

**Fernando Ballesteros Díaz\***  
**Andrés Font Jaume\*\***

# EL DESPERTAR DEL *e-PROCUREMENT* EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*En el presente artículo se explican las características principales del e-Procurement y se justifica su importancia económica y estratégica para el desarrollo de la e-Administración en particular y de la sociedad de la información en general. A continuación, se analiza el estado actual de su implantación, así como las principales barreras y requisitos para su generalización y aprovechamiento, detallándose, además, las principales iniciativas en marcha tanto a nivel nacional como internacional. Se concluye con una serie de consideraciones estratégicas acerca de sus perspectivas de futuro, afirmando que su consolidación sólo será posible a medio plazo.*

**Palabras clave:** tecnología de la información, nuevas tecnologías, prestación de servicios, Internet.  
**Clasificación JEL:** L81, L86.

## 1. El e-Procurement y su importancia en la economía

En el contexto internacional se emplea el término *e-Procurement*, o *Electronic Government Procurement* (eP o eGP) para referirse a la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación y, de modo especial, a Internet en la contratación pública para la adquisición de bienes y servicios y el desarrollo de proyectos de inversión.

La traducción del término *procurement* en este sentido no es sencilla por lo que del mismo modo que en francés

se utiliza el término *marchés publiques*, en castellano lo más correcto es hablar de *contratación pública*. De ahí, que en este artículo utilizaremos de manera indistinta tanto *e-Procurement* como *contratación pública electrónica*.

Desde el punto de vista económico, la adquisición de bienes y servicios por parte de las Administraciones Públicas ha tenido siempre un tratamiento diferenciado por dos motivos: en primer lugar, por su propia importancia en términos de magnitud; y, en segundo lugar, por la necesidad de dotar de la máxima transparencia, competencia y, en último extremo, eficiencia a estas compras, ya que si no se efectúan con esa transparencia, se puede degenerar en favoritismos y clientelismos y, en última instancia, en corrupción y falta de eficacia en el gasto público.

La importancia, en términos cuantitativos, es evidente. En el caso de España, el Presupuesto del Estado

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado. Director General de la Fundación AUNA.

\*\* Director de Análisis y Prospectiva de la Fundación AUNA.

para el año 2004 refleja un total de gastos en su capítulo II, compra de bienes y servicios, de 2.738 millones de euros, y una cifra de gastos de inversión, el capítulo VI, que asciende a 7.634 millones de euros. Sumando ambas partidas, y aunque no correspondan estrictamente en su totalidad con el término Contratación Pública que aquí utilizamos, tendríamos una cifra de 10.372 millones de euros, lo que refleja un orden de magnitud de las operaciones que debería contratar el Estado en el ejercicio. Si incluimos la Seguridad Social, Organismos Autónomos y otros Organismos, la cifra de gasto consolidado total por ambos capítulos ascendería a 17.055 millones de euros. El dato, en cualquier caso, sólo debe tomarse como cifra de referencia dado que sería más relevante la cuantía realmente ejecutada<sup>1</sup>.

En todo caso, la Administración Central del Estado, la Seguridad Social y los Organismos Autónomos, son sólo una parte de la contratación pública en España ya que a ello habría que sumar las adquisiciones de bienes y servicios y de inversión de las Administraciones Autonómicas y las Corporaciones Locales. Por ello, y para un aproximación más cercana a la realidad, si acudimos a datos de la Contabilidad Nacional de las Administraciones Públicas, excluyendo operaciones financieras<sup>2</sup>, vemos cómo para el año 2002 la suma de los «consumos intermedios» del conjunto de las Administraciones Públicas ascendió a 29.805 millones de euros, cifra a la que podemos sumar la «formación bruta de capital» que ascendió a 23.499 millones de euros. Aunque las rúbricas recogidas por la Contabilidad Nacional no son exactamente igual a lo que sería la contratación pública, si se aproximan bastante, por lo que podríamos decir que nos movemos en un entorno de los 50.000 millones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas en el 2002.

En definitiva, nos encontramos ante un importantísimo volumen de transacciones que tienen lugar en el sistema económico. El Gráfico 1 ilustra de modo sistemáti-

co, en términos de flujos, los intercambios de bienes y servicios que se producen entre las Administraciones Públicas, las empresas y los ciudadanos. En él se aprecia cómo para llevar a cabo sus servicios, la Administración adquiere de las empresas bienes y servicios, siendo estas operaciones las que se engloban bajo la rúbrica de la contratación pública.

El desarrollo de la sociedad de la información, y en particular la incorporación de las nuevas tecnologías de la informática y las telecomunicaciones (TIC) a la actividad diaria, ha traído consigo que, de modo paulatino, una buena parte de estas transacciones que quedan reflejadas en el Gráfico 1 vayan desarrollándose en soporte electrónico, dando lugar al comercio electrónico o *e-Commerce*, a la *e-Administración* y otras «e» actividades. Así, las empresas y los ciudadanos intercambian bienes y servicios, pagando por ello, a través de Internet. Y de modo análogo las Administraciones prestan sus servicios a través de la red y admiten el pago de impuestos y tasas también a través de la red. Pues bien, dentro de ese paulatino y creciente desarrollo del comercio electrónico en las diferentes facetas, el *e-Procurement*, esto es, la compra de bienes y servicios por las Administraciones Públicas apenas si ha empezado a dar sus primeros pasos. Ver Gráfico 2.

La razón de ser de este retraso relativo tiene que ver con el carácter regulado que tienen los procedimientos de contratación pública, que hace que no sea fácil implementar un sistema de contratación por Internet con las garantías y la eficiencia necesarias.

