

Pilar III. Operaciones de Contratación Pública y Prácticas del Mercado

Este Pilar atiende a la eficiencia operativa, la transparencia y la eficiencia del sistema de contratación a nivel del organismo de ejecución responsable de la gestión de las contrataciones individuales (entidad contratante). Además, analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de contratación. El Pilar se centra en cómo funciona y se desempeña en la práctica el sistema de contratación de un país.

Indicador 9. Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos.

El objetivo de este indicador es recopilar evidencia empírica sobre cómo se aplican en la práctica los principios, reglas y procedimientos de contratación formulados en el marco legal y de políticas. El indicador se centra en los resultados relacionados con la contratación, que a su vez influyen en los resultados del desarrollo, como el valor por el dinero, la mejora de la provisión de servicios, la confianza en el gobierno y el logro de objetivos complementarios de política.

La evaluación del indicador 9 requiere seleccionar y revisar una muestra de transacciones reales de contratación (archivos). Los métodos de muestreo y el tamaño de la muestra determinan la representatividad de los resultados de la evaluación (consúltese la Sección – Guía del Usuario). Si una muestra es pequeña, pero está dirigida estratégicamente, la evaluación puede incluso proporcionar una “instantánea” útil o una imagen ejemplar de cómo operan la contratación en el terreno. En cualquier caso, los resultados de la evaluación deben ser analizados e interpretados con precaución para garantizar la credibilidad y la imparcialidad del proceso y para lograr efectivamente una mejor comprensión del sistema de contratación del país en su conjunto.

Para una evaluación más completa de las prácticas de contratación dirigidas específicamente al nivel de la entidad contratante, consúltese el Módulo MAPS sobre las Evaluaciones de Agencia. (Enlace.)

Subindicador 9(a) - Planificación

Durante la etapa de planificación de la contratación, se establecen las condiciones básicas que regulan el proceso de contratación. Es justo al inicio del proceso de contratación donde se tiene mayor influencia para alcanzar los objetivos definidos. Este paso del proceso de contratación suele realizarse en estrecha colaboración con el cliente interno.

El subindicador 9(a) evalúa si se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de las necesidades seguido de estudios de mercado para identificar estrategias óptimas de contratación (en concreto, para el caso de las contrataciones importantes). Evalúa si se han definido los resultados deseados y si esto implicó un impacto económico y/o ambiental o social acorde con los objetivos de política nacional. Se debe evaluar si los requisitos y/o resultados deseados de las contrataciones individuales han sido descritos con claridad, ya sea en las especificaciones rigurosas de productos/servicios o mediante una definición de los requisitos basada en productos/resultados (especificaciones funcionales).²⁶

²⁶ En comparación, el subindicador 4(a) se enfoca en la elaboración de planes de contratación anuales o multianuales para apoyar la planeación presupuestaria y el flujo de caja de las transacciones de contratación. Una vez que se haya formulado el presupuesto, durante la etapa de planeación de una transacción de contratación particular, deberán establecerse las condiciones básicas que regulan todo el proceso de contratación.

Criterios de evaluación

- (a) El análisis de las necesidades y la investigación de mercado guían la identificación proactiva de las estrategias óptimas de contratación.
- (b) Los requisitos y resultados deseados de los contratos se encuentran claramente definidos.
- (c) Los criterios de sostenibilidad, si los hay, se utilizan de forma equilibrada y en concordancia con las prioridades nacionales.

Subindicador 9(b) - Selección y contratación

Este subindicador se centra en el objetivo de lograr una mayor rentabilidad mediante la determinación adecuada de los métodos y enfoques de contratación, la competencia, la transparencia y la imparcialidad en la selección de proveedores, incluyendo la calidad de la documentación de contratación y la eficiencia del proceso.

El subindicador evalúa hasta qué punto la contratación ha seguido un procedimiento competitivo (o no). Asimismo, proporciona información específica sobre el uso de métodos de contratación autorizados por ley. El subindicador también evalúa si los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas han dado como resultado un nivel adecuado de competencia.

Por otra parte, el subindicador evalúa si se han aplicado técnicas adecuadas y justas en la etapa de evaluación de ofertas y adjudicación para determinar el mejor valor por el dinero, y si todo el proceso de selección se ha llevado a cabo de manera eficaz, eficiente y transparente.

Criterios de evaluación

- (a) En las contrataciones complejas se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los participantes calificados y elegibles se incluyan en el proceso competitivo.
- (b) A fin de impulsar una amplia participación de competidores potenciales, se emplean solamente documentos de contratación claros e integrados, estandarizados cuando sea posible, y en proporción a las necesidades.
- (c) Los métodos de contratación se eligen, documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal.
- (d) Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de contratación y cumplen con el precepto de permitir que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas, y que la sociedad civil realice el monitoreo, según lo establecido.
- (e) A lo largo de todo el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación, se asegura la confidencialidad y se aplican técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por el dinero sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de contratación y para la adjudicación del contrato.
- (f) Se apliquen técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por dinero con base en los criterios señalados en los documentos de contratación y adjudicación del contrato.
- (g) Las adjudicaciones de los contratos se anuncian según lo establecido.
- (h) Las cláusulas de ejecución de contratos incluyen consideraciones de sostenibilidad, cuando corresponda.
- (i) Las cláusulas de ejecución ofrecen incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos y desincentivos para el mal desempeño.
- (j) El proceso de selección y adjudicación se lleva adelante de forma eficiente, eficaz y transparente. *.

