

Grupo de Trabajo - Ejercicio # 1

Uso de la herramienta de evaluación de la OCDE/DAC para medir la calidad del sistema de adquisiciones de un país – clasificando los indicadores según su puntaje

Por favor, observe los siguientes extractos de un reciente CPAR (Informe de evaluación del sistema de adquisiciones del país), en el cual se utiliza la herramienta de indicadores de base. Deberá referirse al texto del CPAR, a fin de determinar el puntaje de cada uno de los indicadores.

Usted deberá considerar lo siguiente:

1. Otorgar puntaje a cada indicador, con base en los criterios de puntaje suministrados y la información disponible.
2. Identificar la razón principal para asignar dicho puntaje.
3. Proporcionar cualquier comentario que su equipo desee hacer respecto a la información adicional que usted sienta que es necesaria para justificar el puntaje asignado. Comentar acerca de las dificultades encontradas durante la asignación del puntaje.

PILAR I - Indicador 1 - Subindicador 1(b) – Procedimientos de adquisiciones

La ley indica los criterios para el uso de los procedimientos de adquisiciones (Artículo 17-22). La ley sobre adquisiciones, define la licitación pública como el procedimiento preferido para realizar las adquisiciones (Artículo 17). El resto de los procedimientos se utilizan con base en los criterios especificados en las reglamentaciones sobre implementación. En el caso de adquisiciones directas, Artículo 19, el término “necesidad urgente” deberá definirse con más claridad, a fin de evitar su posible mal uso. La ley incluye definiciones débiles de las situaciones de “fuerza mayor” y “de emergencia”, que originan la falta de claridad con respecto a la justificación del uso de procedimientos de adquisición directa.

Criterios de clasificación	Puntaje
El marco legal cumple con todas las condiciones que se mencionan a continuación: (a) Se establecen, sin ambigüedades, los procedimientos permisibles para las adquisiciones, en el nivel jerárquico adecuado, junto con las condiciones bajo las que puede aplicarse cada procedimiento, incluyendo un requisito de aprobación por un funcionario que asumirá las responsabilidades correspondientes. (b) La licitación pública es el procedimiento de preferencia para efectuar las adquisiciones públicas. (c) Se prohibirá el fraccionamiento de contratos que apunte a limitar la competencia. (d) Se especifican las normas adecuadas para la licitación pública internacional y se asegura su concordancia con las normas internacionales.	3
El marco legal cumple con las condiciones (a), (b) y (c), pero no cumple con el literal (d) arriba mencionado.	2
El marco legal cumple con las condiciones (a) y (b) arriba mencionadas, pero no cumple con las condiciones (c) y (d).	1
El marco legal no cumple sustancialmente con ninguna de las condiciones a) – d), arriba mencionadas.	0

Puntaje asignado por el equipo:

Base del puntaje:

Comentarios:

PILAR I - Indicador 1 - Subindicador 1(h) – Protestas

El ente regulador es la Agencia de Adquisiciones Públicas (AAP). Además de proveer liderazgo en materia de políticas, la AAP también revisa las protestas presentadas, por encima del nivel establecido. Aunque la ley dispone acerca del proceso de las protestas, crea también ciertos conflictos, que tienden a dificultar la confianza por parte del sector privado.

Específicamente, el Capítulo VIII (Artículos 43-45) del Ley de Adquisiciones Públicas (PPL), dispone acerca de la revisión administrativa de las protestas, mediante apelaciones dirigidas a las autoridades de las entidades de adquisiciones y a la AAP, dentro de ciertos plazos (Reglamento No. 335 sobre Implementación, junio de 2000) y establece los temas que están sujetos a revisión. El ente encargado de revisar las protestas, depende de la AAP, la cual está involucrada en temas de políticas, así como también en las revisiones de contratos de gran envergadura.