## 2. Su implantación

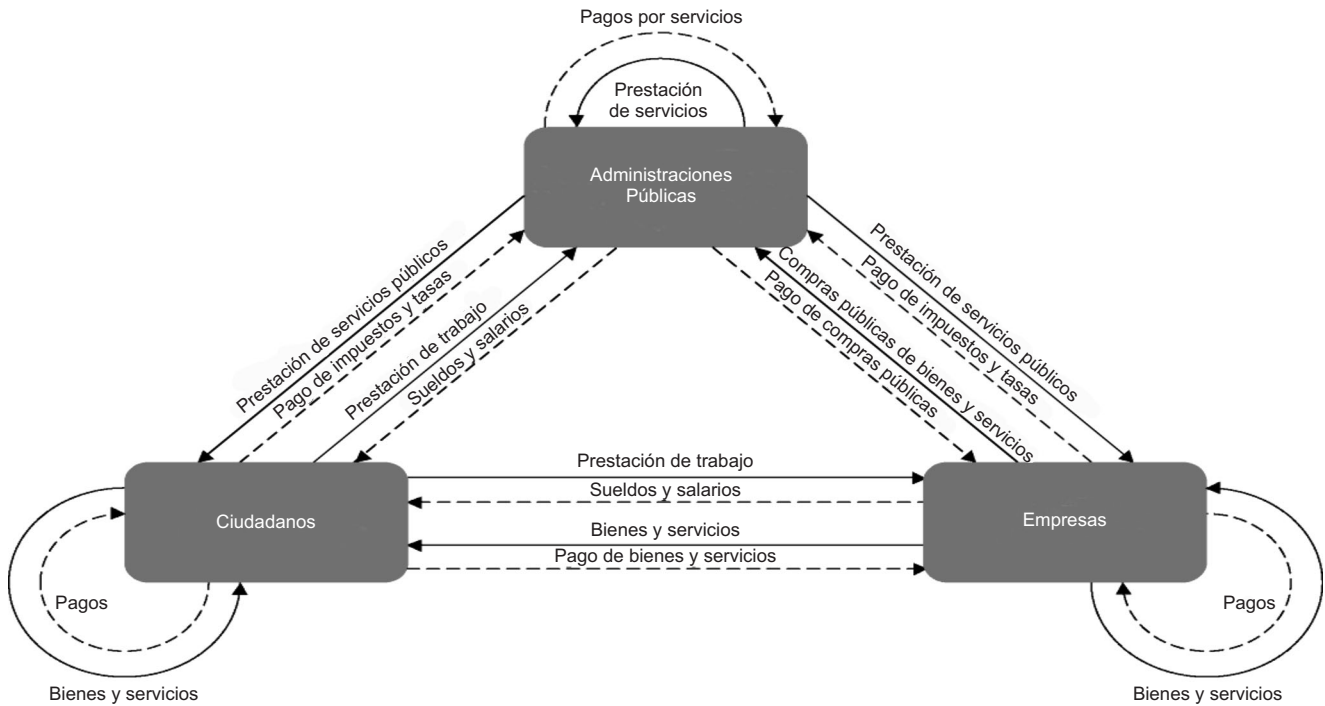
En efecto, así como el resto de las transacciones en la economía siguen procedimientos más simples, las operaciones sometidas a contratación pública siguen un procedimiento más complejo, existiendo, además, diferente tratamiento en función de que se trate de obras, bienes, o de servicios, de operaciones de cuantía menor o más elevada, e incluso de determinados productos que están sometidos a un procedimiento de compras centralizado por las diferentes Administraciones.

<sup>1</sup> Presupuesto del Estado para 2004.

<sup>2</sup> [www.sepg.minhac.es/](http://www.sepg.minhac.es/)

GRÁFICO 1

INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS EN LA ECONOMÍA NACIONAL\*



\* Para simplificar se han agregado todos los agentes económicos en sólo tres categorías.  
**FUENTE: Elaboración propia.**

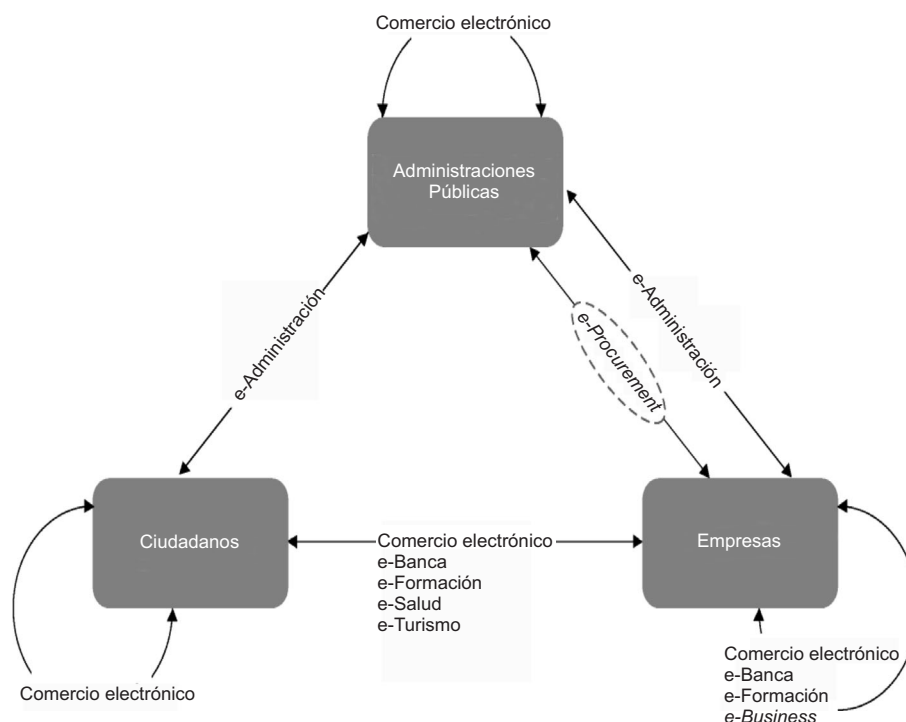
En España, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de 16 de junio de 2000 y su Reglamento de 12 de octubre de 2001 recogen el marco normativo en el que se desarrollan estas operaciones, marco que se completa con la correspondiente legislación de las Comunidades Autónomas. Según el texto legal citado, hay tres procedimientos de contratación: el abierto, por el cual el órgano de contratación somete públicamente sus necesidades y exigencias a todos los posibles oferentes; el restringido, por el cual se dirige a aquellos oferentes potenciales que han sido previamente seleccionados por cumplir determinadas exigencias, convocándoles a un concurso o a una subasta; y el negociado, por el cual el órgano de

contratación negocia directamente con uno o varios oferentes. En todos los casos, salvo en el negociado, es obligación de la Administración correspondiente la publicidad de la convocatoria en el BOE y/o los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas y, a partir de ciertas cuantías, en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DOCE.

Se consideran «contratos menores» y por tanto sometidos a contratación directa sin licitación pública por parte del órgano de la Administración, aquellos contratos de obra de cuantía inferior a 30.050 euros y aquellos contratos de servicios inferior a los 12.020 euros. Por último hay que mencionar que los contratos de agua, energía, transportes y telecomunicaciones, por la natu-

GRÁFICO 2

TRANSACCIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

raleza del producto o servicio, tienen unas características especiales, y el hecho de que existen una serie de compras públicas, como las de equipos informáticos o de seguridad que están centralizadas.

