contrataciones públicas han considerado que los principales aspectos a mejorar en una futura reforma a las contrataciones públicas son, los siguientes:

- Eficiencia en el uso de los recursos públicos y eficacia de las contrataciones.
- Modificación integral de la normatividad de contrataciones públicas para hacerla flexible y eficaz.
- Sistema electrónico de contrataciones públicas.
- Obtención del mayor valor por dinero destinado a las compras públicas (eficiencia, eficacia, economía).
- Incorporación de nuevas modalidades y estrategias de contratación.
- Uso de las contrataciones públicas como apoyo a objetivos complementarios (innovación, compras sostenibles, apoyo a pequeñas y medianas empresas, etc.).

## 5. Conclusiones y recomendaciones

El presente trabajo ha tenido como objetivo mostrar, a partir de la evidencia cuantitativa y cualitativa, el impacto de las reformas a los sistemas nacionales de contratación pública en América Latina y el Caribe, destacando las buenas prácticas y estrategias utilizadas para enfrentar los retos en la implementación de los cambios derivados de dichas reformas.

Una primera conclusión del estudio es que si bien existe un reconocimiento general de las buenas prácticas en cada uno de los temas que conforman el sistema de contrataciones públicas, prevalecen resultados divergentes entre los países y un desarrollo y avance desigual entre ellos. Así, mientras que en algunos países encontramos avances importantes en los distintos aspectos abordados en este estudio, en otros no se observan resultados significativos. Los resultados positivos alcanzados por los países tampoco son uniformes, lo que significa que en un mismo país los impactos y resultados alcanzados no tienen el mismo nivel de desarrollo. También es posible encontrar países con avances en solo algunos de los aspectos aquí analizados, hecho que dificulta la comparación entre países sin correr el riesgo de parecer subjetivo.

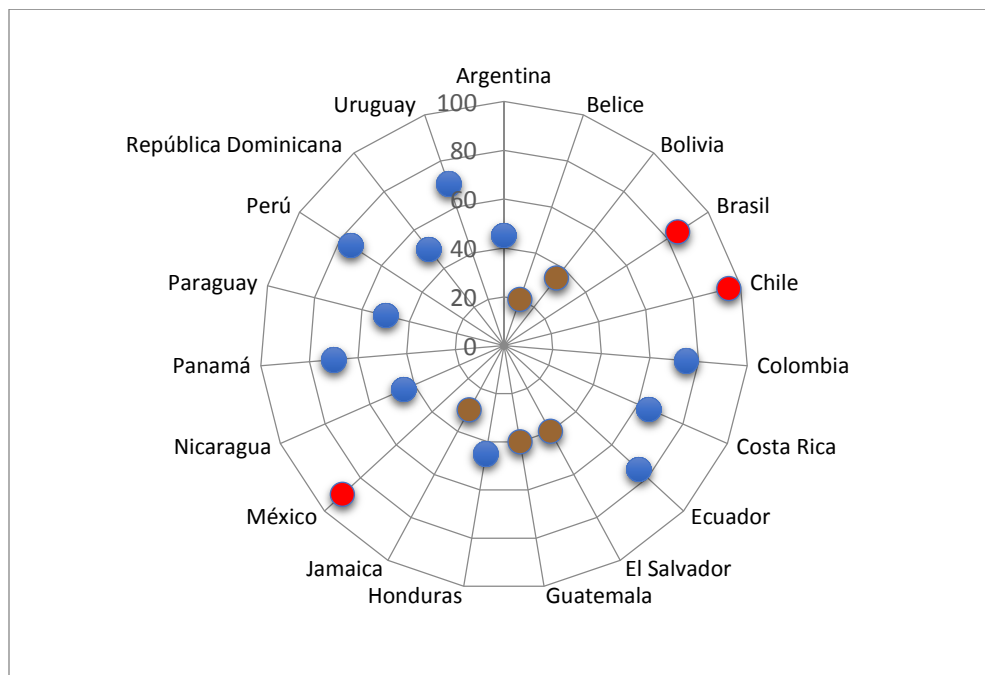
Una escala para calificar el impacto bajo, medio y medio alto de los resultados obtenidos por cada país en cada una de las áreas que hemos abordado nos ha permitido mapear con objetividad el grado en que los cambios asociados al proceso de reforma han transformado el sistema de contrataciones públicas. Esa misma escala nos ha permitido reconocer en forma objetiva el nivel del impacto de los cambios promovidos y de las innovaciones introducidas por los países en forma global. No obstante, debido a la diversidad de aspectos considerados en la evaluación y la escala cualitativa propuesta, no es posible hacer comparaciones puntuales entre países. Una misma apreciación del grado de impacto de los cambios e innovaciones introducidas a dos sistemas de contrataciones públicas podría estar ponderando resultados de naturaleza distinta, por lo que solo resulta útil para identificar los avances de un país con respecto a sus propios objetivos y al alcance planeado del proceso de reforma emprendido.

