



## RESULTADOS DEL BIRF

### Cómo ayudó la modernización de sistemas de adquisiciones en la mejora de la transparencia y eficiencia en Minas Gerais, Brasil

#### DESAFÍO

Cuando asumió el cargo la actual administración de Minas Gerais en 2003, se fijó el objetivo de transformar este estado brasileño en el mejor lugar para vivir. Durante las negociaciones de liquidación de deuda después del incumplimiento de 1999 de Brasil, resultó evidente que el estado necesitaba transformar sus procedimientos de adquisiciones para aumentar la transparencia de los contratos gubernamentales, aprovechar mejor los recursos y aumentar la eficacia de los controles internos. En resumen, brindar a sus habitantes mejores servicios y asegurar que puedan ver y evaluar las actividades de las autoridades por ellos mismos.

En 2003, la nueva administración estatal decidió realizar una gran transformación de las operaciones del sector público, denominada “Choque de Gestão”, que significa “choque de gestión”. Este plan consistió en crear acuerdos de resultados con secretarías de ejecución, con el objetivo común de aumentar la eficiencia del gasto público. Las adquisiciones gubernamentales fueron el eje del plan, aunque participaron todos los sectores públicos en la fijación de objetivos y en la iniciativa.

Los desafíos en 2003 para modernizar las operaciones estatales de adquisición eran muchos:

- Faltaban herramientas de seguimiento y evaluación para determinar el impacto de políticas y regulaciones sobre la eficiencia y eficacia del sistema de adquisiciones.
- No se disponía fácilmente de información sobre contratos para obras civiles, lo que no permitía a los contribuyentes controlar la implementación de los contratos y comprobar su realización de acuerdo a lo presupuestado.

- Los organismos sectoriales compraban a veces artículos obsoletos o innecesariamente caros a causa de un catálogo antiguo de bienes y servicios, y la compra descentralizada privaba a los estados de aprovechar mejor sus recursos a través de la compra al por mayor de artículos comunes.
- En 2004, alrededor del 60% de todos los contratos gubernamentales se otorgaba sin un proceso competitivo de licitación y casi no había sistemas electrónicos de adquisiciones efectivos en función de los costos.
- El proceso de pago a proveedores gubernamentales era engorroso, lento y no transparente, lo que llevó a aumentar los costos de la actividad empresarial.
- Era necesario contar con empleados con perfil y calificaciones más elevadas para trabajar en las adquisiciones estatales y los mismos necesitaban mejores sistemas de información, especialmente sobre precios contractuales.

#### RESULTADOS

##### Resultados clave

- Una mayor competencia por las adquisiciones gubernamentales tuvo como consecuencia un ahorro anual de US\$77 millones para la administración.
- Alrededor de US\$25 millones anuales se ahorraron a través de una mejor gestión de los contratos que se ocupó de la



deficiente planificación de las adquisiciones y/o de la liberación demorada de recursos financieros.

- En 2009 estuvieron a disposición del público los detalles de contratos de obras civiles por US\$11.700 millones.
- El enfoque estratégico de las adquisiciones generó ahorros por US\$77 millones anuales desde 2005.
- La cantidad de contratos que pasaba por alto el proceso competitivo se redujo de 12.904 en 2004 a 1.117 en 2009.
- El costo de realización de un proceso de adquisición se redujo un 33%.
- Se rebajó en promedio en 81% el costo para el sector privado de preparar una oferta de licitación para un contrato con el sector público.

Se lograron resultados importantes en dos frentes: un ciclo de adquisiciones más corto y un aumento del uso de métodos de adquisición competitivos para los contratos gubernamentales que tuvo resultados positivos en función de los costos. El BIRF ayudó al estado a través de la labor conjunta en el diseño, desarrollo e implementación de herramientas para el seguimiento y evaluación del desempeño en el proceso de compras, el aumento de la transparencia de los contratos y el avance en los controles internos.

Como consecuencia del esfuerzo concertado para modernizar las adquisiciones, la administración de Minas Gerais opera ahora con prácticas más eficientes y depende de datos de calidad al alcance de la mano para aumentar los controles y de un marco controlado en este ámbito. Hasta ahora se ha conseguido:

- Mayor competencia para las adquisiciones gubernamentales, lo que conllevó a un ahorro anual de US\$77 millones para la administración;
- Un proceso de adquisiciones más rápido y, como resultado, los bienes y servicios se brindan

oportunamente a los contribuyentes;

- Mayor transparencia en los contratos públicos, ya que los contribuyentes pueden seguir todo el proceso de adquisición en Internet.