Esta clasificación de los diferentes tipos de procedimiento en función del tipo de contratación que se lleve a cabo es, aunque con matices y diferencias, común en prácticamente todos los países desarrollados. De hecho el Banco Mundial, que al igual que el Banco Interamericano de Desarrollo están comprometidos en el impulso de una mayor transparencia y eficacia en la contratación pública, en todos los países, sintetizaba de manera muy gráfica en un reciente documento de trabajo la relación entre los diferentes procedimientos en función de la

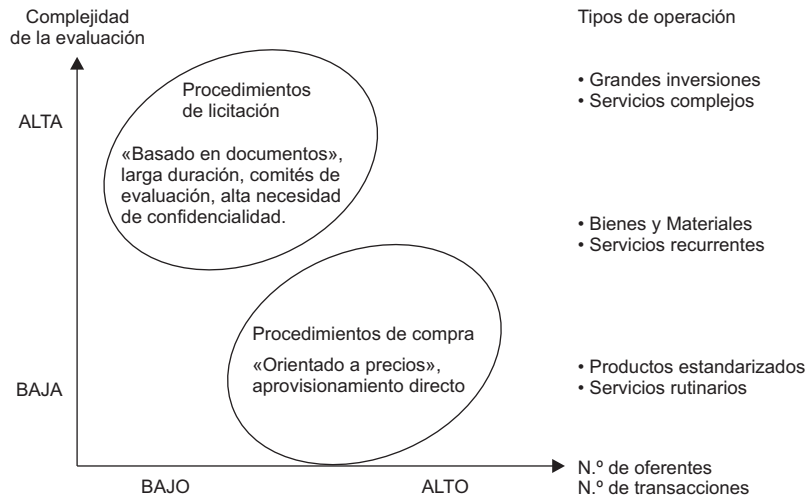
complejidad en la licitación y el número de transacciones. El Gráfico 3 refleja esta relación escalonando, en su parte derecha, el tipo de operaciones que se someten a uno u otro procedimiento.

Pero sea cual sea la fórmula que se utilice, el procedimiento de contratación pública sigue una serie de fases que, de manera esquemática, quedan recogidas en el Gráfico 4.

En cada una de las fases sucesivas, se llevan a cabo una serie de acciones. La eventual implantación de un sistema de *e-Procurement* debe tener en cuenta, necesariamente, todos estos pasos dentro de las diferentes fases del proceso, siendo algo sencillo en algunos casos y más complejo en otros.

GRÁFICO 3

**PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN SEGÚN LA COMPLEJIDAD Y EL NÚMERO DE OPERACIONES**



FUENTE: «Electronic Government Procurement. Concepts and Country Experiences», Eduardo TALERO. *World Bank Discussion Papers*. Washington, septiembre 2001, página 9.

GRÁFICO 4

**COMPRAS PÚBLICAS: FASES DEL PROCESO**



FUENTE: Elaboración propia.

Así, en una primera aproximación nos encontramos con que la utilización de Internet para realizar los anuncios de convocatoria, esto es, identificar las compras que un órgano determinado va a hacer a lo largo del ejercicio, y convocar licitaciones concretas con exigencias y especificaciones, no plantea graves problemas. Sin embargo el tema empieza a complicarse cuando nos encontramos con que es necesario establecer mecanismos de seguridad que garanticen la confidencialidad de las ofertas y la simultaneidad en la apertura de las plicas por parte de los oferentes. Hasta ahí, es un problema técnico de seguridad en las transacciones, y por tanto fácilmente abordable, pero ello exige a su vez una adecuada formación por parte del personal funcionario responsable de la gestión de los procesos de contratación, y una adecuación de los sistemas informáticos que permitan gestionar eficazmente la contratación, y garantizar el adecuado seguimiento y control *a posteriori*.

En definitiva, la implantación de un sistema de *e-Procurement* implica una serie de exigencias que quedan resumidas en el Gráfico 5.

El que estos requisitos puedan cumplirse determinará, en definitiva, el éxito o el fracaso de la implantación.

### 3. El *e-Procurement* en la actualidad

Como antes señalábamos, la contratación pública electrónica es, hasta el momento, un campo aún muy poco desarrollado, en contraste con otros ámbitos del comercio electrónico o de la e-Administración. Así, puede llamar la atención el hecho de que sea posible hoy en España hacer la declaración de impuestos y pagarla por Internet, gestionar las altas y bajas en la Seguridad Social, o que la propia Administración subaste vehículos resultado de embargos judiciales a través de la red, y que sin embargo no esté implantado el *e-Procurement*<sup>3</sup>. Pero esto, no ocurre

---

<sup>3</sup> Para un análisis del grado de desarrollo de la eAdministración en España ver «España 2003. Informe Anual sobre el Desarrollo de la Sociedad de la Información». Fundación Auna, Madrid, 2003. En breve aparecerá el Informe correspondiente al 2004.

sólo en España. En general, son muchas las iniciativas y experiencias en curso en diferentes países si bien aún no puede hablarse de una implantación generalizada dentro de una Administración Pública.

Por ello, resulta interesante comentar las experiencias más destacadas puestas en marcha en las diferencias áreas del mundo.

### La situación en las distintas áreas geográficas

#### *Unión Europea*

En el marco de la implantación y mejora del e-Gobierno en la UE, el Plan de Acción e-Europe 2005 establece entre sus principales objetivos que para finales del año 2005, los Estados miembros deberán haber llevado a cabo una parte significativa de los programas para la implantación de los sistemas electrónicos que mejoren la eficiencia y disminuyan los costes para las adquisiciones de las Administraciones Públicas. Para ello, el Parlamento y el Consejo Europeo deberán acometer, tan rápido como les sea posible, los cambios legislativos necesarios en el ámbito de las transacciones públicas electrónicas.

El asunto no es nuevo, ya que en 1996 la Comisión Europea publicó el Libro Verde sobre *e-Procurement* titulado: *Public Procurement in the UE: Exploring the way forward*, en el que se recogía junto con las ventajas y beneficios que conllevaría la implantación de las adquisiciones públicas *on line* para mejorar la eficiencia y la transparencia de la Administración Pública, la necesidad de simplificar y unificar el marco legal vigente concerniente a las adquisiciones públicas. En este sentido la Directiva 2001/78/CE de la Comisión, de 13 de septiembre 2001, viene a unificar y simplificar las cuatro Directivas existentes para las licitaciones públicas, previas al desarrollo de las soluciones electrónicas que permiten las adquisiciones *on line*. La Directiva actualmente vigente pretende simplificar la puesta en práctica de las reglas de publicidad adaptándolas a los medios electrónicos desarrollados en el marco del Sistema de Información sobre los Contratos Públicos (SIMAP).