Las consideraciones expuestas hasta este punto nos permiten conocer la magnitud del impacto que han tenido las reformas al sistema de contrataciones públicas en cada país, visto en forma individual, en materia de transparencia, eficiencia de los procedimientos de contratación, eficacia del mercado y de los procedimientos de contratación, apoyo al emprendimiento y la participación de Mipymes, promoción de la innovación en las compras públicas, incorporación de criterios de sostenibilidad y apoyo a grupos vulnerables, sistema electrónico de contratación, competencia y apertura de mercados, desarrollo de mecanismos de monitoreo, evaluación del desempeño, y profesionalización de la función de adquisiciones (Ver Gráfico 17).

Así, por ejemplo, encontramos resultados no convergentes entre los países del estudio en temas como transparencia o incorporación de criterios de sostenibilidad. En otros aspectos, si bien existe claridad con respecto a las mejores prácticas, es evidente la existencia de una importante brecha entre el avance logrado por algunos países frente al resto, como ocurre al abordar los beneficios del sistema electrónico de contrataciones públicas o el impacto de las políticas de apoyo a la incorporación de Mipymes en las compras de gobierno.

Se ha podido advertir que los países de América Latina y el Caribe han cimentado su sistema de contrataciones públicas en sólidos principios que rigen la actuación de los oficiales de compras, aunque aquellos no siempre estuvieron alineados con los objetivos de los procesos de reforma.

**Gráfico 17.** Impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública



**Fuente:** Elaboración propia con información del Cuestionario Evaluación del impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública, OEA-BID.

Por otra parte, ha sido posible reconocer que las modificaciones al marco jurídico-normativo de las contrataciones surgieron como respuesta a la atención de necesidades específicas<sup>32</sup> tales como las deficiencias del marco jurídico, el uso excesivo de las excepciones a la licitación pública, la falta de capacidad del personal encargado de las contrataciones públicas, y la inexistencia de mecanismos de monitoreo, entre otras. No obstante, en la mayoría de los países no se plantearon como objetivos del proceso de reforma la adopción de una política de compras sostenibles o la contratación electrónica, lo que explica el bajo nivel de madurez en estas materias en la región.

Con respecto al desarrollo institucional de las compras públicas, es clara la tendencia de los gobiernos a crear entidades o autoridades autónomas para coordinar la política de contratación pública, aunque estas tienen diferente fuerza legal-regulatoria de país a país. Si bien sus características funcionales y actividades son en gran medida comunes a la mayoría de ellas, no son uniformes la vocación y los objetivos que cada una de ellas persigue: mientras algunas concentran sus esfuerzos en la consecución de objetivos de eficiencia, eficacia y mayor valor por el dinero, otras están dirigidas al fortalecimiento de la transparencia, el control y la supervisión del cumplimiento de las normas.

Aunque prácticamente la totalidad de países tienen como principio rector la transparencia, el obtener información de los portales de compras y contratación pública es difícil y los datos no son siempre de buena calidad. Se observan avances importantes en algunos países, pero en otros predomina la inexactitud

<sup>32</sup> El lector especialista podrá advertir que en algunos países el proceso de reforma obedeció, entre otras, a motivaciones de orden político, las cuales, sin embargo no ha sido posible documentar en el alcance del presente trabajo.

e inconsistencia de los datos, el uso de conceptos y rubros no estandarizados, la falta de agregación de la información, y una enorme dificultad para acceder a la misma.

Los resultados observados permiten afirmar que en una proporción importante de países el uso de estrategias de contratación, como los contratos marco y las compras consolidadas, han generado ahorros y otros beneficios económicos y sociales. El principal problema en este rubro es la falta de medición o la inexistencia de datos, lo que impide la construcción de indicadores de desempeño. También se identificó una tendencia clara a la eliminación de costos de transacción.

