



MAPS

Metodología para la evaluación de los
sistemas de contratación pública (MAPS)

METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (MAPS)

2018 [Traducción revisada en 2021]





METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (MAPS)

PRÓLOGO

La contratación pública es un componente crucial de la provisión de servicios públicos, la gobernanza y las economías sostenibles con crecimiento inclusivo. Los gobiernos de todo el mundo gastan alrededor de USD 9,5 billones anuales en contratos públicos, lo cual en promedio representa entre el 12% y 20% del producto interno bruto (PIB) de un país¹. Por ello, fortalecer los sistemas de contratación pública es central para lograr resultados concretos y sostenibles y para construir instituciones efectivas.

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS, por sus siglas en inglés) se desarrolló inicialmente en 2003/2004 gracias a los esfuerzos colectivos de numerosas partes interesadas. Su objetivo era evaluar y mejorar los sistemas de contratación pública mediante la puesta a disposición de una herramienta estándar para analizar información sobre aspectos clave de cualquier sistema. **La MAPS ha sido ampliamente utilizada para evaluar la calidad y eficiencia de los sistemas de contratación pública** y, según las fortalezas y debilidades identificadas, desarrollar estrategias e implementar reformas. Estos esfuerzos se enfocaron en sentar las bases para el buen funcionamiento de un sistema de contratación, mediante la instauración de un marco legal, regulatorio e institucional.

La revisión de la MAPS original refleja una comprensión moderna de la contratación pública, considerando los desarrollos y mejoras globales sugeridos por los diversos usuarios y partes interesadas. La nueva **MAPS es una herramienta universal que apunta a catalizar y acelerar la implementación de sistemas de contratación pública modernos, eficientes, sostenibles y más inclusivos en todos los países.** Las evaluaciones MAPS permiten identificar los aspectos donde se requieren reformas e indican la mejor forma de implementarlas.

¹ Un 12% en países de la OCDE y un 18%-20% en la Unión Europea; esta proporción puede ser más alta en países en desarrollo.

La revisión de la MAPS se orientó por varias consideraciones:

- **Valor por dinero:** Esto refleja el objetivo básico de que cada sistema de contratación debe proporcionar los bienes, obras y servicios requeridos de manera económica, eficiente, eficaz y sostenible.
- **Transparencia:** Refleja el principio básico y comúnmente acordado de divulgación de hacer las políticas, marcos legales e institucionales e información relacionada con decisiones, disponibles al público en forma integral, accesible y oportuna.
- **Equidad:** Ligada a la ambición de que el proceso de contratación pública esté libre de sesgos, asegure un tratamiento igualitario y tome decisiones en esa misma línea, asegurando integridad.
- **Buen gobierno:** Reconoce la importancia de un contexto más amplio en la manera en que se hace la contratación pública y en cómo se implementan las reformas de los sistemas de contratación pública. Este aspecto incluye la reflexión sobre objetivos complementarios de política, otras consideraciones de política y principios de integridad.

Se han integrado elementos contextuales para asegurar que la aplicación de la MAPS contribuya a la efectividad. Entre las consideraciones previstas se encuentran objetivos de política nacional, lo cual incluye metas de sostenibilidad, apoyo al sector privado, reforma al servicio civil, etc. así como otros factores que crean un entorno propicio para un buen funcionamiento del sistema de contratación como una buena gestión de finanzas públicas, rendición de cuentas, certeza jurídica y capacidad del personal de trabajo.

La nueva versión de la MAPS llega en el momento oportuno, justo para el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). **Al igual que los ODS, la MAPS será relevante para todos los países, sin importar su nivel de ingresos o su grado de desarrollo.** La MAPS se relaciona con el Objetivo 12, que propende por fomentar las prácticas sostenibles de contratación de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales, y con el Objetivo 16, que aboga por instituciones efectivas y responsables. Además, la MAPS se basa en la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) sobre Contratación Pública de 2015 y refleja los marcos internacionales líderes en materia de contratación, tales como la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (2011), las Directivas sobre Contratación Pública de la Unión Europea (UE) (2014), y los lineamientos de contratación utilizados por los bancos multilaterales de desarrollo, los países y las instituciones implementadoras. La MAPS proporciona un marco de evaluación holístico mediante el establecimiento de los criterios de un sistema de contratación efectivo y eficaz que todos los países deberían aspirar a lograr.

El proceso de revisión de la MAPS constituye un esfuerzo cooperativo que incluye tanto a los países como a los socios por igual. El borrador revisado de la metodología MAPS se abrió a la consulta pública y la metodología fue examinada en una fase piloto y de testeo que involucró a un conjunto diverso de países con diversas categorías de ingreso y situaciones de desarrollo garantizando una participación y colaboración amplia del sector público y del sector privado, así como también de la sociedad civil.

Tabla de contenidos

SECCIÓN I – GUÍA	5
Introducción	5
Marco analítico (Panorama general)	6
Proceso de Evaluación	11
Informe de la Evaluación	12
Planificación Estratégica y Monitoreo para Preparar las Reformas	13
Información Adicional y Apoyo.....	13
SECCIÓN II – ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE PAÍS.....	15
Objetivo y Alcance	15
Estructura	16
Fuentes de Información	17
SECCIÓN III - EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	19
Pilar I. Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas	19
Pilar II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión	35
Pilar III. Operaciones de Contratación Pública y Prácticas del Mercado	47
Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública	53
ANEXOS.....	67
Anexo 1 – Sistema de indicadores MAPS	67
Anexo 2 – Criterios de evaluación MAPS expresados en términos cuantitativos	70
GLOSARIO	76
REFERENCIAS	80

SECCIÓN I – GUÍA DEL USUARIO

Introducción

Objetivo de la Guía del Usuario

1. El objetivo de esta Guía del Usuario es facilitar un enfoque consistente en la aplicación de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación (MAPS, por sus siglas en inglés), enfocado en cómo los hallazgos pueden traducirse en reformas de la forma más efectiva.

Propósito y Aplicación de la Metodología

2. La MAPS está orientada a proporcionar una herramienta armonizada para ser usada para la evaluación de los sistemas de contratación pública. La metodología está diseñada para permitir que un país, con o sin apoyo de socios externos, lleve a cabo una evaluación de su sistema de contratación pública a fin de determinar sus fortalezas y debilidades. La información resultante puede servir como base para el desarrollo armonizado del sistema e iniciativas de reforma² que puedan mejorar la capacidad y atender cualquier debilidad. La evaluación también brinda al país información que puede ser utilizada para monitorear el funcionamiento de su sistema y evaluar el éxito de las iniciativas de reforma en la mejora del desempeño. A través de la identificación de debilidades en el sistema actual de un país, también ofrece a los socios externos información para determinar los riesgos asociados a los fondos que proveen a los países socios.
3. La MAPS es una herramienta universal. Apunta a sentar las bases para crear un sistema de contratación pública con buena gobernanza que contribuya a alcanzar los objetivos de políticas, incrementar la confianza pública, mejorar el bienestar y crear sociedades más prósperas e inclusivas. La orientan consideraciones de valor por el dinero, transparencia, equidad y buena gobernanza. La versión del MAPS de 2018 busca alcanzar altos estándares aspiracionales y sirve como guía para orientar reformas, en vez de establecer estándares mínimos que los países deben alcanzar. En función de las condiciones de un país, por ejemplo, en el caso de estados frágiles que son vulnerables a conflictos, estos estándares sólo podrían alcanzarse en un período de tiempo más largo.
4. La evaluación MAPS no es ni una auditoría de un sistema de contratación pública, ni tiene la intención de ser un sustituto de una evaluación fiduciaria por parte del país, de un donante o de otros socios externos, si esta se requiere. Tiene como objetivo proveer de una herramienta de evaluación común para ser utilizada por los países y la comunidad internacional independientemente de su aplicación geográfica.

2 Las expresiones “iniciativas de reforma” y “desarrollo del sistema” se utilizan de manera intercambiable en esta metodología.

Marco analítico (Panorama general)

Elementos básicos fundamentales

5. El marco analítico de la MAPS consiste en una metodología central para la evaluación y diversos módulos complementarios.
6. La metodología central de la MAPS que se describe en este documento, proporciona un enfoque comprehensivo para evaluar los sistemas de contratación pública. Define la estructura para llevar a cabo un análisis de contexto del país, presenta un sistema de indicadores refinados para evaluar la calidad y el desempeño del sistema en términos de impactos y resultados, y describe los elementos clave del proceso de evaluación.
7. Los módulos complementarios se están desarrollando de manera progresiva para complementar la metodología central de la evaluación. Estos se enfocan en áreas específicas de políticas de contratación pública y pueden ser usados por los países en función de sus necesidades particulares.

Análisis del contexto de país

8. La Sección II, “Análisis del contexto de país”, presenta un enfoque estructurado para analizar el medio local para garantizar que la evaluación esté anclada en las necesidades específicas de un país y que los diferentes elementos del marco analítico de la MAPS sean aplicados adecuadamente.
9. El análisis del contexto se basa en información y datos existentes de fácil acceso, y se enfoca en una cantidad de factores que resultan esenciales para la reforma de la contratación. Estos factores se refieren a la situación económica del país, sus objetivos de política nacional, el ambiente para la reforma de la contratación pública y la relación entre el sistema de contratación pública, la gestión de finanzas públicas y los sistemas de gobernabilidad pública. El análisis del contexto también comprende la identificación de partes interesadas clave que están formal e informalmente ligadas a las estructuras de la contratación pública.

Sistema de indicadores

10. El sistema de indicadores de la MAPS se describe en detalle en la Sección III. “Evaluación de los sistemas de contratación pública”. El sistema descansa en cuatro pilares: i) el marco legal y de políticas existente que regula la contratación en el país; ii) el marco institucional y la capacidad de gestión; c) el funcionamiento del sistema y la competitividad del mercado nacional, y iv) la rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación.
11. Cada pilar tiene un número de indicadores y subindicadores a ser evaluados. En total, el sistema de indicadores comprende 14 indicadores y 55 subindicadores que, en conjunto, presentan los criterios para comparar el sistema con los principios establecidos. Los indicadores se expresan en términos cualitativos y/o cuantitativos, según sea el caso. El gráfico 1 que se encuentra a continuación ilustra la estructura general de la MAPS.

Gráfico 1. Panorama general de la MAPS.



12. Los indicadores suelen referirse a la ley de contratación y al marco legal. La referencia a la ley de contratación se relaciona con el instrumento legal supremo que rige la contratación pública en el país. La forma o naturaleza de la ley suprema varía según el país, en función de su sistema jurídico (derecho común, derecho civil, etc.) y de la tradición.³ En general, este documento supone la existencia de un instrumento legal supremo, y luego abarca la regulación que ofrece una interpretación jurídica más detallada y procedimientos detallados para su administración. En algunas instancias, las obligaciones legales relacionadas con la contratación pública pueden incluso derivarse de la membresía a asociaciones o tratados internacionales y/o regionales. Otras leyes nacionales, incluidas las de presupuesto, obras públicas o competencia, también pueden imponer obligaciones que guíen la contratación pública. El conjunto completo de instrumentos legales relacionados con la contratación pública se denomina “marco legal”.

Aplicación de los indicadores

13. Cada indicador y subindicador está precedido por un breve texto que explica aquellos aspectos que el subindicador pretende evaluar y describe la naturaleza e importancia del elemento en cuestión. Este breve texto apunta a guiar al evaluador hacia los aspectos relevantes a ser revisados y a los principios o estándares específicos. Los criterios a ser considerados como parte de cada subindicador se resumen luego en un cuadro denominado “Criterios de evaluación”. Los criterios de evaluación establecen la base contra la cual se evaluará el sistema (indicadores cualitativos). Un conjunto de indicadores cuantitativos brinda la oportunidad de sustanciar la evaluación de varios subindicadores tomando en cuenta datos relacionados con el desempeño.

³ Algunos países tienen leyes y otros pueden tener actas, decretos, circulares o regulaciones.

14. Cada subindicador debe ser evaluado usando el siguiente enfoque de tres pasos:
- i) Revisión del sistema aplicando los criterios de evaluación expresados en términos cualitativos.
 - ii) Revisión del sistema aplicando un conjunto definido de indicadores cuantitativos.⁴
 - iii) Determinación de brechas sustantivas o materiales (análisis de brechas).

Paso 1: Revisión del sistema aplicando los criterios de evaluación expresados en términos cualitativos

15. El paso 1 de la evaluación se basa en la revisión cualitativa del marco regulatorio y de políticas existentes, así como también en arreglos institucionales y operativos, para determinar si se ha alcanzado o no el estándar descrito. Algunos indicadores no son susceptibles de evaluación mediante evidencia dura (es decir, hechos y cifras), y esto puede requerir encuestas o entrevistas con los participantes/partes interesadas afectadas, entre ellos: asociaciones profesionales, representantes de la sociedad civil, medios independientes o periodistas de investigación reconocidos y respetados, y funcionarios del gobierno, como se señala en esta guía.
16. Un informe narrativo debe proporcionar información relacionada con esta comparación (situación actual frente a criterios de evaluación) y acerca de los cambios que se pueden encontrar en el camino. Este informe permite que los evaluadores analicen las fortalezas y debilidades del sistema.

Paso 2: Revisión del sistema aplicando un conjunto definido de indicadores cuantitativos

17. El Paso 2 de la evaluación se enfoca en la aplicación de un conjunto (mínimo) de 15 indicadores cuantitativos. Estos están íntimamente relacionados con las prácticas de contratación prevalentes en el país y por lo tanto se les suele llamar indicadores de desempeño. Los indicadores cuantitativos son útiles para exhibir resultados, por ejemplo mediante el examen de una muestra de transacciones de contratación y otra información relevante que se considere representativa del desempeño del sistema.
18. El informe narrativo debe proporcionar los hallazgos detallados de este análisis. En países donde los datos necesarios no están disponibles o no son confiables, las circunstancias deben especificarse en el informe narrativo.
19. Los indicadores cuantitativos no suelen compararse con estándares establecidos como punto de referencia, pero el país puede utilizarlos para definir líneas de base, establecer objetivos nacionales y medir los avances en el tiempo. Para uso opcional, si se considera apropiado, se recomiendan otros indicadores cuantitativos (referirse a “Indicadores cuantitativos recomendados”).

Paso 3: Análisis y determinación de brechas sustantivas o materiales (análisis de brechas)

20. Los hallazgos de la evaluación se analizan e interpretan con más detalle (Paso 3) e identifican las áreas que presentan brechas sustanciales o materiales y requieren acciones para mejorar la calidad y el desempeño del sistema.
21. Una brecha sustantiva o material tiene lugar cuando se encuentra cualquiera de las siguientes situaciones:
- El sistema no cumple con los criterios establecidos, o
 - Falta alguno de los elementos esenciales del indicador (por ejemplo, independencia, objetividad, oportunidad), o
 - Hay suficiente evidencia de que una disposición del marco legal/regulatorio no funciona como debería (es decir, hay evidencia fáctica o un resultado concluyente que surge de las entrevistas o del análisis de las prácticas de contratación).

⁴ Los flujos de trabajo para los pasos 1 y 2 pueden organizarse de forma paralela.

22. Para corroborar las brechas identificadas en los Pasos 1 y 2 de la evaluación, debe realizarse un análisis más profundo. Esto puede lograrse mediante una revisión cualitativa más integral de las situaciones existentes y/o a través de un análisis ampliado de las prácticas de contratación pública (es decir, incrementando el tamaño de la muestra de casos de contratación analizados).
23. Si así se comprueba, el subindicador debe señalarse claramente indicando que exhibe una “brecha sustantiva” para demostrar la necesidad de llevar a cabo acciones adecuadas para mejorar la calidad y el desempeño del sistema. Cualquier análisis más profundo que se efectúe debe hacerse patente en el informe de evaluación para asegurar la consistencia y comparabilidad de las evaluaciones. Las conclusiones y evidencia adicionales deben reflejarse en el reporte.
24. En caso de que el evaluador identifique causas que puedan impedir las acciones adecuadas para mejorar el sistema de contratación pública, se les debe asignar “una bandera roja”. Estas deben resaltar cualquier elemento que impida de manera significativa el logro de las consideraciones principales de contratación pública y que no puedan mitigarse de forma directa o indirecta. Puede ser que dichas causas se encuentren fuera de la esfera de la contratación pública, por ejemplo:
 - Los evaluadores/el gobierno no llegan a un acuerdo sobre los resultados de la evaluación (por ejemplo, brechas sustantivas), u
 - Otras leyes o acuerdos regionales/internacionales imponen obligaciones contrarias, o
 - Existen otras causas que impiden la mejora apropiada del sistema de contratación pública (por ejemplo: economía política, jurisdicción, interdependencia de problemas/complexidad, etc.).

Límites para la aplicación de los indicadores

25. Por sí solos, los indicadores no pueden dar una imagen completa del sistema de contratación, que por su misma naturaleza es complejo. Los indicadores deben verse como un vehículo que se utiliza para identificar en términos amplios las fortalezas y debilidades del sistema. Sirven también como apoyo para un análisis más profundo que será llevado a cabo por el evaluador.
26. La aplicación de los indicadores permite que el evaluador realice juicios profesionales. La subjetividad debe reducirse a un mínimo para garantizar que las evaluaciones emprendidas por distintos evaluadores mantengan una coherencia y comparabilidad razonables a los propósitos del análisis. Este es uno de los objetivos principales de la metodología y de esta guía. Además, el evaluador debe tener en mente que no existe un modelo único de sistema de contratación y que se han ido desarrollando diferentes modelos alrededor del mundo, que pueden funcionar bien dentro de un determinado entorno político, institucional o cultural pero no en otros.
27. La decisión acerca del alcance para la medición del desempeño y la recolección de datos debe ser específica para cada país y estar basada en la disponibilidad de los datos y de los objetivos del país. La decisión debe considerar tanto el costo-efectividad como la sostenibilidad de la recolección y el análisis de datos de modo de asegurar el monitoreo de largo plazo del desempeño de la contratación.
28. La aplicación del Indicador 9 incluye un análisis de casos de contratación seleccionados (“casos de muestreo”). Uno de los pasos más importantes en la planeación de la evaluación es considerar cuidadosamente el muestreo de casos que serán evaluados. Esta revisión seleccionada de acciones de contratación ofrece un medio adicional de evaluación, al tiempo que reconoce que una muestra siempre representa una percepción seleccionada de realidad y nunca la realidad en su totalidad. Por ello, la muestra debe brindar suficiente información para llegar a las conclusiones que puedan ser consideradas como válidas en conjunto. Las estrategias de muestreo y los tamaños de muestreo deben considerarse cuidadosamente, y la representatividad y el nivel de certeza deben estar claramente definidos. Dependiendo de las circunstancias y de los objetivos estratégicos del país, el muestreo puede, por ejemplo, enfocarse en los organismos de mayor gasto o, alternativamente, a lo largo de diferentes niveles de gobierno para cubrir diversas entidades nacionales y subnacionales. Los detalles del enfoque deben ser publicados en el informe de evaluación.