***Indicadores cuantitativos recomendados para sustanciar la evaluación del subindicador 9(b), criterio de evaluación (h):**

Tiempo promedio para la contratación de bienes, obras y servicios:

- Cantidad de días entre el anuncio/convocatoria y la firma del contrato (para cada método de contratación utilizado).
- Número promedio (y porcentaje) de ofertas receptivas (para cada método de contratación utilizado).
- Proporción de procesos que se han realizado en cumplimiento total de los requisitos de publicación (en porcentaje).
- Número (y porcentaje) de procesos exitosos (adjudicados con éxito, fallidos, cancelados, adjudicados dentro del plazo definido).

Fuente en todos los casos: Muestra de casos de contratación.

Subindicador 9(c) – Gestión de contratos

Este subindicador evalúa en qué medida la provisión de los bienes, servicios u obras adquiridos se realiza de acuerdo con el convenio contractual en términos de tiempo, calidad, costo, y otras condiciones expresadas en el contrato para apoyar la provisión eficiente y eficaz de servicios públicos. El subindicador evalúa los excesos de costos y tiempo, incluyendo los pagos que deben hacerse a los proveedores. También revisa si las oportunidades para la mejora de las prácticas de contratación son analizadas sobre la base de las dos métricas y la retroalimentación de las partes interesadas.

Criterios de evaluación

- (a) Los contratos se implementan a tiempo.*
- (b) Hay una inspección, control de calidad, supervisión de trabajos y aceptación final de los productos.*
- (c) Se examinan las facturas y los pagos se procesan como está estipulado en el contrato.
- (d) Las enmiendas al contrato se revisan, emiten y publican de manera oportuna.*
- (e) Las estadísticas de contratación están disponibles y se encuentra establecido un sistema para medir y mejorar las prácticas de contratación.
- (f) Se utilizan las oportunidades de participación directa de partes interesadas externas relevantes en la contratación pública.*
- (g) Los registros están completos y son accesibles de forma precisa y fácil en un solo archivo. *

* Indicadores cuantitativos para sustanciar la evaluación del subindicador 9(c), criterio de evaluación (g):

- Proporción de contratos con registros y bases de datos completos y correctos (en porcentaje)²⁷

Fuente: Muestra de casos de contratación

* Indicadores cuantitativos recomendados para sustanciar la evaluación del subindicador 9(c) que están ligados a los criterios de evaluación anteriores:

- (a): Excesos de tiempo (en porcentaje; y retrasos promedio en días)
- (b): Medidas de control de calidad y aceptación final llevadas adelante como se estipula en el contrato (en porcentaje)
- (d): Enmiendas al contrato (en porcentaje del número total de contratos; incremento promedio del valor de los contratos en porcentaje)
- (f): Porcentaje de contratos con involucramiento directo de la sociedad civil: fase de planificación; apertura de ofertas/propuestas; evaluación y adjudicación de contratos según lo permitido; implementación de contratos).²⁸

Fuente para todo: Muestra de casos de contratación.

Para más información: Módulo MAPS sobre evaluaciones de agencia.

Indicador 10. El mercado de la contratación públicas es completamente funcional.

El objetivo de este indicador es esencialmente evaluar la respuesta del mercado a los llamados a licitación para la contratación pública. Esta respuesta puede estar influenciada por varios factores tales como el clima económico general, las políticas de apoyo al sector privado y un buen ambiente de negocio, instituciones financieras sólidas, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se solicitan, etc. Hay tres subindicadores (a-c) a ser evaluados.

27 PEFA, indicador PI-24.1.

28 Preferentemente dividido en las diferentes fases del proceso para cubrir el concepto de contratación abierta de manera más específica.

Subindicador 10(a) - Diálogo y alianzas entre el sector público y privado

La contratación pública depende de la cooperación que debe existir entre el gobierno y el sector privado. Esta cooperación crea el mercado para la contratación pública donde el gobierno es el comprador y el sector privado es el proveedor de los bienes, obras y servicios necesarios. Es imperativo que exista diálogo entre el gobierno y el sector privado, y la voz del sector privado debe ser escuchada en relación con los objetivos nacionales de contratación, cambios en el marco legal e institucional, y las prácticas del gobierno que puedan afectar la efectividad competitiva del sector privado. Este subindicador debe analizar su existen foros para el diálogo entre el gobierno y el sector privado.

Al sector privado se le debe ofrecer con regularidad información y programas de capacitación en materia de contratación pública, y esto debe hacerlo el gobierno o en cooperación con instituciones privadas. Estos programas deben incluir enfoques adaptados a las necesidades de las pequeñas empresas para apoyar la diversidad de proveedores.

