

## **Documento de trabajo**

### **SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES**

# **LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU NECESIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN: SITUACIÓN EN ESPAÑA**

Iván Ochsenius Robinson

**SPCS Documento de trabajo 2016/11**

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Iván Ochsenius Robinson

[ivanochsenius@hotmail.com](mailto:ivanochsenius@hotmail.com)

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectoras:

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Silvia Valmaña Ochaita

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

# LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU NECESIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN: SITUACIÓN EN ESPAÑA

Iván Ochsenius Robinson<sup>1</sup>

*Doctorando Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, España*

## RESUMEN

La contratación pública representa casi un quinto del PIB mundial. Las compras gubernamentales de bienes y servicios son una variable clave en el desarrollo económico y social de un país, debiendo por ello ser gestionadas de manera eficiente, eficaz y transparentemente, situándolas cada vez más en las decisiones estratégicas de los gobiernos actuales. Tales adquisiciones no solamente deben buscar proveer de productos y/o servicios a nuestro sistema público en un contexto de interés común por sobre uno particular, sino que también deben hacerlo alcanzando la mayor eficacia, calidad y eficiencia posible.

Para lograr lo antes mencionado, es la finalidad de este artículo entregar una perspectiva vigente sobre la importancia de gestionar, controlar y evaluar las contrataciones públicas; caracterizar su rol presente; describir sus problemáticas; y entregar conceptos y elementos de control indispensables para alcanzar este éxito deseado. Este estudio ofrece una visión vasta de los países de la Unión Europea y países de América, realizando a la vez un breve análisis de la situación particular del territorio español.

**Palabras clave:** contratación electrónica, control, evaluación, procesos, eficiencia y eficacia

**Indicadores JEL:** H11, H41, H57, H83

---

<sup>1</sup>ivanochsenius@hotmail.com

## ABSTRACT

Public procurement accounts for almost one fifth of global GDP. The public procurement of goods and services is a key variable in the economic and social development of a country and should therefore be managed in an efficient, effective and transparent way, and be given greater importance in strategic decisions taken by current governments. The objective of public procurement is to provide products and/or services for our public system, in line with common rather than individual interests, and to achieve a higher level of efficiency, quality and effectiveness while doing so.

This article therefore seeks to provide a current perspective of the importance of managing, controlling and evaluating public procurement; characterise the present role of public procurement; describe the problems associated with this process; and offer key concepts and elements of control to achieve the desired level of success. It provides an overview of the countries of the European Union and the Americas, while at the same time offering a brief analysis of the specific situation in Spain.

**Key words:** electronic procurement, control, evaluation, processes, efficiency and effectiveness

**JEL codes:** H11, H41, H57, H83

## 1. INTRODUCCIÓN

Muy pocos dudan que tarde o temprano las contrataciones públicas serán una función esencial en las prioridades de los gobiernos presentes, ¿Por qué? Porque actualmente manejan una gran cantidad de recursos públicos, siendo una función que puede ayudar mucho a legitimar las acciones de los gobiernos o, por el contrario, deslegitimarlas si se gestionan tales compras deficientemente.

Las crisis económicas, las mayores demandas ciudadanas y un declive del Estado de Bienestar, han obligado a que los países miren al interior de sus Administraciones y busquen otras maneras de gestionar sus recursos y presupuestos.

Las adquisiciones públicas son uno de estos elementos que se deben mirar, medir, evaluar y optimizar; y cuanto antes se haga, menor será el coste que deberá pagar toda la sociedad por las ineficiencias de sus gobernantes.

Debemos controlar a quienes administran nuestros recursos públicos como también a los sistemas que se utilizan para ello. Las contrataciones públicas son un factor crítico en las arcas fiscales, existiendo en la operatoria de esta función muchas relaciones y transacciones público-privado, por lo cual su posibilidad de malas prácticas con las grandes sumas de dinero que se transan merece y obliga a controlarla y transparentar su accionar.

No es menester de las autoridades públicas definir si serán controladas o no, y en qué materias, sino de una clase social que necesita aumentar el poder que ya hace años les ha sido disminuido. Sólo podremos mejorar este sistema de compras si primero cambiamos nuestra forma de pensar; y complementario a ello controlamos y evaluamos con herramientas y/o sistemas de gestión confiables y oportunos, permitiendo enmendar así los actuales problemas y tomar las mejores decisiones. España, es uno de los países que debe enmendar su gestión y resultado, respondiendo a las demandas ciudadanas de una mejor administración, transparencia y rendición de cuentas.

## **2. HACIA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PRESENTE**

*“En los pasados diez años hemos sido testigos de la evolución de las compras gubernamentales. Hemos visto que los países vienen paulatinamente cambiando su énfasis del mejoramiento básico tecnológico hacia un enfoque más sustantivo en como las compras gubernamentales pueden efectuar un cambio más duradero en las vidas cotidianas de los ciudadanos”<sup>2</sup> (RICG, 2014).*

La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020 como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para

---

<sup>2</sup> Red interamericana de las Compras Intergubernamentales, RICG (2014), p.2.

conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos<sup>3</sup>.

Las adquisiciones del Estado tienen una considerable importancia económica tanto a nivel nacional como internacional, representando una proporción significativa del PIB de un país. De acuerdo a la Comisión Europea, la contratación pública representa entre el 15% y el 20% del PIB mundial<sup>4</sup>. En la Red de países Latinoamericanos y el Caribe al año 2014 ascendía al orden de un 17%<sup>5</sup>. Por su parte en España, el Presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Internet (ANEI) sostuvo que al año 2014 las compras gubernamentales en el país alcanzaron aproximadamente un 17% de este indicador, subiendo al 18,5% el año 2015, como lo indicó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)<sup>6</sup>.

A nivel nacional, la contratación proporciona los insumos necesarios que permiten a los gobiernos suministrar servicios públicos y desempeñar otras tareas. Los sistemas de contratación pública repercuten de forma significativa en el uso eficiente de los fondos públicos y, en términos más generales, en la confianza pública en los gobiernos y en la gobernanza. El logro de una buena relación entre calidad y precio, el acceso público a la información relativa a los contratos públicos, y las oportunidades equitativas para que los proveedores compitan con miras a obtener contratos públicos son requisitos esenciales de un sistema eficiente de contratación gubernamental<sup>7</sup>.

El ámbito de las compras de Estado es bastante amplio e incorpora una gran gama de actividades, todas las cuales tienen como objetivo común: proporcionar recursos para la ejecución de tareas, en este caso, para todo el país<sup>8</sup>. Tales recursos parece que hoy en día ya no se compran como antes en el aparato público. La función de adquisiciones ha ido evolucionando, pasando de ser sólo abastecedora de bienes y servicios, hasta convertirse en un instrumento que permite ayudar al desarrollo de otras áreas de la economía, incluso, hasta apoyar políticas sociales y medioambientales.

---

<sup>3</sup> Directiva 2014/24/UE. Considerando 2.

<sup>4</sup> Comisión Europea (2015a).

<sup>5</sup> RICG (2014), op. cit., p.4.

<sup>6</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC (2015), p.3.

<sup>7</sup> Organización Mundial del Comercio (2015).

<sup>8</sup> Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA (2013), p.2.

La forma de comprar ya no es tan estática y monótona como antes. Las crisis e inestabilidades económicas permanentes han ido fortaleciendo a las contrataciones públicas como una función medular en las estrategias de los gobiernos para sacar adelante los países. No obstante, todavía parte de estos gobiernos aún creen que con sólo asignarle este lugar importante a la contratación sin cambiar varios aspectos de ella, puede transformarla en un área eficiente y eficaz, sin darse cuenta que la están forzando a operar de una forma que en el tiempo tendrá más problemas que aciertos.

Las contrataciones públicas han cambiado y seguramente lo seguirán haciendo cada vez más rápidamente; esperemos que la administración pública vaya cambiando a esta misma velocidad y abra su mente a lo nuevo, lo tecnológico y transparente, y no siga propiciando prácticas obsoletas que lo único que hacen es seguir deslegitimando las acciones de los gobiernos actuales. El tiempo que nos demoremos en darnos cuenta de lo mencionado, será el tiempo que nuestro proceso de compra seguirá trabado y subdesarrollado, quedándonos sólo por mirar cómo lo están haciendo nuestros países vecinos. Probablemente algunos podrán pensar que la Administración Pública no quiebra económicamente como lo hacen las empresas, por lo cual podemos seguir esperando, sin embargo, lo que hoy en día si está quebrando son las confianzas y esperanzas de los ciudadanos, y esto, no se recuperará en un corto plazo.

Dentro de las instituciones, el papel de los funcionarios dedicados a la contratación pública también está cambiando, o quizás debemos decir, debería cambiar. Hoy se está pasando desde la acción estática de una transacción de compra en papel a otra de gestión en donde la optimización e innovación pasan a ser elementos claves de esta nueva forma de trabajar. Actualmente los funcionarios encargados de contrataciones tienen que enfrentarse con una carga importante de trabajo, puesto que el número de éstas se ha incrementado de forma significativa en épocas recientes, mientras que el de funcionarios se ha mantenido o, a menudo, reducido. Este aumento de carga de tareas sólo será en un comienzo, ya que los beneficios de un sistema que deja atrás el papel producirá menos trabajo y menores tensiones. En los últimos años los países están empezando a invertir en capital humano para aumentar la eficiencia de su contratación

pública y reducir las tentaciones de corrupción<sup>9</sup>, sin embargo, quienes han empezado todavía son pocos, y el proceso ha sido lento.

El Banco Mundial en su último estudio sobre las mejores prácticas para las contrataciones públicas 2016<sup>10</sup>, sostiene que esta función es la variable clave en determinar los objetivos de desarrollo, y llevar a cabo una transparente y eficiente gestión, jugando un rol estratégico en entregar un servicio público eficaz. Este organismo expresa que un sistema de contratación pública puede decirse que funciona bien, si logra los objetivos de: transparencia, competencia, economía y eficiencia, equidad y rendición de cuentas<sup>11</sup>. Señala además que los países capaces de controlar la corrupción en esta área pueden usar sus recursos más eficientemente, atrayendo inversión nacional y extranjera más rápidamente.

Un buen sistema de contratación según el Organismo Internacional de Apoyo para la Gestión y Mejoramiento de la Gobernanza (SIGMA), requiere<sup>12</sup>:

- Un marco regulatorio que contenga las políticas y procedimientos para guiar el trabajo de los órganos de contratación, y ayudar a asegurar la economía, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la justicia en materia de contratación pública.
- Estructuras institucionales, capacidades operacionales y condiciones de mercado necesarias para la aplicación efectiva del marco regulador.
- Y, operaciones de contratación pública estables y eficaces que proporcionen un valor por el dinero.

Por su parte, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) define a la función de compras del Estado como: *“Un sistema como un todo compuesto por las partes que tienen incidencia sobre el mismo. Esto incluye las políticas públicas en compras y contratación, el esquema regulatorio (normas de contratación), la organización del gobierno, los organismos de control, los multilaterales, la academia,*

---

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2009), p.71.

<sup>10</sup>World Bank Group (2016), p.1.

<sup>11</sup>World Bank (2016).

<sup>12</sup> SIGMA (2016).

*los medios, la plataforma, las leyes del mercado y el modelo de evaluación, entre otros*”<sup>13</sup>.

Este órgano interamericano en el primer encuentro de trabajo sobre indicadores para el sistema de compras y contratación pública del año 2013, identificó -por medio de sus países integrantes- seis objetivos de un buen sistema de compras, los cuales fueron: a) eficiencia, b) transparencia, c) competencia, d) desarrollo, e) eficacia y f) sostenibilidad. En aquel encuentro también se programó como acción inmediata establecer indicadores que midieran y controlaran cada una de estas metas<sup>14</sup>.

Un doble aspecto importante que es bueno destacar en las adquisiciones gubernamentales, es que no sólo tiene como finalidad la satisfacción inmediata o mediata del interés general de la sociedad, sino que: *“Debe hacerse al mejor precio, y con la mejor calidad posible”*<sup>15</sup>. Este segundo aspecto es el que nos guía y obliga a medir, optimizar y buscar la eficiencia y eficacia que la contratación hoy en día exige. Comprar quizás no sea tan complejo; comprar eficaz y eficientemente, si lo es.

En síntesis y en una definición más resumida, diríamos que la contratación pública *“Es la actividad que desarrolla la Administración Pública en el mercado como demandante de bienes y servicios destinados a atender las necesidades de interés público que no pueden ser satisfechas con los medios propios de dicha administración”*<sup>16</sup>. Actividad que termina afectando directamente a: poderes adjudicadores que integran el sector público, PYMES, la legitimidad y economía de un Estado, y finalmente a la sociedad en su conjunto.

Respecto a otros usos que se les están dando a las adquisiciones, tanto el Banco Mundial como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, u OECD sigla en inglés) tienen claridad que las contrataciones de un país están llegando a representar alrededor de un quinto del PIB en las economías, por esta razón, es que le atribuyen una utilidad mayor que sólo proveer de bienes y servicios al Estado, sino que también activar los mercados, e insertar competitividad y crecimiento a las economías

---

<sup>13</sup>RICG (2013), p.10.

<sup>14</sup> Ibid, p.11.

<sup>15</sup>Arcidiácono, Arenoso, Rosenberg (2006), p.31.

<sup>16</sup>García, J, y Bakaikoa, B, (2014), p.209.

de los países<sup>17</sup>. Es así como actualmente existe una visión entre los Estados desarrollados que esta función debería además de su objetivo básico, procurar desarrollar las áreas sociales, económicas y ambientales.

Esta misma idea es compartida por la Unión Europea (UE), quien sigue entregando directrices permanentes y apoyando un progreso conjunto, participativo, y que permita el desarrollo de las áreas antes mencionadas, utilizando a la contratación pública como su principal arma<sup>18</sup>.

En el presente, a causa de la globalización y cambios en la tecnología, las contrataciones públicas han pasado a ser una de las principales actividades de relevancia económica de los gobiernos, y también, se han posicionado en tiempos de crisis en una de las áreas más preocupantes de los países respecto a saber cómo y en qué se están gastando sus recursos públicos<sup>19</sup>.

## **2.1. Errores y problemáticas comunes en las compras del Estado**

El sistema de contratación pública como todo sistema que desempeñe una función particular en una organización, no ha estado lejano de problemas tanto en su implementación, como en su etapa después de la firma del contrato (gestión de contratos). El objetivo de este apartado es mostrar una visión general de los aspectos de que adolecen los sistemas de compras respectivos, de modo que pueda servir como parte de un diagnóstico actual sobre cómo se encuentra esta función pública, permitiendo con ello ser un insumo básico para las acciones de control y evaluaciones posteriores.

Por lo anterior y comenzando por Europa, uno de los organismos que ha medido los “errores” de este sistema en los países miembros de la UE ha sido el Tribunal de Cuentas Europeo, quien al 2015 ha identificado sus falencias clasificándolas de acuerdo a su nivel de gravedad según el siguiente cuadro (ver figura 1):

---

<sup>17</sup>World Bank Group, p.23.

<sup>18</sup> Gimeno Feliu (2014), p.16.

<sup>19</sup> World Bank Group, p.1.

**FIGURA 1:** Tipos de error utilizados en el presente informe, con ejemplos

| Tipo de error | Descripción  | Ejemplos  |
|---------------|--|---|
| Grave         | Incumplimiento grave de las normas, a consecuencia del cual se obstaculizó la competencia o se considera que los contratos no se adjudicaron a los mejores licitadores | a) Adjudicación directa: contrato adjudicado sin recurrir a un procedimiento de contratación pública cuando este era necesario<br>b) Adjudicación de obras o servicios adicionales importantes o previsibles sin recurrir a un procedimiento de contratación pública cuando este era necesario<br>c) Criterios ilícitos de selección/adjudicación o aplicación incorrecta de los mismos, que inciden en el resultado de la licitación |
| Significativo | Incumplimiento significativo de las normas, a pesar del cual se considera que los contratos se adjudicaron a los mejores licitadores                                   | a) Criterios ilícitos de selección/adjudicación o aplicación incorrecta de los mismos, pero que no inciden en el resultado de la licitación<br>b) Falta de publicación de algunos criterios de selección/adjudicación en el pliego de condiciones<br>c) Limitación de la competencia a causa de una urgencia injustificada  |
| Leve          | Error menos grave y, con frecuencia, de carácter formal, que no incide negativamente en el nivel de competencia  | a) No publicación o publicación fuera de plazo del anuncio de los contratos adjudicados<br>b) No publicación de dicho anuncio en el Diario Oficial de la UE   |

<sup>1</sup> En el contexto de la declaración de fiabilidad del Tribunal, los errores aquí descritos como «graves» se denominan «cuantificables» y contribuyen al porcentaje de error estimado del Tribunal. Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2013, anexo 1.1 (DO C 398 de 12.11.2014).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (2015).