GRÁFICO 5

***e-PROCUREMENT.***  
**REQUISITOS PARA SU IMPLANTACIÓN**

Administraciones Públicas	Empresas
• Decisión política de implantación	• Orientación TIC
• Sistemas de seguridad	• <i>e-Business</i>
• Formación de funcionarios	• Uso de Internet
• Aplicaciones informáticas adecuadas	• Uso de firma digital
• Colaboración entre administraciones (registro único de proveedores, agilización en la devolución de las fianzas,...)	

FUENTE: Elaboración propia.

Durante este tiempo, muchas y variadas han sido las iniciativas y proyectos pilotos de *e-Procurement* llevados a cabo en los diferentes países pertenecientes a la UE. En el año 2000, la Comisión Europea encargó una primera evaluación para determinar la situación de estos proyectos e identificar las mejores prácticas así como una visión de conjunto en el marco de los distintos Estados miembros. El estudio ponía de manifiesto que si bien la tecnología disponible era capaz de satisfacer todas las fases del proceso, a pesar de las barreras aún existentes relativas a la seguridad y el establecimiento de estándares tecnológicos para todos los proyectos analizados, se constataba la necesidad de modificar la legislación vigente para afrontar las barreras más importantes para la adquisición tanto de bienes, como de servicios *on line* por parte de todas las instituciones y organismo públicos de la Unión Europea.

En la actualidad muchos de esos proyectos pilotos se han convertido en soluciones plenamente operativas. No obstante, si bien es verdad que existe una gran cantidad de proyectos e iniciativas en marcha, el desarrollo e implantación del *e-Procurement* está aún lejos de ser una realidad para todos los países miembros, pudiendo decirse que su implantación se está llevando a cabo a diferentes velocidades dentro de la UE.

Una vez más, cabe destacar las iniciativas llevadas a cabo por los países nórdicos. No es de extrañar que al encontrarse entre los países pioneros en el desarrollo e implantación de la SI sean los que ocupen también un destacado lugar en cuanto a los servicios y aplicaciones de *e-Procurement*.

A modo de ejemplo, cabe indicar que *Suecia* es uno de los países más adelantados en este sentido. La regulación de los procesos de adquisiciones públicas se remonta al siglo XIX, y vienen siendo supervisadas por la National Board for Public Procurement ([www.nou.es](http://www.nou.es)) que ha sido la encargada de desarrollar el sistema IHS (Swedish Internet-based public *e-Procurement* System). Durante el año 2002 las transacciones a través del IHS superaron los 760 millones de euros. Durante este período de tiempo han intervenido nueve agencias públicas y unos 360 suministradores, poniendo de manifiesto que el sistema es de gran eficiencia a un coste reducido. Por su parte, y desde el mismo año 2002, *Dinamarca* ha desarrollado un portal para fomentar las transacciones electrónicas por parte de las Administraciones Públicas. En este caso, un consorcio privado denominado *gatetrade.net* ha sido el encargado de liderar el proyecto impulsando al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación a la creación de un portal destinado a las transacciones electrónicas entre Administración y suministradores, al cual se han sumado posteriormente otros Ministerios. En el portal ya están operativas siete experiencias piloto.

Otros países, como *Irlanda*, también muestran un gran interés en el desarrollo del *e-Procurement*. El gobierno irlandés estima que con su implantación podrán ahorrarse más de 400 millones de euros en el año 2007, lo que representa un ahorro anual de 175 millones. El programa «Irish e-Procurement» es responsabilidad del NPU (National Policy Unit) y entre las diferentes iniciativas llevadas a cabo incluye la creación del portal [www.etenders.gov.ie](http://www.etenders.gov.ie) que proporciona servicios relacionados e información para sus usuarios.

En *Alemania*, se estima que los contratos públicos representan aproximadamente el 13 por 100 de PIB y



que una buena gestión mediante la aplicación de servicios *on line* permitiría un ahorro del 10 por 100. Por estos motivos Alemania está muy interesada en el desarrollo del *e-Procurement* y a tal efecto ha puesto en marcha el programa «Eink@uf on line», que mediante la creación de una sencilla plataforma tecnológica está en marcha desde mayo del año 2002. A título anecdótico, señalar que la primera operación fue la compra de 50 PDAs, presentándose 20 suministradores de los cuales sólo dos fueron seleccionados. Aunque la gran mayoría de los proyectos provienen de iniciativas que parten de los gobiernos centrales, cabe mencionar iniciativas de gobiernos locales, como es el caso de la ciudad de Bremen que, con una población de 540.000 habitantes, ha desarrollado la plataforma de *e-Procurement* denominada *Governikus*, que ha sido galardonada como una de las tres mejores iniciativas llevadas a cabo en Alemania en el campo del e-Gobierno durante el año 2003.

Otras iniciativas como SAOMAP (Serveur d'Appels d'Offres pour les Marchés Publics) del gobierno francés o la impulsada por el gobierno italiano denominada CONSIP apuntan en la misma dirección: la implantación de servicios y aplicaciones que faciliten las transacciones electrónicas entre las Administraciones Públicas y sus suministradores, al mismo tiempo que fomenten el ahorro de costes y permitan una mayor transparencia.

Por último, y dejando el caso de España para ser analizado más adelante, hay que destacar el desarrollo del portal «simap.eu.int», creado en 1996 e impulsado como proyecto europeo para fomentar el desarrollo del *e-Procurement* en la UE y donde se encuentra información y un foro de debate sobre el tema.

#### *Estados Unidos*

El Gobierno Federal de EEUU gasta unos 200.000 millones de dólares al año en bienes y servicios, lo que lo convierte en el mayor comprador del mundo. En una política acorde con el impulso a la sociedad de la información, los diferentes departamentos son muy activos

en temas de *e-Procurement*, existiendo numerosas iniciativas y plataformas tecnológicas actualmente en uso. Es importante tener en cuenta el caso del Departamento de Defensa que, por su capacidad de gasto, se ha constituido históricamente en un punto de referencia para otras agencias y administraciones.