29. Todos los indicadores cuantitativos deben alinearse con los datos de contratación requeridos en las evaluaciones basadas en la Metodología del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) (Indicador de Desempeño de PEFA PI-24)⁵ para efectos de facilitar la coherencia en las evaluaciones y formulación de políticas.

⁵ Marco de Medición del Desempeño del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés) (2016): PI-24 (www.pefa.org).

Proceso de Evaluación

Planificación y preparación de l' evaluación

30. Se necesita una planificación avanzada para delimitar y programar la evaluación de forma adecuada, definir los arreglos de gestión, establecer el equipo de evaluación, arreglar la recolección de la información requerida e identificar a las partes interesadas que se entrevistará o encuestará. La planificación anticipada es especialmente importante si la evaluación será patrocinada conjuntamente por el gobierno y las partes externas interesadas. La planificación permitirá la coordinación del trabajo y llegar a acuerdos sobre aspectos críticos de la evaluación. Las revisiones de pares, de las cuales participen otros gobiernos, organismos u organizaciones internacionales relevantes en el ejercicio de evaluación, pueden complementar un ejercicio de MAPS. Si una evaluación debe ser conducida o no bajo revisión de pares, o si debe involucrar otros mecanismos de aseguramiento de la calidad por parte de terceros (por ejemplo, por la Secretaría de la MAPS) también debe decidirse con antelación.
31. Para asegurar un proceso de evaluación basado en la demanda, el país debe preparar una nota conceptual que cubra las siguientes cuestiones:
 - ¿Cuál(es) son el(los) objetivo(s) principal(es) de hacer una evaluación MAPS?
 - ¿Hay temas específicos en los cuales centrarse?
 - ¿Qué partes del gobierno es necesario cubrir?
 - ¿Qué partes de la metodología MAPS (herramienta central/módulos complementarios) es necesario aplicar para obtener los resultados deseados?
 - ¿Quién lidera la evaluación y cuáles son los diferentes roles de los miembros del equipo de evaluación?
 - ¿Ha habido una evaluación MAPS con anterioridad? ¿Cuáles fueron sus resultados?
 - ¿Hay otras evaluaciones relacionadas con la contratación pública disponibles (como informes de evaluación PEFA, análisis de economía política, etc.)?
 - ¿Qué fuentes de información están disponibles para recopilar la información requerida?
 - ¿Qué indicadores cuantitativos se usarán para medir el desempeño?
 - ¿Quiénes son las partes interesadas clave que deberían involucrarse en la evaluación?
 - ¿Hasta qué punto debe la evaluación incluir la revisión de casos reales de contratación (véase el Indicador 9)?
 - ¿Cómo se diseñará la muestra y qué organismos se incluirán?
 - ¿Cómo se validarán los hallazgos y cómo se discutirán las recomendaciones? ¿Se involucrará a pares/expertos externos para la revisión de la evaluación (referirse al párrafo 39)?
 - ¿Cómo se comunicarán/publicarán y utilizarán los resultados de la evaluación?
 - ¿Cuánto tiempo, apoyo externo y presupuesto se necesitará?
32. El gobierno puede demostrar un compromiso político de alto nivel estableciendo arreglos de fuerte liderazgo para la evaluación. Para garantizar la cooperación y apertura inter-departamental, el gobierno debe considerar la creación de un Comité Directivo de la Evaluación MAPS de duración limitada.
33. Identificar un equipo calificado de evaluadores es crucial para la credibilidad y confiabilidad del ejercicio. Preferiblemente, los evaluadores deben ser profesionales de contratación pública experimentados, con amplios conocimientos de los aspectos legales, institucionales y operativos de la materia, y en prácticas internacionales aceptadas en contratación. Deben estar bien informados acerca del uso recomendado de la herramienta para mejorar el entendimiento compartido e impulsar la coherencia en su aplicación. Si los evaluadores son externos al gobierno, deben trabajar con un equipo de contraparte del gobierno para que se facilite el acceso a la información y al apoyo logístico. Los evaluadores deben estar libres de conflictos de intereses que pudieran surgir de roles actuales o previos.
34. Las reformas exitosas dependen del compromiso activo y apropiado de las partes interesadas a lo largo de todo el proceso. En los estadios iniciales de la evaluación, las partes interesadas deben comprometerse a través de una comunicación adecuada (sobre objetivos, alcance, proceso, calendarios, organismo líder, etc.) y entrevistas dirigidas. El “Análisis del contexto país” ayudará a identificar a las partes interesadas clave que estén formal e informalmente

ligadas a las estructuras de contratación pública del país.

35. Se recomienda que se vean comprometidas las siguientes categorías de partes interesadas: la autoridad encargada de la evaluación (normalmente se trata de la autoridad regulatoria, ministerio o centro de gobierno), órgano normativo/regulador de contratación, organismos a cargo de la revisión administrativa, número seleccionado de entidades contratantes, representantes del sector privado (incluido el sector bancario involucrado en el financiamiento de proyectos de inversión del sector público) y de la sociedad civil, autoridades responsables del presupuesto/pagos/controles internos, autoridades de auditoría, organismos anti-corrupción, socios internacionales comprometidos en el país, instituciones de capacitación, órganos profesionales de contratación, academia, instituciones de investigación y medios de comunicación.

Realización de la evaluación

36. La evaluación debe hacer claros sus objetivos, identificar la situación actual y comprometer a las partes interesadas clave.
37. La evaluación debe seguir un calendario claro y estar estructurada en los siguientes pasos: recolección de datos, análisis de los hallazgos (determinación de fortalezas y debilidades) y, si aplica, despliegue de recomendaciones para una estrategia de reforma priorizada orientada a hacer frente a las debilidades identificadas.

Validación de los hallazgos

38. Para asegurar que el proceso de evaluación sea válido y creíble, se recomienda que se realice un ejercicio de validación que comprometa a las partes interesadas clave. El ejercicio de validación proporciona una oportunidad para establecer acuerdos acerca de los hallazgos de la evaluación, prioridades de reforma, y sobre una estrategia compartida para afrontar las debilidades clave del sistema.
39. Un enfoque de control de calidad más robusto implica una revisión de cumplimiento con el proceso de evaluación y el informe de evaluación con la metodología MAPS y la revisión de calidad de los resultados de evaluación por parte de la Secretaría MAPS y un Grupo Asesor Técnico que esta coordine. Este mecanismo de aseguramiento de calidad más comprehensivo ha sido diseñado para permitir la certificación externa de las evaluaciones MAPS.⁶

Informe de la Evaluación

40. Una de las principales metas de realizar una evaluación basada en la metodología provista en este documento es brindar a los países una herramienta que pueda utilizarse para formular reformas para la mejora de sus sistemas nacionales de contratación pública y alinearlos con las buenas prácticas aceptadas en el ámbito internacional. El proceso de evaluación también proporciona una oportunidad única de aprender y crear capacidad tanto para los gobiernos como para los socios. Un informe analítico narrativo resulta útil para los gobiernos involucrados y sus socios externos interesados en apoyar y fortalecer los programas. Un informe de esta naturaleza provee un contexto para la evaluación y contiene la evaluación del evaluador acerca de todo el sistema y del estado de los avances de los elementos individuales evaluados.
41. Se sugiere el siguiente esquema para el informe:
 - Un resumen ejecutivo del informe que muestre un panorama de los resultados de la evaluación teniendo en cuenta los cuatro pilares mencionados en el párrafo 10. El resumen ejecutivo debe resaltar las fortalezas y debilidades del sistema, su importancia relativa, los principales riesgos identificados y sus probables consecuencias para la eficiencia del sistema.

⁶ Para mayores detalles referirse a www.mapsinitiative.org.

- Una sección introductoria que presente los antecedentes de la evaluación, su alcance y naturaleza, las limitaciones a las que se enfrentaron al realizar la evaluación y cualquier otro asunto esencial para poder comprender el contexto y las circunstancias en que se realizó la evaluación.
- Una sección que describa el contexto de país (véase SECCIÓN II “Análisis del contexto país” para más detalles) que incluya:
 - i) una breve descripción de los aspectos más relevantes de la situación política, económica y geoestratégica del país;
 - ii) el sistema de contratación pública y su relación con los sistemas de gestión de finanzas públicas y gestión pública;
 - iii) los objetivos de política nacional con foco en las cuestiones que influyen en la contratación pública; y
 - iv) la reforma del sistema de contratación pública, lo cual abarca la propiedad del gobierno, las prioridades de reforma, las partes interesadas clave, los incentivos y desafíos que pueden influenciar el éxito de las reformas.
- Una sección que aborde los hallazgos de la evaluación con respecto a cada uno de los pilares e indicadores. Esta sección también deberá describir cualquier programa o iniciativa que el gobierno esté implementando o que se encuentre en un estado avanzado de consideración. Cuando corresponda, deberá incluir su idoneidad para recibir apoyo por parte de socios internacionales. Finalmente, la sección deberá describir cualquier progreso logrado o la falta de avances, o alternatively cualquier deterioro del sistema desde la última evaluación.
- Una sección sobre la evaluación de las debilidades destacadas en el sistema de contratación pública, clasificadas por categorías del riesgo que dichas debilidades pueden representar para el sistema, y sugerencias acerca de cómo mantener estos riesgos a un nivel aceptablemente bajo.⁷ Estas recomendaciones podrían constituir el fundamento de una reforma con sus prioridades para atender las debilidades identificadas en el sistema.
- Cuando el informe exceda la mera evaluación del sistema y abarque la propuesta de un plan de acción o una estrategia de reforma, se deben agregar al informe los capítulos y secciones relevantes a (véase más adelante la sección sobre planificación estratégica y monitoreo para preparar las reformas).
- Una sección del informe deberá presentar un recuento de los pasos dados para validar los hallazgos de la evaluación y describir cualquier otro elemento que pueda tener un impacto en la calidad de la misma, tales como las referencias sobre los evaluadores, el marco temporal disponible para la evaluación, las fuentes de información, etc.
- Los resultados detallados de la evaluación deben anexarse, así como cualquier evidencia que documente los hallazgos. Las áreas (subindicadores) que exhiban menos que el logro completo o menos que el logro sustancial, de acuerdo con el estándar descrito, y que requieran las acciones adecuadas para mejorar la calidad y el desempeño del sistema deben ser claramente señaladas.⁸

Planificación Estratégica y Monitoreo para Preparar las Reformas

42. Los hallazgos de la evaluación fundamentan el proceso de planificación estratégica para una futura reforma del sistema de contratación pública o desarrollo del sistema. Luego de la evaluación, se debe desarrollar el pensamiento estratégico para aclarar la visión, las metas y el marco temporal para mejorar el sistema de contratación pública. El plan estratégico subsiguiente debe tener esto en cuenta y diseñar un rango de posibles soluciones e indicar la forma en que éstas deben llevarse a cabo.

⁷ Deben tomarse en cuenta las distintas dimensiones de los riesgos por ejemplo, riesgos fiduciarios, riesgos de desarrollo y riesgos reputacionales. Los riesgos pueden clasificarse de acuerdo con las siguientes categorías: alto, mediano o bajo; o, de otro modo: alto, sustancial, moderado, bajo, de acuerdo con el sistema de clasificación de riesgos que se aplique en el país. La clasificación debe basarse en las dimensiones estándares de ocurrencia (probabilidad) y la severidad de las consecuencias (impacto).

⁸ Se encuentra en preparación una herramienta de evaluación electrónica para facilitar la recolección de datos, el análisis y la documentación de resultados detallados de las evaluaciones, incluidos los documentos de apoyo.

43. La estrategia debe ser realista, estar alineada a otras iniciativas de reforma, asegurar un equilibrio de perspectivas, e incluir una buena combinación de “ganancias rápidas” así como también iniciativas de mediano y largo plazo. Se debe desarrollar un plan estratégico para apoyar una implementación eficaz. Esto incluye asignar roles y responsabilidades, definir los procesos de cambio, distribuir recursos, trazar calendarios, esbozar un marco de resultados, lograr acuerdos de monitoreo y evaluación, y elaborar y divulgar un documento de planificación estratégica.
44. El conjunto de indicadores aplicados en la evaluación MAPS podría conformar una base útil para construir el marco de resultados para las reformas de contratación pública. Deben identificarse algunos indicadores de alto nivel relacionados con los objetivos estratégicos de la reforma. Además, los indicadores para cualquiera de las iniciativas incluidas como parte del plan estratégico de la reforma deben identificarse en dos y hasta tres niveles: productos, resultados e impacto.
45. Cada indicador necesita una línea de base y una meta. La línea de base se utiliza como punto de partida para medir los avances. Las metas pueden ser de corto, mediano o largo plazo, con hitos intermedios. El monitoreo de los avances debe permitir el perfeccionamiento de las iniciativas y potencialmente el diseño de nuevas iniciativas para encarar las necesidades cambiantes.
46. Debería hacerse una actualización completa de la evaluación MAPS cuando se den cambios importantes en la legislación u otros elementos sustanciales del sistema sufran modificaciones y/o afecten el desempeño del sistema (bien sea de forma positiva o negativa).

Información Adicional y Apoyo

La Secretaría MAPS

47. La Secretaría MAPS brinda apoyo, a solicitud, a todos los usuarios de la metodología MAPS, incluidos:
 - asesoría a los equipos de país para la planificación y gestión de una evaluación MAPS, incluida una revisión de calidad de las notas conceptuales y los términos de referencia para las evaluaciones MAPS;
 - asesoría a los equipos de evaluación MAPS acerca de la metodología MAPS;
 - revisión de calidad de los informes de evaluación MAPS (en colaboración con el Grupo Técnico Asesor de MAPS), para la certificación de las evaluaciones que cumplan con los estándares de calidad señalados.
48. Más información, modelos y guías sobre cómo aplicar la metodología MAPS y transformar los sistemas de contratación pública se encuentran en www.mapsinitiative.org.

SECCIÓN II – ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE PAÍS

Objetivo y Alcance

Esta sección tiene por objeto garantizar que la evaluación MAPS se base en una mejor comprensión del contexto en el que operan las instituciones públicas de compras y otras partes interesadas en un país determinado. Durante la evaluación y al elaborarse las respuestas a estas conclusiones, se puede considerar el entorno político e institucional para asegurar que las reformas reflejen las necesidades de los países.

Para garantizar una óptima eficiencia, este análisis a nivel macro debe ser breve. Debe basarse en información de fácil acceso y en los datos existentes, y centrarse en un número limitado de factores potencialmente importantes para la reforma del sistema de contratación pública. Estos factores son: i) la situación política, económica y geoestratégica del país; ii) las relaciones entre el sistema público de contratación y la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de gobernanza pública; iii) los objetivos de política nacional que afectan a la contratación pública; y iv) el ambiente de la reforma de contratación pública.

El análisis del contexto debe ofrecer un examen exhaustivo de las principales partes interesadas que se encuentran formal e informalmente ligadas a la estructura de las compras públicas. Esto ayudará a atraer a los interesados a formar parte de la evaluación y de los futuros procesos de reforma. La participación de las partes interesadas, en general, ayuda a entender cómo los intereses, incentivos, valores e ideas son moldeados por reglas formales e informales y, finalmente, podrá apoyar el desarrollo y la priorización de acciones que sean factibles y realistas de poner en práctica.

La información contextual reunida en esta etapa también puede utilizarse para asegurar una aplicación específica de la herramienta MAPS. Por ejemplo, identificar los objetivos de las políticas nacionales y los principales retos ayuda a definir el alcance de evaluación MAPS, en particular para la potencial aplicación de módulos complementarios.

Estructura

El análisis del contexto de país debe estructurarse de la siguiente forma: ⁹

Análisis del Contexto de País

1. Situación política, económica y geoestratégica del país

- i) Estructuras económicas (por ejemplo, población, nivel de ingreso nacional, recursos de que dispone el gobierno vs. deuda, ubicación geográfica, situación geopolítica, principales desafíos para el crecimiento y desarrollo)
- ii) Estructuras políticas, naturaleza del sistema de gobernanza política (por ejemplo, tipo de gobierno, historia/legados en la forma de gobierno, federalismo vs. centralización/roles del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales, características distintivas de la asignación del poder político, grupos marginados, niveles de delincuencia e informalidad, aspectos de fragilidad o conflicto, nivel de percepción de la corrupción, etc.)¹⁰
- iii) Obligaciones internacionales (por ejemplo, tratados y membresías internacionales/regionales, incluida la información sobre afiliaciones pendientes/potenciales)

2. Sistema de contratación pública y su relación con la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de gestión pública

- i) Naturaleza y alcance de la contratación pública (por ejemplo, contratación como proporción del gasto PIB/gobierno)
- ii) Instituciones clave (formales e informales) y su papel en el funcionamiento del sistema de contratación, incluidos los controles
- iii) Mapeo de actores externos clave, formal e informalmente ligados a las estructuras de contratación pública, sus intereses y sus senderos para la participación

3. Objetivos de política nacional y metas de desarrollo sostenible

- i) Iniciativas de reforma general con un enfoque sobre las cuestiones que influyen en la contratación pública
- ii) Objetivos complementarios de política

4. Reforma de contratación pública

- i) La reforma de la contratación pública en el pasado (breve historia/legados; lecciones aprendidas)
- ii) Prioridades en materia de contratación pública, políticas, estrategias y metas/objetivos y sus vínculos con el sector público/el gobierno/otras reformas relacionadas
- iii) Incentivos que puedan impulsar reformas; desafíos que puedan afectar el éxito de las mismas.