El uso de las contrataciones públicas para apoyar objetivos económicos y sociales se ha vuelto práctica común en los países de América Latina y el Caribe, que recurren cada vez con más frecuencia a esta posibilidad. La política de incorporación de Mipymes a las compras de gobierno se basa, en general, en preferencias en precio, reservas de mercado, establecimiento de umbrales y otras medidas que pueden afectar el comportamiento del mercado.

En materia de innovación solamente un país tiene una política clara de contrataciones públicas para promover la innovación, y unos pocos apenas la están desarrollando. En el resto de los países no existe una política expresa para promover la innovación a través de las compras de gobierno, por lo que no se aprovechan aún los beneficios potenciales de esta política.

Aunque más de la mitad de los países del estudio cuentan con una estrategia o política explícita de compras sostenibles, pocos son los casos que han logrado implantarla en forma exitosa, por lo que es importante que los países continúen avanzando en el perfeccionamiento de la estrategia para la adquisición de productos sostenibles.

El avance en la contratación electrónica es importante y notorio, aunque es fácilmente identificable un nivel de desarrollo desigual entre los países. Aunque no es posible concluir con base en la información disponible, se puede inferir que en los procedimientos electrónicos el nivel de participación es mayor que en los procedimientos presenciales.

En materia de apertura de mercados se ha encontrado que no se inhibe la participación de las empresas extranjeras o transnacionales y que, de hecho, el nivel de participación de este grupo de firmas, a pesar de las políticas que otorgan preferencias a las empresas nacionales, es alto en los países de la región.

Existen avances moderados en el monitoreo, pero prevalece una visión de la administración de riesgos tradicional y existe un número limitado de instrumentos o mecanismos de supervisión y monitoreo. Una tarea pendiente es el involucramiento de la sociedad en estas tareas.

Pocos esfuerzos se han realizado en materia de evaluación del desempeño en las contrataciones públicas. No existe un sistema de indicadores que permitan evaluar el comportamiento, evolución y desempeño de las principales variables del sistema de compras y contratación pública. Entre las causas más comunes por las cuales no se realiza una evaluación del desempeño en las contrataciones públicas están la falta de datos, la falta de experiencia en la realización de este tipo de evaluaciones, y la no obligatoriedad jurídica o normativa para realizarlas.

Solamente tres países de los doce del estudio reconocen que las funciones asociadas a la contratación pública son consideradas como una profesión específica, por lo que es necesario seguir consolidando los esfuerzos por profesionalizar la función de comprador público.

Es innegable que, con independencia de la magnitud y alcance de los cambios introducidos y efectivamente implantados, los resultados alcanzados marcan una diferencia importante en la forma en que se llevaban a cabo los procedimientos de compra y contratación pública antes y después del proceso de reforma. No obstante, en algunos casos no hay correspondencia entre las innovaciones y herramientas incorporadas en la normatividad y los resultados efectivamente alcanzados.

Otro hecho relevante es el rol que ha tenido la Red Interamericana de Compras Gubernamentales en la implantación de los cambios inducidos por la reforma y de los logros alcanzados. Nueve de doce países consideran que la intervención y contribución de ese mecanismo de colaboración al logro de los resultados ha sido determinante.

Se detectan áreas de oportunidad en los siguientes temas:

- Información sobre contrataciones públicas. En general resulta difícil el acceso a la información sobre contrataciones públicas. Es importante y necesario desarrollar plataformas que provean información útil a los actores del sistema de contrataciones públicas, en formato accesible y portátil. La calidad y consistencia de la información es un factor clave para mejorar la transparencia.
- Plataforma electrónica de contrataciones públicas. Aunque la mayoría de los países ha desarrollado plataformas informativas de contrataciones públicas, es importante seguir avanzando en la construcción de portales transaccionales que en un futuro permitan a las agencias de contrataciones, a las entidades del gobierno y a la sociedad, en general, aprovechar de forma inteligente la información contenida en las bases de datos de los sistemas electrónicos de compras.
- Política estratégica de contrataciones públicas. Es importante robustecer el diseño e implantación de la política de incorporación de Mipymes a las compras de gobierno y las denominadas compras sostenibles, así como explorar la posibilidad de desarrollar una política de innovación en las compras y contrataciones públicas a fin de maximizar los beneficios derivados del uso de las contrataciones para la consecución de objetivos estratégicos económicos y sociales.
- Sistema de indicadores de desempeño. No se debe soslayar la importancia de medir los impactos y resultados en general de la instrumentación de estrategias de contratación. El diseño de un sistema de indicadores que sea la base para evaluar la eficiencia, eficacia y transparencia del sistema de contrataciones beneficiará enormemente la toma de decisiones en las distintas instancias de gobierno, a la vez que fortalecerá la capacidad de monitoreo y seguimiento por parte de los actores relevantes del sistema de contratación pública.