A finales del año 2001, el *Management Council* de la Casa Blanca seleccionó entre cientos de propuestas un conjunto de 24 proyectos de e-Gobierno. Una de las iniciativas más importantes es la que se conoce como el «Entorno Integrado de Adquisiciones» (*Integrated Acquisition Environment*, IAE), cuyo fin es unificar procedimientos y aprovechar el uso de la información de interés común a las diferentes agencias. Se busca transformar la forma en que el Gobierno Federal recoge, utiliza y distribuye la información que puede ser de utilidad común, y aprovechar formas de compartir los servicios comunes en el proceso de adquisiciones. El IAE estará compuesto por cinco módulos: Red de empresas asociadas (*Business Partner Network*), con un punto único de registro y validación de proveedores, accesible para todas las agencias; Sistema Federal de Datos de Aprovisionamiento (*Federal Procurement Data System*), con un punto de central de recolección y acceso a información relacionada con adquisiciones gubernamentales; e-Catálogos/contratos interagencias, creándose un directorio *on line* de contratos; Estándares para Interfaces/e-Transacciones, creándose un glosario y vocabulario estándar para facilitar el intercambio de datos entre agencias; y Transacciones intragubernamentales, modernizando los sistema de órdenes, facturación y entrega.

Las fases de planificación y adquisiciones del proyecto se completarían en el tercer trimestre de 2004, y las operaciones y el mantenimiento seguirían hasta 2011.

En el ámbito de los Estados, merece la pena destacar tres casos:

- *NC e-Procurement @Your Service* (North Carolina): el sistema se inició en 2001 y abarca a todas las organizaciones públicas en el Estado (agencias, escuelas, municipalidades y comunidades), para las



cuales la participación es obligatoria. El proyecto actualmente en desarrollo, incluye los requisitos, la transmisión de órdenes de compra, la notificación de solicitudes electrónicas de cotizaciones, las respuestas a cotizaciones informales y la recepción de bienes. El número de transacciones, no obstante, ha sido hasta ahora menor de lo esperado, lo que ha dificultado el modelo elegido de autofinanciación (se cobra una tasa sobre las ventas).

- *e-Va* (Virginia): el sistema fue diseñado con el fin de facilitar la automatización y modernización del sistema de compras. Además de la automatización de los procedimientos de compras, incluye la facturación y recepción electrónica y el uso de subastas inversas. Se cobra un monto fijo por transacción o un monto mayor por adelantado, además de un porcentaje por orden de compra. Los gobiernos locales y las escuelas pueden participar del sistema si lo desean.

- *e-Maryland MarketPlace* (Maryland): el programa se lanzó en el año 2000, y ya ha representado importantes ahorros de eficiencia y costes para el Estado y los proveedores. En su primer año, se realizaron más de 10 millones de dólares en compras a través del portal, se registraron unas 3.000 empresas, y se entrenó a más de 250 compradores (agencias estatales, ayuntamientos y escuelas).

Cabe destacar, finalmente, la existencia de enfoques de *e-Procurement* en colaboración horizontal, en la que dos o más Estados combinan su poder de compra para obtener mejores precios y un sistema de aprovisionamiento más eficiente. Dos casos a tener en cuenta son la alianza entre Colorado y Utah, que comparten un único catálogo para las solicitudes y órdenes de compra pequeñas; y el proyecto de Massachusetts, «Multi-State EMail», al que se han incorporado posteriormente Idaho, New York, Texas y Utah, y que por ahora es fundamentalmente de carácter informativo.

### *Iberoamérica*

El desarrollo de Internet y, en general, de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC),

comienza a plantear en las jóvenes democracias iberoamericanas una serie de desafíos estratégicos, que abarcan desde la implantación de infraestructuras básicas y la formación de capital humano, hasta un cambio cultural profundo en la sociedad, en la economía, y en las diferentes Administraciones Públicas.

Con relación a este último aspecto, los gobiernos iberoamericanos se encuentran frente a una oportunidad histórica, ya que el uso de sistemas electrónicos permitiría aumentar la transparencia de su gestión y mejorar la eficiencia en las transacciones con los diferentes agentes. En el área de adquisiciones gubernamentales, varios gobiernos han impulsado en los últimos años el desarrollo de sistemas de compras a través de Internet, siendo los casos de Brasil, México y Chile, probablemente, los más emblemáticos.

### *Brasil*

Entre los servicios que el Gobierno brasileño ofrece a través de Internet, se encuentra el portal «Comprasnet» (<http://www.comprasnet.gov.br>). Fue creado en 1997 como un simple canal de información sobre compras y licitaciones y fue relanzado en enero de 2000 con el fin de transformarlo en un portal efectivo de compras del Gobierno Federal. A través del mismo, se pone a disposición de los ciudadanos información referente a las licitaciones y contrataciones promovidas por el Gobierno Federal, al tiempo que se permite llevar a cabo procesos electrónicos de adquisición.

Se espera que hasta el 18 por 100 de las compras federales se procesen electrónicamente a través de este portal. No existe aún un sistema que comprenda el envío electrónico de las propuestas técnicas y económicas, aunque sí es posible acceder a los avisos, a los documentos de las demandas y a las adjudicaciones.

También existen importantes iniciativas a nivel regional, como la «Bolsa Eletronica de Compras» (<http://www.bec.sp.gov.br>) impulsada por Gobierno del Estado de São Paulo. Es un sistema electrónico de cotizaciones, que permite al Gobierno del Estado comprar

bienes de hasta 80.000 reales (unos 25.000 euros) y admite la adjudicación electrónica a la mejor oferta.

### Chile

En Chile, el Gobierno nacional ha decidido impulsar una importante reforma del sistema de compras públicas, a través del lanzamiento y posterior desarrollo de su portal de compras "Chilecompra" (<http://www.chilecompra.cl>). El proceso ha sido apoyado a través de un importante programa de formación, que ha permitido capacitar a más de 5.000 funcionarios y 1.200 proveedores.

Actualmente, el portal ofrece información sobre las licitaciones del Estado, así como los criterios utilizados —a fin de facilitar y unificar el proceso en las diferentes dependencias públicas—, y permite el envío electrónico de ofertas. El sistema no permite aún el pago electrónico de las órdenes de compra. Al margen de estas carencias, no obstante, se han alcanzado últimamente importantes logros. En el último año se ha pasado de sólo 510 operaciones/mes (3 por 100 del total) de compras transadas en el sistema a 13.672 (80 por 100), y el promedio de ofertas por cotizaciones y licitaciones ha pasado de 1,7 a 6,6. En el mismo período, el número de organismos públicos inscritos se ha cuadruplicado y el número de proveedores se ha multiplicado por ocho.

Por otra parte, se pondrá próximamente en marcha una nueva plataforma, que soportará mayores funcionalidades para apoyar los procesos transaccionales de las compras electrónicas. Se espera que su funcionamiento permitirá ahorrar hasta 30 millones de euros anuales al Gobierno y aumentar sensiblemente la eficiencia y transparencia de los procesos.