⁹ Para mayor información acerca de cómo llevar adelante un análisis político-económico/de contexto, consúltese PNUD (2012), Institutional and Context Analysis: Guisante Note, disponible en el enlace: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/Institutional_and_Context_Analysis_Guidance_Note/; y ODI (2005), Analytical Framework for Conducting Political Economy Analysis in Sectors, disponible en el enlace: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf>.

¹⁰ La fragilidad puede ir más allá de la categoría de “Estados frágiles”. La OCDE ha definido las siguientes cinco dimensiones: i) violencia (sociedades pacíficas); ii) acceso a la justicia para todos (incluido el control de la corrupción); iii) instituciones efectivas, responsables e inclusivas; iv) bases económicas, y v) capacidad de adaptación a los shocks y desastres sociales, económicos y ambientales. (OCDE (2015), States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions, París: OCDE; disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227699-en>).

Fuentes de Información

A continuación, se detalla la lista de fuentes de consulta:

- Estadísticas nacionales (por ejemplo, Ministerio de Finanzas, etc.)
- Planes nacionales de desarrollo
- Índices por ejemplo: proyecto Doing Business (Banco Mundial), Panorama del gobierno (OCDE), Clasificaciones de país (Banco Mundial y otros), tasas de crecimiento del PIB, Índice de Percepción de la Corrupción, Informe de la Competitividad Global (Foro Económico Mundial), Índice de Desarrollo Humano (Naciones Unidas), etc.
- Bases de datos de membresías y tratados internacionales (por ejemplo, el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT)/Acuerdo sobre la Contratación del Sector Público (GPA); OCDE; organizaciones regionales y acuerdos de comercio; signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, etc.)
- Estudios/evaluaciones previos.
- Entrevistas con fuentes o expertos relevantes; analistas en los medios de comunicación.

SECCIÓN III - EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Pilar I. Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas

El Pilar I evalúa el actual marco legislativo, regulatorio y de políticas de la contratación pública. Identifica las reglas y los procedimientos formales que rigen la contratación pública, y evalúa cómo se comparan con los estándares internacionales. La puesta en práctica y el funcionamiento de este marco constituyen el tema de los Pilares II y III. Los indicadores del Pilar I abarcan la evolución reciente y las innovaciones cada vez más utilizadas para imprimir mayor eficiencia a la contratación pública. El Pilar I también considera las obligaciones internacionales y los objetivos de política nacional para garantizar que la contratación pública esté a la altura de su importante papel estratégico y contribuyan a la sostenibilidad.

El Pilar I se refiere a cuatro elementos del marco legislativo, regulatorio y de políticas:

- i) el instrumento jurídico supremo que rige la contratación pública (leyes, actos, decretos)
- ii) los reglamentos y otros instrumentos que son de carácter más administrativo
- iii) las disposiciones relacionadas con la contratación en otras leyes nacionales (por ejemplo, leyes que rigen las asociaciones público/privadas y adjudicaciones, de comercio y de competencia, de acceso a la información, contra la corrupción, de resolución alternativa de controversias, de empresas estatales, etc.)
- iv) las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales para asegurar la consistencia y la coherencia de políticas.

Indicador 1. El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.

El indicador abarca los diferentes instrumentos legales y regulatorios establecidos a distintos niveles, desde el nivel más alto (leyes, reglamentaciones, decretos nacionales, etc.) hasta la reglamentación detallada, los procedimientos y los documentos de licitación formalmente utilizados. Este indicador se desglosa en 12 subindicadores (a-l) que son evaluados de forma individual.

Subindicador 1(a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

El propósito de este subindicador es determinar lo siguiente: i) la estructura del marco regulatorio que reglamenta la contratación pública; ii) su cobertura, y iii) el acceso del público a las leyes y reglamentaciones.

Los evaluadores deben evaluar la idoneidad de la estructura del marco legal, su claridad y el orden de precedencia de los diferentes instrumentos. En el marco legal es importante que se marque diferencia y se distinga entre leyes, reglamentaciones y procedimientos y que se verifique la existencia de un orden de precedencia firmemente establecido a fin de minimizar las incoherencias en su aplicación. Los instrumentos que se encuentran en un nivel más elevado normalmente deben ser menos detallados y más estables puesto que su modificación exige niveles más altos de autoridad. Por eso, cuanto más alto se ubique una disposición en la jerarquía del marco legal, más estable será. Esto significa que los instrumentos de nivel inferior deben ser elegidos para regular procedimientos más detallados de implementación, que requieran cierta flexibilidad (por ejemplo, umbrales).

Los evaluadores también deben evaluar en qué medida se aplica el marco legal a todas las contrataciones a las que se destinan fondos públicos (bienes, obras y servicios, incluidos servicios de consultoría). Además, el evaluador debe determinar la medida en que la legislación nacional se aplica a todos los organismos públicos, y gobiernos y entidades subnacionales, cuando los fondos del presupuesto nacional se utilizan ya sea directa o indirectamente.

Un aspecto particular a evaluar es si las leyes o reglamentos excluyen a ciertos organismos, o áreas del gasto público, de las disposiciones de la ley (es decir, el ejército, defensa o gastos similares, empresas autónomas o empresas públicas especializadas, así como empresas de servicios públicos con derechos especiales o exclusivos). Esto también implica evaluar si estas exclusiones se establecen por ley o se pueden hacer de forma administrativa sin supervisión pública. El evaluador también debe analizar si la legislación de contratación pública u otras leyes nacionales apoyan y regulan la contratación de otras formas de provisión de servicios públicos que estén estrechamente relacionadas con la contratación pública, como las alianzas público/privadas (APP), incluidas las concesiones. (Las características específicas se evaluarán en el subindicador 1(l)).

La uniformidad y universalidad de la cobertura contribuyen a hacer predecible el sistema de contratación pública y a lograr ahorros en su operación. El acceso a las reglas y reglamentaciones contribuye a la transparencia, lo que resulta en una mejor contratación.

Las leyes y políticas deben mantenerse en lugares de fácil acceso para el público. Preferiblemente, la información debe ser publicada a través de un portal único en línea y de libre acceso (ver subindicador 7(a)). Si la información se registra principalmente en Internet, el evaluador debe verificar que sea accesible al público y se actualice con regularidad.

Criterios de evaluación

El conjunto de normas legales y reglamentaciones cumple con todas las siguientes condiciones:

- (a) Se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos), y su precedencia está claramente establecida.
- (b) Abarca bienes, obras y servicios (incluyendo servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos públicos.
- (c) Las APPs, incluidas las adjudicaciones, están reguladas.
- (d) Las leyes, reglamentos y políticas actuales se publican y son de fácil acceso para el público, sin costo.¹¹

Subindicador 1(b) - Procedimientos usados para la contratación

Este subindicador evalúa si el marco legal incluye: i) una definición clara de los procedimientos que resultan aceptables para efectuar la contratación y ii) las circunstancias bajo las cuales se considera adecuado cada procedimiento.

El marco legal debe proveer una adecuada gama de métodos de contratación que comprendan procedimientos competitivos y menos competitivos, cuando sea apropiado.¹²

La ley y reglamentos deben definir las situaciones en las que se puede utilizar licitación pública o métodos alternativos de contratación, y asegurarse de que los niveles de justificación y aprobación aceptables estén claramente especificados. La aplicación de los métodos y procesos de contratación debe ser proporcional al valor y a los riesgos de las actividades subyacentes de los proyectos. Esto significa que en los proyectos de contratación con bajo valor o menores riesgos, pueden aplicarse métodos más “ligeros”, como la licitación restringida, la solicitud de cotizaciones, etc., cuando los beneficios de algunos métodos más “pesados” en cuanto a los procesos no son evidentes o necesarios. Si bien el método estándar debe ser la licitación pública (competitiva), la elección del método también debe depender del tiempo que se precise para llevar a cabo el procedimiento y tratar de evitar retrasos.

El uso de las adjudicaciones directas (contratación de una sola fuente) debe ser analizado y deben comprenderse sus

11 PEFA PI-24.3 (1)

12 Por ejemplo, la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública (2011) ofrece términos, definiciones de modelos y procedimientos para las diferentes opciones (consúltense los capítulos II-VII). Cuando se mencionan métodos específicos de contratación en estos documentos, se utilizan los términos establecidos por la CNUDMI.

justificaciones. También es importante entender cómo se utilizan en general las justificaciones para evitar procedimientos más competitivos. Por ejemplo, la urgencia suele ser una excusa para no usar la licitación abierta. Sin embargo, justificar la contratación directa sobre la base de una urgencia sólo debería permitirse en circunstancias excepcionales de un evento catastrófico, cuando exista una necesidad de considerable magnitud, y cuando la utilización de cualquier otro método de contratación sería impracticable debido al tiempo que implica el uso de dichos métodos. No debe utilizarse debido a una mala planificación.

El fraccionamiento de contratos para evitar la competencia abierta debería prohibirse cuando trate de burlar las reglas de la competencia.

El marco legal debe restringir la discreción de los organismos compradores o funcionarios de contratación. Esto debe resultar en un uso mínimo de los métodos de contratación que limitan la competencia.

Criterios de evaluación

El marco legal cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Los métodos de contratación se establecen en forma clara a un nivel jerárquico apropiado, junto con las condiciones correspondientes en las que puede usarse cada método.
- (b) Los métodos de contratación descritos incluyen procedimientos de contratación competitivos y menos competitivos, y proporcionan un rango apropiado de opciones para asegurar el valor por el dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad.
- (c) El fraccionamiento de contratos para limitar la competencia está prohibido.
- (d) Se especifican estándares apropiados para los procedimientos competitivos.

Subindicador 1(c) – Reglas de publicidad y plazos

Este subindicador evalúa si: i) el marco legal incluye requisitos para la publicación de adjudicación de contratos como tema de interés público con el fin de promover la transparencia; ii) existe una publicidad amplia y fácilmente accesible de oportunidades de negocios y sus resultados, y iii) se otorga un plazo adecuados entre la publicación de las oportunidades de negocios y la fecha de presentación consistente con el método y complejidad de la licitación para preparar y remitir las propuestas.

El tiempo entre la publicación del llamado a presentar solicitudes de precalificación (o el llamado a licitación pública) y la presentación de las propuestas depende de la complejidad de la contratación y el nivel de competencia esperado. Si se espera contar con la participación de oferentes extranjeros, deberá tomarse en cuenta este factor. Las leyes y reglamentaciones deben establecer los criterios para fijar el plazo mínimo entre la publicación de la invitación a presentar propuestas y la fecha de cierre para la remisión de las propuestas. Los plazos podrán acortarse en caso de que los avisos de contratación y los documentos de licitación se transmitan de manera electrónica.

Criterios de evaluación

El marco legal cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Exige que las oportunidades de contratación se divulguen públicamente a menos que se justifique explícitamente la existencia de una restricción para las mismas (diríjase al indicador 1(b)).
- (b) La publicación de las oportunidades provee tiempo suficiente (consistente con la metodología, naturaleza y la complejidad de las licitaciones públicas) para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Para cada método de contratación, se definen los plazos mínimos para la presentación de ofertas/propuestas, y dichos plazos se extienden cuando se busca que haya una competencia internacional.
- (c) La publicación de licitaciones abiertas es obligatoria en al menos un periódico de amplia circulación nacional o en un único sitio oficial de Internet, donde se exhiban todas las oportunidades de contratación pública, que sea fácilmente accesible, sin costo ni otras barreras, como las limitaciones tecnológicas.
- (d) El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirles a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas.

Subindicador 1(d) – Reglas de participación

Este subindicador evalúa las políticas que regulan la participación y selección para cerciorarse que no sean discriminatorias. Como principio general, las empresas, incluidas las firmas extranjeras calificadas, no deben ser excluidas de la participación en un proceso de contratación por ningún motivo, salvo la falta de calificaciones, y sólo de acuerdo con reglas claramente especificadas sobre elegibilidad y exclusiones.

Habrán casos en los que el marco legal permita restricciones que requieren la compra o la asociación con firmas locales, o que exijan la inclusión de un contenido mínimo de bienes de producción nacional. Muchos países también permiten preferencias de precios para firmas locales. Esos requisitos o preferencias de contenido local deben ser acordes con las obligaciones internacionales del país (por ejemplo, OMC-GPA, acuerdos de asociación o de libre comercio ratificados por el país). Las preferencias de precio excesivas u otras adjudicaciones para ciertos grupos de oferentes pueden desalentar la competencia efectiva y reducir la eficiencia. El evaluador debe evaluar si las disposiciones son adecuadas y justificadas, y asegurarse que no minen la economía y eficiencia del sistema. El marco regulatorio no debe incluir la obligación de que las empresas extranjeras se asocien con firmas locales o establezcan subsidiarias en el país como condición para poder licitar. Estas condiciones pueden promover la existencia de condiciones de oligopolio o monopolio en lugar de apoyar el desarrollo de la industria local y pueden convertirse en una barrera de facto para la competencia. El registro no debe ser una limitación para participar en los procesos de contratación.

La ley debe contemplar la exclusión de actividades delictivas o corruptas, la eliminación sujeta al debido proceso y la prohibición de relaciones comerciales en casos de actividad delictiva. En particular, las firmas o individuos que hayan recibido una condena con sentencia firme por uno de los siguientes motivos deberán ser excluidos de la participación: involucramiento en una organización criminal; corrupción tal como se define en las leyes nacionales de la autoridad de contratación o del individuo/empresa; fraude; infracciones de carácter terrorista o ligadas a actividades terroristas, o incitación o apoyo o complicidad o intención de cometer ese tipo de delito; lavado de dinero o financiamiento del terrorismo; trabajo infantil, y toda otra forma de trata de personas.

El proceso para la toma de decisiones sobre exclusión administrativa (por ejemplo, falta de cumplimiento en contratos previos, etc.) debe definirse claramente, incluido el proceso para cualquier posible apelación. Deben ordenarse otras exclusiones legítimas (por ejemplo, prohibición de relaciones comerciales por ley o adhesión a sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). Asimismo, puede haber acuerdos internacionales que limiten la participación a los miembros de estos.

La participación de empresas públicas debe regirse por reglas que establezcan un campo de juego equitativo para todos los competidores y no debe darse tratamiento preferencial alguno en forma de subsidios o exenciones tributarias, etc.

El marco legal debe detallar los procedimientos que pueden usarse para evaluar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para realizar un determinado contrato. Esta evaluación se puede realizar como parte de contrataciones específicas o puede iniciarse como un ejercicio separado que se lleva a cabo antes de que se soliciten ofertas completas.

En el caso de las contrataciones de alta complejidad, el recurrir a la precalificación como un proceso separado puede hacer que la contratación sea más eficiente, asegurando que solamente se incluyan los participantes elegibles y calificados. También puede ahorrarse dinero limitando el número de participantes que incurran en el gasto de constituir una oferta integral. La precalificación debe definirse mediante procedimientos que aseguren que no se la utiliza como un método abusivo o tendiente a limitar la competencia mediante la exageración de los requisitos de calificación.

Criterios de evaluación

El marco legal cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Establece que la participación de las partes interesadas es justa y se basa en las calificaciones, de acuerdo con las reglas de elegibilidad y exclusiones.
- (b) Asegura que no haya barreras a la participación en el mercado de contratación pública.
- (c) Detalla los requisitos de elegibilidad y regula las exclusiones por actividades delictivas o corruptas, por exclusión administrativa bajo la ley, sujeta al debido proceso, o la prohibición de relaciones comerciales.
- (d) Establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa.
- (e) Detalla los procedimientos que pueden usarse para determinar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para ejecutar determinado contrato.

Subindicador 1(e) – Documentación de contratación y especificaciones técnicas

Este subindicador evalúa el grado en que el marco legal especifica el contenido de los documentos de contratación para permitirles a los proveedores entender claramente qué se les solicita y cómo se desarrollará el proceso de contratación.

Los documentos de contratación deben contener suficiente información para permitir la presentación de propuestas/cotizaciones/ofertas adecuadas y establecer la base para un proceso de evaluación y adjudicación transparente. Los detalles de los requisitos incluidos en los documentos de contratación deben ser neutrales y si es posible referirse a especificaciones internacionales estándar o a otras normas oficialmente reconocidas que sean en esencia equivalentes a las especificadas. El marco legal debe permitir y fomentar el uso de especificaciones basadas en el producto (funcionales) a fin de promover la innovación, cuando se considere apropiado.

Es importante que los requisitos de contenido para los documentos de contratación sean adecuados para tomar una decisión de adjudicación justa. Aquella información que no se necesite para el proceso no debe solicitarse como parte de la presentación. Los requisitos de información y documentación en exceso se consideran costosos y pueden reducir el nivel de competencia o llevar a la descalificación de posibles oferentes sobre la base de requisitos innecesarios.

Criterios de evaluación

El marco legal cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Establece el contenido mínimo para los documentos de contratación y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con el requerimiento.
- (b) Exige el uso de especificaciones neutrales, citando normas internacionales cuando fuese posible, requiere el uso de especificaciones funcionales, cuando resulte apropiado.
- (c) Requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral.
- (d) Permite que los oferentes potenciales soliciten una clarificación del documento de licitación y requiere que la entidad compradora responda de manera oportuna y comunique la clarificación a todos los oferentes potenciales (por escrito).

Subindicador 1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación

Este subindicador evalúa: i) la calidad y suficiencia de las disposiciones del marco legal con relación a la objetividad y transparencia del proceso de evaluación, y ii) el grado de confidencialidad mantenida durante el proceso para minimizar el riesgo de abuso o influencias indebidas.