La construcción de bases de datos y su difusión en portales de libre acceso para medir la eficiencia, eficacia y libre participación en los procedimientos de contratación, el desempeño durante la administración de los contratos, el grado de cumplimiento de los objetivos económicos y sociales, y el nivel de profesionalización de la función de adquisiciones constituye un reto que es necesario afrontar en el corto plazo.



## 6. Referencias

- Aberdeen Group, (2005) Best Practices in E-Procurement, Reducing Costs and Increasing Value through Online Buying. Boston, Massachusetts, Aberdeen Group.
- APEC Government Procurement Experts Group, (2006) Non-Binding Principles on Government Procurement. Australia, APEC.
- Arcidiácono, P.; Rosenberg, G. y Arenoso, F., (2006) Contrataciones públicas vulnerables. Estudio de percepción sobre las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. Primera edición. Buenos Aires, Argentina, Área Transparencia y Anticorrupción.
- Arozamena, L. y Weinschelbaum, F., (2010) Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas. UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Avilés, D., (2011) Acceso de las MIPyMES al Catálogo Electrónico del INCOP. Ecuador, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de Chile, (2008) Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas. Chile, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bárcena, A. y Gurría. A., (2012) Perspectivas económicas de América Latina 2013, Políticas de PYMES para el cambio estructural. Paris, OCDE/CEPAL.
- Bausà, O. et al., (2013) e-Procurement Golden Book of Good Practices, Final report. Unión Europea, DG MARKT by PwC EU.
- Beláustegui, V., (2011) Las Compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Argentina, Red Interamericana de Compras Gubernamentales.
- Bleger, L., (2010) Instrumentos Financieros para Facilitar el Acceso de las Pymes a las Compras Públicas. UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Chile Compra, (2003) “Contratos Marco: El virtuoso Círculo de la Eficiencia” Chile Compra Informa. Número 2, marzo.
- CIPPEC, (2011) La Economía Política de la Reforma de los Sistemas de Compras Públicas. El Caso de la Provincia de Buenos Aires. Argentina, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- CNUDMI, (2012) Ley Modelo de la CNUDMI Sobre la Contratación Pública, Nueva York, CNUDMI.
- CONSUCODE, (2008) Evaluación del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas del Perú con base en la metodología de la OECD, Perú, CONSUCODE.
- DGCP, (2012) Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana, Basada en la Metodología OCDE/CAD. Santo Domingo, Rep. Dom. DGCP.
- Dimitri, N., Piga. N. y Spagnolo G. (Eds), (2006) Handbook of Procurement. Cambridge University Press.
- Froystad, M., Heggstad, K. y Fjeldstad, H., (2010) Linking procurement and political economy. Reino Unido, Chr. Michelsen Institute.
- Fundación Arias, (2011) Las Relaciones entre el Proceso General de Reforma y Reestructuración del Estado y la Reforma de los Sistemas de Compras Públicas: Estudios de caso en América Central y el Caribe. Costa Rica, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Gutiérrez, E. y Díaz, M., (2010) Contratación Pública Electrónica Colombiana y su comparación con América Latina. Bogotá.
- IFA, GOG, WB and EC., (2007) Guyana Integrated Fiduciary Assessment (IFA). Volume I Findings and Recommendations. Inter-American Development Bank / The World Bank / The European Commission.
- Instituto Nacional de Contratación Pública y Banco Interamericano de Desarrollo, (2011) Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador –SNCP- metodología Reforma Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 1150 de 2007), Quito, Ecuador.
- Inter-American Development Bank, (2002) e-Government Procurement - Adquisiciones del Gobierno con Medios Electrónicos: Experiencias e Impacto en el Desarrollo. Washington, Inter-American Development Bank.
- Inter-American Development Bank and The World Bank, (2007) México, The Federal Procurement System: Challenges and Opportunities. Washington, DC, Inter-American Development Bank / The World Bank.
- Jorge, Y. y Rodríguez, M., (2011) Sistemas de Compras Públicas e Integración Regional en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Kattel, R. y Lember, V., (2010) Public procurement as an industrial policy tool – an option for developing countries? Seoul, Korea, Technology Governance.