Criterios de selección	Puntaje
El marco legal establece lo siguiente: (a) El derecho de revisión por parte de quienes participan en un proceso de adquisición (b) Disposiciones que permitan responder ante una solicitud de revisión dentro del ámbito de la dependencia adquirente, con una revisión administrativa por parte de otro ente independiente de la dependencia adquirente, que tenga la autoridad de indicar reparaciones, incluyendo el derecho a revisión judicial. (c) Establece los rubros que son pasibles de revisión. (d) Establece plazos para que la dependencia adquirente y el ente encargado de la revisión administrativa, emitan sus decisiones.	3
El marco legal contiene disposiciones referentes a (a), (b) y (c), pero no contiene las disposiciones referentes a (d).	2
El marco legal contiene disposiciones con respecto a (a) y (b) arriba mencionados, pero no considera las disposiciones referentes a (c) y (d)	1
El derecho a revisar la adecuada implantación del proceso de adquisiciones, no está previsto en el marco legal.	0

Puntaje asignado por el equipo:

Base del puntaje:

Comentarios:

:

PILAR I - Indicador 1 - Subindicador 2(a) – Reglamento sobre la Implementación que define procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de jerarquía superior

La legislación de jerarquía superior se encuentra apoyada por reglamentaciones sobre la implementación, en forma de instrucciones, decisiones, documentos de licitación y manual para usuarios. Existen ciertas anomalías en relación con la divulgación del fondo límite (costo estimado), establecidas en los reglamentos sobre implementación, aunque no se requiera por ley. Existe la práctica de divulgar los “fondos límites” (costo estimado) mediante llamados a licitación. Esto, claramente impide la licitación pública. Todos los oferentes tienden a cotizar cerca de la cantidad límite publicada. Al mismo tiempo, los propios estimados no son realistas, dado que no se basan en las condiciones que prevalecen en el mercado. Esta práctica afecta adversamente las importaciones de electricidad (incidentalmente definidas como “bienes” en la Ley de Adquisiciones Públicas, Artículo 2, “Definiciones”). Esto llevó a que los oferentes no presentaran ofertas en las licitaciones llevadas a cabo en noviembre de 2005, debido a que los fondos límite eran poco realistas. Posteriormente, el gobierno efectuó enmiendas a la ley, emitiendo un reglamento normativo (de fecha 18 de diciembre de 2005), haciendo una excepción para los casos de compras de electricidad. Adicionalmente, una de las reglamentaciones sobre implementación (Directiva No. 1, de fecha 1 de enero de 1996, Capítulo II, Punto 2) establecía explícitamente que no deberían existir límites mínimos ni máximos, por debajo o encima de los cuales se rechazan las ofertas. La actual ley sobre adquisiciones públicas no contiene disposición alguna sobre la divulgación del costo estimado. La práctica de divulgar el monto límite, violaba sistemáticamente la Directiva No. 1, hasta el mes de enero de 2006, cuando se eliminó dicha disposición. Además, los estimados de costos poco realistas para los programas principales, lleva a un número excesivo de transferencias/asignaciones presupuestarias durante la etapa de implementación.

Criterios de clasificación	Puntaje
Existen reglamentaciones que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre adquisiciones que cumplen los siguientes requisitos: (a) Se consolidan como un conjunto de reglas disponibles en un lugar único y accesible; (b) Se actualizan en forma periódica; (c) Se define la responsabilidad de mantenimiento; (d) Son claras y amplias.	3
Las reglamentaciones cumplen los criterios establecidos en (a) (b) y (c), pero existen pocas, pero importantes omisiones que deberán considerarse.	2
Las reglamentaciones existen, pero no se actualizan en forma periódica. La responsabilidad de dicha actualización no se encuentra claramente definida o existen muchas omisiones importantes en las reglamentaciones o contradicciones con la ley.	1
No existen reglamentaciones o las existentes no cumplen sustancialmente con ninguno de los requisitos enumerados.	0

Puntaje asignado por el equipo:

Base del puntaje:

Comentarios:

:

PILAR II - Indicador 3 - Subindicador 3(a) – La planificación de las adquisiciones y los gastos asociados, son parte del proceso de formulación del presupuesto y contribuyen a una planificación plurianual