### México

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, impulsado por el Gobierno Federal mexicano, "Compranet" (<http://www.compranet.gob.mx>) nace en el año 1996, con el fin de aumentar la transparencia en las

transacciones, a través de la competencia de ofertas en Internet.

Desde el año 1997, las dependencias y entidades federales están obligadas a incorporar al sistema las convocatorias, las bases de licitación, y toda información relevante de los contratos. Desde el año 2000, el proceso completo de licitaciones puede llevarse a cabo electrónicamente, aunque aún no se menciona la forma en que deben hacerse los pagos, o si éstos pueden hacerse electrónicamente. Las leyes mexicanas no prevén aún la compra directa utilizando catálogos ni a través de *marketplaces* electrónicos, por lo que el sistema ofrece información sólo sobre los contratos adjudicados.

### Otras iniciativas multilaterales

Aparte del impulso por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, hay que destacar la iniciativa de la Secretaría General de la OTAN de poner en marcha una plataforma de comercio electrónico, denominada «ebid», para canalizar compras de material y sistemas de defensa por parte de esta organización, destinados al suministro de las tropas de los Estados miembros. Las empresas registradas como oferentes pueden utilizar esta plataforma para ofertar sus productos y servicios.

### La situación en España

En consonancia con el grado de desarrollo en la utilización de las TIC a nivel interno en la Administración Pública y a pesar del avance experimentado en los últimos años, el *e-Procurement* en España se caracteriza por encontrarse en niveles aún emergentes. Sin embargo, teniendo en cuenta el elevado volumen de gasto que se destina a las contrataciones públicas y de las posibilidades de ahorro que se podrían generar, es predecible la apuesta de las Administraciones Públicas por la contratación electrónica y su paulatina incorporación a la oferta de servicios electrónicos. Para reafirmar su importancia creciente, dentro del Plan de Choque y si-

guiendo las medidas recogidas en el e-Europe 2005, se incluye la realización de compras públicas a través de Internet como iniciativa que debe estar disponible a finales del año 2004. El Ministerio de Administraciones Públicas a través del Consejo Superior de Informática, junto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología realizará la coordinación general de dicho proyecto. No obstante, será el Ministerio de Hacienda quien se encargue de ser el órgano impulsor para asegurar su implantación en los tres niveles de competencia: estatal, autonómico y local. En este sentido, hay que destacar la creación, en junio de 2003, de una Comisión de Expertos para el Estudio y Diagnóstico de la Contratación Pública, incluyendo el *e-Procurement*, en el que participan expertos de la Administración, Universidad y Asociaciones Sectoriales.

Pero es necesario destacar, como origen y primera iniciativa del *e-Procurement* en la Administración Central, el proyecto SÍLICE, Sistema de Información para la Licitación y Contratación Electrónica, presentado en febrero de 1999 como una de las medidas incluidas en el Plan de Calidad en la Administración Pública y del Plan Estratégico de las Tecnologías de la Información y Comunicación. El modelo SÍLICE, impulsado desde el Consejo Superior de Informática, es un modelo abierto, de aplicación general para todos los procedimientos de contratación pública, cuyos objetivos fundamentales son agilizar la contratación, disminuir costes y mejorar el proceso de modernización de la Administración. Asimismo, como una de las ventajas indirectas que implica la adopción de este modelo en la Administración Pública, se encuentra la de servir de motor a las iniciativas de comercio electrónico de las empresas privadas. Entre las acciones que han sido necesarias poner en marcha para la adopción de este sistema se pueden citar el desarrollo de un marco normativo específico, y el proyecto CERES de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, para garantizar la confianza y seguridad en las transacciones. El Gráfico 5 ilustra, de modo esquemático, las bases en las que se sustenta el proyecto.

El proyecto consta de un estudio de diagnóstico previo y el desarrollo de una solución piloto que demuestre su viabilidad. Para ello, en julio de 2001 el Ministerio de Admi-

nistraciones Públicas firmó un convenio de colaboración con la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la implantación de un producto comercial conforme con el modelo de referencia SÍLICE. En dicho convenio, se cede la aplicación comercial PLYCA (Proyecto de Licitación y Contratación Administrativa) como solución tecnológica del proyecto y se establecen todas las disposiciones necesarias para su puesta en ejecución, revisión y perfeccionamiento así como el compromiso adquirido por el Gobierno Canario para la «transferencia tecnológica» a favor del Consejo Superior de Informática.

Entre abril de 2001 y junio de 2002 se desarrolló el proyecto demostración, realizándose una revisión de los procedimientos, la gestión de los trámites de contratación y el plan de transición de la contratación pública electrónica. Desde el año 2003 el plan entró en su fase de expansión, de manera que el Gobierno Canario continúa trabajando en la iniciativa PLYCA enmarcada dentro del proyecto Canarias Digital. Se ha habilitado la compra por catálogo y la conexión directa con PLYCA para el inicio y seguimiento de los expedientes de contratación. Además, las empresas pueden depositar las ofertas electrónicas que la Administración les solicita. Se encuentra operativo el catálogo de bienes y equipos informáticos en las Consejerías de Presidencia, Industria y Obras Públicas y se está introduciendo también en la Consejería de Empleo.

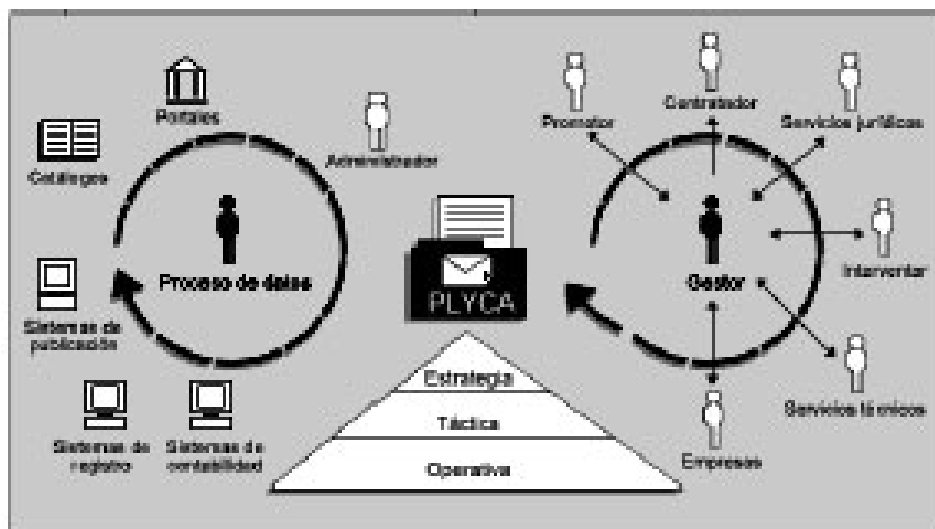
A partir de esta iniciativa, se han ido sumando a la contratación pública electrónica diversas Comunidades Autónomas. Sin embargo, son pocas las que cuentan con un proyecto tecnológico que ofrezca una solución global que incluya todo el proceso, desde el catálogo *on line* de bienes homologados, a la relación con proveedores, la gestión de compras, la negociación y concursos, hasta la licitación electrónica. En términos generales se puede afirmar que la mayor parte de las Comunidades Autónomas se limitan a ofrecer consultas de información muy limitadas a través de Internet: procesos de contratación abiertos, registro de proveedores, acceso a los pliegos de contratación, catálogo de procedimientos administrativos y catálogo de bienes homologados, entre otros.