- Khi V. Thai, et al. (Eds.) (2004) *Challenges in Public Procurement: An International Perspective (Volume 3)*, Boca Raton, FL, USA: PrAcademics Press, 2004.
- Laguado, R., (s/f) *Contratación pública electrónica en Colombia: avances, retos y desafíos*. Bogotá, Colombia.
- Laguado, R., (s/f) *Regulación colombiana sobre selección de consultores*. Universidad del Rosario.
- Lemos, S., (2009) *Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: La experiencia de Latinoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mannise, S., (2012) *Sobre el uso de Ofertas en Línea: Un análisis sobre la Capacitación brindada por el Área de Compras y Contrataciones Estatales de AGESIC*. Uruguay, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, (2009) *Normas Básicas del Sistema de Administración de bienes y servicios NB-SABS*. La Paz-Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Pública
- Ministerio de Finanzas Públicas, (2010) *Evaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Guatemala*. Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas.
- Ministerio de Hacienda, (2009) *Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Costa Rica*. Costa Rica, Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2010) *Evaluación del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*. Nicaragua, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- OCDE, (2011) *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.
- OECD, (2006) *Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas*. Paris.
- OECD, (2007) *Integrity in Public Procurement Good Practice From A To Z*. Paris, France.
- OECD, (2009a) *Methodology for assessing procurement systems (MAPS)*. Paris, France.
- OECD, (2009b) *Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris.
- OECD, (2010a) *Integrity review of Brazil. Draft chapter 2: promoting transparency and citizen engagement*. Paris, France.
- OECD, (2010b) *Integrity review of Brazil. Draft chapter 3: implementing risk-based internal control*. Paris, France.
- OECD, (2010c) *Integrity review of Brazil. Draft chapter 4: embedding high standards of conduct*. Paris, France.
- OECD, (2010d) *Integrity review of Brazil. Draft chapter 5: enhancing integrity in public procurement* Paris, France.
- OECD, (2010e) *Recommendation on enhancing integrity in public procurement. Designing the reporting process*. Paris, France.
- OECD, (2011) *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth*. Paris, France.
- OECD, (2012a) *Discussion paper on public procurement performance measures, OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement*. Paris, France.
- OECD, (2012b) *Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*. Paris.
- OECD, (2012c) *Report by the public governance committee on the implementation of the recommendation of the council on enhancing integrity in public procurement [C(2008)105]*. Paris, France.
- OECD, (2012d) *Serie “Mejores Políticas” México mejores políticas para un desarrollo incluyente*. Paris.
- OECD, (2013a) *Government at a Glance 2013: Procurement Data, OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement*. Paris, France.
- OECD, (2013b) *Mapping out good practices for promoting green public procurement ,OECD meeting of Leading Practitioners on Public Procurement*. Paris.
- Oficina Anticorrupción, (2002) *Herramientas para la Transparencia en la Gestión, Compras y Contrataciones Públicas*. Argentina, Oficina anticorrupción.
- ONCAE, (2010) *Informe de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de Honduras, Basada en la metodología de la OCDE / CAD*. Honduras, ONCAE / Banco Interamericano de Desarrollo.
- OSCE, (2010) *Licitación pública por convenio marco n° 001-2010/OSCE-cm, Convenio marco de útiles de escritorio*. Perú.
- OSCE, (2011a) *Concurso público por convenio marco N. 001-2011-OSCE-CM, Servicio de emisión de boletos electrónicos para transporte aéreo nacional de pasajeros*. Perú.
- OSCE, (2011b) *Convenio marco de útiles de escritorio*. Perú.
- OSCE, (2011c) *Ley de contrataciones del estado y su reglamento. Primera edición*. Perú.
- OSCE, (2012a) *Bases del convenio marco de computadoras de escritorio, portátiles, proyectores y escáneres*. Perú.