La planificación de las adquisiciones refleja la disponibilidad presupuestaria, más que las prioridades de las necesidades institucionales. La planificación de las adquisiciones se inicia demasiado tarde como para asegurar que el proceso real de adquisiciones pueda comenzar tan pronto el presupuesto se encuentre disponible. Existe un modelo de bajo nivel de gastos al comienzo del año fiscal y un repunte de todo tipo de gastos de último momento, al final del año fiscal. El funcionamiento efectivo del sistema de adquisiciones públicas está siendo severamente obstaculizado por el sistema de planificación y administración presupuestaria del gobierno, particularmente debido a que se liberan las asignaciones presupuestarias a los entes adquirentes, al final del año fiscal, algunas veces casi en el mes de noviembre. El impacto de estas prácticas sobre las adquisiciones, hace que las entidades adquirentes eviten el uso de las licitaciones abiertas, dado que los recursos presupuestarios se reciben muy tarde como para poder completar el proceso al final del año fiscal. La urgencia de gastar los recursos presupuestarios asignados de cualquier manera, obstaculiza las consideraciones de economía y eficiencia en el proceso de adquisiciones. La Resolución No. 675 exige que las entidades adquirentes completen el proceso de adquisiciones y firmen el contrato al 31 de julio de cada año. Dado que los meses de enero y febrero están dedicados a discutir y negociar la lista de proyectos a ser financiados por el Ministerio de Finanzas y los ministerios sectoriales, existe una ventana inadecuada de cuatro meses para llevar a cabo el proceso de adquisiciones, promoviendo el uso excesivo de las adquisiciones directas. En la práctica, esto deja solo seis meses para ejecutar el presupuesto. La relación entre las estimaciones plurianuales y los límites del presupuesto anual, no es clara.

Criterios de clasificación	Puntaje
<p>Existe un ejercicio de planificación periódico instituido por las leyes o sus reglamentaciones que::</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se inicia con la preparación de planes plurianuales para las dependencias de gobierno, de donde se derivan los planes operativos anuales; • Siguiendo con los planes de adquisiciones anuales y la estimación de los gastos relacionados • Y culmina con la formulación del presupuesto anual.. <p>Se preparan los planes de adquisiciones como soporte del proceso de planificación y formulación presupuestaria.</p>	3
<p>La mayoría de los planes de adquisiciones se preparan sobre la base de planes operativos anuales y plurianuales, que son independientes de la asignación presupuestaria y se revisan para cumplir con las estimaciones del presupuesto, en cuanto a las asignaciones por sector o dependencia, antes de que se comprometan los gastos.</p>	2
<p>En general, los planes de adquisiciones se preparan sobre la base de los planes operativos anuales y plurianuales. Son débiles los vínculos con la planificación del presupuesto y no se exige que los planes se correspondan con la asignación presupuestaria disponible antes de comprometerse los gastos.</p>	1
<p>No se describe integración alguna entre la planificación presupuestaria y de adquisiciones. Los planes de adquisiciones se arman sin una conexión obvia y directa con el ejercicio de planificación presupuestaria y no existe exigencia alguna de correspondencia entre los planes de adquisiciones y la</p>	0

Criterios de clasificación	Puntaje
disponibilidad de fondos antes de comprometerse los gastos.	

Puntaje asignado por el equipo:

Base del puntaje:

Comentarios:

PILAR III - Indicador 6 - Subindicador 6(b) – Los programas de información y capacitación sobre adquisiciones para funcionarios del gobierno y participantes del sector privado, son consistentes con la demanda.