Es esencial contar con criterios objetivos difundidos de antemano para asegurar la eficiencia, equidad y transparencia en la evaluación de las propuestas y ofertas. La objetividad significa que hay poco margen para que los evaluadores realicen una interpretación subjetiva de los criterios. No son aceptables los criterios imprecisos (por ejemplo, la adjudicación a la propuesta/oferta más conveniente a los intereses del Estado).

Evaluar y considerar solamente el precio no asegura en todos los casos valor por el dinero. Dicho principio requiere la evaluación de costos y beneficios relevantes, junto con un análisis de riesgos, y atributos no relacionados con el precio y/o los costos del ciclo de vida, según corresponda. Por lo tanto, el marco legal debe permitir el uso de atributos relacionados y no relacionados con el precio y/o la consideración de los costos del ciclo de vida y características medioambientales/sociales, según corresponda en la contratación relevante para asegurar las decisiones basadas en el valor por el dinero.

La entidad compradora requiere identificar a los oferentes que cumplen con los criterios de calificación estipulados en el documento de contratación, de acuerdo con las normas aplicables de elegibilidad y exclusiones. La propuesta/oferta debe responder sustancialmente al requerimiento. El contrato debe adjudicarse al oferente cuya propuesta/oferta haya sido determinada como la que ofrece el precio/costo evaluado más bajo (si precio/costo es el único criterio) o cuya propuesta/oferta haya sido determinada como la mejor propuesta/oferta evaluada sobre la base de los criterios de adjudicación definidos en el documento de contratación.¹³

La capacidad técnica y la calidad suelen ser criterios clave para la selección en un gran número de procesos de contratación, lo cual incluye contrataciones complejas, infraestructura, acuerdos marco y servicios de consultoría. Mientras que las calificaciones técnicas pueden evaluarse mediante un examen de aprobado/desaprobado, en algunos casos se considera necesaria una evaluación de calificación técnica con puntaje contra los criterios establecidos, a fin de seleccionar la propuesta más ventajosa. La ley debe especificar cómo se habrá de considerar este aspecto. La ley también debe detallar las condiciones que hacen que la selección de servicios de consultoría deba basarse exclusivamente en la capacidad técnica y cuándo son apropiadas las consideraciones de precio y calidad.

Para aquellos casos en los cuales la ley permite una combinación de precio/costo y capacidad técnica u otros requisitos, la ley o los reglamentos deben solicitar que los documentos de contratación establezcan: ii) los factores de ponderación relativos a ser asignados a los criterios y ii) la forma en que se combinan esos criterios. Cuando se utiliza el costeo del ciclo de vida, deben especificarse el método por el cual la entidad contratante determina dichos costos (por ejemplo, consi-

13 Algunos marcos legales usan el término “oferta económica más ventajosa” (MEAT por sus siglas en inglés).

deración del valor presente neto) y los datos que los oferentes deben proporcionar para efectuar esta determinación. El marco regulatorio debe prohibir el uso de evaluaciones y de criterios de adjudicación distintos de aquellos establecidos en los documentos de contratación.

La confidencialidad y la reglamentación de las comunicaciones con los periodos de planificación, selección y evaluación son necesarias para evitar el abuso y la excesiva o indebida interferencia en el proceso. Las aclaraciones correspondientes se realizan durante el período anterior a la convocatoria y al de la convocatoria. El período de evaluación comprende el lapso que va desde la finalización de la apertura de ofertas/propuestas hasta el punto en el cual se decide y anuncia la adjudicación del contrato.

La información relacionada con el proceso de evaluación y sus resultados pueden divulgarse a las partes interesadas cuando se termina la evaluación. Deben existir reglas de divulgación que protejan la información proporcionada por los oferentes que tenga que ver con patentes o marcas registradas o que sea comercial o financieramente sensible.

Criterios de evaluación

El marco legal exige que:

- (a) Los criterios de evaluación sean objetivos, relevantes para el objeto del contrato y especificados con precisión por adelantado en los documentos de contratación, de modo que la decisión de adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos.
- (b) Se permita el uso de los atributos relacionados con el precio y no relacionados con el precio y/o las consideraciones de los costos del ciclo de vida en tanto sean apropiados para asegurar la toma de decisiones objetivas y en concordancia con el valor por el dinero.
- (c) La evaluación de propuestas para servicios de consultoría otorgue la importancia adecuada a la calidad, y que estén definidos procedimientos y metodologías claros para la evaluación de la capacidad técnica.
- (d) La forma en que se combinan los criterios de evaluación y se asignan los factores relativos debe estar claramente definida en los documentos de contratación.
- (e) Durante el período de evaluación, la información relativa al examen, a las explicaciones y a la evaluación de ofertas/propuestas no se divulgue a los participantes o a otras personas que no estén involucradas oficialmente en el proceso de evaluación.

Subindicador 1(g) – Presentación, recepción y apertura de ofertas

Este subindicador evalúa la forma en que el marco legal regula la recepción y apertura de las ofertas.¹⁴ La apertura pública de las ofertas es una manera de aumentar la transparencia de un proceso de licitación pública. En casos en los que la ley dictamina la apertura pública, se debe permitir que asistan los oferentes o sus representantes, así como también otros con un legítimo interés en el resultado (por ejemplo, representantes de organismos de la sociedad civil). La apertura realizada inmediatamente después de la fecha límite para la presentación de las ofertas reduce la posibilidad de pérdida o alteración de las propuestas o presentaciones.

La excepción a esta regla puede ser la apertura de presentaciones de precalificación, incluidas las expresiones de interés, o la apertura de las propuestas técnicas para los servicios de consultoría sin precio en cuyo caso, deben abrirse de forma privada, seguida de una simple notificación a todos los participantes de la lista de propuestas.

Las leyes o reglamentaciones deben establecer la información que debe leerse y registrarse para una licitación pública:

- Nombres y direcciones de los oferentes.
- Fecha y condiciones en que fue recibida la oferta (para determinar el cumplimiento de los requisitos formales).
- Precios ofrecidos.

14 En este contexto, el término “licitación” se utiliza de forma intercambiable con los términos “ofertas” o “propuestas”.

- Cualquier retiro o modificación de las licitaciones debidamente presentadas.
- Cualquier oferta alternativa solicitada o permitida (nombre del oferente, precios).

Estos registros deben ser actualizados y puestos a disposición en caso de revisión y auditorías.

La claridad sobre la forma en que se presentan las ofertas es crítica para minimizar el nivel de rechazos de propuestas que de otro modo cumplirían con lo solicitado. Las leyes y las reglamentaciones deben establecer disposiciones claras en este sentido. Por ejemplo deben especificarse la cantidad de copias, el sellado y marcado de las sobres y en el caso de las licitaciones electrónicas los requisitos de seguridad y confidencialidad.

Las ofertas deben mantenerse seguras y confidenciales antes de la apertura de la licitación y hasta después de la adjudicación del contrato. No obstante los requisitos de publicación (véase el subindicador 7(a)), el sistema debe en todo momento tener en cuenta las necesidades legítimas para la protección de secretos comerciales, propiedad intelectual y otras cuestiones de privacidad, así como la necesidad de evitar la divulgación de información que puede ser utilizada por las partes interesadas para falsear la competencia en el proceso de contratación. El marco legal debe incluir definiciones y disposiciones que claramente identifiquen y protejan la información sensible.

Criterios de evaluación

El marco legal contiene disposiciones en relación con las siguientes condiciones:

- Apertura de las licitaciones después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado.
- Se almacenan los registros del proceso de apertura de ofertas y se ponen a disposición para consulta.
- Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas desde antes de la apertura hasta después de la adjudicación del contrato.
- Se prohíbe la divulgación de información sensible específica.
- La modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del gobierno se encuentran bien definidas para evitar un rechazo innecesario de ofertas.

Subindicador 1(h) – Derecho a impugnación y apelación

El propósito de este subindicador es evaluar si el marco legal establece: i) el derecho a impugnar¹⁵ y a apelar las decisiones o acciones; ii) los temas que son posibles de revisión; iii) el plazo para dichas revisiones, y iv) las diferentes instancias del proceso de revisión.

La confianza en un sistema de contratación incentiva firmemente la competencia. Una parte fundamental de ello es el establecimiento del derecho a impugnar las decisiones o acciones, iniciando una revisión de las decisiones de contratación, y de apelar mediante un proceso efectivo y funcionalmente independiente. Aunque la primera revisión la realiza normalmente la entidad adquirente, debe existir un ente de revisión judicial/administrativa que actúe de forma independiente del ente que realiza la compra. Es decir, que no tenga ningún interés directo en el proceso de contratación, que no responda al organismo de contratación, y que idealmente, sea una agencia o entidad independiente.

El marco legal debe contemplar el derecho de un participante en un procedimiento de contratación a impugnar decisiones o acciones provenientes de la entidad compradora. Esto puede hacerse pidiendo una revisión si el(la) participante considera que tiene derecho a reclamar por haber sufrido o poder sufrir pérdidas o daños por supuesto incumplimiento de una decisión o acción de acuerdo con las disposiciones de la ley.

¹⁵ Los términos utilizados en este documento (“impugnación/comentarios” y “mecanismo de apelación”) son intercambiables con los términos utilizados en otros instrumentos de contratación internacional como quejas o protestas y mecanismos o recursos de revisión, respectivamente.

Las solicitudes para una revisión (impugnación) deben presentarse a la institución a cargo¹⁶ dentro de los períodos de tiempo definidos. Si las impugnaciones se refieren a los términos de la solicitud, la precalificación o la preselección, deben hacerse llegar antes de la fecha límite de presentación de las ofertas. Las apelaciones relativas a otras decisiones o acciones deben presentarse antes de la entrada en vigor del contrato de contratación o dentro del período de moratoria que sigue a la notificación de la adjudicación, si procede.

Se requiere que la institución encargada de la revisión tome acciones apropiadas en un plazo definido (por ejemplo, decidir si la aplicación se tomará en cuenta o será desestimada y se suspenderá el proceso de contratación; notificar al demandante y a otros participantes en el proceso de contratación; tomar y emitir su decisión).

El marco legal debe contemplar el derecho de apelar una decisión tras una primera revisión de un organismo independiente (ente de apelaciones) dentro de plazos especificados. Este derecho debe extenderse a los casos en que la institución encargada de la revisión no haya podido emitir una decisión. El organismo de apelaciones debe tener la autoridad para pedir la moratoria del proceso de contratación, desestimar una apelación si determina que no tiene mérito o no fue presentada dentro de los términos establecidos, y tomar y emitir las decisiones apropiadas a las circunstancias. Esto debe incluir la autoridad para confirmar, revertir o revisar una decisión tomada por la entidad compradora, o prohibirle a esta última que siga un procedimiento que no se atiene a las disposiciones de la ley, observando plazos definidos. El marco legal debe especificar la gama de soluciones disponibles de acuerdo con buenas prácticas internacionales¹⁷.

Las apelaciones y las decisiones deben ser públicas por ley y deben publicarse en lugares fácilmente accesibles, preferentemente en una plataforma en línea central dentro de plazos especificados. La publicación de decisiones permite que las partes interesadas estén mejor informadas en cuanto a la consistencia y la imparcialidad del proceso. Las publicaciones deben estar en consonancia con la legislación de protección de información sensible.

Este subindicador está estrechamente vinculado al indicador 13 (eficiencia de mecanismos de apelación).

Criterios de evaluación

El marco legal establece lo siguiente:

- (a) Los participantes del proceso de contratación tienen el derecho a impugnar las decisiones tomadas o acciones emprendidas por la entidad compradora.
- (b) Disposiciones permiten responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano, independiente del organismo de contratación, que tenga la autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones y establecer el derecho a una revisión judicial.
- (c) Normas que establecen las materias que están sujetas a revisión.
- (d) Normas que establecen los plazos para la presentación de impugnaciones y apelaciones, y para emitir decisiones por parte de la institución a cargo de la revisión y del organismo de apelación independiente.
- (e) Publicación de decisiones y solicitudes de apelación en sitios de fácil acceso y dentro de un marco de tiempo especificado, en línea con la legislación que protege información sensible.
- (f) Las decisiones de los órganos de apelación independientes están sujetas a revisiones de más alto nivel (revisiones judiciales).

Subindicador 1(i) – Gestión de contratos

¹⁶ En muchos países, la entidad compradora es responsable de responder a la solicitud de una primera revisión (impugnación). En algunos países, las quejas pueden enviarse directamente al órgano de apelaciones independiente.

¹⁷ Por ejemplo, la Ley Modelo sobre Contratación Pública de la CNUDMI (2011), capítulo VIII. Procedimientos de impugnación, artículo 9, describe una serie de acciones que deben estar a disposición del órgano de apelación.

El propósito de este subindicador es evaluar si el marco legal establece lo siguiente: i) funciones y responsabilidades para la gestión de contratos; ii) métodos para revisar, emitir y publicar las enmiendas del contrato en tiempo y forma; iii) requisitos de pago oportuno; y iv) procedimientos de resolución de disputas que contemplen un proceso eficiente y justo para resolver las controversias durante la ejecución del contrato.

Para asegurar la completa y oportuna ejecución del contrato, en el marco legal y regulatorio se deben definir las siguientes funciones y responsabilidades para la gestión de contratos:

- supervisar la entrega oportuna de los bienes, obras y servicios, incluidos los servicios de consultoría («productos»);
- inspección, control de calidad, supervisión de obras civiles y aceptación final de los productos;
- monitoreo de cláusulas de desempeño contractuales para garantizar normas sociales o ambientales, por ejemplo, cumplimiento de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, aplicación de medidas específicas de gestión ambiental para obras de construcción, etc.;
- revisión, emisión y publicación de enmiendas del contrato;
- examen de las facturas y del procesamiento oportuno de los pagos, incluyendo la administración de garantías; gestión de controversias/terminación de contratos.

El marco legal debe determinar las condiciones para las modificaciones y prórrogas de un contrato de modo que se asegure la economía y se evite la limitación arbitraria de la competencia. El marco legal también debe definir los derechos de los proveedores en caso de retraso en los pagos.

Las controversias durante la ejecución de un contrato son de ocurrencia común. Naturalmente, las controversias pueden resolverse a través de procesos judiciales. Sin embargo, en algunos países los litigios pueden tardar mucho, a veces años, y los costos pueden ser disuasorios. Para evitar retrasos en la resolución de controversias, la política del país debe ser aceptar la resolución alternativa de disputas (ADR, por sus siglas en inglés). Los métodos de ADR se refieren a cualquier medio de resolución de controversias fuera de la sala de audiencias. Dos formas principales de ADR son el arbitraje y la mediación.

Debe existir un marco que contemple una resolución justa y oportuna, incluyendo los procedimientos para hacer cumplir el resultado final de un proceso de resolución de controversias. Por ejemplo, en el país debería haber una ley de arbitraje y la legislación debe ser consistente con prácticas generalmente aceptadas para la neutralidad de los árbitros, el debido proceso, la conveniencia y la aplicabilidad. El país podría aceptar el arbitraje internacional como un recurso natural, según corresponda. He aquí algunos ejemplos propuestos para el cumplimiento del resultado final de un proceso de arbitraje: i) el país es miembro de la Convención de Nueva York sobre la ejecución de laudos de arbitraje internacional; ii) el país cuenta con procedimientos para permitir que el ganador de una controversia busque que se cumplan los resultados recurriendo a los tribunales.

Criterios de evaluación

El marco legal contempla lo siguiente:

- Las funciones para llevar a cabo la gestión de contratos están definidas, y las responsabilidades claramente asignadas.
- Están definidas las condiciones para las enmiendas contractuales, así como para asegurar la economía y no limitar la competencia de manera arbitraria.
- Hay procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato.
- El resultado final de la resolución de una controversia es exigible.

Subindicador 1(j) – Contratación electrónica (e-procurement)

Este subindicador evalúa en qué medida el marco legal aborda, permite y/o exige el uso de medios e instrumentos electrónicos en la contratación pública. Cuanto más sofisticado sea el uso de tecnologías electrónicas, más específicos deberán ser los estándares para asegurar la aplicación coherente de la tecnología, proporcionar acceso libre y completo al sistema, y garantizar la privacidad y seguridad de los datos y la autenticación. El uso de medios electrónicos requiere formatos estandarizados, equipo técnico y arreglos de conexión, además de procedimientos para conceder acceso completo y sin restricciones al sistema electrónico de contratación.

Una parte importante del uso de medios electrónicos en la contratación es el requisito de que los gobiernos informen a los potenciales oferentes qué partes de los procesos se gestionarán de manera electrónica (por ejemplo, disponibilidad de los documentos de contratación, comunicación, presentación de ofertas, adjudicaciones de contratos, facturación y pagos, etc.). El marco legal también debe aclarar si la contratación convencional en papel todavía está permitida, ya sea en paralelo o como una alternativa de los procedimientos electrónicos de contratación.

Criterios de evaluación

El marco legal considera las siguientes disposiciones:

- (a) El marco legal permite o determina soluciones de contratación electrónica que cubren por completo o de forma parcial el ciclo de contratación pública.
- (b) El marco legal asegura el uso de herramientas y estándares que proporcionan acceso irrestricto y completo al sistema, tomando en cuenta la privacidad, la seguridad de los datos y la autenticación.
- (c) El marco legal requiere que se informe a las partes interesadas qué partes de los procesos se manejarán de forma electrónica.

Información adicional: Módulo MAPS sobre e-Procurement.

Subindicador 1(k) – Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos

La capacidad de observar el desempeño de la implementación depende de la disponibilidad de información y de los registros de seguimiento de cada acción de contratación. Esta información también es importante para el funcionamiento de los sistemas de control interno y externo, ya que proporciona la base para la revisión.