El BIRF respaldó el plan estratégico del estado de Minas Gerais para modernizar las adquisiciones en los siguientes ocho frentes principales:

- Desarrollo de un conjunto de 10 indicadores del desempeño basados en los procesos y procedimientos estatales para permitir el seguimiento y evaluación del impacto de las políticas de adquisición en los resultados de las operaciones sobre el terreno. Estos índices, exhibidos en el recuadro que se incluye más adelante, se utilizan también como herramienta complementaria de supervisión para una operación financiada por el Banco: el Enfoque Sectorial Amplio (SWAp) de Minas Gerais. En caso de desempeño deficiente en indicadores específicos, el BIRF puede realizar un estudio a fondo para explorar las posibles causas. La entidad ha proporcionado asistencia técnica a la administración estatal para mejorar los resultados obtenidos en los indicadores de desempeño acordados. Hasta el momento, las iniciativas destinadas a aumentar la competencia por los contratos gubernamentales comienzan a dar resultado, como muestran los resultados por indicador 3 en el cuadro que se incluye más adelante. Además, el aumento de controles y el ciclo más rápido de adquisiciones han contribuido a frenar el número de contrataciones directas medidas en el indicador 5. A estas alturas, el BIRF y Minas Gerais están elaborando una estrategia para reducir la cantidad de contratos



cancelados, controlados por el indicador 6, que cuestan a la administración alrededor de US\$25 millones anuales.

- Minas Gerais es la única administración gubernamental de América Latina y el Caribe, además del Gobierno federal de Brasil, que tiene datos en línea confiables sobre contratos de obras civiles a disposición de cualquier ciudadano para su examen, un intento de transparencia respaldado por una donación para el desarrollo institucional otorgada por el BIRF.
- La entidad respaldó la elaboración de un enfoque estratégico para las adquisiciones, que rindió ahorros anuales de US\$77 millones desde 2005. Los nuevos procedimientos de adquisición para artículos de poco valor en grandes cantidades pusieron el énfasis en contratos con grandes empresas que se benefician de la venta en gran escala. También se desarrollaron especificaciones estándar para artículos que presentaban grandes oportunidades de ahorro, como computadoras, impresoras, medicamentos y servicios de viaje.
- Se renovaron los procesos institucionales de la plataforma de transacciones de adquisición electrónica y se desarrolló un portal web central para compras a fin de consolidar oportunidades e información en esta materia. En el proceso, se diseñó e implementó un plan de acción para permitir el uso del sistema en operaciones financiadas por el Banco.
- El número de contratos que pasaron por alto el proceso competitivo y fueron otorgados en forma directa se redujo significativamente de 12.904 en 2004 a 1.117 en 2009, como

muestra el gráfico 2 que se incluye más adelante.

- Durante el mismo período, el costo de realizar un proceso de adquisición se redujo un 33% para la administración; también disminuyó un 81% el costo para el sector privado de preparar una oferta de licitación para un contrato con el gobierno.
- El desarrollo e implementación de un sistema de facturación electrónica permitió la divulgación en línea de información sobre pagos y en el proceso eliminó una puerta de entrada tradicional para la corrupción, porque prescindió de los registros manuales en la lista de pagos. El sistema de facturación electrónica ayudó también a abreviar el ciclo de pagos, reduciendo costos de la actividad empresarial con el sector público.
- El aumento de controles y la disponibilidad de la información para las decisiones que toman los funcionarios junto con el desarrollo e implementación de una base de datos de precios históricos pagados por la administración, ayudan a detectar casos potenciales de sobreprecios y connivencias.