- OSCE, (2012b) Bases integradas del convenio marco de impresoras, consumibles y accesorios. Perú.
- OSCE, (2012c) Criterios de evaluación y adjudicación establecidos en el convenio marco de computadoras de escritorio, portátiles, proyectores y escáneres. Perú.
- OSCE, (2012d) Cuadro comparativo de la ley de contrataciones del estado y su modificatoria. Perú.
- OSCE, (2012e) Cuadro comparativo del reglamento de la ley de contrataciones del estado y su modificatoria. Perú.
- OSCE, (2012f) Guía práctica para entidades. Perú.
- OSCE, (2012g) Reporte anual de operaciones en el catálogo electrónico de convenios marco de útiles de escritorio, Perú.
- OSCE-CD, (2010) Directiva de convenio marco. Perú, OSCE.
- OSCE-CD, (2012a) Directiva de convenio marco. Perú, OSCE.
- OSCE-CD, (2012b) Directiva N° 017-2012-OSCE/CD. Perú, OSCE.
- Pereyra, I. et al., (2011) Referencias de las contrataciones del Estado en América Latina. Perú. USMP / OSCE.
- Poder Ciudadano, (2001) Taller sobre mapeo de riesgos en contrataciones públicas. Argentina, Poder Ciudadano.
- Red Latinoamericana de Política Comercial, (2011) Las Regulaciones sobre Compras Públicas en los Tratados de Libre Comercio de Centroamérica y las Mipymes. Buenos Aires, Argentina. UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Red Mercosur de Investigaciones Económicas, (2011) Ahorros derivados de la introducción de TIC's en las Compras Gubernamentales: metodología y estudio de los casos de Paraguay y Uruguay. Buenos Aires, Argentina, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Red Mercosur de Investigaciones Económicas, (2011) Compras Públicas en Sudamérica: ¿Hay espacio para la convergencia de los acuerdos? UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Republic of Colombia, (2004). Assessment of the Consulting Services Sector. Republic of Colombia.
- Romero, J. (2010) Contratación Administrativa Electrónica en América Latina. Costa Rica.
- Rozenwurcel, G. y Bezchinsky, G., (2011a) Compras públicas: costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre comercio. Buenos Aires, UNSAM / IDRC-CRDI.
- Rozenwurcel, G. y Bezchinsky, G., (2011b) La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, UNSAM / IDRC-CRDI.
- Rozenwurcel, G. y Bezchinsky, G., (2012) Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y desafíos. Buenos Aires, UNSAM / IDRC-CRDI.
- Rozenwurcel, G. et al., (2013) Acceso de Empresas Extranjeras en los Mercados Públicos de América Latina y el Caribe. Buenos Aires.
- Saavedra, J., (2010) Mejora en el acceso de Mipymes a las Compra Gubernamentales a través de reforma a los Mecanismos de Compra en el Sector Público. Buenos Aires, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- Schapper, P. y Veiga, J., (2011) Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean. The World Bank.
- Secretaría de la Función Pública, (2013) Benchmarking: Contrataciones Públicas. México, Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Logística y Tecnología de Información. Ministerio de Planeamiento, Organización y Gestión, (s/f) Características principales de la solución de compras. Brasil, RICG.
- SIGMA y OECD, (2011) Performance Measurement. Paris, SIGMA / OECD.
- Suárez, G., (s/f) Government Procurement Reform in Colombia “Lowering costs towards country development”. Colombia, National Planning Department.
- Suárez, G. y Laguado, R., (2007) Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad. Santiago de Chile, CEPAL.
- Suárez, G. y Laguado, R., (2009) Streamlining government procurement practices in Colombia. London, Globe Law and Business.
- Telgen, Jan & Khi V. Thai, (2008) “Symposium Introduction”, Journal of Public Procurement, Vol. 8, Issue 3, Pp. 303-311.
- The World Bank and Inter-American Development Bank, (2009) Colombia Status of the Public Procurement System Reform The Challenges Ahead. Bogotá, Inter-American Development Bank / The World Bank.
- TI LAC, (2001a) Mapa de riesgo nacional sobre licitaciones públicas. Panamá, Transparencia Internacional.
- TI LAC, (2001b) Mapa de riesgos sobre licitaciones públicas en Chile. Santiago de Chile, Transparencia Internacional.