Un sistema de salvaguarda de documentos y registros debe cubrir todo el proceso de contratación, incluida la gestión de contratos, y, como mínimo, debe comprender en formato físico o electrónico:

- Notificaciones públicas de oportunidades de contratación.
- Método de contratación, incluyendo justificación.
- Un conjunto completo de los documentos de licitación/selección, con aclaraciones y modificaciones.
- Registros de apertura de ofertas/propuestas.
- Informes de evaluación, incluyendo aclaraciones solicitadas y proporcionadas durante el proceso de evaluación.
- Decisiones acerca de la adjudicación, lo cual debe comprender todos los elementos en que se basa la decisión.
- Notificaciones de adjudicación (si corresponde).
- Impugnaciones formales (solicitudes de revisión y apelación) por parte de los oferentes, y resultados.
- Documentos y enmiendas de contratos finales firmados.
- Variaciones/modificaciones/cambios al contrato.
- Certificados e informes de inspección, control de calidad y aceptación.
- Reclamos y resolución de controversias.
- Pagos.
- Detalles de pago (a pedido del sistema de gestión financiera del país).
- Cualquier correspondencia, notas y minutas de reuniones, incluyendo las negociaciones del contrato (si corresponde).

Debe haber una política de retención de documentos que sea compatible con la ley de prescripción del país para investigar y procesar casos de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría. También debe haber protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros tanto físicos como electrónicos.

Criterios de evaluación

El marco legal contempla lo siguiente:

- (a) Establece una lista completa de registros de contratación y documentos relacionados a las transacciones, incluida la gestión de contratos. Esta debe conservarse a nivel operativo, y debe describir lo que haya disponible para inspección pública, incluidas las condiciones de acceso.
- (b) Existe una política de retención de documentos que es compatible con el plazo de prescripción del país para investigar y procesar los casos de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría.
- (c) Hay protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros (físicos o electrónicos).

Subindicador 1(l) – Principios de contratación pública en la legislación especializada

Numerosos países han adoptado legislación especializada que rige la contratación de entidades que operan en el sector de servicios públicos, como agua, energía, transporte, servicios postales, etc., y/o que regula la selección y adjudicación de los contratos de concesión y otras formas de APP. Este subindicador evalúa si los principios de contratación pública (por ejemplo, procedimientos competitivos, transparencia, equidad, decisiones vinculadas al valor por el dinero) y las leyes relacionadas se aplican a través de toda la gama de provisión de servicios públicos, según corresponda.

Es importante entender las políticas de competencia que se aplican a diferentes sectores, y cuáles son las condiciones específicas para la realización de procesos de contratación pública en estos sectores. Dada la posibilidad de que existan derechos especiales o exclusivos que rijan el suministro o la operación de estas entidades, el mercado en el que operan las mismas puede ser restringido. La gama de métodos de contratación disponibles, la situación en la que se pueden utilizar, los umbrales, las normas de publicidad y plazos, los requisitos de transparencia, la asignación de riesgo, los mecanismos de impugnación y apelación, y otros, pueden regularse de manera específica al sector.

Preguntas similares se aplican a la selección y contratación de adjudicaciones y/u otras formas de APP. El evaluador debe describir la política del gobierno relacionada con las APP y evaluar hasta qué punto los principios y las leyes de contratación pública se aplican en el proceso de crear alianzas con empresas privadas. Se debe describir la legislación/reglamentación alternativa o complementaria. Se deben asignar claramente las responsabilidades para el desarrollo de políticas y el apoyo a la implementación de APP.

Criterios de evaluación

El órgano legal y regulatorio de normas cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Los principios y/o el marco legal de contratación pública se aplican a lo largo de la legislación especializada que rige la contratación por parte de entidades que operan en sectores específicos, como corresponda.
- (b) Los principios y/o leyes de contratación pública se aplican a la selección y contratación de APP, incluyendo las adjudicaciones, como corresponda.
- (c) Las responsabilidades para el desarrollo de políticas y el apoyo para la implementación de APP, incluyendo las adjudicaciones, están claramente definidas.

Para más información: Módulo MAPS sobre APP.

Indicador 2. Reglamentos y herramientas apoyan la implementación del marco legal.

Mediante este indicador se verifica la existencia, disponibilidad y calidad de reglamentos de aplicación, así como de procedimientos operativos, manuales, documentos modelo de contratación y condiciones estándar de los contratos. En una situación ideal, las leyes superiores proporcionan un marco de principios y políticas que reglamentan la contratación pública. Las reglas de menor jerarquía y los instrumentos más detallados complementan la ley, la vuelven operativa, e indican cómo aplicarla a circunstancias específicas. Este indicador está compuesto por cuatro subindicadores (a-d).

Subindicador 2(a) – Implementación de normas que definen procesos y procedimientos

Este subindicador apunta a verificar la existencia, claridad, accesibilidad y el carácter extensivo de las normas que reglamentan la ley y que detallan y aclaran su aplicación. Estas reglamentaciones son un aspecto importante del sistema de contratación ya que proporcionan los detalles que explican y permiten la utilización del marco legal en una variedad de aplicaciones. La reglamentación debe estar disponible para el público en un solo lugar accesible.

Criterios de evaluación

- (a) Hay reglamentos que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre contratación, y no contradicen la ley.
- (b) Los reglamentos son claros, comprensivos y están consolidados como un conjunto de normas de fácil acceso en un único lugar accesible.
- (c) La responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos está claramente establecida y los reglamentos se actualizan con regularidad.

Subindicador 2(b) – Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios

Los documentos modelo de buena calidad crean marcos de igualdad, mejoran la homogeneización de la contratación en general, promueven la competencia e incrementan la confianza en el sistema. Los potenciales proveedores están más dispuestos a participar cuando están familiarizados con los documentos y su interpretación. Los documentos modelo deben contener las cláusulas básicas requeridas que se incorporarán en los contratos. Esto permite que los participantes evalúen el costo y el riesgo de las cláusulas obligatorias cuando ejecuten un contrato para el gobierno. Los documentos modelo también deben referirse al período de moratoria, si corresponde, y establecer el derecho de impugnar decisiones o acciones, y de apelar. Si no se cuenta con documentos modelo, debe haber, como mínimo, un conjunto de cláusulas estandarizadas y obligatorias, y plantillas que ayuden en la formulación de documentos de contratación.

Criterios de evaluación

- (a) Se proveen documentos de contratación modelo para usar para una amplia gama de bienes, obras y servicios, incluyendo servicios de consultoría proporcionados por organismos del gobierno.
- (b) Como mínimo, hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal. Estas cláusulas pueden usarse en documentos preparados para procesos de contratación competitivos.
- (c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización.

Subindicador 2(c) – Condiciones contractuales estándar

Este subindicador se centra en las condiciones contractuales estándar de los contratos del sector público, que abarca bienes, obras y servicios, entre ellos, los servicios de consultoría, que establecen las disposiciones básicas que serán

incluidas en un contrato con el gobierno. Las condiciones estándar del contrato, que también suelen llamarse condiciones generales del contrato (CGC), se basan en las leyes del país y suelen reflejar los códigos comerciales que se ocupan de los contratos entre partes. Las condiciones contractuales a menudo tienen impacto en los precios. Por lo tanto, es importante que los participantes en los procedimientos de contratación conozcan las condiciones bajo las cuales se realizará un contrato antes de que ofrezcan un precio. Las condiciones estándares del contrato proporcionan información que permite que los participantes comprendan la asignación del riesgo entre las partes en un contrato, así como otras obligaciones que tendrán los firmantes del contrato.

Es importante que el gobierno establezca condiciones generales que sean justas y equilibradas, y que reflejen las leyes que afectan a los contratos y su funcionamiento. Las condiciones estándar del contrato también deben cubrir algunos aspectos prácticos de la ejecución del mismo; por ejemplo, condiciones generales de inspección, control de calidad y aceptación final de los productos, y procedimientos generales relativos a la facturación y al pago. Las condiciones estándar del contrato deben incluir también las disposiciones sobre resolución de controversias. La ADR, específicamente a través del arbitraje, debe ajustarse a la redacción estándar internacional, y utilizar dicho vocabulario según corresponda. Las plantillas de contratos pueden proporcionar una fuente extra de previsibilidad para los participantes.

Las condiciones referidas deben ser obligatorias en cuanto a su uso, y no serán objeto de negociaciones en los términos y condiciones del contrato.

Criterios de evaluación

- (a) Hay condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes y su utilización es obligatoria.
- (b) El contenido de las condiciones contractuales estándar suele ser consistente con las prácticas aceptadas a nivel internacional.
- (c) Las condiciones contractuales estándar forman parte integral de los documentos de licitación y se ponen a disposición de los participantes de los procedimientos de contratación.

Subindicador 2(d) – Guía o Manual del Usuario para entidades contratantes

Este subindicador se refiere a la existencia de una guía o manual del usuario para las entidades contratantes. Esta es una herramienta importante de implementación que puede ayudar al personal brindándole información al incorporar las leyes, las políticas y los procedimientos en un documento que los apoyará para traducir las políticas en prácticas. Dichas herramientas cobran mayor importancia a medida que un sistema se vuelve más descentralizado. A menudo el hecho de crear un manual o guía del usuario es una función de un organismo normativo/regulador, y puede ayudar a la aplicación consistente de las normas en el sistema de contratación pública del gobierno. Aunque no sustituye la capacitación, un manual puede contribuir a desarrollar y mantener la capacidad necesaria, y constituye una referencia fácil para los usuarios. La orientación debería ser específica e integral.

Criterios de evaluación

- (a) Hay uno o varios manuales integrales sobre contratación que detallan todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de contratación.
- (b) Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual y se lo actualiza con regularidad.

Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales.

Este indicador evalúa si los objetivos complementarios de política –como las metas destinadas a aumentar la sostenibilidad, el apoyo a ciertos grupos en la sociedad, etc.– y las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales se reflejan de manera consistente y coherente en el marco legal, es decir: si el marco legal es coherente con los objetivos políticos más altos del país. El indicador se divide en dos subindicadores (a-b), que se evalúan de forma individual.

Subindicador 3(a) – Contratación pública sostenible (CPS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promueve prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales¹⁸. De acuerdo con la información más general reunida en el análisis del contexto de país (Sección II), este subindicador evalúa si:

- i) el país ha adoptado una política y un plan de implementación para poner en práctica la contratación pública sostenible (CPS)¹⁹ en apoyo de los objetivos de política nacional,
- ii) el marco legal y regulatorio incluye disposiciones acerca de la inclusión de criterios de sostenibilidad en la contratación pública,
- iii) dichas disposiciones están equilibradas de acuerdo con los objetivos primarios de la contratación pública y aseguran valor por el dinero.

Para ser efectivas, la CPS debe estar incorporada en los programas que componen la estrategia de desarrollo sostenible del país, y los objetivos deben coincidir con los objetivos primarios de la contratación pública, como la economía, la eficiencia y la transparencia, del modo en que se expresa en el Pilar I. Se debe realizar una evaluación profunda para determinar el statu quo, así como también las oportunidades de CPS, de modo de informar al proceso de planificación estratégica para la CPS. El plan estratégico debe incluir objetivos, indicadores y metas en apoyo de los objetivos de política nacional. La implementación de CPS debe considerar las capacidades y las necesidades de capacitación/ desarrollo de la mano de los funcionarios a cargo de la contratación, el desarrollo y la aplicación de nuevas herramientas y técnicas, la priorización de medidas, las metodologías de evaluaciones de impacto para medir la eficacia de la CPS, y la provisión de material de orientación. También se precisa decidir qué institución es la mejor preparada para administrar y supervisar el despliegue de CPS en todo el país, y/o qué nuevas instituciones se necesita establecer (por ejemplo, instituciones de certificación o instalaciones para el testeo de productos).

18 Asamblea General de las Naciones Unidas: La Transformación de nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1. Meta 12.7. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

19 La contratación pública sostenible (CPS) promueve la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible, es decir: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Los objetivos de la CPS suelen centrarse en reducir la demanda de recursos y minimizar los impactos negativos de los bienes, obras o servicios a través de su ciclo de vida. También buscan garantizar condiciones justas de contratación, incluidos los estándares éticos, los derechos humanos y las normas laborales, y promover la diversidad y la igualdad en toda la cadena de suministro; por ejemplo, brindando oportunidades para las pequeñas y medianas empresas, o a apoyo para la capacitación y el desarrollo de habilidades. La CPS también puede incluir métodos que respalden la innovación.

Criterios de evaluación

- (a) El país tiene asentada una política/estrategia para implementar la CPS en apoyo de objetivos de política nacional más amplios.
- (b) La implementación del plan de CPS se basa en una evaluación profunda, y se han establecido sistemas y herramientas para operar, facilitar y monitorear la aplicación de CPS.
- (c) El marco legal y regulatorio permite la consideración de criterios de sostenibilidad (es decir: criterios económicos, medioambientales y sociales) en la contratación pública.
- (d) Las provisiones legales son consistentes con los objetivos primarios de la contratación pública y aseguran valor por el dinero.

Para más información: Módulo MAPS sobre CPS.

Subindicador 3(b) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales

La pertenencia a asociaciones internacionales y/o regionales o los acuerdos internacionales/regionales vinculantes pueden dar lugar a obligaciones legales relativas a la contratación pública y pueden influenciar el sistema de contratación pública del país. A partir de la información general reunida en la Sección II acerca del contexto de país, este indicador evalúa i) la existencia de disposiciones relacionadas con la contratación en los acuerdos internacionales vinculantes y ii) el reflejo coherente de esas obligaciones en las leyes y los reglamentos nacionales de contratación.

Reconocer el contexto internacional es un requisito previo para la comprensión de la presencia de determinadas disposiciones en la legislación nacional y, en algunos casos, incluso podría explicar la falta de cumplimiento de ciertos parámetros establecidos en esta metodología. Como se mencionó en la Sección I – “Guía de Usuario”, los sistemas de contratación públicas se basan en diferentes modelos. Por ello, el enfoque para evaluar este indicador es proveer claridad sobre obligaciones internacionales que tengan impacto en la contratación pública en un país, y determinar si se han adoptado disposiciones relevantes en el marco jurídico y de política nacional en lo referente a contratación.

Criterios de evaluación

Las obligaciones relacionadas con la contratación pública que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido:

- (a) Claramente establecidas.
- (b) Adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de contratación.

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 su gobernabilidad.

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 suceden 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 de ofertas/propuestas 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 de bienes, obras y servicios que son pagadas a tiempo (en porcentaje del número total de facturas).

Fuente: Gestión de finanzas públicas.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 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 permitir que la institución ejerza 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 para 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 ejemplo, 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 relacionado con el 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 existir en 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 en 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 la 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; planificar y celebrar acuerdos marco de los cuales todas las agencias gubernamentales podrían comprar 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 consolidada, 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 el 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, si la tecnología está 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).

Criterios de evaluación

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 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% del número de decisiones).

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% del número de decisiones).

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 determinar hasta qué punto y en qué forma se ha 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 electrónica con los sistemas financieros. También se pueden integrar otros sistemas con sistemas de contratación electrónica; 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.

²¹ PEFA PI-24.3 (2).

²² PEFA PI-24.3 (3, 4, 5, 6).

Los proveedores deben estar habilitados y tener incentivos para participar en las soluciones de contratación electrónica. 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 con base en 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 en todos los niveles de gobierno.*
- (b) Los funcionarios del gobierno tienen la capacidad para planificar, desarrollar y administrar sistemas de contratación electrónica.
- (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 la 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 la misma.

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

Adopción de la 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 adjudicados 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

24 PEFA PI-24.1.

25 PEFA I-24.2.

las partes del sector público o privado donde se pueda obtener asesoramiento sobre la aplicación e interpretación de las políticas y normas.

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 sustanciales de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema.
- (b) Evaluaciones de rutina de, y ajustes periódicos a los programas de capacitación, basados en las necesidades y la retroalimentación.
- (c) Un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver preguntas de 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 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 ascensos 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 contempla el desarrollo del personal y su adecuada capacitación.

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 aspectos cualitativos y cuantitativos, y lo aplica de forma consistente.
- (b) La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre contratación.
- (c) Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema.
- (d) Las responsabilidades están claramente definidas.

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 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.

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 garantiza la confidencialidad.
- (f) Se aplican 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 (j):**

- 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 válidas (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 está 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 a cabo como se estipula en el contrato (en porcentaje)
- (c): Las facturas por la adquisición de bienes, obras y servicios se pagan a tiempo (en % del número total de facturas)
- (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 si 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 justas que ayudan a compensar el costo de hacer negocios con el gobierno.
- v) Un mecanismo eficiente de apelaciones y resolución de controversias.
- vi) Sistemas electrónicos de contratación amigables con los usuarios y accesibles.

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.

Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

El Pilar IV incluye los cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y que tenga las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema. También abarca aspectos importantes del sistema de contratación, como las partes interesadas, incluida la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este pilar considera aspectos del sistema de contratación y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.

La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede ayudar a que la contratación pública sea más competitiva y equitativa, mejorando el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados. Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree la contratación pública. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en el proceso de contratación pública: i) la divulgación de información y ii) el compromiso directo a través de la participación, el monitoreo y la supervisión. Hay tres subindicadores (a-c) para ser evaluados.

Subindicador 11(a) - Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo

Este subindicador evalúa lo siguiente: i) si se sigue un proceso transparente y de consulta cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, ii) si hay establecidos programas para mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar la contratación pública participativa, y iii) si hay establecidos mecanismos eficientes de retroalimentación de reparación y de corrección para asuntos relacionados con la contratación pública.

Criterios de evaluación

- (a) Cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, se sigue un proceso transparente de consulta.
- (b) Hay establecidos programas para crear capacidades para que las partes interesadas relevantes comprendan, monitoreen y mejoren la contratación pública.
- (c) Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil.

Subindicador 11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público

El derecho del público a acceder a la información se ha integrado plenamente en el sistema de indicadores MAPS. En particular, en los subindicadores que se mencionan a continuación, se han destacado los siguientes aspectos:

- Las leyes, reglamentos y políticas que rigen la contratación pública se publican y son fácilmente accesibles al público sin costo alguno (subindicador 1(a));
- Todas las partes interesadas tienen acceso a un grado de transparencia suficiente y oportuno en cada fase del proceso de contratación pública en relación con ciertas prácticas de contratación (de conformidad con las disposiciones legales que protegen información sensible) y acceso a otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia (referirse al subindicador 7(a));
- El libre acceso a esta información se proporciona preferiblemente a través de un portal en línea centralizado y estándares de datos abiertos (subindicador 7 (a)).