Existen programas de capacitación, pero son deficientes en términos de contenido y demanda. Existe la necesidad de una estrategia sostenible y de una capacitación en todas las áreas de Administración Pública Financiera, incluyendo las adquisiciones. El reclutamiento y desarrollo profesional de contadores, controladores financieros, inspectores, especialistas en adquisiciones y auditores, debería ampliarse de acuerdo a los objetivos del Documento de Política de Gobierno para la Agencia de Control Público Interno Financiero (PIFC) (Marzo 2005). Existe la necesidad de capacitar a auditores en las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones, a fin de que las mismas se apliquen en forma correcta. Hasta el año pasado, el Instituto de Capacitación sobre Administración Pública (TIPA) ofrecía una capacitación básica sobre adquisiciones, para el personal de adquisiciones del gobierno central. El curso de tres días se ofrecía tres veces al año. De conformidad con el plan de capacitación 2006–08, se ofrecerá una capacitación de un día de duración sobre finanzas públicas, para nuevos funcionarios públicos, y una capacitación de dos días de duración sobre procedimientos presupuestarios. Estos cursos son inadecuados. En el área de adquisiciones, se ofrecieron 14 módulos de capacitación para capacitadores, como parte del fortalecimiento de la capacidad institucional. Los programas de estudios incluyeron una introducción a los objetivos de las políticas de adquisiciones públicas, una revisión acerca del manejo de conflictos; métodos y estrategias de adquisiciones públicas; procesos de licitación pública; llamados a licitación, documentos de licitación y evaluación; y ética de las adquisiciones públicas. Estos programas no son sostenibles, debido a que el contrato con el consultor finalizó en el mes de octubre de 2006, y la unidad de capacitación recientemente establecida en la AAP, tiene personal limitado.

Criterios de clasificación	Puntaje
Los programas de capacitación e información disponibles cumplen con todos los requisitos enumerados en (a)-(c) ut supra.	3
Los programas de capacitación son adecuados en cuanto a su contenido y frecuencia (tiempo de espera) para participantes del gobierno, pero hay pocos programas informativos para el sector privado.	2
Existen programas de capacitación, pero resultan deficientes en cuanto a su contenido y oferta.	1
No hay programas de información o capacitación sistemática para los participantes de los sectores público o privado.	0

Puntaje asignado por el equipo:

Base del puntaje:

Comentarios:

PILAR IV - Indicador 11 - Subindicador 11(a) – Información publicada y distribuida a través de los medios disponibles, con apoyo de la tecnología de la información, cuando sea factible.

La información se publica en el Boletín de Adquisiciones Públicas. Solamente se publican llamados a licitación abierta, documentos estándar de licitación, la ley sobre adquisiciones públicas y el manual para usuarios. El acceso público a la información sobre adquisiciones, es esencial para la transparencia y crea la base para la “auditoría social” por parte de los accionistas interesados. La información debe consolidarse en un sitio único de fácil acceso al público. El sitio Web de la AAP es muy débil en cuanto a su contenido. La mayoría de la información sobre adquisiciones se encuentra disponible a través del Boletín de Adquisiciones Públicas, el cual incluye información sobre licitaciones, adjudicación de contratos, compañías excluidas, y cambios en la legislación sobre adquisiciones. El sitio Web de la AAP sólo contiene llamados a licitación abierta, documentos estándar de licitación, legislación sobre adquisiciones públicas y manual para usuarios. La información sobre la legislación de adquisiciones, no se encuentra actualizada. No existe información disponible acerca del número y valor de los contratos adjudicados bajo varios métodos de adquisiciones, o de las incidencias y el porcentaje de adquisiciones directas. Tampoco existe información sobre la resolución oportuna de controversias.

Criterios de clasificación	Puntaje
La información sobre adquisiciones es fácilmente accesible en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información provista está centralizada en un lugar común. La información es relevante y completa. Resulta de utilidad para las partes interesadas, a fin de que comprendan los procesos y requisitos en torno a las adquisiciones para monitorear los resultados y el desempeño.	3
La información se publica en medios que no son tan fácilmente accesibles, ni son de tan amplia circulación ni fáciles de usar para el público en general o es difícil de comprender para el usuario promedio o falta información esencial.	2
La información es difícil de obtener y muy limitada en su contenido y disponibilidad.	1
No existe un sistema público de información como tal y, en general, queda en manos de la entidad adquirente publicar la información.	0

Puntaje asignado por el equipo:

Base del puntaje:

Comentarios: