

Grupo de Trabajo - Ejercicio # 2

EJERCICIO PRÁCTICO SOBRE LA CREACIÓN DE UNA ESTRATEGIA BASADA EN LAS PRIORIDADES Y LOS INDICADORES

El Anexo 3 es un resumen de la aplicación de la herramienta de indicadores de base de la OCDE/CAD, de acuerdo a una reciente evaluación. Revise el resultado de dicha evaluación e intente formular –como equipo- una estrategia con base en la información suministrada en el resumen de indicadores.

Cada equipo deberá cubrir no sólo los temas que necesitan ser considerados, sino también las áreas prioritarias. El equipo deberá identificar quiénes asumirán responsabilidad y estimará el plazo requerido. Dado que el resumen presenta sólo un puntaje basado en la evaluación de un país determinado, que no es el suyo, usted podrá establecer algunos supuestos, que le ayudarán a desarrollar la estrategia inicial y el marco de implementación.

Durante la reunión informativa, se solicitará a cada equipo que identifique tres prioridades principales y las razones de porqué fueron seleccionadas como las prioridades de mayor importancia.

Anexo 3: Breve descripción del Sistema de Adquisiciones Públicas

Criterios de clasificación: Indicadores OCDE/CAD – Banco Mundial

	Puntaje Indicador	Puntaje Promedio	Pilar Promedio
Pilar I – Marco legislativo y regulatorio			2.2
Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas, cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables.		2.5	
Subindicador 1(a) – Ámbito de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio	3		
Subindicador 1(b)- Procedimientos utilizados para las adquisiciones	2		
Subindicador 1(c) – Reglas de publicidad y plazos	3		
Subindicador 1(d) – Reglas sobre la participación y selección cualitativa	3		
Subindicador 1(e) – Documentos de licitación y especificaciones técnicas	2		
Subindicador 1(f) – Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación	3		
Subindicador 1(g) – Presentación, recepción y apertura de ofertas	3		
Subindicador 1(h) – Protestas	1		
Indicador 2. Existencia de documentos y reglamentos sobre la implementación.		1.8	
Subindicador 2a) – Reglas de implementación que definen procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de jerarquía del sector	2		
Subindicador 2(b) – Documentos modelo de licitación para bienes, obras y servicios	2		
Subindicador 2(c) – Procedimientos para la precalificación	2		
Subindicador 2d) – Procedimientos adecuados para la contratación de servicios u otros casos en los que la capacidad técnica es un criterio clave	1		
Subindicador 2(e) – Guía o manual del usuario para las entidades contratantes	2		
Subindicador 2(f) – Condiciones generales de los contratos (CGC) para contratos del sector público, incluyendo bienes, obras y servicios de conformidad con los requisitos nacionales y, cuando fuese aplicable, con los requerimientos internacionales	2		
Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión			0.8
Indicador 3. El sistema de adquisiciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.		1.3	
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.	1		
Subindicador 3(b) – La ley presupuestaria y los procedimientos financieros brindan soporte a la adquisición, ejecución del contrato y su pago en tiempo y forma.	1		