GRÁFICO 5  
VISIÓN GLOBAL DEL PROYECTO SILICE



FUENTE: Elaboración Consejo Superior de Informática. MAP. Proyecto SILICE.

GRÁFICO 6  
CONTRATACIÓN PÚBLICA. PROYECTO PLYCA



FUENTE: Icon. Medalab.

Merecen ser destacadas no obstante las iniciativas e-Procurement de la Generalitat de Cataluña, la Xunta de Galicia, el Gobierno Vasco, la Generalitat Valenciana y de la Junta de Andalucía, por tratarse de proyectos que persiguen la incorporación gradual de todas las fases que comprenden la contratación electrónica.

La iniciativa e-cataleg de la Generalitat de Cataluña se inició en octubre de 2001 y aunque se han ido poniendo en marcha gradualmente diversas aplicaciones, es enero de 2004 cuando empieza oficialmente a funcionar en su totalidad. Enmarcada dentro del proyecto de Administración Abierta de Cataluña, se trata de un sistema de compras y licitaciones gestionado a través de un portal accesible [www.ecataleg.cat365.net](http://www.ecataleg.cat365.net) para Administración y empresas. Permite que la Generalitat y 122 entidades locales adheridas contraten *on line* el suministro de bienes y servicios. La plataforma tecnológica utilizada es SAP SRM y cuenta con herramientas de catalogación, gestión de compras y almacenes, relación con proveedores, y de gestión de expedientes. La novedad más importante es que permite la licitación electrónica en línea con la dinámica de procesos que ajustábase como enfoque necesario en el epígrafe anterior.

El proceso comienza con la publicación del concurso, en el que los proveedores pueden acceder a la información referente al pliego de bases. A continuación se presenta la documentación relativa a la personalidad jurídica de la empresa (sobre A), y la oferta técnica y económica (sobre B). Después la Mesa de Contratación realiza la apertura privada de los sobres, valida la información y el órgano de Contratación adjudica las ofertas. Una vez publicados los resultados, los proveedores firman el contrato con la Administración Pública. A partir de la firma, el proveedor puede acceder desde el portal al pedido, recibir ofertas, y tramitar telemáticamente la documentación del pedido. Para todo este sistema complejo, es necesaria la identificación con un certificado digital cuya emisión recae en diferentes entidades en función del perfil de usuarios: la Agencia Catalana de Certificación (CATcert) para los compradores, y Camerfirma y Firma Profesional para vendedores.

Como iniciativa importante a destacar también en Cataluña, a nivel local, la Diputación de Barcelona ha desarrollado una Central de Compras para Ayuntamientos.

Otro proyecto que incluye igualmente el proceso de licitación electrónica es el denominado sistema SIPLEX en el que está trabajando la Xunta de Galicia desde la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública. Este sistema requiere que los licitadores estén inscritos en el Registro de Contratistas de la Xunta y que el apoderado que firma y presenta la oferta así como los miembros de la mesa de contratación tengan un certificado digital de la FNMT. Aunque todavía se encuentra en su fase de desarrollo, actualmente se tiene acceso a la consulta de registro de contratistas y consulta de expedientes, y permite la descarga de los pliegos de contratación para el uso de todas las Consellerías, Organismos Autónomos y Sociedades Públicas de la Administración Autonómica.

Dentro de su Plan Euskadi SI, el Gobierno vasco en colaboración con empresas especializadas desarrolla un programa correspondiente a Compras Públicas a través de Internet. Desde el año 2002, se puede acceder desde su *web* de servicios [ej-gv.net](http://ej-gv.net), a un portal de compras de acceso restringido para proveedores homologados. Dicho portal se encuentra conectado con los sistemas internos de gestión y permite la tramitación telemática de expedientes de contratación y el registro de contratistas. Aunque el proyecto incluye el proceso de licitación electrónica, éste no se encontrará operativo hasta marzo de 2004.

En paralelo, el Segundo Plan de Modernización de la Generalitat Valenciana recoge asimismo un proyecto sobre contratación electrónica que se encuentra en desarrollo. Actualmente la aplicación permite la descarga de los pliegos y condiciones de contratación. Sin embargo, la recepción de ofertas electrónicas está en proceso de pruebas. Esta fase consta de tres partes:

- Entidad certificadora, proyecto e-Firma: se entrega una tarjeta con clave de acceso mediante firma electrónica a cada proveedor oficial.
- Registro de proveedores: para poder operar electrónicamente, los proveedores deben estar autorizados

## GRÁFICO 7 PROCESO DE LICITACIÓN ELECTRÓNICA DEL e-CATALEG



FUENTE: e-Cataleg. Generalitat de Catalunya.

por la Generalitat. Este registro de proveedores oficiales es dinámico y permite modificaciones en él con la autorización de la Generalitat.

- Por último, la recepción de oferta lleva asociada una clave de encriptamiento para su lectura. Dicha clave sólo la posee el presidente de la mesa de contratación.

La aplicación asimismo permitirá la licitación electrónica.

Por último, la Junta de Andalucía en el esfuerzo que está realizando en el proceso de modernización de la Administración Electrónica incluye la incorporación de procedimientos electrónicos en la sección de contratación pública. En la actualidad, el Servicio Andaluz de Salud ya cuenta con una herramienta de catálogo de productos *on line*, y un banco de empresas y productos que permite altas y consultas. Asimismo dentro de la Consejería de Medio Ambiente, se pueden consultar los expedientes en fase de licitación, descargar la documentación asociada y las mesas de contratación con acceso restringido.