- TI LAC, (2001c) Taller “Mapas de riesgo de contrataciones y licitaciones del estado”. Lima, Transparencia Internacional.
- TI LAC, (2002a) Mapa de riesgos relacionados con corrupción en contratación pública en Ecuador. Ecuador, Transparencia Internacional.
- TI LAC, (2002b) Sugestiones para el trazado de un mapa de riesgos nacional sobre licitaciones públicas. Colombia, Transparencia Internacional.
- TI LAC., (s/f) Marcos del Mapa de riesgos. Paraguay, Transparencia Internacional.
- Toribio, S., (2011) El Salvador: Reformas a la LACAP. San Salvador, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en San Salvador.
- Torres, M., (2012) Investigación de Proceso de Elaboración de la Buena Práctica en El Salvador: “Plan De Continuidad Del Negocio”. San Salvador.
- Transparency International, Departamento Regional América, Programa Global Contrataciones Públicas, (s/f) Contrataciones Públicas en América Latina: Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción, Estudio del riesgo en los sistemas de las contrataciones públicas en 9 países. Transparency International.
- Trepte, P., (2010) Barbados, OECD-DAC Assessment of the National Procurement System. Paris, OECD- DAC.
- UNAC y DINAFI, (2010) Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de El Salvador, Basada en la Metodología OCDE/CAD. El Salvador, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Universidad Técnica Federico Santa María, (2011) Identificación y sistematización de los Impactos de la Reforma de las Compras Públicas de Chile en el Nivel Municipal. Chile, UNSAM / RICG / IDRC-CRDI.
- UNSAM y RICG, (2011a) Programa ICT4GP Serie Policy Briefs, ¿Cómo mejorar el acceso de las mipymes a las compras públicas? Las prácticas de la región. Argentina, Universidad Nacional de San Martín.
- UNSAM y RICG, (2011b) Programa ICT4GP Serie Policy Briefs. ¿Cuánto se ahorra con la introducción de las TICs en las compras públicas? Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de San Martín.
- UNSAM y RICG, (2011c) Programa ICT4GP Series Policy Briefs. El mejor valor por el dinero gastado: el impulso de las compras sustentables en América Latina y el Caribe. Argentina, Universidad Nacional de San Martín.
- UNSAM y RICG, (2011d) Programa ICT4GP Serie Policy Briefs. Los obstáculos financieros para la participación de las pymes en las compras públicas. Las soluciones ensayadas en la región y en el mundo. Argentina, Universidad Nacional de San Martín.
- UNSAM y RICG, (2011e) Programa ICT4GP Serie Policy Briefs. Más allá de las fronteras nacionales. La dimensión internacional de las compras públicas. Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de San Martín.
- Veiga, J. et al., Old Rules, New Realities: Are existing Public Procurement Systems addressing current and future needs? The World Bank.
- Volosin, N., (2010) Promoviendo compras públicas electrónicas para el desarrollo. Poder Ciudadano.

### Sitios Web

- Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. (2013). Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. [En línea] Uruguay, disponible en: <http://www.comprasestatales.gub.uy/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente. (2013). Colombia Compra Eficiente. [En línea]. Colombia, disponible en: <http://www.colombiacompra.gov.co/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). Banco Interamericano de Desarrollo. [En línea] Washington, disponible en: <http://www.iadb.org/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Banco Mundial. (2013). Banco Mundial. [En línea] Washington, disponible en: <http://www.bancomundial.org/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Coordinación Nacional de las Compras Públicas (CNMP). (2013). Commission Nationale des Marchés Publics. [En línea] Haití, disponible en: [www.cnmp.gouv.ht](http://www.cnmp.gouv.ht) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Ministerio de Hacienda. (2013). Compra Red. [En línea]. Costa Rica, disponible en: [www.hacienda.go.cr/comprared](http://www.hacienda.go.cr/comprared) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Dirección de Contrataciones del Estado, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). NicaraguaCompra. [En línea] Nicaragua, disponible en: [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Dirección General de Contrataciones Públicas. (2013). PanamaCompra. [En línea] Panamá, disponible en: [www.panamacompra.gob.pa](http://www.panamacompra.gob.pa) [Acceso el día 10 de abril de 2013].

- Dirección General de Contrataciones Públicas. (2013). Compras Dominicana. [En línea] República Dominicana, disponible en: [www.comprasdominicana.gov.do](http://www.comprasdominicana.gov.do) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (2013). Sistema de Información de las Contrataciones Públicas de la República de Paraguay. [En línea] Paraguay, disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ministerio de Finanzas Públicas. (2013). Guatecompras. [En línea] Guatemala, disponible en: <http://www.guatecompras.gt/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Instituto Nacional de Contratación Pública. (2013). Instituto Nacional de Contratación Pública. [En línea] Ecuador, disponible en: <http://portal.compraspublicas.gob.ec/incop/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Ministry of Finance. (2013). Ministry of Finance Government of Belize. [En línea]. Belice, disponible en: <http://www.mof.gov.bz/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Ministry of Finance. (2013). Public Expenditure and Policy Coordination Division. [En línea] Jamaica, disponible en: <http://www.mof.gov.jm/pxpc> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Ministry of Finance and the Economy. (2013). Ministry of Finance and the Economy. [En línea] Trinidad y Tobago, disponible en: [www.finance.gov.tt](http://www.finance.gov.tt) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Ministerio de Hacienda. (2013). Compr@sal. [En línea] El Salvador, disponible en: [www.comprasal.gob.sv](http://www.comprasal.gob.sv) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Ministerio de Hacienda. (2013). Dirección ChileCompra. [En línea]. Chile, disponible en: <http://www.chilecompra.cl/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Ministerio de planeación, presupuesto y gestión. (2013). Comprasnet. [En línea]. Brasil, disponible en: [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado. (2013). HonduCompras. [En línea] Honduras, disponible en: [www.honducompras.gob.hn](http://www.honducompras.gob.hn) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2013). Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado. [En línea] Perú, disponible en: [www2.seace.gob.pe](http://www2.seace.gob.pe) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2013). e-Gp Map. [En línea] Washington, disponible en: <http://www.ricg.org/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2013). Red Interamericana de Compras Gubernamentales. [En línea] Washington, disponible en: <http://www.ricg.org/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Secretaría de la Función Pública. (2013). CompraNet. [En línea] México, disponible en: [www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- Subsecretaría de Tecnologías de Gestión. (2013). Argentina Compra. [En línea]. Argentina, disponible en: [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar) [Acceso el día 10 de abril de 2013].
- The Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). OECD. [En línea] Washington, disponible en: <http://www.oecd.org/> [Acceso el día 10 de abril de 2013].

## Índice de Gráficos

- Gráfico 1. Contrataciones públicas de gobiernos centrales como participación del PIB
- Gráfico 2. El marco jurídico – normativo de las contrataciones públicas
- Gráfico 3. Principios rectores de los sistemas nacionales de contratación pública
- Gráfico 4. Principal objetivo de la modificación a los ordenamientos jurídicos
- Gráfico 5. Estrategia Colombia Compra Eficiente
- Gráfico 6. Impacto y resultados del proceso de reforma del sistema de contrataciones públicas
- Gráfico 7. Visitas promedio mensual: CompraNet vs portales comerciales
- Gráfico 8. Mecanismos/estrategias de contratación pública utilizadas por el gobierno central
- Gráfico 9. Porcentaje de ahorros en contrataciones públicas, 2012
- Gráfico 10. Ahorros por estrategia de contratación, 2012
- Gráfico 11. Contratos publicados por monto adjudicado según tipo de contratación, 2012
- Gráfico 12. Políticas para promover el uso de las contrataciones públicas como apoyo a la consecución de objetivos sociales, económicos o ambientales
- Gráfico 13. Acciones para apoyar la participación de las pequeñas y medianas empresas en las contrataciones públicas
- Gráfico 14. Evolución de las compras a Mipymes en México, 2009-2012
- Gráfico 15. Acciones para promover la integridad y transparencia en las contrataciones públicas
- Gráfico 16. Necesidades de Capacitación
- Gráfico 17. Impacto de las reformas a los sistemas de contratación pública

## Índice de Tablas

- Tabla 1. Marco jurídico – normativo de las contrataciones públicas en países seleccionados
- Tabla 2. Principios rectores de los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe
- Tabla 3. Alcances de la reforma a los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe: principales cambios en países seleccionados
- Tabla 4. Información disponible sobre contrataciones públicas en países de América Latina y el Caribe
- Tabla 5. Funcionalidades de plataformas de inteligencia de negocios
- Tabla 6. Aspectos verificados antes de iniciar el proceso de contratación
- Tabla 7. Mecanismos de resolución de controversias y para la atención de reclamos
- Tabla 8. Herramientas disponibles en países de América Latina y el Caribe para compras públicas sostenibles
- Tabla 9. Funcionalidades de los sistemas electrónicos de contratación pública
- Tabla 10. Módulos de los sistemas electrónicos de contratación pública
- Tabla 11. Acceso de empresas extranjeras en los mercados públicos de América Latina: Países seleccionados