Los evaluadores deben revisar los indicadores referenciados anteriormente para concluir si los requisitos multifacéticos, evaluados por separado en combinación con las prácticas reales de contratación identificadas en el resultado del país, resultan en un cuadro concluyente y coherente en términos de la divulgación adecuada. La información divulgada debe promover una comprensión significativa de la materia como condición previa para la participación efectiva. Este subindicador evalúa si, en general, la cantidad y la naturaleza de la transparencia y la información disponible apoyan la integridad de la contratación pública, incluyendo la visibilidad del flujo de fondos públicos.

Criterios de evaluación

- (a) Los requisitos en combinación con las prácticas existentes aseguran que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de transparencia e información adecuada y oportuna como condición previa para una participación eficiente.

Subindicador 11(c) - Participación directa de la sociedad civil

Este subindicador evalúa el grado en que i) las leyes, reglamentos y políticas permiten la participación de los ciudadanos en términos de la consulta, la observación y el seguimiento, y ii) si el gobierno promueve y crea oportunidades para la consulta pública y el monitoreo de la contratación pública.

El marco legal y regulatorio podría establecer la obligación o una oportunidad para que el gobierno consulte al público en el proceso de planificación, por ejemplo, antes de contrataciones de gran escala o delicadas desde el punto de vista ambiental o social. En algunos países, en condiciones claramente especificadas y sujetas a la firma de una declaración de confidencialidad, los ciudadanos tienen permitido o son alentados a actuar como observadores en los procesos de contratación. Los ciudadanos también podrían ser autorizados a participar oficialmente en el monitoreo del cumplimiento y de la finalización del contrato, por ejemplo, mediante la aplicación de técnicas innovadoras, como el geo-etiquetado, o en el contexto de las auditorías sociales. El evaluador deberá describir en detalle los derechos y condiciones estipulados en la ley.

Los evaluadores deben considerar la evidencia proveniente de la revisión de las prácticas de contratación (indicador 9) al evaluar el criterio de evaluación (b) que se enuncia a continuación.

Criterios de evaluación

- (a) El marco legal/regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de contratación, según corresponda:
- La fase de planificación (consulta).
 - Apertura de ofertas/propuestas (observación).
 - Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con las leyes locales.
 - Gestión y ejecución de contratos (monitoreo).
- (b) Existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo.

Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.

El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos. Del mismo modo, debe revisarse la efectividad de los controles. A los efectos de este indicador, “efectividad” se refiere a la conveniencia y rigurosidad de la aplicación de las recomendaciones de los auditores. Además de sus propios hallazgos, los evaluadores deben contar con las más recientes evaluaciones del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) y otros análisis que puedan estar disponibles. Este indicador tiene cuatro subindicadores (a-d) que deben evaluarse.

Subindicador 12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control

Este subindicador evalúa i) si las leyes y reglamentos del país prevén un marco de control integral, ii) si las instituciones, las políticas y los procedimientos que se definen en la ley están establecidos y funcionan, y iii) si el marco de control existente cubre de forma adecuada las operaciones de la contratación pública.

La legislación nacional establece cuáles son las dependencias responsables del control de la función de contratación. A pesar de que no existe un modelo universal, es importante que existan principios básicos de supervisión y control dentro del marco legal y regulatorio del país, y que se apliquen globalmente. Este subindicador analiza la estructura institucional del marco de control para evaluar la existencia de un marco de control que funcione para la contratación pública. Los siguientes son elementos clave de un marco de control operativo:

- i) Deben existir disposiciones para establecer procedimientos de control interno y de gestión centrados en pesos y contrapesos para procesar las transacciones de contratación, los controles de pago y controles de los compromisos de gasto. Los controles de compromiso de gasto aseguran que las obligaciones de pago de la entidad adjudicadora derivadas de los contratos se mantengan dentro de los límites de las asignaciones presupuestarias, y los controles de pago.³¹
- ii) La retroalimentación acerca de la idoneidad y eficiencia de los sistemas de control interno, brindada a la administración de manera regular y adecuada, se proporciona a través de una función de auditoría interna (o una institución de auditoría interna). Entre otras cosas, esta función examina la fiabilidad e integridad de la información financiera y operativa, la eficacia y eficiencia de las operaciones y programas, y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y contratos.³²
- iii) Se requiere una auditoría externa de buena calidad para garantizar la rendición de cuentas y generar transparencia en el uso de los fondos públicos. La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) debe ser independiente del Poder Ejecutivo, y su mandato le debería llevar a cabo una amplia gama de actividades de auditoría, específicamente auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño. La adhesión a las normas internacionales de auditoría debe garantizar un enfoque en temas significativos y sistémicos de las finanzas públicas en los informes, así como también, entre otras cosas, proporcionar una opinión sobre el funcionamiento de los sistemas de control interno y contrataciones.³³
- iv) Los sistemas de auditoría interna y de control interno ayudan a los auditores externos y permiten utilizar técnicas de auditoría del desempeño que se centran en la eficiencia y la aplicación de procedimientos de control interno en lugar de dirigirse a las acciones de contratación individuales.
- v) Los órganos legales deben revisar y actuar sobre los hallazgos de la EFS.³⁴

El evaluador debe verificar que las instituciones, las políticas y los procedimientos definidos en la ley se encuentren establecidos y en funcionamiento. La evaluación debe determinar si el marco de controles existente presta suficiente atención a la contratación pública, por ejemplo, al abordar las auditorías de contrataciones especializadas.

31 El PEFA trata los controles internos del gasto no salarial en PI-25.

32 Consúltase PEFA PI-26.

33 Consúltase PEFA PI-8 y PI-30.

34 Consúltase PEFA PI-31

Criterios de evaluación

El sistema del país contempla:

- (a) Leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales.
- (b) Mecanismos y funciones de control/auditoría internos que aseguren la supervisión adecuada de la contratación, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de contratación.
- (c) Mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos.
- (d) Auditorías externas independientes realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) del país que garanticen la adecuada supervisión de la función de contratación sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos.
- (e) Revisión de reportes de auditoría elaborados por la EFS y determinación de acciones adecuadas por parte del cuerpo legislativo (o algún otro cuerpo responsable de la gobernanza de las finanzas públicas).
- (f) Mecanismos claros para asegurar que existe seguimiento de los hallazgos respectivos.

Subindicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública

Este subindicador evalúa si los controles internos, auditorías internas y auditorías externas están bien definidos, coordinados, con suficientes recursos e integrados para garantizar la aplicación coherente de las leyes, reglamentos y políticas de contratación, y el monitoreo del desempeño del sistema de contratación pública, y que se hagan con la frecuencia suficiente.

Las rutinas, los procedimientos y normas de control interno deben estar claramente definidos (idealmente, en un manual de control interno), y deben cumplirse. También debe haber normas escritas para la unidad (o función) de auditoría interna, de modo de llevar a cabo tanto auditorías de cumplimiento como de desempeño relacionadas con la contratación, y comunicar los problemas a la administración, teniendo en cuenta la urgencia del tema que se trate. Durante todo el año, deben presentarse informes periódicos a la administración, de modo de proporcionar información oportuna y permitir que la administración actúe.

Debe conservarse información suficiente que permita a los auditores verificar que se cumplan los procedimientos de control interno puestos por escrito. Se deben coordinar planes de auditoría interna y externa, al menos anualmente, para garantizar una supervisión adecuada y reducir la duplicación. Se deben formular normas y procedimientos escritos (por ejemplo, un manual) para la realización de auditorías de la contratación (tanto de cumplimiento como de desempeño) que aseguren que las auditorías internas y externas se armonicen y se refuercen mutuamente. Las auditorías deben llevarse a cabo al menos anualmente.

Este subindicador también evalúa la existencia de líneas de información clara y fiable a los órganos de control pertinentes. Esto incluye la notificación de sospechas creíbles de violaciones de las leyes y reglamentos a las autoridades competentes, sin temor a represalias. Los controles imprecisos o laxos y la presentación de informes inadecuados afectan la aplicación de las leyes y reglamentos, y crean un amplio riesgo de fraude y corrupción.

Criterios de evaluación

- (a) Existen procedimientos por escrito que establecen los requisitos para los controles internos, idealmente en un manual específico del tema.
- (b) Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de contratación (tanto de cumplimiento como de desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirmen mutuamente.
- (c) Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito.*
- (d) Existen líneas claras y fiables para informar a los órganos de supervisión pertinentes.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 12(b), criterio de evaluación (c):**

- Número de auditorías de contratación especializadas que se llevan a cabo en comparación con el número total de auditorías (en porcentaje).
- Proporción de auditorías de desempeño realizadas (en porcentaje del número total de auditorías de contratación).

Fuente: Ministerio de Hacienda/Entidad Fiscalizadora Superior.

Subindicador 12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones

El objetivo de este subindicador es revisar en qué medida se aplican las recomendaciones de auditoría interna y externa dentro de un tiempo razonable. Esto puede expresarse en términos de un porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de los plazos establecidos por la ley, o dentro de seis meses, un año, más de un año, o nunca.

Se deben documentar las razones en caso de que no se hayan implementado algunas recomendaciones.

Criterios de evaluación

- (a) Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley.*
- (b) Hay establecidos sistemas de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 12(c), criterio de evaluación (a):**

- Proporción de recomendaciones de auditoría interna y externa implementadas dentro de los plazos que determina la ley (en porcentaje).

Fuente: Ministerio de Hacienda/Entidad Fiscalizadora Superior.

Subindicador 12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación

El objetivo de este subindicador es confirmar que exista un sistema que garantice que los auditores que trabajan en las auditorías de contratación sean adecuados para la función. Los auditores deben recibir capacitación adecuada y ser seleccionados siguiendo criterios que exijan explícitamente que demuestren conocimiento suficiente en la materia para realizar auditorías de contratación pública de alta calidad, incluidas auditorías de desempeño. Los auditores deben recibir capacitación formal sobre los requisitos para la contratación, los principios, las operaciones, las leyes, reglamentaciones y procesos. Opcionalmente, deben contar con amplia experiencia en contratación pública o recibir el apoyo de especialistas o consultores en el tema. Los auditores, incluidos los recursos externos, deben ser seleccionados de manera justa y transparente, y ser totalmente independientes.

Criterios de evaluación

- (a) Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de contratación de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño.*
- (b) La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de contratación; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de contratación.
- (c) Los auditores se seleccionan de manera justa y transparente, y son plenamente independientes.

*** Indicadores cuantitativos recomendados para sustanciar la evaluación del subindicador 12(d), criterio de evaluación (a):**

- Número de capacitaciones llevadas a cabo para formar auditores internos y externos en contratación pública.
- Número de auditores con conocimientos especializados en la realización de auditorías relacionadas con contratación pública (en porcentaje).

Fuente: Ministerio de Hacienda/Entidad Fiscalizadora Superior.

Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de las contrataciones son eficaces y eficientes.

El Pilar I se refiere a los aspectos del mecanismo de apelaciones en lo que respecta al marco legal y regulatorio, incluyendo su establecimiento y alcance. Este indicador evalúa de forma más profunda los mecanismos de apelaciones en cuanto a una serie de cuestiones específicas relativas a la eficiencia en la contribución al marco de cumplimiento del país y a la integridad del sistema de contratación pública. Hay tres subindicadores (a-c) para ser evaluados.

Subindicador 13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones

Este subindicador analiza el proceso que se define para hacer frente a las impugnaciones o apelaciones, y establece una serie de condiciones específicas que prevén la imparcialidad y el debido proceso.

- i) Las decisiones se toman sobre la base de pruebas disponibles presentadas por las partes.
- ii) La primera revisión la lleva a cabo la entidad especificada por la ley.
- iii) El ente de apelaciones (o autoridad) tiene la autoridad suficiente para hacer cumplir sus decisiones.
- iv) Los plazos establecidos para la presentación y revisión de impugnaciones/apelaciones y la emisión de decisiones no retrasan de manera indebida el proceso de contratación.

Criterios de evaluación

- (a) Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes.
- (b) La primera revisión de la evidencia se lleva a cabo por la entidad especificada en la ley.
- (c) El organismo o la autoridad (ente de apelaciones) a cargo de revisar las decisiones del primer órgano de revisión específico emite decisiones de carácter exigible *
- (d) Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de contratación.

*** Indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 13(a), criterio de evaluación (c):**

- Número de apelaciones.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(a), criterio de evaluación (c):**

- Número (y porcentaje) de decisiones con cumplimiento.

Fuente: Órgano de apelaciones.

Subindicador 13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones

Este indicador³⁵ evalúa el grado de autonomía que el ente de apelaciones tiene en relación con el resto del sistema de modo de asegurar que sus decisiones estén libres de interferencia o conflictos de intereses. Es crucial que este órgano no esté implicado de ningún modo en las transacciones de contratación ni en el proceso que conduce a las decisiones de adjudicación de los contratos. El órgano no debe cobrar tarifas que inhiban el acceso de las partes interesadas.

El subindicador evalúa la eficiencia y capacidad del ente de apelaciones y su capacidad para hacer cumplir la reparación impuesta. Los evaluadores deben examinar si las condiciones y los plazos para la revisión y las decisiones son precisos y razonables, y si los procesos para la presentación y resolución de impugnaciones están claramente definidos y el ente de apelaciones cumple con ellos. Estos también deben estar disponibles al público.

Los evaluadores deben determinar si el ente de apelaciones i) ejerce su autoridad para suspender el proceso de contratación, ii) aplica toda la gama de reparaciones especificadas por ley, iii) emite decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos, y iv) adopta decisiones que son vinculantes para todas las partes (sin excluir el posterior acceso a un proceso judicial). El ente de apelaciones debe contar con los recursos y el personal adecuados para cumplir sus funciones.

Criterios de evaluación

El ente de apelaciones:

- (a) No participa de ninguna forma en las transacciones de contratación ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.
- (b) No cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas.
- (c) Sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la recepción y resolución de reclamos.
- (d) Ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de contratación e imponer rectificaciones.
- (e) Expide decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos.*
- (f) Expide decisiones que son vinculantes para todas las partes.
- (g) Cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(b), criterio de evaluación (e):**

- Apelaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley/fuera de este plazo/sin resolver (número total y en porcentaje).

Fuente: Órgano de apelaciones.

Subindicador 13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones

El sistema necesita verse como algo que funciona de un modo justo. El sistema debe requerir que las decisiones se tomen únicamente a partir de la presentación de información relevante y verificable. Además, este tipo de decisiones tiene que ser imparcial, para reflejar la consideración de la evidencia presentada y los requisitos aplicables en el marco legal/regulatorio.

También es importante que la reparación impuesta en la decisión sea consistente con los resultados del caso y con las soluciones disponibles en el marco legal/regulatorio. Las decisiones del ente de apelaciones deben abordar específica-

35 Este indicador está totalmente alineado con PEFA PI-24.4.

mente el proceso y la reparación debe enfocarse sobre las acciones correctivas que se necesitan para cumplir con este.

Las decisiones deben publicarse en forma oportuna y como lo estipula la ley. Preferiblemente, deben publicarse en el portal centralizado en línea que se menciona en el subindicador 7(b).

Criterios de evaluación

Los procedimientos que regulan el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establece que las decisiones:

- (a) Se basan en información relevante al caso.
- (b) Son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante.*
- (c) Resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.*
- (d) Se publican en el portal en línea centralizado del gobierno dentro de un período especificado y de acuerdo con lo que determine la ley.*

*Indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 13(c), criterio de evaluación (d):

- Proporción de decisiones de apelaciones publicadas en una plataforma central en línea dentro de los plazos especificados por la ley (en porcentaje).

Fuente: Portal en línea centralizado.

* Indicadores cuantitativos recomendados para sustanciar la evaluación del subindicador 13(c), criterio de evaluación (b):

- Proporción de proveedores que perciben que el sistema de impugnaciones y apelaciones es confiable (en porcentaje de respuestas).

Fuente: Encuesta.

- Proporción de proveedores que percibe que las decisiones de apelaciones son coherentes (en porcentaje de respuestas).

Fuente: Encuesta.

* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(c), criterio de evaluación (c):

- Resultado de las apelaciones (rechazada; decisión en favor de la entidad contratante; decisión en favor del demandante) (en porcentaje).

Fuente: Órgano de apelaciones.

Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

Este indicador evalúa i) la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de contratación y ii) la forma en que dichas disposiciones se implementan y administran en la práctica. El indicador también evalúa si el sistema fortalece la apertura y equilibra los intereses de las partes interesadas, y si el sector privado y la sociedad civil apoyan la integridad del mercado de contratación pública. Hay siete subindicadores (a-g) que contribuyen a este indicador.

Subindicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones

Este subindicador evalúa la existencia de disposiciones legales que definen las prácticas fraudulentas, corruptas y otras clases de prácticas prohibidas (“prácticas prohibidas”), y establecen las responsabilidades y sanciones para los empleados públicos, particulares o empresas involucrados en tales prácticas.

Las disposiciones legales también deben abordar cuestiones relativas a conflictos de intereses y situaciones de incompatibilidad. La ley debe incluir mecanismos que identifiquen y declaren dónde existen los conflictos de interés a efectos

de mitigar riesgos y poner esta disposición de fácil acceso a las personas encargadas de tomar las decisiones. La ley debe prohibir la intervención en materia de contratación de funcionarios públicos activos y ex funcionarios públicos por un período de tiempo razonable después de dejar el cargo (período de enfriamiento), de manera que los puedan beneficiar en términos financieros o de otro modo, a ellos, a sus familiares y socios políticos o de negocios.

Entre las sanciones deben incluirse la exclusión de las empresas o de los individuos que hayan sido objeto de una condena mediante sentencia firme por fraude, corrupción u otras prácticas prohibidas, tal como se definen en la legislación nacional del órgano de contratación o de la empresa/individuo (referirse al subindicador 1(d)).

