

Pilar II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión

El Pilar II analiza el modo en que el sistema de contratación, tal como se define en el marco legal y regulatorio de un país, funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que forman parte de la gobernabilidad del sector público de un país.

Este pilar evalúa qué tan efectivo es el sistema de contratación para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, sin brechas ni superposiciones. El pilar evalúa: i) si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país; ii) si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias, y iii) si las capacidades técnica y de gestión son adecuadas para emprender procesos de contratación públicas transparentes y eficientes.

Indicador 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gestión de las finanzas públicas.

Este indicador se enfoca en qué tan bien integrado está el sistema de contratación con el sistema de gestión de finanzas públicas. Hay dos subindicadores (a-b) que deben evaluarse bajo el indicador 4, dada la interacción directa entre contratación y gestión financiera, desde la preparación del presupuesto hasta la planificación de operaciones del tesoro para efectuar pagos.

Subindicador 4(a) – Planificación de contratación y el ciclo del presupuesto

La formulación de presupuestos anuales o multianuales se basa en los resultados o productos que el gobierno y sus dependencias esperan lograr en un período determinado. La base para este ejercicio la constituyen las estrategias de gobierno general o sectoriales. Estas determinan la planificación multianual, los planes operativos asociados para cada período fiscal y la contratación de los bienes, obras y servicios necesarios para implementar los planes. La adecuada preparación de presupuestos requiere datos confiables sobre costos así como cronogramas para la contratación planificada. Deben alentarse el presupuesto y el financiamiento multianuales, ya que esta práctica brinda oportunidades para optimizar el ciclo de contratación.

Los planes de contratación deben actualizarse en forma periódica, ya que el presupuesto puede ser actualizado y revisado a fin de reflejar los cambios dentro de los periodos de los contratos. Los datos empíricos, como el costo real de los bienes, obras y servicios, proporcionan información excelente para predecir su costo en futuros ejercicios económicos. El hecho de entender los plazos de los contratos importantes también puede ayudar a predecir la necesidad de flujo de efectivo dentro del gobierno para efectuar pagos en tiempo y reducir los costos adicionales relacionados con las demoras en el cumplimiento del contrato y la falta de fondos adecuados para financiar su pleno cumplimiento.

Debe existir un mecanismo de retroalimentación que asegure que los sistemas de gestión presupuestaria y financiera proveen información oportuna sobre contratos que cubran los gastos más importantes del presupuesto para apoyar el sistema de gestión financiera general.

Criterios de evaluación

El marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas contemplan lo siguiente:

- (a) La preparación de planes anuales o multianuales de contratación para facilitar el proceso de planificación y formulación presupuestaria y contribuir a la planificación multianual.
- (b) El compromiso o apropiación de los fondos presupuestarios de manera oportuna, y dichos fondos cubren el monto completo del contrato (o el monto necesario para cubrir la porción del contrato que se cumplirá dentro del período presupuestario).
- (c) La presencia de un mecanismo de retroalimentación para certificar la ejecución presupuestaria, incluyendo información sobre la realización de los contratos más importantes.

Subindicador 4(b) – Procedimientos financieros y el ciclo de contratación

Este subindicador evalúa si las leyes de presupuesto y los procedimientos financieros apoyan de forma adecuada el proceso de contratación, esto es: la preparación, y la convocatoria y adjudicación de contratos en tiempo y forma, la ejecución de los contratos y la puntualidad en los pagos. Los sistemas de contratación, presupuesto y gestión financiera deben interactuar estrechamente: una vez que se tomen las decisiones de contratación, se deben iniciar las acciones correspondientes por el lado financiero y del presupuesto. Por otra parte, en el sistema debe haber salvaguardias que impidan el comienzo de las acciones de contratación si no se han asignado los fondos para las contrataciones en cuestión.

Criterios de evaluación

El marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas deben asegurar que:

- (a) Ninguna solicitud/propuesta de oferentes tiene lugar sin la certificación de disponibilidad de fondos.
- (b) Los procedimientos/normas nacionales para procesar las facturas y autorizar los pagos cumplen con la obligación de pago oportuno establecida en el contrato, y son claros y se encuentran disponibles públicamente para oferentes potenciales.*

*** Indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 4(b), criterio de evaluación (b):**

- Facturas a tiempo por concepto de contratación de bienes, obras y servicios (en porcentaje).