Anexo 3: Breve descripción del Sistema de Adquisiciones Públicas

Crterios de clasificacin: Indicadores OCDE/CAD – Banco Mundial

	Puntaje Indicador	Puntaje Promedio	Pilar Promedio
Subindicador 3(c) - No se inician las acciones de contratacin, sin las asignaciones presupuestarias pertinentes.	2		
Subindicador 3(f) – Se preparan informes de terminacin en forma sistemtica, para certificar la ejecucin del presupuesto y conciliar dicha ejecucin con la programacin presupuestaria.	1		
Indicador 4. El pas cuenta con un ente normativo/ regulatorio funcional		1.0	
Subindicador 4(a) – El marco legislativo y regulatorio incluyen las condiciones y la base para el ente normativo/ regulatorio.	2		
Subindicador 4(b) – El ente tiene un conjunto definido de responsabilidades, que incluyen, pero no se limitan a lo siguiente:	1		
Subindicador 4(c) – La organizacin, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente, deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades.	1		
Subindicador 4(d) – Las responsabilidades tambin debern considerar la independencia y claridad, a fin de evitar el conflicto de intereses y la participacin directa en la implementacin de las adquisiciones.	0		
Indicador 5. Existencia de capacidades para el desarrollo de la capacidad institucional.		0.3	
Subindicador 5(a) – El pas cuenta con un sistema para recolectar y difundir informacin sobre adquisiciones, incluyendo invitaciones a licitar, solicitudes de propuestas e informacin sobre adjudicacin de contratos.	0		
Subindicador 5(b) – El pas tiene sistemas y procedimientos para recabar y monitorear las estadsticas nacionales sobre adquisiciones.	1		
Subindicador 5(c) – Existe una estrategia sostenible, as como capacidad de entrenamiento para capacitar, asesorar y prestar asistencia en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno y en el sector privado, para que comprendan las reglas y reglamentaciones y cmo deben implementarlas.	0		
Subindicador 5(d) – Se difunden las normas de control de calidad y se utilizan para evaluar el desempeo del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de las capacidades.	0		
Pilar III. Las adquisiciones y prcticas de mercado			1.2
Indicador 6. Las operaciones y prcticas del pas en materia de adquisiciones, son eficientes.		1.3	

Anexo 3: Breve descripción del Sistema de Adquisiciones Públicas

Criterios de clasificación: Indicadores OCDE/CAD – Banco Mundial

	Puntaje Indicador	Puntaje Promedio	Pilar Promedio
Subindicador 6(a) – El nivel de competencia para las adquisiciones entre los funcionarios del gobierno, dentro de la entidad, es consistente con sus responsabilidades para las compras.	1		
Subindicador 6(b) – Los programas de capacitación e información sobre adquisiciones, para funcionarios del gobierno y participantes del sector privado, satisfacen la demanda existente.	1		
Subindicador 6(c-e) – Sistema administrativo, código de conducta, sistema de control y mantenimiento de registros.	1		
Subindicador 6(f) – Existen disposiciones para delegar autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades.	2		
Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas.		0.8	
Subindicador 7a) – Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado.	0		
Subindicador 7(b) – Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.	0		
Subindicador 7(c) – No existen limitaciones sistemáticas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de adquisiciones.	1		
Subindicador 7 (e) – Existen reglamentaciones claras y transparentes para determinar el interés de los mercados nacionales o internacionales, basadas en un desarrollo sólido y una lógica económica.	2		
Indicador 8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y resolución de controversias.		1.7	
Subindicador 8a) – Los procedimientos para la administración de los contratos, se encuentran claramente definidos, incluyendo los procedimientos de inspección y aceptación, los procedimientos de control de calidad y los métodos de revisión y emisión de enmiendas a los contratos, en tiempo y forma.	1		
Subindicador 8(b) – Los contratos incluyen procedimientos de resolución de controversias, que contemplan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que surgen durante la ejecución del contrato.	2		
Subindicador 8(c) – Existen procedimientos para dar cumplimiento a la decisión que surja del proceso de solución de controversias.	2		

Anexo 3: Breve descripción del Sistema de Adquisiciones Públicas

CrITERIOS de clasificación: Indicadores OCDE/CAD – Banco Mundial

	Puntaje Indicador	Puntaje Promedio	Pilar Promedio
Pilar IV. Integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas			0.9
Indicador 9. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.		1.0	
Subindicador 9a) – Debe existir un marco legal, una organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo, y para la verificación de las adquisiciones públicas, a fin de brindar un marco de control operativo.	1		
Subindicador 9b) – La aplicación y el seguimiento de los hallazgos y las recomendaciones del marco de control, proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento.	1		
Subindicador 9(c) – El sistema de control interno brinda información oportuna sobre el cumplimiento, a fin de permitir las acciones de gestión.	1		
Subindicador 9(d) – Los sistemas de control interno se encuentran suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño.	1		
Subindicador 9(e) – Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control, para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento.	1		
Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones		0.4	
Subindicador 10b) – Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes.	1		
Subindicador 10(c) – El sistema de revisión de protestas tiene la capacidad de manejar las protestas en forma eficiente y es un medio para aplicar la reparación impuesta.	1		
Subindicador 10(d) – El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.	0		
Subindicador 10(e) – Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público.	0		
Subindicador 10(f) – El ente o la autoridad encargada de la revisión administrativa, es independiente del ente regulador, organismo ejecutor y organismo auditor/de control.	0		
Indicador 11. Nivel de acceso a la información.		1.0	
Subindicador 11a) –La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles, con el apoyo de la tecnología de la información, cuando fuese factible.	1		
Subindicador 11(d) – Existe una base claramente legal, que permite que el público tenga acceso a	1		

Anexo 3: Breve descripción del Sistema de Adquisiciones Públicas

Criterios de clasificación: Indicadores OCDE/CAD – Banco Mundial

	Puntaje Indicador	Puntaje Promedio	Pilar Promedio
la información.			
Indicador 12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.		1.1	
Subindicador 12(a) – El marco legal y regulatorio para adquisiciones, incluyendo los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta.	2		
Subindicador 12(b) – El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.	2		
Subindicador 12(c) – Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas.	1		
Subindicador 12(d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.	1		
Subindicador 12(e) – Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.	0		
Subcriterio 12(f) – El país debe establecer un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.	1		
Subcriterio 12(g) – Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en los sistemas de gestión financiera pública, que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos cargos que implican toma de decisiones.	1		

RECOMENDACIONES	Prioridad
<p>Mejorar la coordinación entre el proceso de planificación de las adquisiciones y el proceso de formulación presupuestaria. Para lograr este objetivo, el proceso de planificación de las adquisiciones deberá iniciarse por lo menos tres meses antes del siguiente año fiscal; deberá existir una relación entre la planificación presupuestaria a mediano plazo (MTBP) y el presupuesto anual; y el ciclo de gastos deberá ser realista, a fin de asegurar la eficiencia de los procedimientos de licitación pública y del uso de los recursos.</p>	
<p>Mejorar el marco institucional y la capacidad administrativa de la gestión pública financiera, incluyendo las adquisiciones, en todos los niveles de gobierno.</p> <p>Con la finalidad de mejorar el marco institucional, deberá fortalecerse la relación entre el desarrollo de políticas y los procesos de planificación presupuestaria, requiriendo: (i) estrecha colaboración entre el Centro de Diseño del Sistema de Defensa (DSDC) y la Oficina General de Presupuesto, en cuanto a la implementación de la iniciativa Sistema Indirecto de Adquisiciones (IPS); (ii) establecimiento de un Comité Permanente sobre Estrategia, Presupuesto e Integración, en los ministerios sectoriales; y (iii) responsabilidad de los ministerios sobre las políticas sectoriales, la planificación presupuestaria y el programa presupuestario, dentro de cada departamento central.</p> <p>Establecer un comité o grupo de trabajo sobre reforma y desarrollo de la Administración Pública Financiera, presidido por el Ministro de Finanzas, para comprometer a todos los interesados en coordinar la agenda de reforma de la Administración Pública Financiera, bajo la Sistema Indirecto de Adquisiciones.</p> <p>Desarrollar e implementar una estrategia para considerar las limitaciones en cuanto a la capacidad, dentro del sistema de Administración Pública Financiera; desarrollar un marco para la gestión de recursos humanos en el área de las finanzas públicas, incluyendo todas las funciones de los servicios financieros: (a) criterios de reclutamiento estandarizados y específicos; (b) criterios de selección y programas de capacitación basados en programas de estudios profesionales, relevantes y contemporáneos; (c) descripciones de cargo estandarizadas y específicas; (d) salvaguardias jurídicas y de otra naturaleza, para proteger en forma apropiada al personal, contra presiones indebidas por parte de la administración o de los proveedores de bienes y servicios. En el área de adquisiciones, existe la necesidad de tener más capacitadores disponibles en la AAP, con participación adicional de profesionales, suministrada a través del instituto de capacitación o a de las facultades de universidades, tales como la Facultad de Derecho o Economía, a fin de que dicha participación tenga un carácter sostenible.</p>	
<p>Aumentar y ampliar la independencia de la Agencia de Adquisiciones Públicas y crear un mecanismo independiente para la revisión de protestas, un Ente para la Revisión de las Adquisiciones (Pilar I y II).</p> <p>Se recomienda que el Director de la AAP y la totalidad de su personal profesional tenga en la práctica, calidad de funcionario público, a fin de evitar la interferencia política. Debería establecerse una organización administrativa independiente, denominada Entidad para la Revisión de las Adquisiciones Públicas (PPRB), cuyos miembros serán jueces independientes. Dichos miembros deberán ser profesionales, seleccionados en forma competitiva y nominados por el Parlamento.</p>	
<p>Establecer un mecanismo para la preparación de costo estimado y descontinuar la práctica de divulgación de dicho costo estimado (Pilar I). Esto requiere que las reglamentaciones sobre implementación establezcan un mecanismo para la preparación del costo estimado, basado en las tendencias del mercado y deberían restablecerse las antiguas disposiciones del reglamento sobre implementación (“No deberían existir límites mínimos ni máximos, por debajo o encima de los cuales se rechazarán las ofertas”) y los estimados de</p>	