El subindicador 10(a) está estrechamente ligado al indicador 11 (divulgación de información y participación de la sociedad civil).

Criterios de evaluación

- (a) El gobierno alienta el diálogo abierto con el sector privado y cuenta con varios mecanismos formales establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios, incluido un proceso de consulta transparente cuando se formulen cambios al sistema de contratación pública.*
- (b) El gobierno cuenta con programas para ayudar a construir capacidades entre las empresas privadas, lo cual incluye a las firmas pequeñas y capacitación para ayudar a que haya nuevos participantes en el mercado de las contrataciones públicas.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 10(a), criterio de evaluación (a):**

- Percepción de apertura y eficiencia en el compromiso con el sector privado (en porcentaje de respuestas).

Fuente: Encuesta.

Subindicador 10(b) – Organización del sector privado y acceso al mercado de las contrataciones públicas

Este subindicador analiza la capacidad del sector privado para responder a la contratación pública en el país. Un aspecto importante es evaluar la capacidad organizativa de las pequeñas y medianas empresas (PyME)²⁹ y el acceso que tienen a la información y a otros servicios (incluida la tecnología de la información) para promover su participación. Un sector privado bien organizado y competitivo debe resultar en una competencia fortalecida, en mejores precios y en una distribución equitativa de los negocios. La competencia por los grandes contratos no debe estar concentrada en un número relativamente pequeño de empresas.

No debe haber limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación, etc.) que inhiban la capacidad del sector privado para acceder al mercado de la contratación.

La participación en la competencia para obtener contratos públicos depende de muchas condiciones, lo que incluye algunas dentro del área de control del gobierno. Entre los ejemplos de medidas que pueden mejorar el acceso del sector privado al mercado estatal cabe citar:

- i) Acceso al crédito.

29 En algunos países, el alcance incluye microempresas (PyMES).

- ii) Métodos y procedimientos de contratación que sean proporcionales al riesgo y valor de que se trate.
- iii) Disposiciones contractuales razonables, que se considera que distribuyen de manera equitativa los riesgos asociados a la ejecución de los contratos.
- iv) Disposiciones de pago ventajosas que ayudan a compensar el costo de hacer negocios con el gobierno.
- v) Un mecanismo eficiente de apelaciones y resolución de controversias.

Por otro lado, cuando las condiciones son difíciles para el sector privado, el nivel de competencia se verá afectado. Debe realizarse una encuesta de participantes del sector privado para ayudar a evaluar esto. La narrativa de la evaluación debe describir las principales limitaciones.

Criterios de evaluación

- (a) El sector privado es competitivo, está bien organizado, disponible y dispuesto a participar en la competencia para los contratos de compras públicas.*
- (b) No hay restricciones sistémicas importantes que impidan el acceso del sector privado al mercado de la contratación pública.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 10(b), criterio de evaluación (a):**

- Número de proveedores registrados como proporción del número total de proveedores del país (en porcentaje).
- Proporción de proveedores registrados que participan y a los que se les adjudican contratos (en porcentaje del número total de proveedores registrados).
- Número y valor total de los contratos adjudicados a empresas locales/extranjeras (y en porcentaje del total).

Fuente: Sistema de contratación electrónica/Base de datos de proveedores.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 10(b), criterio de evaluación (b):**

- Percepción de las empresas acerca de la adecuación de las condiciones en el mercado de contratación pública (en porcentaje de respuestas).³⁰

Fuente: Encuesta.

Subindicador 10(c) - Sectores clave y estrategias sectoriales

El mercado de la contratación pública suele ser muy amplio, pues cubre numerosos sectores con diferentes necesidades e intereses. La realización de un estudio de mercado del sector ayuda a determinar los riesgos relacionados con el sector (en términos de gasto, competencia, impacto ambiental, riesgos socioeconómicos, etc.) y el alcance del gobierno para influir en segmentos específicos del mercado.

Con base en las áreas de gastos prioritarios del gobierno, deben identificarse los sectores clave asociados con la contratación de bienes, obras y servicios. Esta información puede ser utilizada para llevar a cabo evaluaciones dirigidas de sectores de mercado pertinentes, y asegurar la colaboración con los participantes del mercado sectorial de manera específica y significativa, por ejemplo, para fortalecer la integridad, la sostenibilidad y/o la innovación en la contratación pública.

³⁰ La encuesta sobre la adecuación de las condiciones debe abarcar: acceso al crédito, procedimientos y métodos de contratación, disposiciones contractuales, disposiciones de pago justo, y mecanismos eficientes de apelaciones y resolución de controversias, como ya se describió.

Criterios de evaluación

- (a) Se han identificado sectores clave asociados con el mercado de contratación pública.
- (b) Se evalúan los riesgos asociados con ciertos sectores y las oportunidades de influir en mercados sectoriales, y los participantes del sector del mercado están comprometidos en el apoyo a los objetivos de políticas de contratación.

Para más información: Módulo MAPS de análisis del sector del mercado.