Fuente: Sistemas PFM.²⁰

Indicador 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.

Este indicador se refiere a la función normativa/regulatoria en el sector público y su debido cumplimiento y coordinación. La evaluación del indicador se enfoca en la existencia, independencia y eficiencia de estas funciones y del grado de coordinación entre las organizaciones responsables. De acuerdo con la configuración institucional elegida por un país, una institución puede estar a cargo de todas las funciones normativas y regulatorias. En otros contextos, hay funciones clave que pueden haber sido asignadas a varios organismos, es decir: una institución puede ser responsable de las políticas, mientras que otra puede ser la encargada de la capacitación o las estadísticas. Como regla general, la función normativa/regulatoria debe ser asignada claramente, sin brechas ni superposiciones. Debe evitarse la fragmentación excesiva, y la función debe desempeñarse como un esfuerzo conjunto bien coordinado. Hay cuatro subindicadores (a-d) a evaluar.

Subindicador 5(a) – Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria

La función normativa/regulatoria y sus responsabilidades surgen del marco legal y regulatorio a fin de asegurar que la institución encargada de las responsabilidades funcionales tenga el nivel de autoridad apropiado que le permita funcionar de manera eficiente. De modo alternativo, el marco legal y regulatorio puede asignar las funciones clave descritas en el subindicador 5(b) a diferentes agencias sobre bases claramente definidas.

²⁰ En caso de que no haya datos integrales disponibles, se deberá aplicar este indicador cuantitativo cuando se reenvíe una muestra de casos de contratación. Referirse al subindicador 9(c).

Criterios de evaluación

- (a) El marco legal y regulatorio especifica la función normativa/regulatoria y asigna las autoridades apropiadas (poderes formales) para permitir que la institución funcione de manera eficiente, o bien las funciones normativas/regulatorias se encuentran claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.

Subindicador 5(b) – Responsabilidades de la función normativa/regulatoria

La institución o las instituciones normativas/regulatorias encargadas de las tareas normativas/regulatorias deben tener definido un conjunto de responsabilidades que incluyan pero no se limiten a las siguientes:

Criterios de evaluación

Las siguientes funciones se encuentran claramente asignadas a uno o varios organismos sin que haya brechas o superposiciones en cuanto a las responsabilidades:

- (a) Proporcionar asesoramiento a las entidades contratantes.
- (b) Redactar políticas de contratación.
- (c) Proponer cambios/modos de redactar enmiendas al marco legal y regulatorio.
- (d) Monitorear la contratación pública.
- (e) Proporcionar información sobre contratación.
- (f) Administrar bases de datos estadísticas.
- (g) Informar acerca de la contratación a otras partes del gobierno.
- (h) Desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para mejoras en el sistema de contratación pública.
- (i) Brindar herramientas y documentos de implementación para apoyar la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a la implementación, incluyendo programas de formación relacionados con la integridad.
- (j) Respaldar la profesionalización de la función de contratación.
- (k) Diseñar y administrar plataformas centralizadas en línea y otros sistemas de contratación electrónica, según corresponda.

Subindicador 5(c) – Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad

Para ser eficiente, la función normativa/regulatoria necesita tener una posición de autoridad y de alto nivel en el gobierno, además de cierto grado de independencia que le permita llevar adelante sus responsabilidades sin interferencias. Es preciso que cuente con el financiamiento adecuado para garantizar una apropiada dotación de personal y los recursos para mantener los servicios al nivel de calidad requerido.

El director de la función normativa/regulatoria debe tener un nivel suficiente de mando dentro de la estructura de gobernabilidad para permitirle a la función ejercer su autoridad y responsabilidades.

Criterios de evaluación

- (a) La función normativa/regulatoria (o las instituciones encargadas de las responsabilidades de la función regulatoria si no hay una sola institución) y la persona a cargo de la institución ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.
- (b) El financiamiento se encuentra asegurado por el marco legal/regulatorio de modo de garantizar la correcta asignación de personal y la independencia de la función.
- (c) La organización interna, la autoridad y la dotación de personal de la institución son suficientes y consistentes con las responsabilidades.

Subindicador 5(d) – Evitar los conflictos de intereses

La función normativa/regulatoria debe estar libre de posibles conflictos de intereses. Incluso la apariencia de un conflicto de intereses puede minar la confianza en el sistema y necesitará resolverse. Por lo tanto, las responsabilidades de la función deben contemplar la claridad y la segregación de las obligaciones, es decir: deben estructurarse de modo que se eviten conflictos de intereses. Algunas funciones no son compatibles. En particular, los individuos o un grupo de individuos no deben estar en posición de cometer y al mismo tiempo ocultar errores o fraude en el curso normal de sus obligaciones. Los individuos no deben estar directamente involucrados en operaciones de contratación (por caso, siendo miembros de comités de evaluación), y al mismo tiempo estar a cargo de monitorear/auditar prácticas de contratación o actuar en nombre de un ente de apelaciones (referirse al subindicador 12(b)).

Este subindicador está ligado al subindicador 14(a)

Criterios de evaluación

- (a) La institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de intereses.*

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 5(d), criterio de evaluación (a):**

- Percepción de que la institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de intereses (en porcentaje de respuestas).

Fuente: Encuesta.

Indicador 6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.

Este indicador evalúa: i) si el marco legal y regulatorio define claramente las instituciones que tienen responsabilidades de contratación y autoridades; ii) si hay disposiciones para delegar atribuciones al personal de contratación y otros funcionarios del gobierno para el ejercicio de sus responsabilidades en el proceso de contratación, y iii) si existe una entidad centralizada de contratación. Hay dos subindicadores (a-b) para evaluar.

Subindicador 6(a) – Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes

El marco legal y regulatorio debe aclarar qué instituciones (o conjunto de instituciones) se definen legalmente como entidades contratantes. En un sistema centralizado, puede tratarse de un organismo de contratación centralizado y/o de ministerios a nivel nacional, organismos públicos y empresas de propiedad estatal o de servicios públicos con derechos especiales o exclusivos otorgados por el Estado. En un sistema descentralizado, las entidades contratantes pueden atravesar todos los niveles de gobierno (por ejemplo, ministerios de nivel provincial y organismos públicos, comunidades locales, etc.). Algunos países han establecido sistemas híbridos.

El marco legal y regulatorio debe definir claramente las responsabilidades de las entidades contratantes. Estas suelen abarcar desde la planificación de la contratación hasta la gestión o administración de todas las instancias del proceso de acuerdo con la ley. Las responsabilidades también deben incluir el requisito de establecer una función de contratación designada, especializada, con la necesaria estructura de gestión, capacidad y habilidad para cumplir con sus deberes y responsabilidades de manera eficiente y efectiva, y evaluar los resultados de los procesos de contratación.

En el marco debe haber disposiciones para delegar las atribuciones relacionadas con la toma de decisiones (por ejemplo, adjudicación y ejecución de contratos; aceptación de obligaciones contractuales y puesta en marcha de los pagos). La delegación de atribuciones a las entidades de contratación y en concordancia, con el personal de contratación y otros funcionarios del gobierno, es clave para el buen funcionamiento del sistema, sobre todo cuando la contratación está descentralizada. Cuando no hay delegación, el sistema tiende a funcionar de manera ineficiente, lo cual puede llevar a una excesiva concentración de la toma de decisiones de la mano de unos pocos individuos que no tienen ni la capacitación ni el conocimiento para tomar decisiones de contratación. La autoridad para la toma de decisiones debe delegarse a los niveles competentes más bajos, en consistencia con los riesgos asociados y las sumas monetarias involucradas. Los funcionarios de contratación deben quedar inmunes de toda interferencia política y actuar como líderes en cuestiones de contratación.