#### 4. ¿Cuándo se generalizará?:

##### Algunas consideraciones estratégicas

Un repaso por todas estas experiencias e iniciativas puestas en marcha en diferentes países pone de manifiesto que parece existir una clara voluntad por parte de muchos gobiernos en implantar el desarrollo de la contratación pública electrónica, si bien, por una serie de ra-

zones, apenas si nos encontramos en los primeros pasos. Es un hecho evidente que este impulso surge en aquellas Administraciones Públicas en las que ya existe un grado avanzado de implantación de la e-Administración. Pero, al mismo tiempo, está claro que la complejidad de los procesos, las garantías de confidencialidad exigidas, la propia inercia de las burocracias, las necesidades de formación requeridas y el tener que disponer de sistemas y aplicaciones compatibles y de uso sencillo, son obstáculos para este desarrollo.

A partir de este enfoque, cabe establecer las siguientes reflexiones a modo de conclusión:

— El análisis del *e-Procurement* debe insertarse en el contexto estratégico configurado por la confluencia de dos tendencias fundamentales: la transición hacia una «sociedad de la información», por una parte, y, por otra, el proceso de modernización y transformación de las Administraciones Públicas. La primera impulsada por la revolución tecnológica, y la segunda, por la exigencia ciudadana de unos procesos y servicios públicos más eficientes, eficaces y transparentes.

— A su vez, dentro del ámbito de la sociedad de la información, el *e-Procurement* es un componente de la e-Administración, que ha sido considerado, de forma prácticamente unánime, como uno de sus impulsores más importantes y eficaces. Importancia que se ve incrementada si se tiene en cuenta su potencial efecto catalizador sobre otras aplicaciones como el *e-Business* y el comercio electrónico, en su forma G2B (*Government to Business*).



— Asimismo, en el ámbito de la modernización administrativa, el área de *procurement* (la contratación pública, sea electrónica, o no) es una de las que suponen un mayor reto a este proceso de modernización por su impacto organizativo, complejidad administrativa y trascendencia económica.

Ello explicaría la profusión de iniciativas adoptadas en los países más avanzados de todo el mundo, principalmente a nivel de los gobiernos centrales, pero también por los locales.

— No obstante lo anterior, ello no implica, antes al contrario, ni la facilidad de su adopción ni el éxito en sus resultados.

— Además, su creciente protagonismo puede ser un arma de doble filo: precipitando iniciativas que, al no tener suficientemente en cuenta la complejidad de los procesos que requiere su implantación efectiva, acaben fracasando. Con la consiguiente repercusión negativa, multiplicada precisamente por su protagonismo, que este fracaso pueda tener para toda la estrategia de e-Administración.

El riesgo que ello podría conllevar sería el desencanto de los agentes y beneficiarios implicados (Administraciones Públicas y empresas) con la consiguiente pérdida de *momentum* en la implantación de la e-Administración y, de paso, en el desarrollo de la sociedad de la información.

— A este respecto, no sobra recordar la peculiar forma en la que, en general, está avanzando la sociedad de la información en bastantes países de todo el mundo, y que cabría definir como «espasmódica»: junto a impulsos entusiastas, períodos de pérdida de interés y marginación presupuestaria.

— Todo ello nos lleva a plantearnos una pregunta esencial: ¿es o puede ser el *e-Procurement* una *killer application* de la e-Administración? La respuesta que cabe dar es ambivalente. Por su importancia: sí. Por su complejidad: no.

La importancia del *e-Procurement* deriva fundamentalmente de su doble capacidad: por una parte, de reducir sustancialmente los costes de una partida que repre-

senta una parte considerable de los presupuestos en las AAPP. Y, por otra, de liderar el proceso de reingeniería de los procesos administrativos, a través de la reconfiguración de la «cadena de aprovisionamiento» (*supply chain*).

En este sentido, y al igual de lo que ha ocurrido en la mayoría de ámbitos de la sociedad de la información, en muchas ocasiones el impulso ha venido a través de acontecimientos imprevistos. Como ejemplo, un poderoso incentivo para el *e-Procurement* en EEUU, han sido las guerras de Afganistán e Iraq, que han obligado a replantear todo el sistema de aprovisionamiento del Departamento de Defensa para poder hacer frente a situaciones intensivas en compras y reposiciones para las que los métodos tradicionales resultan insuficientes.

— Por otro lado, su dificultad estriba en que para que sea realmente eficaz requiere de una integración de numerosos procesos administrativos a nivel intra e interdepartamental. Ello hace necesario lo que en términos técnicos se denomina: una «arquitectura de sistemas estratégica» que vaya más allá de la simple automatización de procesos y entre de lleno en su reconfiguración (e-Logística, e-Financiación, etcétera). Lo cual, tal como demuestra sobradamente la experiencia, es siempre una tarea extremadamente compleja.

— Pero esta dificultad que podríamos denominar intrínseca no es la única. Junto a ella está la necesidad de desarrollar en paralelo y a escala global un sistema de seguridad y autenticación que hagan fiable todo el flujo de interacciones G2G (entre administraciones) y G2B (entre administraciones y empresas).

Además de la seguridad, hay que añadir los temas de costes, formación, estandarización, interoperabilidad, etcétera, cruciales para determinar el éxito o fracaso de cualquier iniciativa de *e-Procurement*.

— Por si lo anterior no fuera suficiente, el proceso de adopción del *e-Procurement* debe insertarse en el «reino de la cultura del papel» como históricamente han sido las AAPP. Ello implica necesariamente reformas legales adaptadas a la nueva realidad virtual que está emergiendo.

Estos problemas se ven incrementados en las iniciativas supranacionales como las de la UE por la exigencia previa de una armonización básica.

— En estas circunstancias, el escenario a corto plazo más previsible de desarrollo e implantación del *e-Procurement* estaría configurado por una serie de iniciativas en tres niveles. Un nivel «micro»: básicamente proyectos de compras *on line*, impulsados por entes locales, gobiernos regionales, agencias estatales. Un nivel «macro»: directivas de armonización paneuropeas, acuerdos de interoperabilidad tecnológica, etcétera; y, finalmente, iniciativas «horizontales» entre ciudades, regiones, etcétera, para el desarrollo de plataformas conjuntas que puedan proporcionar

ahorros significativos y facilitar su «curva de aprendizaje».

— En cualquier caso, el tema crucial sigue siendo cuándo este conjunto de iniciativas dispares y dispersas alcanzará la suficiente masa crítica que permita la utilización habitual y extensiva de *marketplaces* de *e-Procurement* por las AAPP y empresas.

— Como conclusión final, y respondiendo al título inicial de este artículo, puede afirmarse que el *e-Procurement* ya ha despertado, que su desarrollo es imparable, pero que sin embargo falta aún una cierta maduración y consolidación de experiencias para lograr una implantación generalizada y un pleno aprovechamiento. Todo ello deberá producirse a medio plazo.