De acuerdo a esta clasificación sobre los tipos de errores, es que entonces se encontraron los siguientes hallazgos<sup>20</sup>:

**a) En la fase previa a la licitación,** la mayoría de los errores detectados, 71 (82%) de un total de 87, fueron graves. Los poderes adjudicadores eludieron por completo los procedimientos de contratación pública mediante la adjudicación directa de contratos que exigían la utilización de dichos procedimientos, dividieron los contratos en licitaciones de menor envergadura para evitar superar los umbrales o utilizaron un procedimiento inadecuado. Muchos de los contratos así adjudicados se referían más a la prestación de servicios que a la ejecución de obras.

**b) En la fase de licitación,** la mayoría de los errores graves se detectaron en la especificación y aplicación de los criterios de selección/adjudicación. En general, los errores relativos a los requisitos de publicación y transparencia fueron los más frecuentes (186 de un total de 587 errores), y una tercera parte de ellos fueron significativos.

**c) En la fase de gestión de contratos,** 31 (42%) de los 74 errores detectados fueron graves y se referían a modificaciones o ampliaciones del alcance de los contratos sin utilizar un procedimiento de contratación cuando este era obligatorio.

<sup>20</sup> Comisión Europea (2015a), p.22.

Sobre tales hallazgos, la Comisión Europea sostiene que los errores en la aplicación de las normas de contratación pública son la principal fuente de irregularidades detectadas por los auditores nacionales y provenientes de este órgano, al comprobar cómo se han gastado los fondos de subvenciones que esta Comisión entrega a sus países miembros<sup>21</sup>. Este organismo mediante su Directiva 24/2014 en su Considerando 84, además señala que: *“Muchos operadores económicos, y en concreto las PYME, consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección<sup>22</sup>. Limitar estos requisitos, por ejemplo mediante el uso de un documento europeo único de contratación consistente en una declaración actualizada del propio interesado, podría aportar una simplificación considerable que beneficiaría tanto a los poderes adjudicadores como a los operadores económicos”<sup>23</sup>.*

Por parte de la OECD, y de acuerdo al examen de los progresos realizados en los últimos años en relación a cómo funcionan los sistemas de contratación pública, evidencia que los países de esta asociación están retrasados en cinco áreas<sup>24</sup>:

**a) La falta de profesionalización sigue siendo el punto más débil en muchos países.** Las adquisiciones no se reconocen como una profesión específica en un tercio de los países de este conglomerado.

**b) La adquisición no se plantea como un ciclo de medidas para garantizar la eficiencia y la integridad, desde el diseño del proyecto a lo largo de su oferta, hasta la administración del contrato.** Sólo la mitad de los países de la OECD indicó que sus

---

<sup>21</sup>Comisión Europea (2015b).

<sup>22</sup>La Comisión facilita y administra un sistema electrónico, e-Certis, que las autoridades nacionales están actualmente actualizando y verificando de forma voluntaria. El objetivo de e-Certis es facilitar el intercambio de certificados y demás pruebas documentales a menudo solicitadas por los poderes adjudicadores. De la experiencia adquirida hasta la fecha, se infiere que la actualización y la verificación voluntarias son insuficientes para que e-Certis desarrolle todo su potencial de simplificación y facilitación de los intercambios de documentos en beneficio de las PYME en particular. Por lo tanto, como primer paso, el mantenimiento del sistema debe ser obligatorio. En una etapa posterior será obligatorio el uso de e-Certis (Directiva 2014/24/UE. Considerando 87).

<sup>23</sup> Directiva 2014/24/UE. Considerando 84.

<sup>24</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2014), p.13.

reformas a la contratación se han ocupado de todo el ciclo de la contratación pública en los últimos tres años.

**c) La monitorización basada en el rendimiento de los sistemas de contratación es la excepción a la regla.** Al informar sobre los progresos realizados muy pocos países indicaron que supervisan el rendimiento de los sistemas y procesos de adquisición sobre la base de datos y puntos de referencia.

**d) Riesgos y costes de oportunidad rara vez son evaluados utilizando las adquisiciones como una palanca política para apoyar los objetivos socioeconómicos y ambientales.** En la mitad de estos países no existe una evaluación previa para verificar que la contratación pública es una eficaz herramienta para lograr estos objetivos.

**e) El acceso a los mercados internacionales de contratación sigue siendo un reto importante.** Incluso en un mercado integrado como es la Unión Europea, menos del 4% del valor de los contratos en esta zona se concede a empresas de otro Estado miembro.

Al presente en el Reino Unido, la contratación pública es todavía demasiado burocrática, extensa en sus tiempos y poco transparente. El centro no interactúa de manera coherente con los demás Departamentos, y la falta de habilidades adecuadas es una preocupación profunda que ya lleva tiempo<sup>25</sup>. Durante el año 2010, se realizó un estudio que tuvo por objetivo examinar cómo el proceso de contratación podía ser acelerado dentro del gobierno central, con el fin de hacer negocios de forma más rápida y económica tanto para el comprador, como proveedor. La revisión de los antecedentes se llevó a cabo durante un período de 6 semanas y fue concluido en diciembre de ese mismo año. Los resultados detallados de la revisión se han agrupado en cinco temas claves resumidos en:

**a) Gestión y Diseño de Procesos.** Hay una excesiva pérdida o gasto en los siguientes puntos en todo el proceso de contratación:

- Hay un exceso de guías o procedimientos con demasiada variación, duplicación y confusión sobre diferentes términos.

---

<sup>25</sup> Hitchcock, A, and Mosseri-marlio, W, (2016), p.26.

- Tiempos excesivos antes de la publicación en el Journal Oficial de la Unión Europea (OJEU en siglas en inglés) y durante la contratación.
- Ineficiencias en los procesos con proveedores.
- Especificaciones basadas en los insumos v/s resultados.
- Aversión al riesgo.

**b) Burocracia.** Hay burocracia endémica en las adquisiciones de gobierno que conduce a niveles excesivos de aprobaciones y gobernabilidad (exceso de controles). Esto termina provocando un aumento en los tiempos de respuesta.

**c) Capacidad.** No hay suficiente capacidad técnica para adquisiciones complejas de proyectos, falta de asesoramiento jurídico comercial en la empresa, y excesiva dependencia de los asesores externos.

**d) Preparación antes de publicar en el Journal Oficial de la Unión Europea (OJUE).** El proceso se inicia demasiado rápido y con insuficiente preparación y planificación.

**e) Mal uso de las opciones de compra.** Errónea selección de la ruta de adquisición está dando lugar a adquisiciones que toman demasiado tiempo y costes adicionales para el gobierno y los proveedores. La evidencia ha demostrado que existe un mal uso en general del diálogo competitivo.

Como conclusión, este gobierno evidenció que para lograr solucionar los problemas encontrados requerirá cambios radicales en la planificación de las adquisiciones, la mejora de las cualificaciones de los profesionales de compras y profesionales comerciales, la asignación de recursos para proyectos de compras complejas, y el intercambio efectivo de "mejores prácticas" en todos los Departamentos de la Administración Pública<sup>26</sup>.

En Alemania, las debilidades más significativas encontradas en su sistema de adquisiciones son las ineficiencias que resultan de la separación de las estructuras legales e institucionales, tanto entre ellas, como en las distintas administraciones federales y regionales. El sistema federal de Alemania se traduce en despidos y conflictos entre las instituciones a nivel federal y Estados federales, y entre los mismos

---

<sup>26</sup> Cabinet Office (2011), pp.4-7.

Estados federales, dando lugar a ineficiencias, en particular para los operadores económicos.

La duplicación de esfuerzos, por ejemplo, entre los cuatro organismos compradores federales centralizados y sus contrapartidas regionales, genera costes sustanciales para las Administraciones y los operadores económicos. Los posibles licitadores están obligados a vigilar múltiples plataformas para concursar en potenciales contratos en una región determinada, habiéndose creado una industria artesanal de servicios especializados sólo para ayudar a los operadores económicos a navegar por este laberinto de sitios. Otra debilidad son los requerimientos y procedimientos incongruentes entre categorías de productos, así como entre varios tipos de autoridades contratantes, lo cual aumenta los costes de gestión y cumplimiento<sup>27</sup>.

La falta de armonización es también una barrera clave para una mejor recolección de datos. El sistema actual alemán impide la recolección de estadísticas a nivel nacional sobre adquisiciones, y sobre la aplicación y la eficacia de sus políticas de compras. Los costes y complejidad en la recolección de información podrían considerablemente reducirse si se trata o se comprende la complejidad del sistema. Por último, hay que indicar el hecho de que Alemania presenta un número desproporcionadamente bajo de ofertas que publica en TED<sup>28</sup>, lo cual también es una debilidad.

Estas deficiencias y problemáticas encontradas en el territorio germano según la Comisión Europea, pueden ser solucionadas con las siguientes recomendaciones<sup>29</sup>:

- **Mejorar la coordinación:**
  - Incentivar una mayor coordinación entre el nivel federal y estatal federal para mejorar la armonización de las normas y sistemas.
  - Desarrollar una interoperabilidad entre las distintas plataformas de contratación electrónica para facilitar la búsqueda de ofertas.

---

<sup>27</sup> Comisión Europea (2015b), p.89.

<sup>28</sup> TED significa “Tenders Electronic Daily o diario electrónico de licitaciones de la UE”.

<sup>29</sup> Comisión Europea (2015b), p.89.

- **Mejorar la recopilación de datos:** Alemania actualmente no tiene un sistema para recopilar datos de compra que puedan ser comparables a nivel nacional.

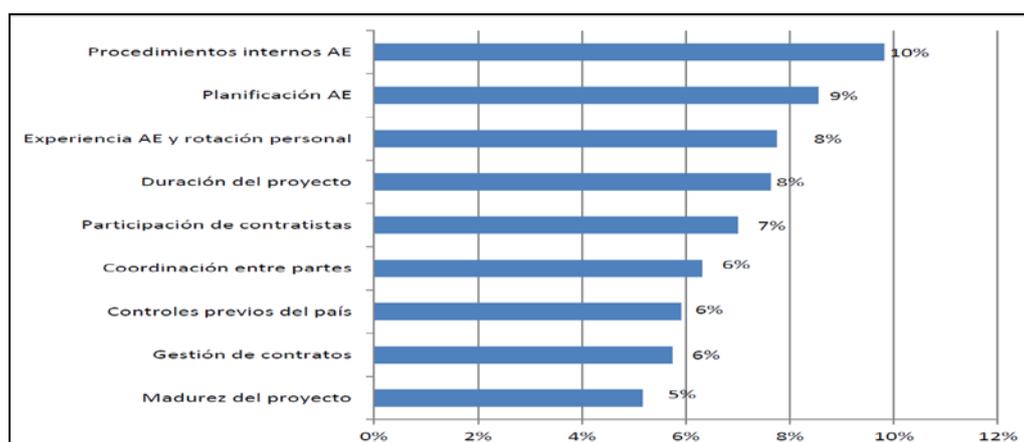
- Implementar reglas de recopilación de datos estandarizados y un punto central de recogida para producir datos de compra exactos, oportunos y comparables a nivel nacional.

- **Ofertas UE:** Alemania tiene el valor más bajo de los contratos publicados bajo las Directivas de contratación de la UE (1,1% del PIB frente a una media europea del 3,2 %), lo cual limita la competencia y el acceso a los mercados.

- Incentivar el aumento de la publicación de ofertas en las plataformas de la UE.

En torno al continente americano, y con el fin de conocer algunas de las problemáticas que posee en general Latinoamérica sobre sus adquisiciones<sup>30</sup>, mencionaremos someramente un estudio realizado al año 2013 sobre la ejecución de las “Adquisiciones y su eficiencia operativa sobre proyectos financiados por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID)”, el cual se basó en encuestas e información de fuentes internas y externas al Banco. Tal investigación identificó y valoró los principales factores relacionados con adquisiciones que afectaron la ejecución de los proyectos. El 26% de los proyectos registraron demoras relacionadas con adquisiciones por los siguientes motivos (ver figura 2):

**FIGURA 2:**



NOTA: AE significa Adquisiciones y Eficiencia operativa. Cuadro 2. Fuente: Banco Interamericano del Desarrollo (2013), p.8.

<sup>30</sup>Este estudio es sólo para tener una “referencia” de las principales problemáticas al realizar contrataciones públicas, no siendo en ningún caso un diagnóstico gubernamental de esta materia en la zona.

En el cuadro anterior nueve factores de alta frecuencia explican aproximadamente el 64% del total de factores relacionados con adquisiciones. Están presentes en todas las regiones y concentrados en su mayoría en los sectores agua y saneamiento; desarrollo urbano y vivienda; medio ambiente y desastres naturales; y reforma y modernización del Estado<sup>31</sup>.

Hacia México, y en relación a una encuesta de percepción sobre la eficiencia de su sistema de contrataciones públicas al 2012, reveló que respecto a la operación y vigilancia de los procesos de compra el 90% de los encuestados consideró que están bien coordinados; sin embargo, las razones del 10% que opinó lo contrario fueron principalmente por “deficiencia en los sistemas de control y falta de personal que supervise y vigile los procedimientos”<sup>32</sup> (ver síntesis de las principales problemáticas estudiadas en este apartado en anexo 1) .

## **2.2. Problemáticas en España**

La Administración Pública en España es un sector fuertemente descentralizado, con una elevada dispersión territorial y una gran cantidad de gobiernos locales. Al 2002 la contratación pública representó un gasto de 10,2% del PIB. Al presente, ya alcanza aproximadamente el 18,5%<sup>33</sup>. En el país las compras públicas se caracterizan por estar descentralizadas en 17 Comunidades Autónomas, donde cada una tiene la libertad de gestionar y aplicar su proceso de adquisición, respetando obviamente los principios fundamentales de la Ley de Contratos del Sector Público respectiva que regula esta materia.

Al primer semestre del 2016, España no ha realizado todavía una transposición completa de las últimas Directivas de la UE sobre contrataciones públicas a su legislación nacional, lo cual ha generado interpretaciones y variados documentos de organismos públicos y privados, con el fin de acercar estas nuevas directrices a la operatoria diaria de este sistema. Este país, no posee una contratación pública electrónica en toda la nación, existiendo experiencias parciales de Ayuntamientos y otros entes públicos que sí ya han iniciado este proceso. La falta de transparencia del

---

<sup>31</sup>Banco Interamericano del Desarrollo, BID (2013), pp.10-18.

<sup>32</sup>Secretaría de la Función Pública (2012), pp.54-55.

<sup>33</sup> Datos obtenidos desde <http://www.socinfo.info/contenidos/pdf5/hacienda.pdf> y <http://www.obcp.es/>, respectivamente.

sistema en su conjunto, las ineficiencias del proceso de contratación, junto con otras problemáticas, sitúa a este territorio en el grupo de países de la UE con mayores deficiencias en su sistema de adquisiciones gubernamentales<sup>34</sup>.

Desde un prisma normativo, Javier Vázquez atañe como razón de los problemas en la contratación pública del país al *"Escenario de incertidumbre jurídica y de fracaso de muchas políticas que existe en España. Actualmente estamos funcionando con una ley de textos refundidos y que ha sufrido más de 21 modificaciones desde 2001. A esta situación debía dar respuesta el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, norma paralizada ante la actual situación política en nuestro país"*<sup>35</sup>.

Un claro desafío que le impone al país la CNMC es la revisión de las normas sobre contratación pública. En primer lugar, solicita colaborar e impulsar las reformas orientadas a eliminar o reducir la dispersión normativa sobre contratación pública ajustando la misma a los principios de la competencia efectiva y la regulación económica eficiente. Por otro lado, la realización de informes de proyectos normativos o bien de propuestas de modificación de la normativa vigente en relación con las posibles mejoras desde la perspectiva de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente que se detecten por la CNMC. Y por último, la realización de un ejercicio de comparación internacional (benchmarking) sobre las funciones, medios, sinergias y mejores prácticas que tienen determinadas autoridades de competencia en materia de aprovisionamiento público<sup>36</sup>.