<p>costo no deberían divulgarse en los llamados a licitación</p>	
<p>Mejorar el acceso a la información sobre las adquisiciones públicas. (Pilar I y IV). Para esto se necesita enmendar la Ley de Adquisiciones Públicas (PPL) y las reglamentaciones sobre implementación, a fin de publicar toda la información relacionada con adquisiciones, incluyendo los llamados a licitación, la adjudicación de contratos y la revisión oportuna de las protestas, en un sitio Web de acceso público. El sitio Web de la AAP debería incluir la información completa sobre las protestas, así como el estado de las mismas.</p> <p>Asimismo, el sitio Web debería contener estadísticas anuales sobre adquisiciones, las cuales deberían actualizarse en forma periódica. Esto puede ser un punto de comienzo para las futuras adquisiciones por medios electrónicos.</p>	
<p>Mejorar la calidad de las especificaciones técnicas, como parte de los documentos de licitación de bienes, obras y servicios (Pilar I y III). Esto requiere un extenso conjunto de normas nacionales.</p>	
<p>Otras mejoras establecidas en el Pilar I – Marco reglamentario y legislativo. (i) Fortalecer las disposiciones sobre adquisiciones directas, definiendo las situaciones de “fuerza mayor” , “emergencia” y “urgentes”; (Artículo 17 y 19) para impedir las malas prácticas en materia de adquisiciones; (ii) Regular los servicios públicos separados del resto de las adquisiciones, ya sea como un capítulo aparte dentro de la ley existente o como una ley separada, (iii) mejorar las disposiciones sobre los servicios de consultoría, para seleccionar consultores, sin tener en cuenta la oferta evaluada como la más baja, sino las calificaciones y la calidad de los servicios. (Artículo 21).</p>	
<p>La necesidad de otras mejoras establecidas en el Pilar III. El nivel de competencias entre el personal de adquisiciones, será congruente con las respectivas responsabilidades. La AAP deberá iniciar un diálogo dentro del gobierno, particularmente con el Departamento de Administración Pública (DAP) para establecer por separado la carrera de adquisiciones como parte del desarrollo profesional de los funcionarios públicos, al nivel de los gobiernos locales y centrales. Debería apoyarse esta acción con descripciones de cargo separadas, requisitos de calificaciones, estructuras de carrera y escalas salariales para los oficiales de adquisiciones; (ii) la capacidad de las unidades internas de auditoría de los ministerios, deberá fortalecerse para asumir un rol más activo en asegurar el cumplimiento de los procedimientos en materia de adquisiciones públicas; (iii) Los DEL deberían incluir un mecanismo alternativo para la resolución de controversias, tal como el arbitraje; (iv) deberían organizarse más programas de difusión para el sector privado, a fin de mejorar su capacidad para participar en licitaciones públicas.</p>	
<p>El Pilar IV establece la necesidad de otras mejoras: (i) Nombrar una serie de jueces para los casos de disputas en materia de adquisiciones; (ii) Comenzar con las adquisiciones por medios electrónicos, a través de la publicación de todos los llamados a licitación y resultados de la adjudicación de contratos, en el sitio Web de la AAP, las cuales deberán incluir información completa acerca de las protestas presentadas y el estado de las mismas.; (iii) Debería enmendarse la Ley de Adquisiciones Públicas, a fin de definir las prácticas de fraude y corrupción; (iv) Crear una lista de las compañías excluidas en el sitio Web de la AAP; y (v) Monitorear los intentos de mal uso de las disposiciones establecidas por ley, en materia de adquisiciones públicas (ejemplos en Anexo 2) y casos de conclusión.</p>	