Criterios de evaluación

El marco legal contempla lo siguiente:

- (a) Las entidades contratantes están claramente definidas.
- (b) Las responsabilidades y competencias de las entidades contratantes están claramente definidas.
- (c) Se requiere que las entidades contratantes establezcan una función designada y especializada de contratación, con la necesaria estructura, capacidad y competencia de administración.*
- (d) La autoridad de toma de decisiones se delega a los niveles competentes más bajos, de acuerdo con los riesgos asociados y las sumas monetarias implicadas.
- (e) La rendición de cuentas por las decisiones está definida de manera precisa.

*** Indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 6(a), criterio de evaluación (c):**

- las entidades contratantes con una función de contratación designada y especializada (en porcentaje del número total de entidades contratantes).

Fuente: Función normativa/regulatoria.

Subindicador 6(b) – Organismo centralizado de contratación

Establecer un organismo de contratación centralizado (agencia central de contrataciones) puede realzar la eficacia y eficiencia de un sistema descentralizado. Un órgano de contratación centralizado podría encargarse de consolidar las necesidades de contratación de varios organismos gubernamentales; solicitar y celebrar acuerdos marco de los cuales todas las agencias gubernamentales podrían apartarse de acuerdo con sus necesidades (por ejemplo, sobre la base de catálogos electrónicos); gestionar contrataciones muy complejas que requieran conocimientos técnicos o legales especializados, etc.

Si un país establece una agencia central de contrataciones, el marco legal y regulatorio debe definir claramente las responsabilidades del órgano, los poderes formales, y la rendición de cuentas. Los procesos deben estar claramente descritos para garantizar flujos de trabajo eficientes y una comunicación adecuada con la institución “cliente” (agencia) que sea responsable de la provisión de servicios.

En países pequeños, o en países que estén saliendo de situaciones de conflicto, la capacidad de contratación están limitadas. En este caso, puede ser mejor contar con un organismo centralizado de contratación que se encargue de

todos los contratos públicos, capaz de asegurar la coherencia, la normalización, y el profesionalismo de la función de contratación.

Criterios de evaluación

- (a) El país ha considerado los beneficios de establecer una función de contratación centralizada a cargo de la contratación consolidadas, los acuerdos marco o la contratación especializada.
- (b) En caso de que exista un organismo de contratación centralizado, el marco legal y regulatorio contempla lo siguiente:
 - Hay una clara definición del estatus legal, el financiamiento, las responsabilidades y el poder para la toma de decisiones.
 - La rendición de cuentas para la toma de decisiones se define de manera precisa.
 - El organismo y el jefe del mismo ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.
- (c) La organización interna y la dotación de personal de la entidad contratante centralizada son suficientes y consistentes con las responsabilidades.

Indicador 7 - La contratación pública se encuentran insertas en un sistema de información eficiente.

El objetivo de este indicador es evaluar el grado en que el país u organismo tiene sistemas para publicar información sobre contratación, para apoyar de manera eficiente las diferentes etapas del proceso de contratación pública mediante la aplicación de tecnologías digitales, y para gestionar los datos que permiten el análisis de las tendencias y el desempeño de todo el sistema de contratación pública.

El indicador refleja la disponibilidad, accesibilidad, integración y fiabilidad de los sistemas de información de contratación pública. Las tecnologías digitales, como portales de Internet y sistemas más completos de contratación electrónica, tienen el potencial de aumentar significativamente la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la contratación pública. Estas apoyan la creación de un sistema de contratación pública de vanguardia, fortalecen el marco de rendición de cuentas, y establecen la base técnica para la medición del desempeño. El indicador también evalúa el grado en que el sistema funciona en la práctica, determinando la proporción de información sobre contratación pública que se publica y midiendo la aceptación de la contratación electrónica y la disponibilidad de información estadística.

Hay tres subindicadores (a-c) para evaluar.

Subindicador 7(a) - Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de las tecnologías de la información

El objetivo de este subindicador es determinar:

- i) la existencia y la capacidad del sistema de información sobre contratación en el país;
- ii) la accesibilidad del sistema de información;
- iii) la cobertura del sistema de información;
- iv) si el sistema ofrece una ventanilla de servicio (en la medida de lo posible), donde los interesados pueden encontrar información sobre oportunidades y resultados de contratación.

El acceso público a la información sobre contratación es esencial para los fines de la transparencia y crea una base para la auditoría social de los interesados. La información pública debe ser fácil de encontrar, integral y fácil de usar, y proporcionar datos de relevancia. Los evaluadores deben poder verificar el acceso fácil y el contenido de la información puesta a disposición del público.

En particular, el sistema debe contemplar la publicación de los planes anuales o plurianuales de contratación, anuncios o avisos de oportunidades de contratación específicas, adjudicaciones de contratos, decisiones de apelaciones, enlaces

a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia (por ejemplo, la ley sobre el acceso a la información). A efectos prácticos, la recopilación y difusión de información deben centrarse en las contrataciones por encima de un valor de ajuste que refleje los umbrales establecidos para el uso de procedimientos competitivos.

El concepto de contratación abierta requiere que el gobierno proporcione a las partes interesadas un grado de transparencia suficiente y oportuno en cada fase del proceso de contratación. Esto incluye las contrataciones específicas y el desempeño de todo el sistema de contratación públicas, incluida la visibilidad del flujo de fondos públicos. Para apoyar esta visión de la contratación abierta en el sistema de contratación, el sistema de información debe ampliarse de modo de abarcar el conjunto completo de documentos de licitación, informes de evaluación (o resúmenes de los mismos), pliego de condiciones completo, lo cual comprende las especificaciones técnicas así como también los detalles de implementación, de acuerdo con el marco legal y regulatorio, incluida la ley que protege información sensible específica (diríjase al subindicador 1(g)).

La información debe consolidarse en un lugar. Para este propósito, debe crearse un portal en línea centralizado, allí si la tecnología esté disponible en el país. El compromiso, respaldado por los requisitos en el marco legal/regulatorio, debe garantizar que las entidades contratantes publiquen debidamente la información requerida en el momento oportuno. Para facilitar la búsqueda, la información debe ser publicada en un formato abierto y estructurado de forma que sea legible por máquina, utilizando identificadores y clasificaciones únicos (formato de datos abiertos).

Assessment criteria

El país tiene un sistema que contempla los siguientes requisitos:

- (a) La información sobre contratación es de fácil acceso en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información es relevante, oportuna y completa, y sirve de ayuda a las partes interesadas para que comprendan los procesos de contratación y los requisitos, y para monitorear los resultados y el desempeño.
- (b) Hay un sistema integrado de información (centralizado en un portal en línea) que proporciona información actualizada y es de fácil acceso y sin costo para todas las partes interesadas.
- (c) El sistema de información contempla la publicación de: *
 - Planes de contratación.
 - Información relacionada con contrataciones específicas, como mínimo: anuncios o avisos de oportunidades de contratación, adjudicaciones de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones.
 - Enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia.
- (d) En apoyo del concepto de contratación abierta, en cada fase del proceso de contratación se publica más información integral en el portal en línea, incluyendo el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación, y documentos de contratos completos, con especificaciones técnicas y detalles de implementación (de acuerdo con el marco legal y regulatorio).*
- (e) La información se publica en un formato abierto, legible por máquina, usando identificadores y clasificaciones (formato de datos abiertos).*
- (f) La responsabilidad de la gestión y operación del sistema se encuentra claramente definida.

*** Indicadores cuantitativos para sustanciar la evaluación del subindicador 7(a), criterio de evaluación (c):**

- los planes de contratación publicados (en porcentaje del número total de planes de contratación requeridos)²¹
- información de contratación clave publicada junto con el ciclo de contratación (en porcentaje del número total de contratos)²²
- invitaciones a presentar ofertas (en porcentaje del número total de contratos)
- adjudicaciones de contratos (propósito, proveedor, valor, variaciones/enmiendas)
- detalles relacionados con la implementación de los contratos (hitos, finalización y pago)
- estadísticas anuales de contratación
- decisiones de apelaciones presentadas dentro de los plazos especificados en la ley (en porcentaje).

Fuente: Portal centralizado en línea.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 7(a), criterio de evaluación (e):**

- Proporción de información de contratación y datos publicados en formato de datos abiertos (en porcentaje).

Fuente: Portal centralizado en línea.

Subindicador 7(b) - Uso de contratación electrónica

Este subindicador evalúa:

- el grado en que la contratación electrónica se utilizan actualmente en el sector público del país;
- la capacidad de los funcionarios del gobierno para administrar y utilizar los sistemas de contratación electrónica; y/o
- la existencia de una estrategia de país para poner en práctica la contratación electrónica.

Como punto de partida, el evaluador debe justipreciar hasta qué punto y en qué forma se han implementado la contratación electrónica en el país. El informe narrativo debe resumir los hallazgos.

La contratación electrónica se suele implementar gradualmente y puede tomar diferentes formas. Los países comienzan típicamente mediante el establecimiento de portales en línea centralizados, utilizados para publicar información relacionada con la contratación pública en general (leyes, reglamentos, manuales, plantillas, etc.). Estos portales suelen evolucionar hacia aplicaciones más refinadas, que contemplan la publicación de planes de contratación, oportunidades de licitación, adjudicación de contratos, decisiones sobre impugnaciones y apelaciones, cursos de capacitación, etc., y pueden permitir el intercambio de datos abiertos reutilizables en materia de contratación pública.

Las aplicaciones más avanzadas incluyen registros de proveedores y sistemas de contratación basados en transacciones electrónicas, que apoyan el proceso completo de contratación y ejecución de contratos (por ejemplo, licitaciones electrónicas, catálogos electrónicos, subastas inversas electrónicas, gestión electrónica de contratos). Estos sistemas ofrecen una gran cantidad de datos necesarios para la medición del desempeño y para estadísticas de contratación.

Además, las aplicaciones también pueden facilitar el ciclo completo de contratación hasta el pago, lo que permite la integración del sistema de contratación electrónicas con los sistemas financieros. También se pueden integrar otros sistemas con sistemas de contratación electrónicas; por ejemplo, sistemas de impuestos, de gestión de la información o de inteligencia de negocios.

El subindicador también evalúa si los funcionarios del gobierno están capacitados adecuadamente para planificar, desarrollar y gestionar los sistemas de contratación electrónica, y si los utilizan de manera fiable y eficiente en la práctica. Los proveedores deben estar habilitados y tener incentivos para participar en las soluciones de contratación electrónica.

²¹ PEFA PI-24.3 (2).

²² PEFA PI-24.3 (3, 4, 5, 6).

En entornos de baja tecnología, pueden necesitarse esfuerzos adicionales por parte del gobierno para asegurar que todas las empresas (incluidas las micro, pequeñas y medianas) tengan igual acceso a un mercado de contratación pública cada vez más dominado por tecnología digital. Por ejemplo, debe tomarse en cuenta la creación de centros empresariales descentralizados. Estos centros podrían proporcionar acceso gratuito a Internet, capacitación y apoyo en el uso del sistema de contratación electrónica para las empresas de modo de mejorar significativamente sus posibilidades de hacer negocios con entidades públicas.

Si el sistema de contratación electrónica aún no se ha implementado, se debe evaluar si el gobierno ha adoptado una hoja de ruta de contratación electrónica en base a una evaluación del grado de preparación de las mismas.

Criterios de evaluación²³

- (a) Las contratación electrónica es ampliamente usada o se está implementando de forma progresiva en el país a todos los niveles de gobierno.*
- (b) Los funcionarios del gobierno tienen la capacidad para planificar, desarrollar y administrar sistemas de contratación electrónica o e-procurement.
- (c) El personal de contratación tiene las habilidades adecuadas para utilizar los sistemas de contratación electrónica de manera confiable y eficiente.
- (d) Los proveedores (incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas) participan en un mercado de contratación pública cada vez más dominado por tecnología digital.*
- (e) En caso de que las contratación electrónica no se haya implementado aún, el gobierno cuenta con una hoja de ruta de contratación electrónica basada en la evaluación de disponibilidad de las misma.

* Indicadores cuantitativos para sustanciar la evaluación del subindicador 7(b), criterio de evaluación (a):

- Aceptación de contratación electrónica.
- Número de procedimientos de contratación electrónica en porcentaje del número total de procedimientos.
- Valor de los procedimientos de contratación electrónica en porcentaje del valor total de los procedimientos.

Fuente: Sistema de contratación electrónica.

* Indicadores cuantitativos recomendados para sustanciar la evaluación del subindicador 7(b), criterio de evaluación (d):

- Ofertas presentadas en línea (en porcentaje).
- Ofertas presentadas en línea por micro, pequeñas y medianas empresas (en porcentaje).

Fuente: Sistema de contratación electrónica.

*Para más información: Módulo MAPS sobre contratación electrónica.*²³

Subindicador 7(c) - Estrategias para la gestión de los datos de contratación

La información estadística sobre contratación es esencial para evaluar las políticas y el funcionamiento del sistema. Las estadísticas también proporcionan un medio para monitorear el desempeño y determinar si la estadística demuestra el cumplimiento de otros aspectos del sistema que se definen en el marco legal y reglamentario. La información estadística también puede ser una herramienta para la planificación de la contratación y el análisis de mercado. Para garantizar la integridad y la eficiencia, el sistema debe basarse en los datos disponibles en el sistema de contratación electrónica o en otros sistemas de tecnologías de la información.

²³ La aplicación de un portal centralizado en línea se evalúa a partir de los indicadores 1(a) y (b), 7(a), y 12(a) y (c).

Criterios de evaluación

- (a) Hay en operación un sistema para recopilar datos sobre la contratación de bienes, obras y servicios, respaldado por un sistema de contratación electrónica u otro tipo de tecnologías de la información.
- (b) El sistema administra datos para todo el proceso completo de contratación y permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, y cumplimiento de los requisitos.
- (c) La confiabilidad de la información es elevada (verificada por auditorías).
- (d) El análisis de la información se lleva a cabo de manera rutinaria, y se publica y recibe retroalimentación dentro del sistema.*

*** Indicadores cuantitativos para sustanciar la evaluación del subindicador 7(c), criterio de evaluación (d):**

- Número y valor total de los contratos.²⁴
- Contrataciones como proporción de los gastos del gobierno y como proporción del PIB.
- Valor total de los contratos concedidos a través de métodos competitivos en el año fiscal más reciente.²⁵

Fuente: Función normativa/regulatoria/sistema de contratación electrónica.

Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.

Este indicador se centra en las estrategias y la capacidad de los sistemas de contratación pública para evolucionar y mejorar. Hay tres aspectos que deben considerarse:

- i) si existen estrategias y programas para desarrollar las capacidades del personal de contratación y otros actores clave involucrados en la contratación pública;
- ii) si el campo de contratación es reconocido como una profesión en la administración pública del país; y
- iii) si se han establecido y se utilizan sistemas para evaluar los resultados de las operaciones de contratación y el desarrollo de planes estratégicos para mejorar de forma continua el sistema de contratación pública.

Hay tres subindicadores (a-c) para evaluar.

Subindicador 8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia

El propósito de este subindicador es verificar la existencia de programas de formación permanentes y relevantes para el personal nuevo y existente en el ámbito de contratación del gobierno. Estos programas son esenciales para mantener el suministro de personal de contratación calificado para las instituciones de contratación pública. Otro objetivo es evaluar la existencia y calidad de servicios de asesoramiento en materia de contratación para organismos gubernamentales, proveedores potenciales y el público en general.

El evaluador debe observar los planes de estudio de los programas existentes y juzgar su relevancia, naturaleza, alcance y sostenibilidad. Un sistema que funcione bien debe:

- i) basarse en un “inventario de brecha de habilidades” que cubra las necesidades del sistema;
- ii) ser suficiente en términos de contenido y frecuencia; y
- iii) contemplar la evaluación del programa de capacitación y monitorear los avances en el tratamiento de los problemas de capacidad.

La evaluación debe incluir la verificación de los servicios de asesoramiento o mesas de ayuda que ofrezcan asesoría para las partes del sector público o privado donde se pueda obtener asesoramiento sobre la aplicación e interpretación de las políticas y normas.

24 PEFA PI-24.1.

25 PEFA I-24.2.

La estrategia de capacitación debe estar estrechamente vinculada e integrada con otras medidas destinadas a desarrollar la capacidad de otros actores clave involucrados en las contrataciones públicas. En particular, referirse a los siguientes subindicadores: 8(b): Profesionalización de la función de contratación; 10(a) Programas para crear capacidad en el sector privado; 11(a): Programas para crear capacidades de la sociedad civil; y 14(d): Programas de formación de integridad para los empleados de contratación.

Criterios de evaluación

Se han establecido sistemas que contemplan:

- (a) Programas esenciales de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema.
- (b) Evaluaciones de rutina y ajustes periódicos sobre la base de la necesidad y la retroalimentación.
- (c) Un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público.
- (d) Una estrategia bien integrada con otras medidas que apuntan a desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en la contratación pública.

Subindicador 8(b) - Reconocimiento de la contratación como una profesión

La contratación pública suele estar en manos de funcionarios públicos con diferentes bases educativas y profesionales. Idealmente, los funcionarios de contratación son considerados profesionales especializados, en lugar de personal que cumple una función meramente administrativa. El propósito de este subindicador es determinar si la contratación se reconoce como una profesión en la administración pública del país, lo cual incluye la designación de funciones específicas con posiciones de contratación definidas en los diferentes niveles profesionales y de gestión. Debe haber descripciones de los puestos de trabajo para estas posiciones, y las calificaciones y competencias deben estar especificadas. La evolución profesional y remunerativa debe reflejar el estatus profesional particular, y los nombramientos y promociones deben ser competitivos y basarse en las calificaciones y la certificación profesional. Para apoyar la evolución profesional continua, debe haber establecidos programas y políticas para el desarrollo y la capacitación adecuada del personal. El desempeño del personal debe evaluarse de manera regular y consistente.

Criterios de evaluación

La administración pública del país reconoce a la contratación como una profesión:

- (a) La contratación se reconoce como una función específica y los puestos de contratación se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas.
- (b) Los nombramientos y promociones son competitivos y se basan en las calificaciones y certificaciones profesionales.
- (c) El desempeño del personal se evalúa de manera regular y consistente, y se proporciona desarrollo y capacitación adecuados para el personal.

Para más información: Módulo MAPS sobre profesionalización.

Subindicador 8(c) - Supervisión del desempeño para mejorar el sistema

La evaluación de la eficiencia del sistema de contratación pública, desde las contrataciones individuales hasta el sistema en su conjunto puede ser un importante motor de mejoras en el desempeño. Los resultados de los procesos de contratación deben evaluarse de forma periódica y sistemática para medir el desempeño, la eficiencia y los ahorros del sistema de contratación. Mientras que las mismas entidades contratantes deben estar a la vanguardia en cuanto a la medición del

desempeño y programas de mejora continua a nivel del organismo, la institución normativa/reguladora de contratación también debe apoyar estos esfuerzos. Esta institución puede armonizar, monitorear y evaluar el desempeño del sistema de contratación en su conjunto.

Deben elaborarse marcos de gestión del desempeño que se enfoquen tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. Los indicadores cuantitativos incluidos en MAPS proporcionan un buen punto de partida para un sistema de medición del desempeño que apunte a ambos niveles y pueden evolucionar con el tiempo. Es posible que se requiera elaborar metodologías de evaluación de impacto adicionales y más específicas en función de los objetivos de desarrollo del país.

El análisis de los datos y la planificación de mejoras requieren competencias específicas. Se debe poner en marcha un plan estratégico (o plan de acción) para estructurar iniciativas de reforma. Esto debe complementarse con un marco de resultados para monitorear la aplicación de las reformas previstas. Un marco de resultados suele incluir objetivos, acciones, indicadores con referencias y metas, y los plazos para la reforma. Los objetivos de desempeño deben presentarse en un formato que sea claro acerca de lo que se mide y cómo se está midiendo (método de cálculo y fuentes de datos). Se deben definir las responsabilidades y los recursos necesarios.

Criterios de evaluación

- (a) El país ha establecido un sistema de medición del desempeño que se enfoca en los resultados de los procesos de contratación versus el establecimiento de objetivos, y lo aplica de forma consistente.
- (b) El sistema incluye la evaluación de los resultados de desarrollo.
- (c) La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre contratación.
- (d) Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema.
- (e) Las responsabilidades están claramente definidas.