Según el Tribunal de Cuentas Español en "Informe de fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, 2012", aprobado con fecha 10 de noviembre de 2015; y luego de examinar las 125 entidades locales de esta zona -excluyendo las entidades menores-, se encontraron las siguientes incidencias en el tema de las adquisiciones públicas<sup>37</sup>:

- No incorporación a diversos expedientes de los informes justificativos de la necesidad y de los objetivos de la contratación.

---

<sup>34</sup> Ver mayor detalle en web: European Commission (2016). The EU Single Market. Single Market Scoreboard. Performance per policy area. Public Procurement.

<sup>35</sup> Francisco Javier Vázquez en Diario el Mundo España (2016).

<sup>36</sup>CNMC (2015), p.27.

<sup>37</sup>Tribunal de Cuentas Español (2016).

- Existencia de deficiencias en el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, fundamentalmente, en lo que se refiere a la adecuada determinación de los presupuestos y del objeto de los contratos.
- Fijación de criterios de valoración de las ofertas no suficientemente claros y precisos, en especial, el relativo a las mejoras que podían presentar los licitadores; y que los informes jurídicos y de intervención emitidos eran, con frecuencia, meramente descriptivos sin contener pronunciamientos críticos.
- En ocasiones, los informes de valoración de las ofertas no recogían de manera suficiente la motivación de la valoración efectuada, y que en los contratos adjudicados mediante procedimientos abiertos con múltiples criterios de adjudicación se ponderaban escasamente las bajas económicas de las ofertas.
- Se aboga en el Informe por una mejor justificación de los fraccionamientos de los contratos y por la utilización de la tramitación de los expedientes por el procedimiento de urgencia estrictamente en los casos legalmente previstos, siendo así que se trata de un procedimiento extraordinario de contratación.
- Respecto de los contratos de obras y de gestión de servicios públicos, se aprecian deficiencias específicas en las actuaciones preparatorias que les son propias, que, con frecuencia, redundaron en demoras y ampliaciones no justificadas de los plazos de ejecución y en retrasos en los pagos.
- Con carácter general las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Cantabria no hicieron uso de las previsiones contenidas en la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, al no establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos a las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad o condiciones especiales de ejecución con el fin de promover dicha igualdad en el mercado de trabajo, recomendándose específicamente la promoción de estos instrumentos.
- Finalmente, se indica que además de los incumplimientos legales, estas prácticas no contribuyen a hacer efectivos los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y transparencia en la contratación, ni los de economía, eficacia y eficiencia propios de la gestión pública.

Concluyendo, este Tribunal recomendó una serie de mejoras tales como: (1) promover el establecimiento por las entidades locales de mecanismos que impulsen y garanticen el envío regular al Tribunal de Cuentas de la información relativa a su actividad contractual, (2) la observancia de una mayor precisión en la preparación y tramitación de los expedientes de contratación y de más vigilancia y control de su ejecución, así como (3) el reforzamiento de los principios de economía, diligencia y eficiencia en la gestión del gasto derivado de las contrataciones.

### **3. EN BUSQUEDA DE LA CONTRATACION EFICIENTE Y EFICAZ**

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, viene acompañada de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Desde una perspectiva amplia de la Administración Pública actual, debemos decir que la nueva gestión pública persigue (o debería perseguir) la creación de una Administración eficiente y eficaz. Una que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez, promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y por otro, favorezcan la participación ciudadana<sup>38</sup>.

Lo anterior no exime a ninguna función ni organismo gubernamental, incluyendo como consecuencia a la función de Estado que suministra los bienes y servicios que necesita éste para funcionar y realizar sus objetivos sociales. A esta función de aprovisionamiento por lo tanto se le exige la mayor transparencia y optimización de sus recursos.

Para lograr lo señalado, la misma Directiva 24 de 2014 de la UE en su Considerando 2, sostiene que con el fin de que la contratación pública pueda optimizar y conseguir un uso más eficiente de los fondos públicos, “*Deben revisarse y*

---

<sup>38</sup>Sánchez García (2007), pp.37-38.

*modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”<sup>39</sup>.*

Desde finales de la década de los ochenta se viene asistiendo a un proceso acelerado de transformación mundial: liberalización económica, nueva regulación internacional, dominio del mercado, nuevos problemas sistémicos, irrupción de nuevas tecnologías, etc. Una de las consecuencias más importantes de estas vertiginosas transformaciones es la necesidad de perfeccionar el propio sistema democrático, de una parte, por el déficit de participación ciudadana en las decisiones; y de otra, por la exigencia de eficiencia que se reclama cada vez más a lo público.

Hablar sobre la necesidad de lograr un sistema de contratación pública con eficiencia y eficacia no es algo muy nuevo, y es una condición casi básica de cualquier sistema y proceso de adquisición gubernamental presente. A menudo estos conceptos se confunden y hay una percepción que existe una preocupación mayor por la eficiencia que por la eficacia, cuando la verdad si no cumplimos con el segundo concepto, el primero no sirve de mucho.

Las Naciones Unidas indican que se confunden a menudo y de manera abusiva estos dos términos. La eficiencia en general describe el tiempo o esfuerzo que se utiliza para una tarea o propósito. A menudo se usa con el objetivo de producir un resultado específico con una cantidad mínima de residuos, gastos y esfuerzos. La eficiencia es un concepto medible, determinado cuantitativamente por la relación entre la salida y la entrada. Luego respecto de la eficacia, este órgano indica que es un concepto relativamente ambiguo, refiriéndose principalmente a la consecución de objetivos<sup>40</sup>.

El Organismo Internacional para el Apoyo y Mejoramiento de la Gestión y Gobernanza en la UE (SIGMA), complementa las definiciones anteriores, sosteniendo

---

<sup>39</sup>Directiva 2014/24/UE. Considerando 2.

<sup>40</sup>United Nations (2015), p.55.

que la eficiencia es conseguir la máxima producción de bienes y servicios para una determinada entrada de recursos de la Administración Pública (no sólo dinero), o también se puede expresar como reducir al mínimo la entrada de dichos recursos públicos para una producción determinada de bienes o servicios del procedimiento. Acerca de la eficacia, ésta la define como aquella que evalúa si el rendimiento obtenido -como una salida de mercancías o servicios adquiridos- cumple con los objetivos planteados<sup>41</sup>.

En España, la Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL) señala que la eficiencia es la medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posibles. Entre varias posibilidades de obtener los mismos resultados, las diferencias de costes determinan el grado en que una intervención (la más económica) es más eficiente que otra (la que más recursos consume). Indicando también que este criterio se complementa al de eficacia<sup>42</sup>. Luego, la OECD<sup>43</sup> entrega un concepto similar aludiendo a que la eficiencia es el logro máximo de salida a partir de un determinado nivel de recursos utilizados para llevar a cabo una actividad, indicando además que se puede definir como la relación entre una o varias entradas (o factores de producción), y una o más salidas.

Una contratación pública eficiente es aquella que se preocupa de realizar todo su proceso de compra utilizando sus recursos materiales y económicos de la manera más óptima posible. En cambio, la eficacia en las compras busca lograr los objetivos propuestos por la contratación en su inicio, es decir, que lo que se requirió en el documento de solicitud o pliegos de licitación sea en un 100% igual a lo que se pagó y recibió. La eficacia es definida como la medida en que el problema, demanda o necesidad que motivó la intervención ha sido resuelta, haciendo referencia al grado en que se alcanzaron los objetivos establecidos en la intervención<sup>44</sup>.

Luego de tener mayor claridad acerca de lo que buscan estos dos conceptos, también debemos ser más precisos cuando hablamos sobre la necesidad de que nuestro sistema de contrataciones sea más eficiente y eficaz, ya que debemos delimitar qué

---

<sup>41</sup> SIGMA, op. cit., p.2.

<sup>42</sup> AEVAL (2015), p.98.

<sup>43</sup> OECD (2015), pp.162 y 206.

<sup>44</sup> AEVAL, op. cit., p.98.

aspecto de nuestro sistema queremos mejorar. Podría ser la normativa, el proceso y subprocesos, el sistema electrónico de contratación – si es que lo tenemos-, el recurso humano que opera y compra en la institución, el liderazgo de los directivos y administradores, la coordinación entre órganos públicos, etc. Esta salvedad es relevante sobre todo cuando queramos comenzar a mejorar, ya que sabremos que debemos empezar primero por una parte, y no querer mejorarlo todo de una vez.

En síntesis, podríamos medir la eficiencia y eficacia de nuestras compras en estas dos simples fórmulas:

$$\% \text{ EFICIENCIA EN COMPRAS} = \left[ \frac{\text{Resultados obtenidos}}{\text{Recursos utilizados}} \right] \times 100$$

NOTA: La eficiencia de una decisión de compra debería compararse con otra decisión de compra, y así valorar numéricamente cuál de las dos entrega un menor uso de recursos, en referencia a haber obtenido un mismo producto o servicio.

$$\% \text{ EFICACIA EN COMPRAS} = \left[ \frac{\% \text{ Alcanzado del objetivo inicial de la compra}}{\text{Objetivo inicial de la compra}} \right] \times 100$$

NOTA: La eficacia se puede medir teniendo claridad de qué se está solicitando, para al terminar el proceso de compra, verificar que lo recibido sea exactamente lo mismo que se ha establecido en los requerimientos iniciales. Fuente: Elaboración propia.

### 3.1. ¿Por qué debemos controlar que se cumplan estos dos conceptos?

Simplemente porque si no nos esforzamos por cumplirlos, compraremos cualquier cosa que este fuera de los objetivos públicos, malgastando finalmente los recursos de todos. Como indica Gimeno Feliu (2015): *“En la gestión de la contratación pública no basta con realizar una tramitación que sea conforme al principio de legalidad. Además, es necesario que se respete, junto al principio de estabilidad presupuestaria, el principio de eficiencia (tal respeto al principio mencionado requiere controlarlo). Este principio de eficiencia, distinto y complementario del principio de eficacia, presenta en la actualidad unas notas que lo convierten en uno de los principales actores en el escenario de la actuación y control de los poderes públicos y que aparece claramente vinculado con el derecho fundamental de buena*

*administración, aplicable a cualquier decisión de gestión administrativa (entendida esta en sentido amplio)”<sup>45</sup>.*

Un ejemplo práctico para entender mejor lo expuesto, lo podríamos apreciar al comprar una “máquina de respiración artificial para un hospital”, comprendiendo que si no somos eficientes, es decir, si no buscamos las mejores condiciones en calidad, precio, prestaciones, garantías, servicio post venta, etc; y además, sino no somos eficaces, es decir, no compramos de acuerdo al objetivo de la compra, ¿Cómo esperamos poder entregar un servicio público óptimo y de calidad a los ciudadanos? En referencia a este ejemplo, el adquirir un producto o servicio que no se ajuste en su totalidad a lo requerido en los pliegos (eficacia), generará -entre otros problemas- resistencias extras por parte de los médicos o enfermeras en el uso de tal adquisición, resistencias que posteriormente se traspasarán a la calidad del servicio entregado al paciente.

Otra falencia que nos podría exhibir este caso, es el hecho de no gestionar con eficiencia y eficacia las condiciones y servicio post venta luego de adquirir la compra, situación que podría desencadenar al momento de algún desperfecto de la máquina que los tiempos de respuesta para su reparación y/o cambio fueran más extensos que los planificados, generando que la maquina este sin funcionar y detenida por más tiempo, produciendo que los pacientes deban esperar más días para operarse, alargando la lista de espera del hospital, y generando como consecuencia final la insatisfacción de los ciudadanos hacia el gobierno. Lo anterior y sus efectos, comienza a ser la antesala de la pérdida de legitimidad de las actuales Administraciones y sus autoridades.

Es indudable que este par de elementos afectan la calidad del servicio brindado a la ciudadanía, razón que por lo tanto hace indispensable su control y mejoramiento permanente. Luego, si nombráramos algunos factores importantes y complementarios que nos potencian esta eficiencia y eficacia deberíamos mencionar también: la colaboración y cooperación entre organismos públicos, realización de controles internos y externos, optimización de procesos, formar y capacitar a los funcionarios públicos continuamente, y planificar las compras del año.

---

<sup>45</sup>Gimeno Feliu (2015), p.6.

En definitiva, en la actualidad, pareciera que todas las Administraciones y gobernantes están preocupados por cómo se utilizan sus fondos públicos, sin embargo no todos están dispuestos a controlarse a sí mismos; todos quieren saber en qué situación se encuentra su sistema de contrataciones, pero no hacen ningún diagnóstico de él; muchos desean eficiencia y eficacia en sus adquisiciones, sin embargo no están dispuestos a medir sus compras y utilizar esta información para mejorar lo que hacen. Al parecer, estamos acostumbrados a pensar que si en el sector público seguimos haciendo mal las cosas no ocurrirá nada, ya que siempre habrán recursos extras para solventar problemas y malas gestiones, sin acordarnos que los tiempos del Estado de Bienestar han acabado, siendo ahora nosotros mismos -más que antes-, los responsables directos de la gestión que llevan nuestras Administraciones.

#### **4. CONTRATACION ELECTRÓNICA**

Organizaciones del sector público de todo el mundo están implementando sistemas de contratación electrónica para optimizar sus procesos administrativos, y reducir sus costes con resultados dramáticos. De acuerdo a lo expresado por la Comisión Europea, el aumento en el uso de este instrumento puede generar un importante ahorro para los contribuyentes europeos. Estos ahorros serían maximizar la eficiencia del gasto público en el actual contexto de restricciones fiscales. La contratación electrónica también puede proporcionar una nueva fuente de crecimiento económico y empleo, incluso facilitando el acceso a los contratos públicos por parte de las pequeñas y medianas empresas<sup>46</sup>.

Tal institución, está convencida de que la licitación electrónica es una palanca fundamental para el crecimiento del comercio electrónico en la región<sup>47</sup>, no obstante, aunque en Europa las compras públicas suponen aproximadamente un 19% del PIB, sólo un 5% se adjudican en la actualidad a través de medios electrónicos<sup>48</sup>. Como se desprende del Informe “Deutsche Bank Research on e-Procurement” publicado en

---

<sup>46</sup>European Commission (2016b).

<sup>47</sup>Instituto de Estudios Superior de la Empresa, IESE (2013), p.25.

<sup>48</sup>TED (Tenders Electronic Daily) es el medio electrónico que utiliza la Unión Europea para la contratación pública. Es la versión en línea del "Suplemento al Diario Oficial " de la UE. Para mayor información ver: <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>.

febrero de 2011, si todas las autoridades de contratación europeas implementaran sistemas electrónicos se podrían conseguir ahorros de más de 50.000 millones de euros. El usar tecnologías modernas de contratación electrónica promete ahorros operativos, menores precios, y una mayor transparencia. Dado los tamaños de los presupuestos de compras, pequeñas mejoras tendrían enormes consecuencias positivas. Ningún otro aspecto de mejora gubernamental puede dar un beneficio tan grande (sin considerar cambios de índole estructural)<sup>49</sup>.

Aún más, si llevamos este ahorro a la operatoria de compras se pueden obtener hasta 6,5 euros de ahorro por documento gestionado de forma electrónica (2,20 euros en ahorro en material de archivo, 4 euros en concepto de gestión y 0,30 euros en concepto de espacio). Al mismo tiempo, esta gestión puede aumentar la productividad hasta en un 72%, por lo que podemos concluir que gracias al correo electrónico, la intranet y otras herramientas TIC, las organizaciones públicas ganan además de rapidez, en ahorro sobre los costes administrativos<sup>50</sup>.

Por último, sobre este punto, la Universidad de Navarra afirma que la principal ganancia que ofrece una licitación pública electrónica entendida como servicio, es decir, como una plataforma electrónica alojada en una nube (sistema informático no instalado en el órgano público, sino en una plataforma virtual), y compartida por varias entidades públicas a través de canales de comunicación seguros, es el ahorro de hasta un 20% de los costes de gestión y adjudicación de sus procedimientos<sup>51</sup>.

El Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO), sostiene por su parte que el uso creciente de los medios electrónicos -en los sistemas de adquisiciones del Estado- persigue un doble objetivo: el aumento de la eficacia de los servicios prestados por los poderes públicos y, correlativamente, el ahorro de costes que las nuevas tecnologías propician. La información, formación y la concienciación a todos los niveles y en todos los sectores implicados serán los pilares de esta nueva realidad. El uso de medios electrónicos en este tipo de procedimientos además de suponer un aumento de la productividad y una reducción de costes tanto para las Administraciones Públicas como para los potenciales proveedores, representa un claro refuerzo de las

---

<sup>49</sup>Deutsche Bank Research (2011).

<sup>50</sup>Universidad de Navarra, IESE (2011), p.19.

<sup>51</sup>Ibid, p.20.

garantías de transparencia, publicidad e igualdad en todas las actuaciones y decisiones del proceso de compra<sup>52</sup>.

La contratación pública electrónica ha pasado de ser una mera posibilidad teórica a convertirse en una realidad. La tecnología disponible que está siendo utilizada por diversos países permite ejecutar en línea todas las operaciones correspondientes a las distintas fases del proceso<sup>53</sup>. Algunos países de la Unión Europea tienen una información más detallada sobre sus adquisiciones y uso de la contratación electrónica, otros, sólo pueden proporcionar datos sobre algunas fases del proceso de contratación. En ciertos casos, estos datos se publican en un sitio web nacional como una clara demostración de transparencia.

En cuanto a la utilización de plataformas electrónicas, la mayoría de los Estados en cuestión tienen un portal nacional que permite llevar a cabo la licitación electrónica o por lo menos algunas de las etapas básicas del procedimiento. En varios casos la plataforma pública nacional no es el único medio que puede ser usado. También plataformas de adquisición privada se están utilizando, siempre y cuando el proceso se esté llevando de una manera digital.

La introducción del uso obligatorio de algunas herramientas de contratación electrónica parece ser la tendencia para el futuro con pocas excepciones. En algunos países el marco jurídico nacional presiona al uso de tales herramientas. Los acuerdos marcos parecen ser la tendencia, aunque siempre depende de la voluntad en querer aplicarlos<sup>54</sup>.

Según el Libro Verde sobre la Generalización del Recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea<sup>55</sup>: *“El término contratación pública electrónica designa la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de las instituciones gubernamentales y demás organismos del sector público, a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar*

---

<sup>52</sup>Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, INTECO (2011), pp.4-5.

<sup>53</sup>European Union Law, op. cit., pp.10-11.

<sup>54</sup>Department for European Union Policies (2014), pp.12-13.

<sup>55</sup>European Union Law, op. cit., pp.2-3.; Además, citado por Almonacid Lamelas en IESE (2013), pp.39-40; y citado por INTECO (2011), p.6. También este concepto lo podemos encontrar en European Commission (2016b).

*obras públicas*”. El Banco Mundial además de sostener la implicancia clave que tiene la contratación pública en la entrega de un servicio eficaz hacia la ciudadanía, indica que respecto del ciclo de vida del proceso de contratación y la entrega de las ofertas por parte de los oferentes, el uso de medios electrónicos es ampliamente percibido como un paso hacia la contratación eficiente, reduciendo significativamente los costes de transacción para las empresas<sup>56</sup>.

En adición, la OECD<sup>57</sup> señala que este concepto es la integración de la tecnología digital en el reemplazo o rediseño de procedimientos basados en papel a través del ciclo de contratación<sup>58</sup>. Este organismo agrega al concepto el beneficio de controlar los fondos públicos, reconociendo la necesidad de mejorar la relación calidad-precio en las contrataciones públicas, mitigar el riesgo de despilfarro y disminuir la corrupción en todo el ciclo del proceso de adquisiciones: desde la planificación de la contratación, licitación y adjudicación, hasta la gestión de contratos<sup>59</sup>. No obstante lo anterior, las Naciones Unidas expresa que la contratación electrónica no garantiza la eliminación completa de prácticas de corrupción, pero si puede servir como elemento de disuasión y como instrumento hacia una administración pública eficaz y eficiente<sup>60</sup>.

En relación a mitigar los efectos negativos de una deficiente gestión y un aumento de la corrupción, este último organismo internacional menciona que el sistema en cuestión es sólo una herramienta para apoyar la aplicación de reformas de la contratación. Por sí sola, la contratación electrónica no puede librar al proceso de la corrupción, ya que no es el sistema el que está dañado. La corrupción se combate a través de una mayor transparencia, políticas, y aplicación de buenas prácticas<sup>61</sup>. Sólo como antecedente, mencionar que al 2013 a lo largo de los 27 Estados miembros se pierden aproximadamente 120 billones de euros por la corrupción. Este monto equivale entre el 20% y 25% del valor de los contratos públicos<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> World Bank Group, op. cit.

<sup>57</sup> Organismo de Cooperación Internacional compuesto por 34 Estados donde se incluye España.

<sup>58</sup> OECD (2015), op. cit., p.140.

<sup>59</sup> OECD (2014), PPT.13.

<sup>60</sup> United Nations (2011), p.ix.

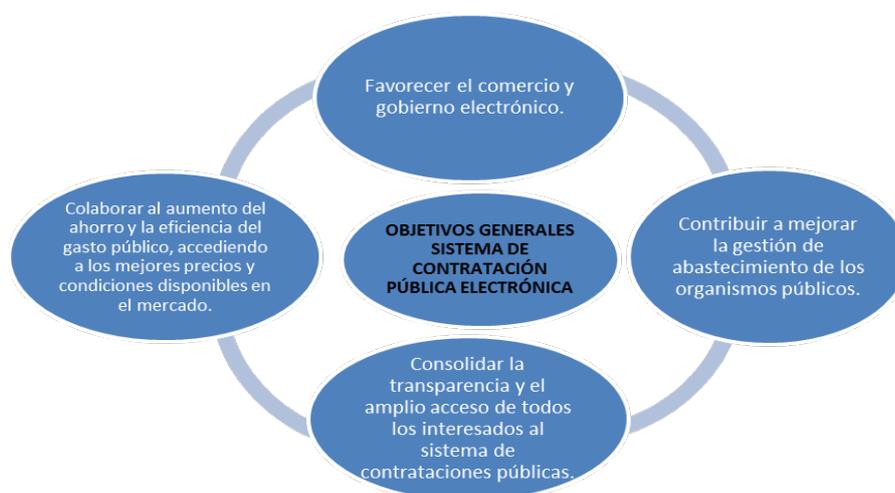
<sup>61</sup> Ibid, pp. 18-19.

<sup>62</sup> European Parliament (2013), p.67.

Por otro lado, importante también es destacar que la contratación electrónica no sólo está formada por lo informático o electrónico. Muchos de los problemas identificados en esta área tienen más relación con la aplicación de los procesos y las políticas operacionales de apoyo al sistema, que sólo la tecnología asociada con el mismo sistema. Esto le da credibilidad al hecho de que la contratación pública electrónica es más una operación de gestión de negocio, y no sólo una implementación de proyectos acerca de TIC<sup>63</sup>, idea que es avalada también por el Banco Mundial, quien sostiene que en el fondo la contratación pública es un proceso de negocio dentro de un sistema público<sup>64</sup>. Por lo tanto, implementar este sistema no se trata sólo de colocar una "e" delante de anticuadas prácticas de adquisición; es predominantemente un ejercicio de gobierno que debe ir más allá de los aspectos de las tecnologías de la información y comunicación<sup>65</sup>.

Luego de las definiciones y características expuestas hasta ahora, diremos entonces que los objetivos generales que tendría que poseer cualquier sistema de contratación pública electrónica deberían ser (ver figura 3):

**FIGURA 3:** Objetivos generales sistema de contratación pública electrónica



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los beneficios que entrega este sistema -además del ahorro ya mencionado- podríamos decir que son muchos. Almonacid Lamelas sobre ello destaca

<sup>63</sup>United Nations (2011), op. cit., p.4.

<sup>64</sup> World Bank Group, p.2.

<sup>65</sup>Ibid, p.ix.

que: *“La contratación electrónica puede impulsar la simplificación de todo el proceso de contratación introduciendo eficiencias que generen importantes ahorros en tiempo y costes tanto para las empresas como para las administraciones públicas, incrementando la transparencia y la accesibilidad”*<sup>66</sup>. Expresa además que la adjudicación electrónica de contratos públicos en particular, abre nuevas perspectivas a la modernización de la Administración en el ámbito de la contratación pública; reitera que la contratación electrónica debe ser menos costosa, más ágil y más transparente que los procedimientos convencionales de contratación pública; considera, no obstante, que todavía hay margen de mejora y que hay que seguir trabajando en relación con el acceso a información y datos estadísticos fiables, comparables y objetivos.

Sobre esta misma idea, Ramiro Oliva en un estudio sobre el sector público español sostiene que: *“Por parte de las autoridades de contratación, una solución de licitación electrónica es un medio para obtener el mejor valor por un importe concreto maximizando la transparencia de los procedimientos y por tanto el número de las ofertas que recibe, al tiempo que reduce los costes y complejidad de gestionar dichos procedimientos”*<sup>67</sup>. Para que lo antes mencionado ocurra, y esta contratación electrónica tenga éxito, dependerá en gran medida del grado de usabilidad y credibilidad que posea el sistema entre los usuarios finales, es decir, los trabajadores públicos, las empresas y sobre todo los ciudadanos<sup>68</sup>.

Tales beneficios también son mencionados en el Considerando 52 de la Directiva 2014/24, el cual indica: *“Los medios de información y comunicación electrónicos pueden simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación. Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en dichos procedimientos en todo el mercado interior”*<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup>Almonacid Lamelas, en IESE (2013), op. cit., pp.50-52.

<sup>67</sup> Oliva R, en IESE (2013), op. cit., p.31.

<sup>68</sup> Moreno V, en IESE (2013), op. cit., p.70.

<sup>69</sup>Directiva 2014. Recuperado el 11 de mayo de 2016 en: página web Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=es>. También mencionado por CNMC (2015), p.21.

Si dividiéramos los beneficios aludidos que la implantación de este sistema nos entrega entre una perspectiva Macro (como sistema de contratación), y una Micro (como proceso de compra al interior de la institución), podríamos visualizar lo siguiente (ver figura 4):

**FIGURA 4:**

| <b>PERSPECTIVAS</b>  | <b>BENEFICIOS</b>   |
|--|---|
| <b>MACRO (Sistema de Contratación)</b>                         |   |
| <b>ÓRGANOS PÚBLICOS</b>  | 1) Mejoran su gestión interna, eficiencia y eficacia. 2) Modernizan su gestión de abastecimiento. 3) Ahorran en los tiempos de tramitación de expedientes. 4) Aumentan la concurrencia de proveedores. 5) Obtienen mejores condiciones de los productos/servicios (al existir más oferentes).   |
| <b>CIUDADANOS</b>  | 1) Conocen y siguen todos los procesos de compras y contrataciones del sector público. 2) Pueden verificar el buen uso de los recursos públicos. Ejercer el rol de control y evaluar las acciones de gobierno. 3) Obtienen algún grado de mejora de calidad en el servicio público debido a su permanente monitoreo del sistema.  |
| <b>EMPRESAS</b>  | 1) Acceden de manera oportuna y gratuita a las oportunidades de negocio del Estado. 2) Tienen acceso en línea a pliegos y solicitudes de cada proceso publicado. 3) Ahorran tiempo en postular a una licitación. 4) Reducen costes del proceso de participación. 5) Aumentan su participación en licitaciones.  |
| <b>MICRO (Proceso de compra al interior de la institución)</b> |   |
|  | 1) Simplifica el acceso a la información de clasificación de proveedores y sus productos. 2) Genera rutas de encuentro más simples entre compradores y vendedores. 3) Se hace más sencillo, barato y rápido el intercambio de información sobre precios y ofertas de productos. Gran potencial de ahorro en costes de transacciones en términos de reducción de costes de búsqueda, comparación y gestión de pedidos. 4) Costes reducidos de transacción para compradores y también proveedores gracias a la automatización parcial o completa de información entre el sistema de contratación/financiero del comprador, y el sistema de pedidos y pago del mismo. 5) Según estudios en la realidad portuguesa, para el comprador (sector público) se pueden generar ahorros económicos sustanciales del orden del 15% gracias a una mayor concurrencia de proveedores, así como disfrutar de una optimización/automatización de procesos en línea (un 5% aproximadamente por concurrencia y un 10% en ahorro en gestión administrativa). |

Fuente: contenido extraído de presentaciones institucionales desde Chilecompra (2010, 2014 y 2015);

Universidad de Navarra (IESE); y experiencia propia del autor.

En suma a los beneficios mencionados, también debemos añadir que las malas prácticas o actividades sin ningún valor son las primeras en identificarse cuando aplicamos iniciativas digitales a las áreas de adquisiciones. Como parte de un sistema de contratación electrónica, el registro de datos y la vigilancia son las más rentables maneras de identificar las deficiencias en general, además de poder observar compras no autorizadas, manipulación de las ofertas sospechosas, o casos de fraude.

Al usar un sistema electrónico de adquisiciones procesos oscuros se revelan, salen a la luz datos antes no vistos, y todo se coloca a disposición para su análisis. Los

medios electrónicos pueden ayudar a los Estados miembros de la UE en la promoción de muchos de sus objetivos nacionales de adquisición, incluyendo su relación calidad-precio, la eficiencia en el proceso, la integridad, la responsabilidad y la transparencia<sup>70</sup>.

#### 4.1. España

En el territorio español, la introducción de la contratación electrónica nace como una necesidad unida a la modernización de las Administraciones Públicas y a la mejora en los servicios prestados por éstas<sup>71</sup>, además de todos los otros grandes beneficios propios del cambio de paradigma. El gobierno central por medio de su página web institucional<sup>72</sup>, posee un sistema de contratación de bienes, obras y servicios cuyas especiales características lo hacen susceptibles de ser utilizados con carácter general por todos los Departamentos que integran la Administración General del Estado. Este sistema está dirigido a todos aquellos organismos que pertenecen a las Administraciones: i) Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, ii) Entidades Gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, y iii) Entes Públicos Estatales<sup>73</sup>.

La contratación pública electrónica en el país ha tenido sus experiencias parciales en algunos territorios. En el año 2001, el Gobierno de Canarias decidió abordar el proyecto de implantación de la contratación pública electrónica optando por una solución bajo el modelo de licencia de software, alojando la herramienta en sus propios servidores<sup>74</sup>. En Madrid, el Ayuntamiento del mismo nombre el año 2005 en el marco de su estrategia de modernización administrativa y buscando establecer un sistema común en sus más de cien órganos de contratación, abordó el reto de la contratación pública electrónica. Merced a un acuerdo de colaboración con el Gobierno de Canarias implantó una solución contrastada que hoy da servicio a más de 1.800

---

<sup>70</sup>Galiano Ibarra, et al (2007), p.84.

<sup>71</sup> Universidad de Navarra. IESE, op. cit., p.12.

<sup>72</sup> <https://contrataciondelestado.es>

<sup>73</sup> Ver mayor detalle en página web de “Contrataciones de Bienes y Servicios Centralizados”. Recuperado al 6 de junio de 2016 en: <http://www.minhap.gob.es/ES/Servicios/Contratacion/Contratacion%20de%20Bienes%20y%20Servicios%20Centralizados/Paginas/default.aspx>.

<sup>74</sup> En la actualidad, el Gobierno de Canarias ha llevado a cabo la implantación de un registro de contratistas electrónico a nivel autonómico, y un registro de contratos en formato electrónico que permite la consulta y tramitación centralizada de todos los contratos públicos celebrados a nivel autonómico (INTECO, op. cit., p.91).

usuarios. Se decidió optar por una implantación progresiva del modelo global, iniciando el proceso con la implantación de un módulo de gestión electrónica de expedientes de contratación integrando con el sistema contable (SAP) y registro de contratos. Lo anterior, permitió que todos los expedientes electrónicos incluyeran documentos generados en base a una batería de plantillas predefinidas<sup>75</sup>.