En algunos casos puede que exista una ley contra la corrupción por separado (por ejemplo, legislación anticorrupción) que contenga las disposiciones. Estas disposiciones son adecuadas siempre y cuando los efectos de la ley contra la corrupción sean los mismos que si estuvieran contenidos en la ley de contratación.³⁶

El marco legal, regulatorio y de políticas debe ser compatible con las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales vinculantes contra la corrupción, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Criterios de evaluación

El marco legal/regulatorio contempla que haya:

- (a) Una definición de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en materia de contratación, en concordancia con las obligaciones que se derivan de los acuerdos anticorrupción internacionales legalmente vinculantes.
- (b) Una definición de las responsabilidades individuales, rendición de cuentas y sanciones para los empleados del gobierno y las firmas privadas o los individuos que se hallen culpables de fraude, corrupción o de otras prácticas prohibidas en materia de contratación, sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en la ley penal.
- (c) Definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, incluyendo un período de enfriamiento para ex funcionarios públicos.

Subindicador 14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación

Este subindicador evalúa el grado en que la ley y los reglamentos obligan a las agencias contratantes a incluir referencias al fraude, a la corrupción y otras prácticas prohibidas, conflictos de intereses y conductas contrarias a la ética como se definen en la ley, en los documentos de contratación y en los contratos. Este subindicador está relacionado con el subindicador 2(b) sobre Contenido de los documentos modelo, pero no se trata directamente en ese subindicador.

La evaluación debe verificar la existencia de disposiciones en los documentos de contratación y en los contratos, y la aplicabilidad de dichas disposiciones a través del marco legal/regulatorio. Los documentos de contratación y los contratos deben incluir las definiciones de lo que se considera fraude y corrupción y otras prácticas prohibidas, y las consecuencias de cometer tales actos.

³⁶ Las prohibiciones contra soborno pueden estar contenidas en el código penal del país, la legislación específica de anti corrupción u otra legislación, tal como legislación de competencia. Además, las prohibiciones contra soborno por parte de empresas («personas morales» o «personas jurídicas») suelen contenerse en la misma legislación como prohibiciones contra personas naturales, o legislación separada sobre responsabilidad corporativa por delitos de corrupción y en ocasiones, también otros delitos económicos (por ejemplo, lavado de dinero).

Criterios de evaluación

- (a) El marco legislativo / reglamentario especifica el requisito obligatorio de incorporar disposiciones sobre fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en los documentos de licitación y documentos contractuales; y proporciona instrucciones específicas sobre cómo hacer esto.
- (b) Los documentos de contratación y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio.

Subindicador 14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley

Este subindicador trata de la capacidad de hacer cumplir la ley y la habilidad de demostrarlo mediante las medidas adoptadas. Se precisa evidencia de la aplicación de la ley para demostrar a los ciudadanos y otras partes interesadas que el país es serio en cuanto a la lucha contra la corrupción.

El evaluador debe verificar si las entidades contratantes deben reportar a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley actividades de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas y si existe un procedimiento claro para ello.

El evaluador debe revisar si el procedimiento es aplicado sistemáticamente en la práctica, y si las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley hacen seguimiento constante a los mismos.

El evaluador debe verificar que existan sistemas y procedimientos para suspender/excluir la participación de firmas y personas naturales en las actividades de contratación (referirse al subindicador 1(d)). El evaluador debe estimar si los procedimientos garantizan el debido proceso y si se aplican sistemáticamente. Por ejemplo, el sistema debe incluir un registro de firmas y personas naturales excluidas que sea de fácil acceso para todas las entidades contratantes. Las entidades contratantes deben consultar este registro y no tener en cuenta a firmas y personas para que participen en el proceso de contratación.

El evaluador también debe poder obtener un mínimo de pruebas para la judicialización y sanción de prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas. El evaluador debe obtener cifras sobre el número de casos de corrupción reportados a través del sistema, y el número de casos procesados. Si la proporción de casos procesados en relación con los casos reportados es baja, se deben explicar las razones posibles para ello.

Criterios de evaluación

- (a) Las entidades contratantes deben reportar a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley acusaciones de fraude corrupción y otras prácticas prohibidas, y para ello existe un procedimiento claro.
- (b) Hay evidencia de que este sistema es aplicado sistemáticamente y que las autoridades hacen seguimiento periódico a los reportes.
- (c) Existe un sistema para la suspensión/exclusión que garantiza el debido proceso y que es aplicado continuamente.
- (d) Existe evidencia de que en el país se están haciendo cumplir las leyes sobre prácticas fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas.*

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(c), criterio de evaluación (d):**

- Las firmas/individuos hallados culpables de fraude o corrupción en contratación: número de firmas/individuos procesados/condenados; inhibidos de participar en contrataciones futuras (suspendidos/inhabilitados).

Fuente: Función normativa/regulatoria/organismo anticorrupción.

- Los funcionarios del gobierno hallados culpables de fraude y corrupción en la contratación pública: número de funcionarios procesados/condenados.

Fuente: Función normativa/regulatoria/organismo anticorrupción.

- Dávidas para asegurar contratos públicos: número de firmas que admiten prácticas contrarias a la ética, incluidas las dávidas (en porcentaje).

Fuente: Encuesta.

Subindicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad

Este subindicador intenta verificar si hay un marco de lucha contra la corrupción establecido, así como su alcance y naturaleza, y otras medidas especiales, tales como programas de capacitación en integridad que puedan ayudar a prevenir y/o detectar el fraude y la corrupción específicamente asociados a la contratación pública.

Un marco anticorrupción integral suele incluir a todas las partes interesadas en el sistema de contratación, asigna responsabilidades claras a todos ellos, y designa un organismo u organización de alto nivel (por ejemplo, comisión anti-corrupción) con suficiente prestigio y autoridad para encargarse de coordinar y monitorear el programa anticorrupción. Las funciones asignadas al órgano anticorrupción varían según el país. Por ejemplo, los organismos anticorrupción podrían encargarse de proporcionar canales seguros para reportar cualquier sospecha de corrupción, tener facultades de investigación, y recopilar y divulgar información sobre la propiedad efectiva, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.

Las entidades contratantes son responsables de administrar y monitorear un sistema transparente y eficiente, y de proporcionar información pública para promover la rendición de cuentas y la transparencia. Se deben desarrollar programas de capacitación en integridad y ofrecerse como una iniciativa coordinada (que incluya las entidades contratantes, el órgano de lucha contra la corrupción y las instituciones normativas/reguladoras) para fortalecer la sensibilización y aclarar las responsabilidades y requisitos y canales para reportar en caso de sospecha de fraude o corrupción en la contratación. La fuerza de trabajo de la contratación debería estar obligada a participar de manera regular en esta capacitación.

Los organismos de control (entidad fiscalizadora superior) y los órganos de control legal (por ejemplo, el senado o el congreso) son responsables de la detección y denuncia de irregularidades o corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil son responsables de las auditorías sociales y la supervisión de las contrataciones para proteger el interés público. Estas pueden incluir las ONG, el mundo académico, los sindicatos, las cámaras de comercio, y las asociaciones profesionales y la prensa. El Poder Judicial también participa al marco, a menudo en la forma de cortes especiales anticorrupción y órganos de investigación especializados que son responsables de investigar y procesar los casos de corrupción. Normalmente existen campañas de educación y sensibilización públicas estatales como parte de los esfuerzos para cambiar el comportamiento social con respecto a las prácticas corruptas y su tolerancia. Las estrategias de lucha contra la corrupción por lo general incluyen el uso de tecnología moderna para promover los servicios de contratación y gobierno electrónicos de modo de reducir al mínimo el riesgo de pagos de facilitación, la identificación de señales de alerta que indiquen posible corrupción, y la presentación de informes anuales para fomentar la sensibilización y el diálogo abierto.

Los evaluadores deben analizar la medida en que todas o algunas de las acciones se estructuran como un esfuerzo coordinado. Esto también incluye contar con recursos suficientes, el compromiso del gobierno y del público, o la medida en que, en general, se encuentran aisladas y se dejan a iniciativa de cada uno de los organismos u organizaciones individuales.

Criterios de evaluación

- (a) El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar a cabo sus responsabilidades.*
- (b) Como parte del marco anticorrupción, existe un mecanismo para identificar sistemáticamente los riesgos de corrupción y mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública.
- (c) Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procesos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente.
- (d) Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a las contrataciones.
- (e) Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de contratación participan en ellos de manera regular.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(d), criterio de evaluación (a):**

- Porcentaje de opiniones favorables del público sobre la eficiencia de las medidas anticorrupción (en porcentaje de respuestas).

Fuente: Encuesta.

Subindicador 14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación

Este subindicador evalúa la fuerza de la opinión pública y del sector privado para mantener un entorno de contratación sólido. Esto puede hacerse manifiesto en la existencia de grupos de la sociedad civil respetados y creíbles que tienen un enfoque de contratación dentro de sus agendas y/o proporcionan supervisión y ejercen el control social activamente. Las organizaciones de la sociedad civil solo pueden desempeñar un papel significativo como monitores de terceros cuando tienen garantías del gobierno para funcionar y cuando su trabajo suele ser promovido y aceptado por el público.

Los evaluadores también deben medir si las asociaciones empresariales promueven marcos de lucha contra la corrupción a ser implementados por los proveedores. El lado de la oferta puede llegar a ser un socio activo en el apoyo a la integridad mediante el establecimiento de medidas internas de cumplimiento. Los programas podrían, por ejemplo, centrarse en los códigos de ética, la capacitación en integridad para el personal y/o la mejora de las medidas de control interno.

La actitud de acogida y respeto del gobierno y la calidad del debate y las contribuciones de todas las partes interesadas constituyen una pieza fundamental para crear un entorno en el que se espera que primen la integridad y la conducta ética, y no se toleran las desviaciones.

Criterios de evaluación

- (a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control.
- (b) Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras.
- (c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de la contratación pública.*
- (d) Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en la contratación pública, por ejemplo a través de medidas internas de cumplimiento.*

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(e), criterio de evaluación (c):**

- Número de organizaciones de la sociedad civil (CSO), incluidas oficinas de CSO internacional que brindan supervisión y control social de forma activa en la contratación pública.

Fuente: Encuesta/entrevistas.

***Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(e), criterio de evaluación (d):**

- Número de proveedores que tienen establecidas medidas internas de cumplimiento (en porcentaje).

Fuente: Base de datos de proveedores.³⁷

Subindicador 14(f) - Mecanismos seguros para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética

Este subindicador evalúa lo siguiente: i) si el país proporciona un sistema para reportar las prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas, así como la conducta falta de ética, y ii) si la legislación y los sistemas permiten la confidencialidad y la protección de los denunciantes. Debe verse que el sistema reacciona ante las denuncias que se hayan verificado mediante acciones subsecuentes para hacer frente a los problemas informados. En caso en que se establezca un sistema de admisión de denuncias y se generen datos que indican el número de investigaciones realizadas y las medidas adoptadas, esta información debe ser tomada en cuenta.

Criterios de evaluación

- (a) Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.
- (b) Existen disposiciones legales para proteger a los denunciantes.
- (c) Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección.

Subindicador 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera

El país debe contar con un código de conducta/ética que se aplique a todos los funcionarios públicos. Además, deben existir disposiciones especiales para aquellos involucrados en contratación pública. En particular, los requisitos de divulgación de información financiera para los funcionarios públicos han demostrado ser muy útiles para ayudar a evitar prácticas poco éticas o corruptas. Deben llevarse a cabo programas de capacitación para todos los funcionarios públicos a fin de mejorar y mantener la toma de conciencia acerca de los requisitos y garantizar la aplicación efectiva de estas medidas.

³⁷ Por lo general, no se requiere divulgar esta información. La base de datos de proveedores debe incluir información sobre cumplimiento.

Criterios de evaluación

- (a) Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye la contratación.*
- (b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.*
- (c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.
- (d) Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constantes de las medidas.
- (e) Las declaraciones de conflictos de interés, divulgación financiera e información acerca de beneficiarios finales son radicados, accesibles y utilizados sistemáticamente por quienes toman decisiones para prevenir riesgos de corrupción a lo largo del ciclo de la contratación pública.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(g), criterio de evaluación (a):**

- Proporción de entidades contratantes que tienen un código de ética o conducta obligatorio con disposiciones especiales para aquellos involucrados en gestión de finanzas públicas que incluyan contratación (en porcentaje del número total de entidades contratantes).

Fuente: Función normativa/regulatoria.

*** Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(g), criterio de evaluación (b):**

- Los funcionarios involucrados en la contratación pública que hayan registrado formularios de divulgación financiera (en porcentaje del total requerido por ley).

Fuente: Función normativa/regulatoria.

ANEXOS

Anexo 1 – Sistema de indicadores MAPS

Pilar I – Marco legislativo, regulatorio y de políticas	
1	El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.
	1(a) – Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio 1(b) – Procedimientos usados para la contratación 1(c) – Reglas de publicidad y plazos 1(d) – Reglas de participación 1(e) – Documentación de contratación y especificaciones técnicas 1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación 1(g) – Presentación, recepción y apertura de ofertas 1(h) – Derecho a impugnación y apelación 1(i) – Gestión de contratos 1(j) – Contratación electrónica (e-procurement) 1(k) – Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos 1(l) – Principios de contratación pública en la legislación especializada
2	Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal.
	2(a) – Implementación de normas que definen procesos y procedimientos 2(b) – Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios 2(c) – Condiciones contractuales estándares 2(d) – Guía o Manual del Usuario para las entidades compradoras
3	El marco legal refleja los objetivos complementarios de políticas del país y las obligaciones internacionales.
	3(a) – Contratación pública sostenible (CSP) 3(b) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales

Pilar II – Marco institucional y capacidad de gestión	
4	El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas.
	4(a) – Planificación de contratación y el ciclo presupuestario 4(b) – Procedimientos financieros y el ciclo de contratación
5	El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.
	5(a) – Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria 5(b) – Responsabilidades de la función normativa/regulatoria 5(c) – Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad 5(d) – Evitar los conflictos de intereses
6	Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.
	6(a) – Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes 6(c) – Organismo centralizado de contratación
7	La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de información eficiente.
	7(a) – Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de la tecnología de la información 7(b) – Uso de contratación electrónica 7(c) – Estrategias para la gestión de los datos de contratación
8	El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.
	8(a) – Formación, asesoramiento y asistencia 8(b) – Reconocimiento de la contratación como una profesión 8(c) – Supervisión del desempeño para mejorar el sistema
Pilar III – Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado	
9	Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos.
	9(a) – Planificación 9(b) – Selección y contratación 9(c) – Gestión de contratos
10	El mercado de la contratación pública es completamente funcional.
	10(a) – Diálogo y alianzas entre el sector público y privado 10(b) – Organización del sector privado y acceso al mercado de la contratación pública 10(c) – Sectores clave y estrategias sectoriales

Pilar IV – Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública	
11	La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.
	11(a) – Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo 11(b) – Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público 11(c) – Participación directa de la sociedad civil
12	El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.
	12(a) – Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control 12(b) – Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública 12(c) – Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones 12(d) – Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación
13	Los mecanismos de apelaciones de contratación son eficaces y eficientes.
	13(a) – Proceso de impugnaciones y apelaciones 13(b) – Independencia y capacidad del órgano de apelaciones 13(c) – Las decisiones del órgano de apelaciones
14	En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.
	14(a) – Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones 14(b) – Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación 14(c) – Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley 14(d) – Marco anticorrupción y capacitación en integridad 14(e) – Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación 14(f) – Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética 14(g) – Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera

Anexo 2 – Criterios de evaluación MAPS expresados en términos cuantitativos

Indicador		Indicadores cuantitativos (mínimo)	Indicadores cuantitativos adicionales recomendados
4(b)	Procedimientos financieros y el ciclo de contratación	Para fundamentar el criterio de evaluación (b): Facturas pagadas a tiempo (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Sistemas de finanzas públicas.	
5(d)	Evitar los conflictos de intereses		Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Percepción de que la institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de intereses (en porcentaje de respuestas). <i>Fuente:</i> Encuesta.
6(a)	Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes	Para fundamentar el criterio de evaluación (c): Las entidades contratantes con una función de contratación designada y especializada (en porcentaje del número total de entidades contratantes). <i>Fuente:</i> Función normativa/regulatoria.	
7(a)	Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de la tecnología de la información	Para fundamentar el criterio de evaluación (c): Los planes de contratación publicados (en porcentaje del número total de planes de contratación requeridos). ³⁸ Información de contratación clave publicada junto con el ciclo de contratación (en porcentaje del número total de contratos) ³⁹ : 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). <i>Fuente:</i> Portal centralizado en línea.	Para fundamentar el criterio de evaluación (e): Proporción de información de contratación y datos publicados en formato de datos abiertos (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Portal centralizado en línea.

38 PEFA PI-24.3 (2).

39 PEFA PI-24.3 (3, 4, 5, 6).

7(b)	Uso de contratación electrónica	Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Adopción de la 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. <i>Fuente:</i> Sistema de contratación electrónica.	Para fundamentar el criterio de evaluación (d): Ofertas presentadas en línea (en porcentaje). Ofertas presentadas en línea por micro, pequeñas y medianas empresas (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Sistema de contratación electrónica.
7(c)	Estrategias para la gestión de los datos de contratación	Para fundamentar el criterio de evaluación (d): Número total de los contratos. Valor total de los contratos. Contratación pública como proporción de los gastos del gobierno y como proporción del PIB. Valor total de los contratos adjudicados a través de métodos competitivos en el año fiscal más reciente.⁴⁰ <i>Fuente:</i> Función normativa/regulatoria/ sistema de contratación electrónicas.	
9(b)	Selección y contratación		Para fundamentar el criterio de evaluación (j): 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. <i>Fuente en todos los casos:</i> Muestras de casos de contratación.