En el norte del territorio, la Comunidad Autónoma del País Vasco fue la primera Administración Pública que promovió e implantó en España el uso de sistemas electrónicos de licitación y contratación pública. El sistema impulsado por el Gobierno Vasco nació en 2002, pero no fue hasta 2005 cuando estuvo plenamente operativo<sup>76</sup>. El día 9 de octubre del año 2005 esta Comunidad realizó su primera licitación por medios exclusivamente electrónicos en un expediente por un valor de 1.200.000 Euros. La Xunta de Galicia desde el año 2010 cuenta con una plataforma de contratación pública electrónica a través de la que los licitadores pueden presentar sus ofertas y participar en los procedimientos de contratación<sup>77</sup>. En otra Comunidad, la Universidad de Armería fue la primera en su área en implantar este sistema. En el Ayuntamiento de Gijón, la contratación menor se gestiona en un 100% por sistema electrónico<sup>78</sup>. Hacia Cataluña, actualmente hay varios Ayuntamientos como el de Terrasa y Barcelona que gestionan gran parte de sus procesos de contratación por medios electrónicos<sup>79</sup>.

Desde una mirada de país, desde el día 2 de mayo de 2008 se encuentra operativa la Plataforma de Contratación del Estado Español. Esta plataforma constituye un nodo central de intercambio de información de contratación que sirve como punto de

---

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Entre los materiales que elaboró esta localidad para “comunicar y capacitar”, merece la pena mencionar los cerca de 40 vídeo tutoriales que permiten al usuario conocer los requisitos para licitar electrónicamente en la plataforma, y presenciar demostraciones prácticas.

Otra acción lanzada por el Gobierno Vasco es la puesta en marcha y mantenimiento de un Centro de Atención a Usuarios (CAU), lo que facilita un punto de encuentro, consulta e información para todos los responsables de contratación de las diferentes empresas interesadas en licitar a través de medios electrónicos, así como un soporte técnico permanente a través del que resolver todas las incidencias y problemas que pudieran plantearse durante el desarrollo del proyecto (Ibid, pp.87-89).

<sup>77</sup> Esta plataforma se encuentra debidamente conectada con el registro de contratistas y con la caja general de depósitos, lo que permite a las empresas licitadoras realizar todos los trámites de manera telemática, simplificando al máximo la participación por parte de los licitadores en los procesos de licitación (Ibid, p.90).

<sup>78</sup> Yáñez Sánchez (2015).

<sup>79</sup> Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP (2011), p.36. Otro ejemplo en Cataluña de e-contratación: Ayuntamiento de Sant Just Desvern, p.101.

encuentro virtual entre compradores del Sector Público y licitadores, que a día de hoy ha supuesto uno de los mayores éxitos del plan de modernización de la Administración Pública en materia de adquisiciones. Tiene como finalidad principal dotar a la Administración General del Estado del entorno tecnológico, herramientas y servicios que permitan a los órganos de contratación la tramitación por medios electrónicos de sus procedimientos de contratación, así como la óptima integración e interoperabilidad de los procedimientos electrónicos de contratación con los sistemas de información actuales o futuros de órganos de contratación y de licitadores<sup>80</sup>.

Trascendente es destacar que la existencia de la Plataforma de Contratación del Estado no impide la presencia de Plataformas de Contratación centralizadas creadas por parte de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales. No obstante, y en virtud del principio de interoperabilidad que rige la Administración electrónica, se ha previsto expresamente la posibilidad de que la Plataforma de Contratación del Estado pueda interconectarse con el resto de plataformas de las Comunidades Autónomas y organismos locales<sup>81</sup>.

A pesar de los ejemplos dados de buenas experiencias en el país, siguen siendo casos de aplicación parciales en partes del territorio y no una generalidad. Esta realidad aboga por un cambio urgente que se sigue esperando, generando que actualmente el territorio sea parte del grupo de países de la Unión Europea que está por debajo del promedio, respecto a los países con mejores sistemas de contrataciones<sup>82</sup>.

Según la Subdirectora General de Coordinación de la Contratación Electrónica de la Dirección General del Patrimonio del Estado, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en España, a octubre del año 2018, *“Todos los procedimientos en la fase de licitación en el territorio español serán y deberán ser vía electrónica, y habrá que justificar cuando no lo sean”*<sup>83</sup>. Complementando lo dicho por Javier Vásquez en Diario el Mundo de España, quien expresa: *“Al margen de los retrasos burocráticos que se producen en España, la anhelada digitalización de la contratación pública debería llegar en apenas dos años a todas las Administraciones y*

---

<sup>80</sup> INTECO, op. cit., pp.68-86.

<sup>81</sup> Ibid, pp.68-86.

<sup>82</sup> European Commission (2016a).

<sup>83</sup> González Rufo (2016).

*organismos del sector público. El 18 de abril de 2017 todas las centrales de compras deben realizar sus procesos de forma electrónica y un año después, en 2018, el resto de las Administraciones Públicas también estarán obligadas a hacerlo”<sup>84</sup>.*

En el territorio, un beneficio directo si se licitaran los concursos de forma electrónica en lugar de hacerlo con los tradicionales sistemas en papel, sería ahorrar casi 2.500 millones de euros al año. La implantación de este tipo de sistema supondría un ahorro cerca de 620 millones de euros anuales para la Administración General del Estado, mientras que los gobiernos autonómicos recortarían sus gastos en aproximadamente 1.400 millones, y las entidades locales en algo más de 460 millones. Se estima que tan sólo sustituyendo el tradicional sistema de licitación en papel, las Administraciones Públicas podrían reducir en su conjunto casi un 4% el gasto en contratación de bienes, servicios y obras<sup>85</sup>.

El uso de sistemas de licitación electrónica sobre plataformas de recursos compartidos entre varias Administraciones, y comercializadas como servicio bajo un esquema de pago por uso, puede llegar a reducir hasta un 20% los costes de contratación como ya se demuestra en algunos países de la Unión Europea, a la vez que potenciaría la libre competencia al facilitar a las empresas proveedoras el acceso a los concursos en igualdad de condiciones<sup>86</sup>.

De hecho, si algunas Comunidades, Diputaciones o Ayuntamientos no tienen los recursos suficientes para comenzar a instaurar este sistema, el Presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Internet en España sostiene que: *“La licitación electrónica, como así se ha demostrado, se puede gestionar desde plataformas en la nube, cumpliendo con todos los requisitos en materia legal y de seguridad. Existe un amplio mercado de soluciones en España que ofrece estos servicios. Este modelo resulta mucho más económico, ya que se paga según su utilización. Además, se reducen los plazos y los riesgos a la hora de implantar un proyecto como este”<sup>87</sup>.*

---

<sup>84</sup> Diario el Mundo de España (2016).

<sup>85</sup> Universidad de Navarra. IESE (2011), op. cit., p.24.

<sup>86</sup>Ibid.

<sup>87</sup>Diario el Mundo Financiero (2016). Entrevista realizada al Presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Internet, Sr. Miguel Errasti el 21 de octubre de 2014.

Como se indicó, en el territorio español existe una plataforma principal de contratación del sector público, existiendo además otras plataformas privadas<sup>88</sup>. Las ofertas pueden presentarse por vía electrónica en determinadas circunstancias, no existiendo una práctica general al respecto aplicable a todas las Comunidades Autónomas. Sólo en unos pocos Ayuntamientos del país realizan casi en un 100% sus contrataciones mediante plataformas electrónicas.

De los cerca de 8.100 ayuntamientos que se contabilizan en España, menos del 1% utiliza de forma activa la licitación electrónica. Una cifra -que como ya se manifestó anteriormente-, nos sitúa en el pelotón de cola de Europa en esta materia, especialmente cuando nos comparamos con países vecinos como Portugal, donde la contratación electrónica es obligatoria por ley en todos los Municipios desde el año 2009, o con Francia, que ya ha extendido esta obligación a diversos tipos de compras<sup>89</sup>.

En suma a lo manifestado, y precisando las deficiencias antes aludidas más importantes que sitúan al país en el grupo de aquellos con mayores necesidades de mejorar su sistema, la Comisión Europea a octubre de 2015 en su medición global mediante seis indicadores sobre cómo están los sistemas de contratación en los países miembros, indica que España dentro de los tres grupos de países clasificados como: bajo el promedio (color rojo), promedio (color naranja), y sobre el promedio (color verde), se encuentra en el tercio de países “bajo el promedio” (ver figura 5. Países de la UE y la evaluación de sus sistemas de contrataciones), destacando entre sus deficiencias<sup>90</sup>:

- Las pocas ofertas recibidas en las licitaciones.
- La escasa coordinación entre organismos públicos para realizar compras en conjunto y así obtener mejores condiciones y precios (necesidad de cooperación); y
- Las deficiencias de calidad en los reportes e información entregada sobre las licitaciones y procesos de compras.

---

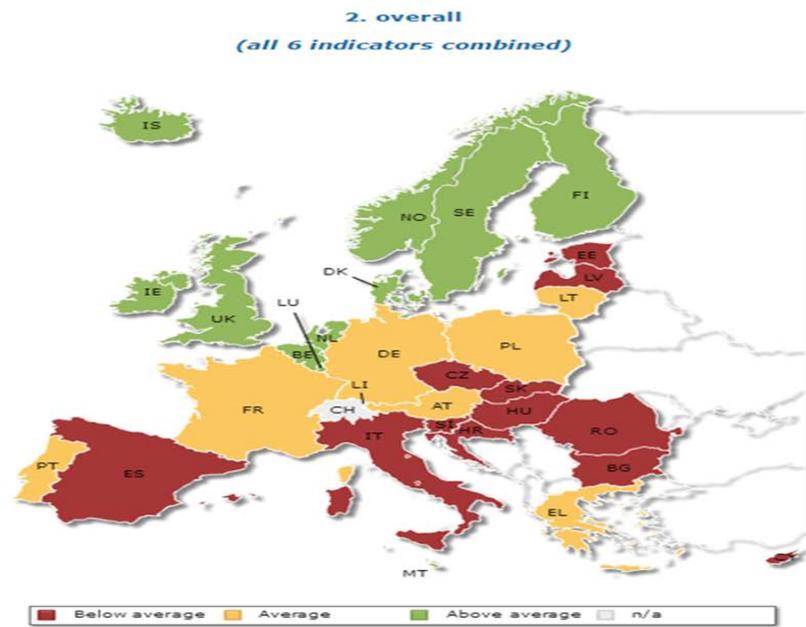
<sup>88</sup>Plataforma de Contratación del Sector Público Español (2015).

<sup>89</sup>Universidad de Navarra, op. cit., p.9.

<sup>90</sup>European Commission (2016a).

**FIGURA 5:** Países de la UE y la evaluación de sus sistemas de contrataciones

|                       |            |            |
|-----------------------|------------|------------|
| [1] One Bidder        | ≤ 10%      | > 20%      |
| [2] No calls for Bids | ≤ 5%       | ≥ 10%      |
| [3] Aggregation       | ≥ 10%      | < 10%      |
| [4] Award Criteria    | < 80%      | ≥ 80%      |
| [5] Decision Speed    | < 120 days | ≥ 120 days |
| [6] Reporting Quality | ≤ 3%       | > 3%       |



Fuente: página web: European Commission (2016a).

Lo que podríamos catalogar de curioso respecto del poco avance en la implementación de la contratación electrónica de España y su operatoria actual, es que por otro lado, de un universo de 193 países analizados acerca de su estado de la “Administración Electrónica”, España está en el lugar 12 al año 2014, sólo por debajo de potencias como Canadá (en la posición 11), Gran Bretaña (8) o Estados Unidos (7) -los surcoreanos son en este caso como en muchas otras cuestiones tecnológicas, los que se hacen con el primer puesto<sup>91</sup>. Lo anterior, nos hace suponer que existen las condiciones e instrumentos o sistemas electrónicos en el país para llevar a cabo esta implementación electrónica en los procesos de adquisiciones, y que las barreras u obstáculos parecen entonces ser de otros tipos, tales como: voluntad política,

<sup>91</sup> Datos obtenidos de informe que elabora las Naciones Unidas cada dos años sobre el estado de la administración electrónica en 193 países. A pesar de que España siempre suele estar a la cola en este tipo de rankings, parece que las cosas comienzan a ser diferentes. Mientras que en 2012 el país estaba en el puesto número 23 de esta lista, al año 2014 se sitúa en el puesto 12. Recuperado el 10 de abril de 2016 en [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2014/Julio/Noticia-2014-07-02-espana-situa-puesto12-onu-admon-electronica.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2014/Julio/Noticia-2014-07-02-espana-situa-puesto12-onu-admon-electronica.html).

cooperación, gestión administrativa y liderazgo, aunque también debemos advertir que gran proporción de Ayuntamientos del país poseen problemas de recursos.

Este mayor uso de la Administración Electrónica por parte de los españoles para llevar a cabo sus gestiones, supone un gran ahorro de dinero para ellos y para el Estado. En concreto, 16.136 millones de euros sólo en dos años, ya que ahora los ciudadanos pueden realizar más del 70% de los trámites burocráticos por internet. Según la ONU, el coste medio de un trámite administrativo realizado de forma presencial para el ciudadano o la empresa es de 80 euros. En cambio, el mismo trámite realizado por medios electrónicos tiene un coste medio de 5 euros<sup>92</sup>.

La Unión Europea alienta y proclama el uso de la contratación electrónica hasta el punto de justificar públicamente la necesidad de extender su obligatoriedad a todos los Estados miembros, basado en el aumento de la eficiencia y la eficacia que proporcionan estos sistemas. Ahora ya sólo resta que los poderes adjudicadores que aún no han tenido la oportunidad de realizar su primera experiencia, contando con el determinado apoyo del gobierno, de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, adopten la actitud decidida y moderna que España necesita, especialmente en momentos en los que la eficacia y el ahorro de costes marcan nuestro presente y condicionan nuestro futuro<sup>93</sup>.

## **5. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU CONTROL**

*“Nadie duda hoy en día que el control del gasto público forma parte del entramado institucional de toda democracia. Por tanto, en estos momentos en los que toda acción o política pública se encuentra tan necesitada de elementos legitimadores, los órganos de control interno y externo constituyen, mediante el ejercicio de una fiscalización eficaz, uno de estos elementos de legitimación”. (Juan Manuel Fabra Vallés, quién fue Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo)<sup>94</sup>.*

---

<sup>92</sup>Diario de Navarra (2014).

<sup>93</sup> Instituto de Estudios Superior de la Empresa, IESE (2013), op. cit., p.11.

<sup>94</sup> Tomé Muguruza (2013), p.74.

El control constata, mide las desviaciones respecto de la norma y rinde cuenta. Puede revelar irregularidades en la acción de los individuos, de no-conformidad material o de disfunciones patentes en la organización colectiva. Inevitablemente pone en cuestión a las personas y puede entrañar sanciones, lo que implica un tipo de relación particular entre controladores y controlados. Éste, se ejerce en referencia a reglas y criterios preestablecidos, conjunto llamado referencial. Estas reglas y criterios son explícitos, conocidos por todos los actores concernientes a los que se les impone. Según el caso, se trata de textos legislativos o reglamentarios, nomenclaturas y partidas presupuestarias<sup>95</sup>.

Es necesario mencionar que cuando nos referimos a ser medidos en nuestro accionar público, no debemos pensar que debemos controlarlo todo y cada decisión que tomamos, ya que ese extremo quizás nos reporte mayores ineficiencias que las que tenemos actualmente. Como lo señala la Oficina de Gabinete en el Reino Unido, hay burocracia endémica en las adquisiciones de gobierno que conduce a niveles excesivos de aprobaciones (controles) y gobernabilidad<sup>96</sup>, de las cuales debemos tener cuidado en no caer.

Un beneficio directo y medible del control en las compras que ha tomado mucha importancia -además de la optimización de los recursos públicos-, es disminuir la corrupción. La corrupción es un fenómeno complejo, con una dimensión económica, social, política y cultural, que no puede erradicarse fácilmente. Una respuesta política eficaz no puede consistir en una serie de medidas estereotipadas; no existe una solución universal<sup>97</sup>, pero si existen herramientas y controles que pueden aminorar este vicio.

La corrupción es propia de todas las sociedades y gobiernos, habiendo quienes en sus discursos hablan de eliminarla de las Administraciones, no obstante, hay que recordar que este aspecto del ser humano desde siempre ha estado presente en nosotros, y por ende también en nuestros lugares de trabajo. Por lo manifestado, deberíamos hablar mejor de reducir la corrupción a lo mínimo posible, dándonos unos márgenes y metas muy claras, alcanzables en el tiempo, y estableciendo con ello hasta qué punto o grado de corrupción vamos a seguir aceptando como sociedad. A este respecto, y

---

<sup>95</sup>AEVAL (2010), op. cit., p.57.

<sup>96</sup>Cabinet Office, op. cit., p.5.

<sup>97</sup> Comisión Europea (2014), p.2

volviendo a citar a Gimeno Feliu, este autor advierte que *“la corrupción no se combate combatiendo la corrupción. Hay que reforzar los mecanismos de control de naturaleza preventiva, tanto mediante la función de inspección y control de los Tribunales de Cuentas, Agencias de Lucha antifraude y creación de autoridades de vigilancia sobre los contratos públicos.....”*<sup>98</sup>.

El que ejerce el control debe asegurar que, a través de un procedimiento dado, los servicios y las personas encargadas de ponerlo en marcha han dado prueba de respeto a las reglas y criterios establecidos, así como del “buen hacer” requerido para su buena aplicación. El controlador debe poseer un buen conocimiento de estas reglas y criterios, y guardarse de toda empatía respecto a las personas controladas<sup>99</sup>.

Tal controlador, en algunas Administraciones todavía se percibe con limitados conocimientos en contrataciones públicas, o más bien dicho conocimientos incompletos sobre qué controlar, cómo hacerlo y el alcance que puede tener su medición, realizando mayormente en la práctica sólo un control de legalidad de las contrataciones. Este último aspecto es importante hacerlo presente cuando necesitemos controlar correctamente nuestro sistema de compras y sus procesos, ya que si sólo hacemos un control normativo, en donde sólo comparemos que los procesos siguen la regla, seguiremos manteniendo el mismo grado de mejora mediocre que hasta ahora. El control y posterior evaluación de nuestro sistema debe ser integral y oportuno, y abarcar no sólo lo legal, sino también lo económico y lo eficaz, y más importante aún, que los resultados de este control se plasmen en alguna herramienta o camino que permita “usarse” efectivamente para mejorar nuestras decisiones. Lo mencionado, es la única manera de que podamos hablar de un verdadero control.

Un aspecto que debe tomar en cuenta este controlador en su función, es entender que muchas veces el control no termina simplemente con revisar que la práctica se acoja a lo normativo o regulación establecida, sino que también se constata el fundamento escrito y apoyado por documentos si fuese necesario, los cuales entregan un mayor sustento a la respuesta demandada por tal control, permitiendo con esto disminuir subjetividades y gastos de tiempos innecesarios para ambas partes. A lo que hacemos

---

<sup>98</sup>Gimeno Feliu (2014), op. cit., punto 6.

<sup>99</sup> AEVAL (2010), op. cit., p.57.

referencia es a “motivar” los actos de la Administración, y acompañarlos de la documentación que sea necesaria para su correcto entendimiento.

Como indica Bernal Blay (2013), las Administraciones Públicas persiguen en su actuación la satisfacción de los intereses generales, y deben justificar en todo caso las razones por las cuales actúan en un sentido y no en otro. Es decir, están obligadas a motivar sus decisiones, sirviendo esa motivación para controlar que la Administración sirve con objetividad los intereses generales<sup>100</sup>, sosteniendo que así también lo plantea el art.103.1 de la Constitución Española.

Este autor, expresa además que la obligación de motivar los actos de la Administración genera un derecho para sus destinatarios, esto es, las razones que justifican la actuación administrativa. La motivación de los actos se configura pues como un elemento clave para garantizar la eficacia de ese derecho a la buena Administración, que se reconoce y que se proyecta sobre todos los ámbitos de actuación administrativa. Constituye un excelente parámetro de control de la (buena) administración, y por ello puede afirmarse que, en los casos en los que no existe tal motivación, el control de la actuación deviene imposible, causando además indefensión al destinatario de esas actuaciones administrativas<sup>101</sup>.

El Banco Mundial, indica que entre los elementos que constituyen un buen proceso de contratación se encuentra poseer mecanismos robustos para controlar el sistema. La claridad de las normas y disposiciones institucionales pueden valer muy

---

<sup>100</sup>Bernal Blay (2013), pp.71-73.

<sup>101</sup> Según el autor hay 3 tipos de motivación: (1) tipo discursivo, consiste en la indicación de las razones de la decisión, esto es, de la narración y calificación jurídica del recorrido decisional seguido hasta la adopción del acto final de adjudicación, (2) En esos casos, la motivación de la adjudicación puede serlo per relationem a esos informes técnicos de valoración, al admitirse tal forma de motivación por la normativa de procedimiento administrativo general. A esta forma de motivación se refiere expresamente el art. 89.5 LRJPAC, exigiendo que esos informes o dictámenes se incorporen al texto de la resolución. No obstante, tal prescripción no puede entenderse en un sentido material, como sinónimo de transcripción literal, sino más bien en su aceptación, con referencia a los que constan en el expediente y que por hallarse a disposición de los interesados estos tienen la posibilidad de conocer en cualquier momento”, y (3) la numérica, entendida como síntesis del discurso justificativo idónea para dar cuenta del sentido de la decisión y del iter seguido para su adopción, sin necesidad de tener que recurrir a enunciados lingüísticos (es decir, a la motivación discursiva). Ahora bien, la utilización “pura” de esta forma de motivación no parece admisible, tal y como se han encargado de advertir ya diferentes órganos de recurso especial en materia de contratación señalando al respecto que la motivación de la valoración obtenida por cada uno de los licitadores no puede limitarse a señalar la puntuación obtenida en aplicación de la fórmula establecida en el pliego, sino que “además, será necesario que conste la justificación de cada una de las puntuaciones obtenidas en cada criterio por todos los licitadores, así como la descripción de las ventajas de la oferta del adjudicatario que determinen su selección con preferencia al resto”. Es decir, que la exigencia de motivación no puede ser suplida por la simple fijación de puntuaciones (Ibid, pp.79-81).

poco, si no existe la forma de hacer respetar tales reglas. Los mecanismos deberían incluir auditorías del proceso de adquisición por parte del gobierno, y un mecanismo de quejas con el fin que los usuarios del sistema puedan tener confianza en el proceso. Además, esta institución añade la necesidad de distinguir un marco institucional que diferencie entre aquellos que llevan a cabo la función de compras, y los que tienen responsabilidades de supervisión. En este sentido, sostiene que es una buena práctica tener una Agencia que se encargue de la formulación de la política de contratación en general, y tenga la autoridad para ejercer el control en relación con la correcta aplicación de las normas y reglamentos de contratación<sup>102</sup>. Destacando esta última buena práctica, que a su vez estructura la imagen de un liderazgo figurativo en esta materia, nos debemos preguntar ¿Existe un organismo similar en nuestro país?

Por su parte en la Unión Europea, una de las últimas Directivas la 24/2014 en su considerando 21, hace referencia a este control que debemos realizar en nuestro proceso de compras, destacando que los Estados miembros deben seguir gozando de libertad para decidir cómo debe llevarse a cabo el seguimiento de las compras y quién debe realizarlo. Añadiendo que los países de la UE tienen independencia para decidir si el seguimiento debe basarse en un control ex post basado en muestras, o en un control ex ante sistemático de los procedimientos de contratación pública objeto de la presente Directiva.

Hacia el territorio español, la CNMC plantea que desde el punto de vista económico, el sistema de contratación pública del país requiere simultáneamente una evaluación interna y externa del grado de cumplimiento de la eficiencia económica. Especificando que se requiere:

- Necesidad de evaluación económica por el propio órgano de contratación: según la información y experiencia de este organismo, las instituciones de contratación no realizan, sino muy marginalmente, evaluaciones en términos de eficiencia económica del conjunto de decisiones que toman a lo largo del proceso de aprovisionamiento público. No enjuician su adecuación económica.
- Necesidad de evaluación de la eficiencia económica y del nivel de competencia por organismos externos especializados: señala además que otro de los posibles ámbitos

---

<sup>102</sup>World Bank, op. cit.

de mejora en la contratación española, es la puesta en práctica de un organismo externo especializado que pueda evaluar, global o individualmente, la eficiencia económica y el nivel de competencia de los procedimientos de aprovisionamiento<sup>103</sup>. Importante es enfatizar este punto, el cual anteriormente ya ha sido destacado como buena práctica por el Banco Mundial.

Este organismo nacional asimismo sostiene que aunque en España la propia regulación de contratación pública reconoce la existencia de una serie de controles tanto internos como externos, la realidad ha demostrado que la mayor parte de los mismos adolecen de una excesiva focalización en un análisis sesgado de la legalidad, dejando de lado el cumplimiento del resto de consideraciones ya planteadas en relación con la eficiencia y competencia, que han de inspirar la contratación pública. Así también en muchos casos el retraso en la realización de dichos controles los dota de poca utilidad.

Incluso por parte de los órganos de competencia, el propio control derivado de las atribuciones encomendadas en relación con la búsqueda de casos de colusión en contrataciones públicas es inferior al deseable, entre otras cuestiones debido a la falta de datos y de cooperación interadministrativa. Estos controles deben tener tanto carácter preventivo (antes), previo a la formalización del contrato (durante), como ex post (después), analizando las ganancias de eficiencia obtenidas y los posibles supuestos de carácter sancionador con vocación ejemplificadora<sup>104</sup>.

El que España pague en 60 días de promedio a sus proveedores después de recibir el producto y/o servicio comprado (formando parte del grupo de países que más tardan en pagar en la UE)<sup>105</sup> ¿Es un problema de gestión o es la ley que nos limita? ¿Nos ayudaría a mejorar esta situación un control y evaluación permanente y con resultados que posibiliten tomar mejores decisiones y corregir los problemas del sistema a tiempo?, la verdad, la respuesta a esta última pregunta es sí, nos ayudaría y bastante.

A modo de síntesis sobre lo expuesto, la figura 6 autoexplicativa esboza lo referido al control, sus características, aplicación y beneficios, sin dejar de mencionar un aspecto indispensable para “usar” el control: su retroalimentación de información al

---

<sup>103</sup> CNMC (2015), op. cit., pp.13-18.

<sup>104</sup> Ibid, p.27.

<sup>105</sup> World Bank Group, op. cit., pp.31-32.

mismo sistema evaluado, para así corregir o validar las acciones realizadas. Este esquema, busca graficar los pasos o recorrido que puede seguir el control, y las decisiones que debe tomar para conseguir los resultados que este desea, en donde todo resultado debe ser claro, sencillo y oportuno, proporcionando información clave para una mejor toma de decisiones. Es sabido que el control no es un fin en sí mismo, sino una herramienta de gestión elemental en cualquier sistema; por ello, no puede ni debe escasear en un proceso de adquisiciones del Estado que dicese ser completo. No debemos ser sabios en nuestra propia palabra, sino en aquella que puede mirar lo que hacemos desde otros ángulos.

**FIGURA 6:**



Fuente: elaboración propia.

No es grato ser controlado y menos tener que explicar lo que uno hace, sin embargo, más allá de las resistencias e incomodidades que esto puede acarrear, debemos pensar que existe un fin último y sustantivo, el cual recae en saber cómo son gestionados nuestros fondos públicos. El que guste o no a quienes serán controlados es un dato más de este proceso. Ni este aspecto ni ningún otro deberían detener la realización de una medición del actuar público y de sus consecuentes acciones. No es menester de las autoridades públicas definir si serán controladas o no, y en qué materias, sino de una clase social que necesita aumentar el poder que ya hace años les ha sido

disminuido por la clase política y sus sistemas. El control y la evaluación ya no son una exigencia, sino una responsabilidad ineludible de quienes deciden en un país, debiendo ejercerse para respetar los derechos constitucionales de cada uno de los ciudadanos en cuanto a la libertad de saber que se está haciendo con sus dineros.

Como hemos manifestado, varias de las deficiencias que podemos encontrar en el actual sistema de contratación ocurren debido a su escasa, anticuada o nula gestión, y con ello podríamos también inferir, escaso, anticuado y/o nulo control. Existiendo una excesiva preocupación por el “Qué hay que hacer”, más que sobre “Cómo hacerlo”. Por lo anterior, como propuesta del primer paso práctico para mejorar este aspecto, es describir nuestro proceso de adquisición y los componentes que lo forman, con el fin de evidenciar sus falencias y buscar los puntos críticos que sí merecen control, eliminando con ello aquellos pasos que no entregan valor, y aquellos que se duplican. La mejor herramienta de medición de las contrataciones no es la que se ha adaptado a más organizaciones, ni la más económica y fácil, sino aquella que independiente de sus características; se aplica.

### **5.1. ¿Por qué debemos controlar las compras gubernamentales?**

*“La contratación pública es la actividad pública más sujeta a derroche, fraude y corrupción debido a su complejidad, a la envergadura de los flujos financieros que genera y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado”<sup>106</sup> (Tribunal de Cuentas Europeo 2015, en OCDE. Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement).*

La existencia de sistemas de compras públicas no es un requisito único para lograr la eficiencia en los procesos. Requiere de un permanente monitoreo y evaluación de su funcionamiento, el cual asegure que sea cual sea el sistema, éste funcionará correctamente bajo los criterios de eficiencia y transparencia<sup>107</sup>.

La importancia económica, política y social de la contratación pública, los intereses financieros en juego, y la estrecha interacción entre las áreas pública y privada, hacen de este sector un ámbito peligrosamente expuesto a prácticas comerciales

---

<sup>106</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, p.25.

<sup>107</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2014), op. cit., p.75.

deshonestas, como el conflicto de intereses, el favoritismo y la corrupción ya mencionada<sup>108</sup>. Así lo acentúan tanto el Banco Mundial como el Parlamento Europeo, en donde el primero manifiesta que la contratación pública con tales enormes sumas de dineros que maneja e intereses en juego, es la actividad del gobierno más vulnerable para la corrupción y el fraude<sup>109</sup>; sosteniendo el segundo organismo que “*el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción...*”<sup>110</sup>. Como hemos dicho, se controla para disminuir la colusión y corrupción, aunque también debemos recordar y complementar que desde la gestión pública se controla para ser más eficiente, eficaz y transparente.

Según la Universidad de Lisboa, Portugal, más del 17% del PIB europeo se debe a la contratación pública, razón más que suficiente para que tales países le den prioridad a la mejora y optimización del sistema y sus derivados, respondiendo con ello a los nuevos desafíos de estabilidad financiera y crecimiento sostenible que promueve la Unión Europea<sup>111</sup>.

¿Si está prohibido según la normativa universal segmentar los contratos para saltarse un procedimiento de licitación, por qué se hace? ¿Si se ha dicho reiteradamente que no se puede modificar los contratos alterando su contenido substancial, por qué se persiste en ello? ¿Si se ha indicado en la UE que no se siga abusando de los contratos menores y procedimientos sin publicidad -que son una excepción- por qué se sigue realizando? ¿Si los Tribunales de Cuentas en un país observan reiteradamente la existencia del uso de criterios de evaluación poco objetivos y muy poco cuantificables, por qué no implementan medidas para cambiar esto? y así, podríamos enumerar muchas y muchas más preguntas de este tipo, las cuales nos encaminan a pensar que tales situaciones suceden por la “escasez de control”, y una falta evaluación. Tal falta o escasas de control, podríamos señalar que ocurren debido a determinadas causas, entre las cuales se destacan nueve de ellas (ver figura 7):

---

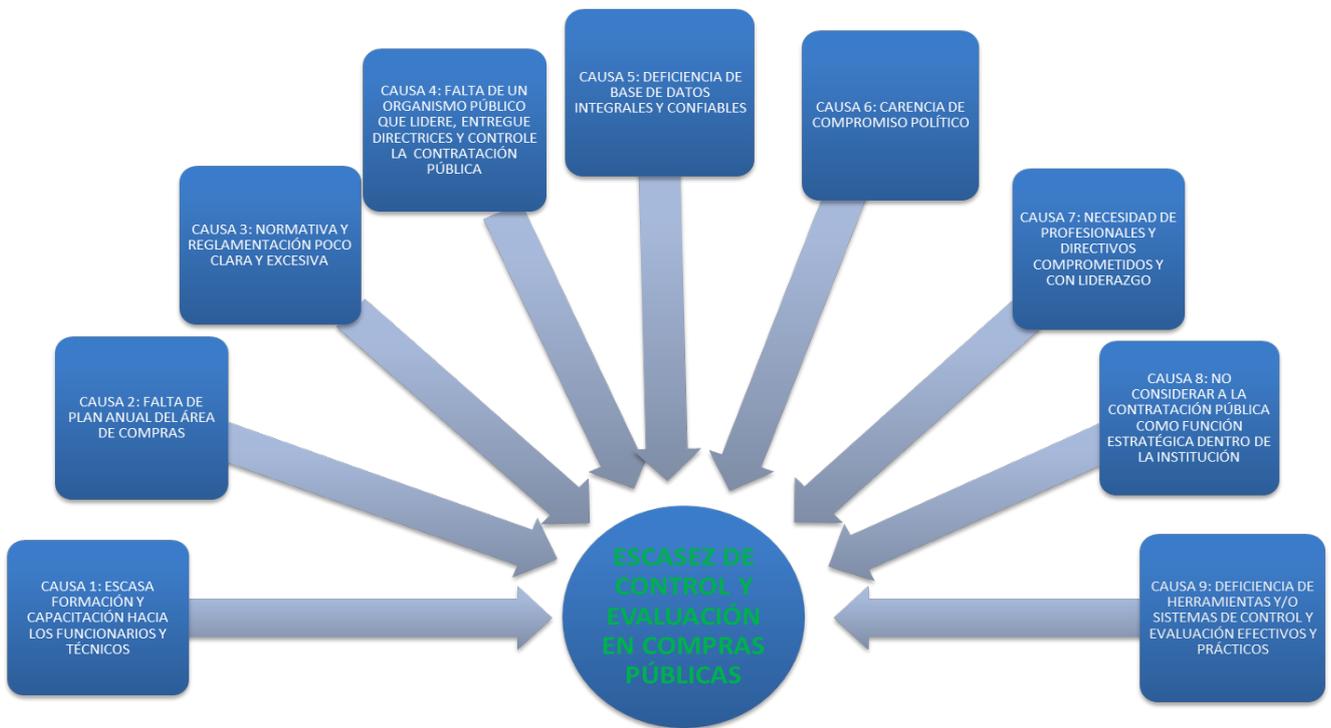
<sup>108</sup> Moreno Molina (2013), op. cit., p.58.

<sup>109</sup> World Bank Group, op. cit., p.1.

<sup>110</sup>CNMC. pág. web recuperado el 19 de abril de 2016 en: [www.cncompetencia.es/inicio/noticias/tabId/105/](http://www.cncompetencia.es/inicio/noticias/tabId/105/).

<sup>111</sup> Universidad de Lisboa, op. cit.

**FIGURA 7:** Causas principales del escaso control y evaluación de nuestros sistemas de adquisiciones gubernamentales



Fuente: elaboración propia.

Estas causas mencionadas, además de otras según la realidad de cada país, van creando la percepción en la ciudadanía de una institucionalidad pública que lo acepta y perdona todo, la cual no tiene mayor salida sin un cambio legal y/o estructural de sus autoridades, y la limitación de su poder político restringido sólo a niveles directivos, y no jefaturas, mandos medios o técnicos. ¿Cómo atacamos entonces estas causas? Primero que todo abriendo más y más nuestras contrataciones al espacio público, de forma tal que llegue un momento en que la presión social hacia los gobiernos, termine por obligar a éstos últimos a escuchar más, y hacer; y no hacer sin escuchar. A nivel institucional, gran parte de estas causas deberían controlarse y evaluarse cuantitativamente, para luego de priorizarlas de acuerdo a cómo afectan al sistema, proponer planes y acciones concretas para darles respuesta (definiendo plazos y responsables).

El controlar las adquisiciones en nuestras instituciones al igual que su proceso o ciclo de vida, requiere de controles internos permanentes plasmados en las planificaciones anuales del organismo. El no aplicar estos, produce gran parte de las

causas anteriormente expuestas. Según lo expresado por el INAP al respecto, *“sin un sistema de control interno adecuado, se crea un entorno en el que los bienes no están protegidos de pérdida o mal uso, las buenas prácticas no se siguen, los objetivos y fines pueden no ser cumplidos (eficacia) y los trabajadores no tienen frenos para no realizar actividades deshonestas, ilegales o no éticas”*. Este organismo español además alude que es particularmente importante tener controles internos de contratación pública que funcionen, incluyendo controles financieros, auditorías internas y verificaciones de la gestión, manifestando que es responsabilidad de las autoridades encargadas de la contratación pública establecer tales sistemas, y que esta responsabilidad es aún más importante en un contexto de contratación pública descentralizada<sup>112</sup>.

Sobre estas verificaciones mencionadas que debe hacer el control, la Comisión Europea subraya que *“unos mejores sistemas de supervisión a nivel nacional y de la UE, permitirían seguir más de cerca los avances y, siempre que se introduzcan los indicadores apropiados, facilitarían una acción más puntual a la hora de atender a los problemas en cuanto se presentan, y no cuando se han hecho endémicos”*<sup>113</sup>.

En un sistema de contrataciones públicas, es importante medir una variedad de áreas para asegurar que los objetivos se están cumpliendo de manera efectiva y de manera eficiente, respetando la defensa de los valores y principios rectores. La medición de estas actividades también ayudará a identificar las deficiencias y oportunidades de mejora en el proceso, en materias tales como<sup>114</sup>: i) satisfacción del cliente (interna y externa), ii) oportunidad (el tiempo del proceso), iii) calidad (número de errores, número de fallos del proceso, satisfacción de lo comprado, etc.), iv) eficacia (cumplir el objetivo de la compra), y vi) eficiencia (coste de las operaciones).

La medición y control de la satisfacción de los clientes tanto internos (institución) como externos (empresas y ciudadanos), está siendo una de las áreas claves en las organizaciones de todo tipo para mejorar sus servicios. El “escuchar más y luego

---

<sup>112</sup> Por ejemplo, en Brasil, el Control Interno de la Administración Ejecutiva Federal es llevado a cabo por la Oficina del Controlador General a través del Secretariado Federal de Control Interno y otras unidades descentralizadas. Las unidades descentralizadas tienen un papel fundamental en el apoyo a las actividades de control (INAP, op. cit., pp.102-103).

<sup>113</sup> European Union Law, op. cit., p.19.

<sup>114</sup> Institute for Public procurement (2012). Public Procurement Practice. “Performance measurement”. Recuperado el 4 de abril de 2016 en <http://principlesandpractices.org/>. Institute for Public procurement. pp.1-2.

hacer”, está en línea directa con los beneficios que podemos alcanzar en un organismo público o privado al presente. Los sistemas de reclamos a través de unidades de “atención o servicio al cliente” establecidas formalmente en las organizaciones, están siendo un factor controlador esencial para saber qué está pasando con nuestros procesos productivos.

Según lo expresado por el Banco Mundial al respecto, uno de los principales objetivos de tener un sistema de reclamos al interior del sistema de contrataciones (retroalimentación de cómo funciona el proceso de adquisiciones), es obligar a que las autoridades puedan corregir sus errores y quejas. Tal estructura de reclamos debería proporcionar acceso inmediato a sus datos, revisión de la información por parte de organismos externos, eficiencia y tiempos oportunos en resolución de tales reclamos, entregando soluciones. En síntesis, el sistema aludido debería permitir<sup>115</sup>:

- Opción de quien reclama ante la autoridad para presentar su queja o denuncia.
- Informar conflictos de intereses donde los oficiales de compras podrían estar envueltos (pudiendo ser suspendidos, removidos excusados o descalificados).
- Marco regulatorio para proteger a quien hace la denuncia.

En el Estado Español, y en relación a la obligación de controlar los recursos utilizados para las contrataciones, debemos destacar que el Art. 31.2 de la Constitución indica *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*. Adicionando el Art. 103, que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Para luego el Artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, señalar en su principio sobre eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos:

- *Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*

---

<sup>115</sup> World Bank Group, op. cit., pp.34-36.

- La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público
- *Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

El elevado grado de descentralización en España, configura un complejo panorama para conocer, gestionar y controlar los fondos estatales, pero antes que un impedimento o un freno, esta circunstancia ha de ser un acicate adicional para optimizar el uso de los recursos públicos<sup>116</sup>. La coordinación y colaboración tienen un coste, pero nunca será tan grande como el que se está pagando por no practicarlos.

## **6. CONCLUSIONES FINALES**

Las necesidades de la ciudadanía y sus exigencias ya no son lo que eran antes, los recursos de los cuales dispone el Estado son cada vez menos, y las nuevas tecnologías y sistemas de optimización de la gestión organizacional están mostrando tan buenos resultados, que ya no hay excusa para no aplicarlos ¿Por qué entonces seguimos teniendo un sistema deficiente en nuestra gestión de compras? ¿Por qué al interior de nuestras instituciones no escuchamos a través de “áreas de servicio al cliente o ciudadano”, y luego tomamos decisiones respecto a qué camino tomar con nuestro actual sistema? ¿Acaso las compras que realiza el Estado no llegan finalmente a la sociedad? Preguntas como estas hay por decenas; respuestas son muy pocas y tienen relación siempre con lo mismo: política, priorización de recursos, control y evaluación, participación, transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>116</sup> Fernández Llera (2009), pp.135-136)

Gran parte de las demandas de hoy hacia la contratación se pueden resolver al instaurar un sistema de contratación electrónica, el cual no tenga excepciones ni mayores trabas hacia las empresas que quieran ofertar, como también a la ciudadanía que quiera participar. Un sistema electrónico de compras permite no sólo agilizar los procesos, hacerlos más breves y económicos, sino transparentar y rendir cuentas de manera automática por el solo hecho de publicitar sin restricciones sus transacciones. Algunos acusan que implementar este sistema es muy costoso; no obstante está más que comprobado que la barrera no es económica, sino de voluntad e intereses cortoplacistas y particulares.

Por el lado de la optimización del sistema, buscar lograr una contratación pública eficaz y eficiente no es algo trivial, una meta de gobierno o populismo político, es simple y esencialmente gestionar los recursos públicos de todos, en pro de un máximo aprovechamiento en el interés general. Este principio ha estado desde siempre en las constituciones de nuestros Estados, pero al parecer sólo nos acordamos de él en momentos de crisis económicas y sociales, y en general, cuando hay necesidad.

Alcanzar un sistema de compras calificado por momentos se ve lejano, sobre todo por los valores y conductas que vemos día a día en nuestras autoridades. Por ello, debemos seguir empujando a un control social que libere y muestre todas las acciones de nuestras autoridades políticas, institucionalizando los pocos avances para que se vaya construyendo una estructura de rendición de cuentas sólida, y no quede al arbitrio del gobierno siguiente.

Ya es tiempo que nos dispongamos seriamente a pensar en lo indispensable que es el control y la evaluación en la contratación pública tanto antes (preventivos o preliminares), durante (concurrentes), como finales (posteriores); y de qué forma como técnicos y/o profesionales de las compras podemos aplicarlas y beneficiarnos<sup>117</sup>. No puede ser que sólo controlemos cuando todo ande mal, para que luego cuando existan tiempos de abundancia económica nos olvidemos de ello, y volvamos a incrementar el pozo de corrupción, recursos malgastados y mal gestionados que quedó tiempo atrás. El

---

<sup>117</sup> La importancia de la medición y evaluación en la contratación pública fue expuesta como sesión: ¿Qué estamos midiendo en compras públicas en Latinoamérica?, en la XI Conferencia Anual de la Red Interamericana de las Compras Gubernamentales (RICG), que se celebró en octubre del 2015 en Santo Domingo.

control y la evaluación deben estar siempre en toda nuestra gestión pública, y sobre todo en procesos que gestionan dineros como lo son las compras del Estado.

Hay que volver a acentuar que las pocas o escasas evaluaciones que realicemos necesitamos usarlas para la real toma de decisiones, y no guardarlas en el cajón del escritorio, o simplemente utilizarlas para dejar en paz las conciencias de las autoridades políticas de que se está evaluando.

Debemos distinguir en nuestro sistema de compras las causas de los efectos. Pareciera que es relativamente sencillo en el ámbito público hacer gestión cuando no hay evaluación, pero es muy difícil saber si hago una “buena gestión” sino tengo control. En nuestro proceso de contratación institucional hay que buscar soluciones, y no acumular y derivar problemas. No podemos seguir sólo culpando a la política y sus autoridades, debemos comenzar por hacer cambios los mismos funcionarios, para lo cual hay que exigir formación y profesionalización. El mejor control que podemos tener sobre nuestro sistema, comienza por poseer los conocimientos legales y técnicas de gestión apropiadas que nos permitan autocontrolar nuestras adquisiciones, sin más esfuerzo que sólo el acto de aplicar lo aprendido.

Nuestra contratación pública necesita mayores estudios y propuestas sobre herramientas e instrumentos de gestión que mejor se apliquen a esta temática. Debemos investigar y evaluar la existencia de sistemas de control y evaluación que den resultados y se utilicen efectivamente. Necesitamos estandarizar y sistematizar las buenas prácticas en gestión y comunicarlas, colaborando entre instituciones y los diferentes órganos locales y nacionales. La formación es la manera más efectiva de control que podríamos tener, por ello, hay que potenciarla. Si queremos mejorar nuestras compras hay que cambiar mentalidades; y mentalmente también hay que cambiar.

## **REFERENCIAS**

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, AEVAL (2010). “Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas”. Equipo Técnico del Departamento de Evaluación. Madrid.

- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, AEVAL (2015). “Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas”. Esta Guía ha sido elaborada por Celia Casillas, Mónica Macía, Marisa Merino, Mercedes Paja, Javier Rico y Ana Ruiz. NIPO: 632-15-008-3. España.
- ARCIDIÁCONO, ARENOSO, ROSENBERG (2006). “Transparencia y control social en las contrataciones públicas”. Poder Ciudadano. Programa contrataciones públicas transparentes. Buenos Aires.
- BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO, BID (2013). “Adquisiciones y eficiencia operativa Análisis de la ejecución de proyectos financiados por el BID”. estudio realizado por Alfonso Tique Andrade, Héctor Mendoza Castro y Rosina, Estol Peixoto. Dirigida por María Eugenia Roca.
- BERNAL BLAY, M.A. (2013). “La motivación de las resoluciones de adjudicación de contratos públicos”. Número extraordinario de la Revista de estudios locales.pp.71-73.
- CABINET OFFICE (2011). “Accelerating Government Procurement”. February.UK.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2014). “Panorama de la gestión Pública en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CHILECOMPRA (2010). “Presentación institucional probidad y transparencia en compras públicas”.
- CHILECOMPRA (2014). “Presentación institucional Licitación Pública”. Chile.PPT.57.
- CHILECOMPRA (2015). “Presentación institucional elaboración de bases de licitación”. Chile.PPT.44-53.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). “Evaluation Report – Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation – Part 1’. DG Internal Market and Services, Commission Staff Working Paper, Brussels.
- COMISIÓN EUROPEA (2014). “Informe de la comisión al consejo y al parlamento europeo informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE”. Bruselas, 3.2.2014, COM(2014) 38.

- COMISIÓN EUROPEA (2015a). “Informe especial: Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión”. Tribunal de Cuentas Europeo. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b). “Public Procurement Guidance for Practitioners. Unión Europea”. Recuperado el 14 de diciembre de 2015 en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm). Preámbulo.
- COMISIÓN EUROPEA (2015c). “Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Germany Country Profile”. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country\\_profile/de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf).p.89.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC (2015). “PRO/CNMC/001/15 Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia”. España.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC (2016). Página web. Recuperado el 19 de abril de 2016.
- DEPARTMENT FOR EUROPEAN UNION POLICIES (2014). “Comparative survey on the transposition of the new eu public procurement package”. The Italian National Anti-Corruption Authority.
- DEUTSCHE BANK RESEARCH (2011). “Public procurement worth two trillion euros needs smarter Spending”. Meyer Thomas. E-Banking Snapshot 26, <http://www.dbresearch.com>.
- DIARIO DE NAVARRA (2014). [http://www.diariodenavarra.es/noticias/mas\\_actualidad/sociedad/2014/07/13/espana\\_alcanza\\_puesto\\_mundial\\_administracion\\_electronica\\_167301\\_1035.html?utm\\_content=buffera611a&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.diariodenavarra.es/noticias/mas_actualidad/sociedad/2014/07/13/espana_alcanza_puesto_mundial_administracion_electronica_167301_1035.html?utm_content=buffera611a&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer).
- DIARIO EL MUNDO DE ESPAÑA (2016). Francisco Javier Vásquez. Recuperado el 30 de junio de 2016en: <http://www.elmundo.es/economia/2016/04/19/571605d0ca4741c7118b4591.htm>

- DIARIO EL MUNDO FINANCIERO (2016). Recuperado el 30 de junio de 2016 en:  
<http://www.elmundofinanciero.com/noticia/26048/Directivos/-La-implantacion-de-la-licitacion-electronica-es-una-iniciativa-intervencionista-y-perturbadora-de-la-iniciativa-privada-.html>.
- DIRECTIVA 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. 26 de febrero de 2014. Diario Oficial de la Unión Europea. Organización Mundial del Comercio, recuperado el 18 de noviembre de 2015 de:  
[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/overview\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/overview_s.htm).
- EUROPEAN COMMISSION (2016a). The EU Single Market. Single Market Scoreboard. Performance per policy área. Public Procurement. Recuperado al 13 de abril de 2016 en:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm). Datos al 10.2015.
- EUROPEAN COMMISSION (2016b). Public Procurement. Recuperado al 8 de marzo en:  
[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm).
- EUROPEAN PARLAMENT (2013). “Political and other forms of corruption in the attribution of public procurement contracts and allocation of EU funds: extent of the phenomenon and overview of practices”. Brussels.
- EUROPEAN UNION LAW (2010). “Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0571>.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, FEMP (2011). “Experiencias de éxito en e-Administración de las Entidades Locales”.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2009). “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”. Presupuesto y Gasto Público 57/2009: 135-154. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.
- GALIANO IBARRA, J., YÁNEZ SÁNCHEZ, G. y FERNÁNDEZ AGÜERO, E. (2007). “Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas”. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP. ISBN: 978-84-8198-708-9.

- GARCÍA, J. y BAKAIKOA, B. (2014). “El papel de la Economía Social en la contratación pública del Gobierno vasco entre 2010 y 2012”. Revista de Economía pública, Social y Cooperativa, nº 82, Diciembre.
- GIMENO FELIU, J.M. (2014). “Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos”. Observatorio de Contratación Pública. Opinión y Análisis. 12 de noviembre de 2014. Recuperado el 20 de abril de 2016 en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.180/recategoria.118/remenu.3/chk.b24fd5c753a9317e49765cdd8ef56346>.
- GIMENO FELIU, J.M. (2015). “Informe especial. Sistema de control de la contratación pública en España”. Observatorio de Contratación Pública, OBCP [www.obcp.es](http://www.obcp.es).
- GONZÁLEZ RUFO, M.A. (2016). Presentación Vídeo - Jornada "Novedades europeas sobre contratación pública: el documento europeo único de contratación y la contratación electrónica". Madrid, 5 de mayo de 2016.
- HITCHCOCK, A. y MOSSERI-MARLIO, W. (2016). “Cloud 9: the future of public procurement”. March. UK. Recuperado el 4 de mayo de 2016 en: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2016/03/Cloud-9\\_A4\\_web.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2016/03/Cloud-9_A4_web.pdf).
- INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIOR DE LA EMPRESA, IESE (2013). “Contratación electrónica en el sector público español”. Business School. Universidad de Navarra. <http://www.iese.edu/research/pdfs/estudio-302.pdf>
- INSTITUTE FOR PUBLIC PROCUREMENT (2012). Public Procurement Practice. “Performance measurement”. Recuperado el 4 de abril de 2016 en <http://principlesandpractices.org/>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP (2009). “La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN, INTECO (2011). “Guía sobre licitación y contratación pública electrónica”. Pérez San-José Pablo, de la Fuente Rodríguez Susana, Álvarez Alonso Eduardo, García Pérez Laura y Gutiérrez Borge Cristina, España.

- MORENO MOLINA, J.A. (2013). “La nueva Legislación Europea sobre contratación pública y su impacto sobre las administraciones locales”. Número extraordinario de la Revista de estudios locales.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2014). “Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth”. Recuperado el 9 de marzo de 2016 en: [www.oecd.org/gov/ethics/procurement](http://www.oecd.org/gov/ethics/procurement).
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2015). “Government at a Glance 2015”. OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA EL COMERCIO (2015). Recuperado el 19 de octubre de 2015 en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/overview\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/overview_s.htm).
- PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL (2015). Recuperado el 6 de noviembre de 2015 en: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>.
- RED INTERAMERICANA DE LAS COMPRAS INTERGUBERNAMENTALES, RICG (2013). “Informe Final: Primer Encuentro del grupo de trabajo sobre Indicadores del sistema de Compras y contratación Pública de la RICG”. Bogotá, Colombia.
- RED INTERAMERICANA DE LAS COMPRAS INTERGUBERNAMENTALES, RICG (2014). Boletín N° 19. “Compras públicas para el desarrollo”. Octubre. Recuperado el 11 de enero de 2016 de: [https://issuu.com/fonsecahelenam/docs/boletin\\_ricg\\_no.\\_19\\_\\_oct\\_2014\\_b62f00f646f4b7/0](https://issuu.com/fonsecahelenam/docs/boletin_ricg_no._19__oct_2014_b62f00f646f4b7/0).
- RED INTERAMERICANA DE LAS COMPRAS INTERGUBERNAMENTALES, RICG (2015). “XI Conferencia Anual”. <http://ricg.org/xi-conferencia-anual-de-la-ricg/contenido/433/es/>.
- SÁNCHEZ GARCÍA, M.I. (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. Universidad de Salamanca. España.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2012). “Encuesta de percepción sobre la eficiencia del sistema de contrataciones públicas en México”. Octubre.

SUPPORT FOR IMPROVEMENT IN GOVERNANCE AND MANAGEMENT,  
SIGMA (2013): “Audit of Procurement”. Brief 28. June.

SUPPORT FOR IMPROVEMENT IN GOVERNANCE AND MANAGEMENT,  
SIGMA (2016). Recuperado el 27 de mayo de 2016 en:  
<http://www.sigmaxweb.org/ouexpertise/public-financial-management-external-audit.htm>.

TENDERS ELECTRONIC DAILY, TED (2016). Recuperado al 3 de marzo de 2016  
en: <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage>.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2015). “Informe especial: Necesidad de  
intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que  
afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión.

TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL (2016). Recuperado el 15 de junio de 2016 en:  
<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/el-tribunal-de-cuentas-aprueba-el-informe-de-fiscalizacion-de-la-contratacion-de-las-entidades-locales-de-la-comunidad-autonoma-de-cantabria-2012/>.

TOMÉ MUGURUZA, B. (2013). “La respuesta de la Unión Europea a la crisis  
económica y el papel de las instituciones de control externo”. Revista Española  
de Control Externo. Nº 43.

UNITED NATIONS (2011). “E-Procurement: Towards Transparency and Efficiency in  
Public Service Delivery”. 4-5 October, United Nations Headquarters, New York.

UNITED NATIONS (2015). “Common UN Procurement at the Country Level”.  
[www.ungm.org](http://www.ungm.org).

UNIVERSIDAD DE LISBOA (2014). “2da Conferencia Europea sobre e-Contratación  
Pública (ECPD)”. [www.opet.pt](http://www.opet.pt). 27 de Mayo de 2014, IST, Lisboa.

UNIVERSIDAD DE NAVARRA, IESE (2011). “La licitación electrónica en el sector  
público español. Presente y futuro”. Colaboración con Vortal.es.

WORLD BANK GROUP (2016). “Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing  
Public Procurement Systems in 77 Economies”, Washington, DC.

WORLD BANK (2016). “Procurement. Assessment of Country's Public Procurement  
System”. Recuperado el 12 de abril de 2016 en:

<http://web.worldbank.org/wbsite/external/projects/procurement/0,,contentmdk:20105527~menupk:84285~pagepk:84269~pipk:60001558~thesitepk:84266~iscurl:y,00.htm>

YÁÑEZ SÁNCHEZ, G. (2015). “Contratación Pública Electrónica”. Presentación para cursos y jornadas de contratación pública electrónica. Actualizada a octubre de 2015 para el Instituto de Administraciones Públicas Adolfo Posadas.

## ANEXO 1

| PROBLEMÁTICAS   | PAÍS (ES)            | SEGÚN (FUENTE)                            |
|---|----------------------|---|
| 1. En una parte considerable de países todavía no es posible que los usuarios accedan a los documentos de la contratación electrónica en el portal definido para ello. En la mayoría de las economías sólo es posible visualizarlas en ciertas circunstancias, o para ciertos tipos de contratos o tipo de industria.   | Países del Mundo     | World Bank Group (2016).                  |
| 2. El número de ofertas recibidas por las Administraciones Públicas varía dramáticamente entre grupos de países.  | Países Unión Europea | Comisión Europea (2011), p.xi.            |
| 3. a) En la fase previa a la licitación, los poderes adjudicadores eludieron por completo los procedimientos de contratación pública mediante la adjudicación directa de contratos, b) dividieron los contratos en licitaciones de menor envergadura para evitar superar los umbrales o utilizaron un procedimiento inadecuado, y c) muchos de los contratos adjudicados se referían más a la prestación de servicios que a la ejecución de obras, siendo que eran obras.<br>b) En la fase de licitación, la mayoría de errores graves se detectan en la especificación y aplicación de los criterios de selección/adjudicación. En general, los errores relativos a los requisitos de publicación y transparencia fueron los más frecuentes.<br>c) En la fase de gestión de contratos, 42 % de los errores detectados fueron graves y se referían a modificaciones o ampliaciones del alcance de los contratos sin utilizar un procedimiento de contratación cuando este era obligatorio.  | Países Unión Europea | Tribunal de Cuentas Europeo (2015), p.22. |
| 4. a) Las autoridades públicas a menudo tienden a calcular el valor estimado de un contrato de tal manera que se mantiene por debajo de los umbrales de la UE, y por lo tanto, queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de la UE o la legislación nacional. La autoridad pública no debe dividir los contratos con el fin de permanecer por debajo de los umbrales.<br>b) Las autoridades públicas han adjudicado contratos con frecuencia sin tener o aplicar algún tipo de procedimiento establecido, que es una importante violación de las normas de contratación de la UE y puede conducir a la nulidad del contrato.  | Países Unión Europea | SIGMA (2013), pp.6-7 y 9.                 |
| 5. Demasiada carga administrativa que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección.   | Países Unión Europea | Directiva 2014/24/UE. Considerando 84.    |
| 6. a) La falta de profesionalización sigue siendo el punto más débil en muchos países. Las adquisiciones no se reconocen como una profesión específica en un tercio de los países de la OCDE.<br>b) La adquisición no se plantea como un ciclo de medidas para garantizar la eficiencia y la integridad, desde el diseño del proyecto a lo largo de su oferta, hasta la administración del contrato. Sólo la mitad de los países de la OCDE indicó que sus reformas a la contratación se han ocupado de todo el ciclo de la contratación pública en los últimos tres años.<br>c) La monitorización basada en el rendimiento de los sistemas de contratación es la excepción a la regla. Muy pocos países supervisan el rendimiento de los sistemas y procesos de adquisición sobre la base de datos y puntos de referencia.<br>d) Riesgos y costos de oportunidad rara vez son evaluados utilizando las adquisiciones como una palanca política para apoyar los objetivos socioeconómicos y ambientales. En la mitad de países de la OCDE no existe una evaluación previa para verificar que la contratación pública es una eficaz herramienta para lograr estos objetivos.<br>e) El acceso a los mercados internacionales de contratación sigue siendo un reto importante. Incluso en un mercado integrado | Países OCDE          | OECD (2014), p.13.                        |

|   |             |   |
|---|-------------|---|
| como es la Unión Europea, menos del 4% del valor de los contratos en la UE se concede a empresas de otro Estado miembro.  |             |   |
| 7. a) Los funcionarios públicos necesitan tener a su disposición instrumentos, así como capacitación específica para gestionar la contratación pública a su nivel, y también los proyectos y riesgos derivados de esta gestión, a fin de poder planificar y gestionar de forma adecuada los procesos de contratación, de acuerdo con el presupuesto.<br>b) Los funcionarios encargados de contrataciones públicas tienen que enfrentarse con una carga importante de trabajo, puesto que el número de éstas se ha incrementado de forma significativa en épocas recientes, mientras que el de funcionarios se ha mantenido o, a menudo, reducido.   | Países OCDE | INAP (2009), p.61 y p.71.   |
| 8. a) La contratación pública es todavía demasiado burocrática, extensa en sus tiempos y poco transparente, b) El centro no interactúa de manera coherente con los demás Departamentos, y c) La falta de habilidades adecuadas es una preocupación profunda que ya lleva tiempo.  | Reino Unido | Hitchcock, A, and Mosseri-marlio, w, (2016). "Cloud 9: the future of public procurement". March.UK. Recuperado el 4 de mayo de 2016 en: <a href="http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2016/03/CLOUD-9_A4_web.pdf">http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2016/03/CLOUD-9_A4_web.pdf</a> . |
| 9. a) GESTIÓN Y DISEÑO DE PROCESOS:<br>-Hay un exceso de guías o procedimientos con demasiada variación, duplicación y confusión sobre diferentes términos.<br>-Tiempos excesivos antes de la publicación en el Journal Oficial de la Unión Europea (OJEU en siglas en inglés) y durante la contratación.<br>-Ineficiencias en los procesos con proveedores.<br>-Especificaciones basadas en los insumos vs resultados.<br>-Aversión al riesgo.<br>b) BUROCRACIA: Hay burocracia endémica en las adquisiciones de gobierno que conduce a niveles excesivos de aprobaciones y gobernabilidad. Esto termina provocando un aumento en los tiempos de respuesta.<br>c) CAPACIDAD. No hay suficiente capacidad técnica para adquisiciones complejas de proyectos, falta de asesoramiento jurídico comercial en la empresa, y excesiva dependencia de los asesores externos.<br>d) PREPARACIÓN ANTES DE PUBLICAR EN EL JOURNAL OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (OJUE). El proceso se inicia demasiado rápido y con insuficiente preparación y planificación.<br>e) MAL USO DE LAS OPCIONES DE COMPRA. Errónea selección de la ruta de adquisición está dando lugar a adquisiciones que toman demasiado tiempo y costes adicionales para el gobierno y los proveedores. La evidencia ha demostrado que existe un mal uso en general del diálogo competitivo. | Reino Unido | Cabinet Office (2011), pp.4-7.  |
| 10.a) Ineficiencias que resultan de la separación de las estructuras legales e institucionales, tanto entre ellas, como en las distintas administraciones federales y regionales. El sistema federal de Alemania se traduce en despidos y conflictos entre las instituciones a nivel federal y Estados federales, y entre los Estados federales, dando lugar a ineficiencias, en particular para los  | Alemania    | Comisión Europea (2015c). "Public procurement – Study on  |

|   |                      |   |
|---|----------------------|---|
| <p>operadores económicos.</p> <p>b) La duplicación de esfuerzos, por ejemplo, entre los cuatro organismos compradores federales centralizados y sus contrapartidas regionales, genera costes sustanciales para las administraciones y los operadores económicos.</p> <p>c) Requerimientos y procedimientos incongruentes entre categorías de productos, así como entre varios tipos de autoridades contratantes, lo cual aumenta los costes de gestión y cumplimiento.</p> <p>d) Los posibles licitadores están obligados a vigilar múltiples plataformas para concursar en potenciales contratos en una región determinada, habiéndose creado una industria artesanal de servicios especializados sólo para ayudar a los operadores económicos a navegar por este laberinto de sitios.</p> <p>e) La falta de armonización es también una barrera clave para una mejor recolección de datos. El sistema actual alemán impide la recolección de estadísticas a nivel nacional sobre adquisiciones, y sobre la aplicación y la eficacia de sus políticas de compras.</p> <p>f) Alemania tiene el valor más bajo de los contratos publicados bajo las Directivas de contratación de la UE (1,1% del PIB, frente a una media europea del 3,2%), lo cual limita la competencia y el acceso a los mercados.</p> |                      | <p>administrative capacity in the EU Germany Country Profile”.</p> <p><a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf">http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf</a>.p.89.</p> |
| <p>11.a) Deficiencias en procedimientos internos.</p> <p>b) Falta de planificación de las compras.</p> <p>c) Escases de experiencia (habilidades) de los funcionarios públicos y alta rotación del personal.</p>  | <p>Latinoamérica</p> | <p>Banco Interamericano del Desarrollo, BID (2013), pp.10-18.</p>   |

Fuente: elaboración propia.