40 PEFA I-24-2.

9(c)	Gestión de contratos	Para fundamentar el criterio de evaluación (g): Proporción de contratos con registros y bases de datos completos y correctos. ⁴¹	Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Excesos de tiempo (en porcentaje; y retrasos promedio en días).
			Para fundamentar el criterio de evaluación (b): Medidas de control de calidad y aceptación final llevadas adelante como se estipula en el contrato (en porcentaje).
			Para fundamentar el criterio de evaluación (c): las facturas por la adquisición de bienes, obras y servicios se pagan a tiempo (en % del número total de facturas).
			Para fundamentar el criterio de evaluación (d): Enmiendas al contrato (en porcentaje del número total de contratos; incremento promedio del valor de los contratos en porcentaje).
			Para fundamentar el criterio de evaluación (f): Porcentaje de contratos con involucramiento directo de la sociedad civil: - Apertura de ofertas/propuestas; - Evaluación y adjudicación de contratos según lo permitido; - Implementación de contratos. <i>Fuente para todo:</i> Muestras de casos de contratación.
10(a)	Diálogo y alianzas entre el sector público y privado		Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Percepción de apertura y eficiencia en el compromiso con el sector privado (en porcentaje de respuestas). <i>Fuente:</i> Encuesta.

41 PEFA, indicador PI-24.1.

10(b)	Organización del sector privado y acceso al mercado de las contrataciones públicas		Para fundamentar el 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). <i>Fuente:</i> Sistema de contratación electrónica/Base de datos de proveedores.
			Para fundamentar el criterio de evaluación (b): Percepción de las empresas acerca de la adecuación de las condiciones en el mercado de la contratación pública (en porcentaje de respuestas). <i>Fuente:</i> Encuesta.
12(b)	Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública		Para fundamentar el criterio de evaluación (c): Número de auditorías de contrataciones especializadas que se llevan a cabo en comparación con el número total de auditorías (en porcentaje). Proporción de auditorías de desempeño realizadas (en porcentaje del número total de auditorías de contratación). <i>Fuente:</i> Ministerio de Hacienda/ Entidad Fiscalizadora Superior.
12(c)	Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones		Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Proporción de recomendaciones de auditoría interna y externa implementadas dentro de los plazos que determina la ley (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Ministerio de Hacienda/ Entidad Fiscalizadora Superior.
12(d)	Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación		Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Número de auditores con conocimientos especializados en la realización de auditorías relacionadas con la contratación pública (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Ministerio de Hacienda/ Entidad Fiscalizadora Superior.

13(a)	Proceso de impugnaciones y apelaciones	Para fundamentar el criterio de evaluación (c): Número de apelaciones (en porcentaje de contratos adjudicados). <i>Fuente:</i> Órgano de apelaciones.	Para fundamentar el criterio de evaluación (c): Número (y porcentaje) de decisiones cumplidas. <i>Fuente:</i> Órgano de apelaciones.
13(b)	Independencia y capacidad del órgano de apelaciones	Para fundamentar el criterio de evaluación (e): Apelaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley/fuera de este plazo/sin resolver (número total y en porcentaje). <i>Fuente:</i> Órgano de apelaciones.	
13(c)	Las decisiones del órgano de apelaciones	Para fundamentar el criterio de evaluación (d): proporción de decisiones de apelaciones publicadas en una plataforma central en línea dentro de los plazos especificados por la ley (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Portal en línea centralizado.	Para fundamentar el criterio de evaluación (b): Proporción de proveedores que perciben que el sistema de impugnaciones y apelaciones es confiable (en porcentaje de respuestas). Proporción de proveedores que percibe que las decisiones de apelaciones son coherentes (en porcentaje de respuestas). <i>Fuente:</i> Encuesta.
			Para fundamentar el criterio de evaluación (c): resultado de las apelaciones (rechazada; decisión en favor de la entidad contratante; decisión en favor del demandante) (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Órgano de apelaciones.
14(c)	Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley		Para fundamentar el criterio de evaluación (d): Firmas/individuos hallados culpables de fraude o corrupción en contratación: número de firmas/individuos procesados/condenados; inhibidos de participar en contrataciones futuras (en mora/inhabilitados). Los funcionarios del gobierno que se hallen culpables de fraude y corrupción en la contratación pública: número de funcionarios procesados/condenados. <i>Fuente:</i> Función normativa/regulatoria/organismo anticorrupción. Dádivas para asegurar contratos públicos: número de firmas que admiten prácticas contrarias a la ética, incluidas las dádivas (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Encuesta.

14(d)	Marco anticorrupción y capacitación en integridad		Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Porcentaje de opiniones favorables del público sobre la eficiencia de las medidas anticorrupción. <i>Fuente:</i> Encuesta.
14(e)	Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación		Para fundamentar el criterio de evaluación (c): Número de organizaciones de la sociedad civil locales que brindan supervisión y control social de forma activa en la contratación pública. <i>Fuente:</i> Encuesta/entrevistas.
			Para fundamentar el criterio de evaluación (d): Número de proveedores que tiene establecidas medidas internas de cumplimiento (en porcentaje). <i>Fuente:</i> Base de datos de proveedores.
14(g)	Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera		Para fundamentar el criterio de evaluación (a): Proporción de entidades contratantes que tienen un código de ética o conducta obligatorio con disposiciones especiales para aquellos involucrados en PFM que incluyan contratación (en porcentaje del número total de entidades contratantes). <i>Fuente:</i> Función normativa/regulatoria.
			Para fundamentar el criterio de evaluación (b): Los funcionarios involucrados en contratación pública que hayan registrado formularios de divulgación financiera (en porcentaje del total). <i>Fuente:</i> Función normativa/regulatoria.

GLOSARIO

Alianza público/privada	Contrato (relación institucional) entre actores públicos y privados para la provisión cooperativa de un bien o servicio público. El elemento esencial es cierto grado de participación privada en la entrega de bienes o servicios que tradicionalmente han sido del dominio público. Los actores privados pueden ser organizaciones con o sin fines de lucro.
Capacidad	Habilidad para cumplir con las obligaciones y objetivos sobre la base de los recursos administrativos, financieros, humanos y de infraestructura existentes.
Ciclo de contratación pública	Secuencia de actividades relacionadas, que abarca desde la evaluación de las necesidades, pasando por la competencia y la adjudicación/concesión, hasta la gestión de pagos y contratos, así como cualquier monitoreo o auditoría posterior.
Competencia	Situación de mercado en la cual empresas o vendedores buscan de forma independiente el patrocinio de compradores a fin de alcanzar un objetivo particular de negocios, por ejemplo: rentabilidad, ventas y/o cuota de mercado. En este contexto, la competencia suele equipararse a la rivalidad. La rivalidad competitiva entre firmas puede darse cuando hay dos o muchas empresas. Esta rivalidad puede tener lugar en términos de precios, calidad, servicios o una combinación de estos y otros factores que puedan ser valiosos para los clientes. La competencia es vista como un proceso fundamental por el cual las firmas son forzadas a tornarse eficientes y ofrecer una mayor selección de productos y servicios a precios más bajos. Da lugar a una mayor eficiencia alocativa y bienestar de los clientes. Incluye el concepto de “eficiencia dinámica”, de acuerdo con el cual las empresas participan de la innovación e impulsan el cambio tecnológico y el progreso.
Confianza	Este concepto es ampliamente entendido en términos de tener una percepción positiva de las acciones de un individuo o una organización. Brinda la seguridad de que los demás actuarán del modo en que se espera que lo hagan en determinadas circunstancias. Si bien puede basarse en la experiencia real, en la mayoría de los casos, la confianza es un fenómeno subjetivo, que se refleja en los ojos del observador.
Contratación electrónica	Integración de las tecnologías digitales en reemplazo o en el rediseño de los procedimientos en papel a través del proceso de contratación.
Contratación pública	Proceso para identificar lo que se necesita, determinar cuál es la mejor persona u organización para cubrir esa necesidad, y asegurarse de que aquello que se necesita sea provisto en el lugar correcto, en el momento preciso, al mejor precio, y que todo esto se lleve a cabo de una manera abierta y equitativa.
Contratación pública sostenible (CSP)	Abarca un “proceso por el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios y obras e instalaciones de modo que se cumple con el valor por el dinero sobre la base de un ciclo de vida útil completo en términos de la generación de beneficios no solo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el daño al medio ambiente”, Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (2006): Procuring the Future: Sustainable Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. Londres, en: http://collections.europarchive.org/tna/20080530153425/http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/procurement-action-plan/documents/full-document.pdf .
Corrupción	Abuso de la función pública o privada para obtener ganancias personales.
Desarrollo sostenible	Desarrollo “que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”, Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (1987), Our Common Future, http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf .
Desempeño	Capacidad de una entidad para adquirir recursos económicos y usarlos de manera eficaz y eficiente para el logro de las metas de desempeño.
Documentos de contratación	Documentos emitidos por la entidad contratante que establecen los términos y condiciones de una determinada licitación. La invitación a participar de los procedimientos de contratación (por ejemplo, invitación a ofertar, a participar de la solicitud para los procedimientos de presentación de propuestas o para una subasta inversa electrónica). Expresiones alternativas: documentos de solicitud o documentos de licitación.
Eficacia	Capacidad de cumplimiento de los objetivos establecidos de las actividades.

Eficiencia	Obtención del máximo resultado en función del nivel de recursos utilizados para llevar a cabo una actividad.
Empleado público	Empleado del Estado que conservará su puesto aun cuando haya un cambio de gobierno. Además, estos empleados se rigen por un marco legal público específico u otro tipo de disposiciones especiales.
Empresa propiedad del Estado	Hay diferentes definiciones de las empresas propiedad del Estado, según los distintos países. La OCDE ofrece la siguiente definición para fines de comparación: “Cualquier entidad reconocida por las leyes nacionales como una empresa y en la cual el Estado ejerce la propiedad”, OCDE (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, edición de 2015, París, OCDE, en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en .
Gobernabilidad	Gobernanza que se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la eficiencia, la equidad, etc. Se refiere a la gestión del gobierno esencialmente libre de abuso y corrupción, y con el debido respeto del imperio de la ley.
Gobernanza	Ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa.
Habilidad	Capacidad basada en las destrezas de un individuo, grupo u organización para cumplir con sus objetivos y obligaciones; en inglés, también llamada know-how, conocimientos prácticos.
Indicador	Medida cuantitativa o cualitativa derivada de una serie de hechos observables que pueden revelar posiciones relativas en un área determinada.
Información de desempeño	La información de desempeño puede ser generada tanto por organizaciones gubernamentales como no gubernamentales, y puede tratarse de información cuantitativa o cualitativa. Se refiere a la métrica/indicadores/información general sobre entradas, procesos, productos y resultados de políticas/programas/organizaciones del gobierno, y en última instancia puede utilizarse para evaluar la eficiencia, costo-efectividad y eficacia de una misma cosa. La información de desempeño puede hallarse, por ejemplo: en las estadísticas; las cuentas financieras u operativas de las organizaciones del gobierno; informes de desempeño generados por organizaciones del gobierno; evaluaciones de políticas, programas u organizaciones; o revisiones de gastos.
Información sensible específica	Se refiere a las necesidades legítimas de protección de los secretos comerciales e información propietaria u otro tipo de cuestiones relacionadas con la privacidad, así como también a la necesidad de evitar divulgar información que las partes interesadas pueden usar para distorsionar la competencia en el proceso de contratación. El marco legal del país debe incluir definiciones y disposiciones para identificar de forma desambiguada y prohibir la divulgación de información sensible específica.
Innovación	Implementación de un producto, bien o servicio nuevos o significativamente mejorados, o de un nuevo método organizacional.
Integridad	Uso de fondos, recursos, activos y de la autoridad en función de objetivos oficiales previstos, de una forma bien fundamentada, alineada con el interés público y con principios más amplios de buen gobierno.
Licitación pública (abierta)	Se refiere al proceso por el cual una entidad contratante llama a presentar ofertas que deben hacerse llegar dentro de un plazo determinado. Se suele utilizar para procesos de licitación abiertos a todos los oferentes calificados (licitación abierta) y donde las ofertas selladas se abren en público para escrutinio, y se eligen sobre la base de criterios de adjudicación establecidos. En el contexto del subindicador 1(g), el término “oferta” se utiliza de forma intercambiable con los términos “licitación” y “propuesta”.
Objetivos primarios de contratación	Entrega de bienes y servicios necesaria para cumplir con la misión del gobierno de una manera oportuna, económica y eficiente.
Objetivos complementarios de política	Cualesquiera de una variedad de objetivos, como el crecimiento ecológico sostenido, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, la innovación, las normas de conducta empresarial responsable, u objetivos más amplios de política industrial, que el gobierno quiera alcanzar cada vez más a través del uso de la contratación como una palanca política, además de los objetivos primarios de la contratación.
Organización de la sociedad civil (OSC)	Cada una de las múltiples asociaciones que existen que la sociedad organiza de manera voluntaria por sí misma y que representa una amplia gama de intereses y lazos. Entre ellas se incluyen las organizaciones de base comunitaria, las organizaciones de pueblos originarios y las organizaciones no gubernamentales.

Política	Curso de acción coherente diseñado para alcanzar una meta o un objetivo, o responder a un tema o problema para el cual el Estado haya identificado la necesidad de una acción o reforma. Es implementada por un organismo público (ministerio, agencia, etc.), aunque hay elementos que pueden ser delegados a otros órganos. Entre los ejemplos existentes, cabe citar una política pública para enfrentar el cambio climático, realizar una reforma educativa, o apoyar el emprendedorismo. Una política pública está, o debe estar, ligada al programa del gobierno y a su planificación estratégica. Se le suele otorgar un marco formal mediante la ley y/o las reglamentaciones secundarias, sobre todo en países con un sistema de derecho civil. Se le da efecto práctico a través de un curso de acción definido, programas y actividades. En la medida de lo necesario, se financia con presupuesto del Estado. Una política prioritaria es aquella que importa más que otras para que el gobierno logre sus objetivos estratégicos. La responsabilidad de llevar adelante una política pública debe estar en manos del ministerio competente que corresponda, o bien –en el caso de políticas que atraviesan las fronteras ministeriales– debe ser compartida por los ministerios pertinentes.
Presupuesto	Declaración integral de los planes financieros del gobierno, lo cual incluye gastos, ingresos, déficit o superávit y deuda. El presupuesto es el documento de política económica más importante; demuestra cómo planea utilizar el gobierno los recursos públicos para cumplir con los objetivos de políticas y hasta cierto punto señala sus prioridades de políticas.
Producto interno bruto (PIB)	Medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un período. En particular, equivale a la suma de los valores brutos agregados de todas las unidades institucionales residentes que participan de la producción (más impuestos y menos subsidios, sobre los productos no incluidos en el valor de su producción). Suma de los usos finales de bienes y servicios (todos los usos, excepto el consumo intermedio), medida en relación con los precios comprador menos el valor de la importación de bienes y servicios, o suma de los ingresos primarios distribuidos por unidades productoras.
Proveedor	Parte que proporciona bienes, obras o servicios, es decir: en este contexto, los “proveedores” comprenden contratistas o adjudicatarios de servicios, incluidas las empresas y otros tipos de proveedores.
Reglamentación	Este término cubre un conjunto diverso de instrumentos mediante los cuales los gobiernos imponen requisitos sobre las empresas y los ciudadanos. Las reglamentaciones incluyen todas las leyes primarias, las ordenanzas formales e informales, las reglamentaciones secundarias, las formalidades administrativas y las normas emitidas por órganos no gubernamentales o auto-regulados en los cuales los gobiernos han delegado poderes regulatorios.
Rendición de cuentas (en la administración pública)	A los administradores se les asigna la responsabilidad de llevar a cabo determinadas tareas u obligaciones, y de cumplir las reglas y normas aplicables a sus puestos.
Servicios públicos	Servicios que se brindan para beneficio del público o de sus instituciones. Los proporciona el gobierno a sus ciudadanos, ya sea de forma directa (a través del sector público) o mediante el financiamiento de la provisión privada de los servicios. La expresión se asocia al consenso social de que ciertos servicios deben estar disponibles para todos, independientemente de su ingreso. Incluso allí donde los servicios no son proporcionados ni financiados por el Estado, debido a razones sociales y políticas suelen estar sujetos a una normativa que va más allá de las reglas que se aplican a la mayor parte de los sectores económicos.
Servidor (funcionario) público	Expresión usada para identificar a aquellas personas que están empleadas como servidores públicos o en la administración pública por organizaciones financiadas por el gobierno. En algunos países se utiliza tanto la expresión “servidor (funcionario) público” como “servidor (funcionario) civil” para describir a los empleados pagados por el gobierno, siendo que la primera opción tiene una aplicación más amplia (por ejemplo, abarca médicos, maestros, funcionarios del gobierno local, etc.) que la segunda (es decir, “servidor civil” implica a empleados que trabajan en el gobierno central).
Sostenibilidad	(a) Uso de la biósfera por parte de las generaciones actuales mientras se mantiene el rendimiento potencial (beneficio) para las generaciones futuras; y/o (b) Tendencias constantes de crecimiento y desarrollo económico que podrían verse afectadas por el agotamiento de los recursos naturales y la degradación ambiental.
Transparencia	Comprende un entorno en el que los objetivos de políticas, su marco legal, institucional y económico, las decisiones de políticas y sus argumentos de apoyo, los datos e información relacionados con las políticas, y los términos de la rendición de cuentas de los organismos o agencias se proporcionan al público de manera integral, accesible y oportuna.

Valor por el dinero	Expresión usada de diferentes formas para comunicar el uso eficiente, efectivo y económico de los recursos. En el contexto de la contratación pública, puede definirse como la combinación más ventajosa de costos, calidad y sostenibilidad para alcanzar los requisitos definidos. Costo implica considerar los costes y riesgos del ciclo completo de vida; calidad significa cumplir con una especificación que es adecuada en cuanto a su propósito y suficiente para satisfacer los requisitos, y sostenibilidad comprende los beneficios económicos, sociales y ambientales.
----------------------------	---

Referencias:

OCDE (2019), Government at a Glance 2019, París: OCDE.

<https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance.htm>

OCDE (2008), Corruption: Glossary of International Criminal Standards,

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/corruptionglossaryofinternationalcriminalstandards.htm>

OECD Glossary of Statistical Terms

<https://stats.oecd.org/glossary/index.htm>



www.mapsinitiative.org