Recuadro 1

Indicador	Unidad	2004	2005	2006	2007
1) Tiempo de preparación de licitaciones	Promedio de días	16,8	15,1	15,1	19,91
2) Tiempo de evaluación de licitaciones	Promedio de días	3,0	4,1	6,5	39,13
3) Participación de licitantes*	Promedio de licitantes	2,6	2,7	2,9	3,92
4) Método de adquisición usado	% de procesos que siguieron métodos menos competitivos	0,17%	0,28%	0,59%	0,03%
5) Contratación directa	Número de contratos otorgados sin competencia	12,903	4,377	1,703	1,117
6) Procesos cancelados**	% de procesos cancelados	8,3%	14,4%	12,8%	15,20%
7) Número de protestas	% de reclamos planteados	0,3%	0,3%	0,19%	0,26%
8) Tiempo para responder a las protestas	Promedio de días	24,6	24,5	34,6	32,05
9) Resultados de las protestas	% de procesos cuyo otorgamiento se revirtió	22,4%	26,0%	23,3%	81%
10) Aumento de la cantidad de contratos	% promedio de aumento de precio del contrato	-	8,4%	1,3%	1%
*	Necesidad de esfuerzo concertado para atraer al sector privado como proveedor gubernamental: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesamiento de pagos en menos tiempo</li> <li>• Menos trabas burocráticas para las adquisiciones</li> </ul> Mejores términos contractuales				
**	Estrategia necesaria para mejorar los resultados				

Fuente: Sistema Integrado de Apoyo a las Decisiones (SIAD).



## ESTRATEGIA

El reciente estudio sobre adquisiciones gubernamentales en Minas Gerais comenzó con un diagnóstico detallado del sistema de adquisiciones del estado en 2004 como parte del estudio preparatorio para un programa de financiamiento del BIRF para políticas de desarrollo (DPL, por sus siglas en inglés). Los resultados de la evaluación ayudaron a elaborar el estudio que concluyó en un conjunto acordado de 10 indicadores de desempeño (véase Recuadro 1) para el seguimiento y evaluación del sistema de adquisiciones. También respaldó un plan de acción para renovar la

plataforma de compras electrónicas a fin de poder usarla en adquisiciones nacionales por licitación competitiva financiadas por el Banco. El estudio sobre indicadores de desempeño tuvo en cuenta las características individuales del sistema de transacciones de Minas Gerais y los datos que esta administración consideró dignos de controlar.

Desde el diagnóstico de 2004, se publicaron tres estudios sobre el desempeño del sistema de adquisiciones de Minas y se revisó el sistema estatal de compras electrónicas denominado “Licitanet”, aprobándose en 2005 para el uso en Adquisiciones nacionales por licitación competitiva (NCB, por sus siglas en inglés) financiadas por el Banco.

El uso de adquisiciones electrónicas refrenó los costos administrativos un 33% para el gobierno estatal en tanto que redujo el costo de la actividad empresarial del sector privado con el sector público un 81%.

Una de las razones básicas para la contratación directa era la falta de tiempo, que es contrarrestada por un proceso más rápido de adquisición electrónica: alrededor de 39 días comparado con más de 90 días en procesos regulares.

En 2007, Minas Gerais recibió del BIRF una donación del Fondo para el Desarrollo Institucional destinada a modernizar el manejo de los contratos de obras civiles y racionalizar el proceso de pago a proveedores gubernamentales. La donación suscribió el diseño de un sistema de información que proporcionará acceso transparente y sencillo en línea a información sobre contratos para obras civiles, como también una plataforma entre proveedores y gobierno destinada a abreviar el ciclo de transacciones de pago. El primer sistema divulga todos los contratos para obras civiles en línea en Internet para que el público en general vea el proceso de adquisición y siga el avance de la implementación. El segundo se denomina sistema de facturación electrónica y difunde información sobre la lista de pagos del gobierno para que los proveedores puedan anticipar la fecha estimada de estos, eliminando una puerta de entrada tradicional para la corrupción.

En 2008, una operación crediticia del BIRF respaldó la implementación de dos sistemas de información que fueron diseñados con la donación del Fondo para el Desarrollo Institucional (IDF, por sus siglas en inglés) en 2007. Esta operación, denominada MG SWAp, demostró además ser un

instrumento para ampliar la asistencia ofrecida por el BIRF al plan estratégico de Minas Gerais para modernizar las adquisiciones gubernamentales.

En 2007, el Banco publicó un estudio detallado sobre indicadores seleccionados de desempeño en adquisiciones, que contenía información valiosa sobre el diseño de mecanismos de supervisión de la operación crediticia MG SWAp, además de respaldar el esfuerzo del estado por aumentar la eficacia de los procesos gubernamentales de adquisición. MG SWAp brindó la oportunidad para fortalecer los aspectos que presentaban un desempeño deficiente en el estudio sobre indicadores de 2007. El componente de la asistencia técnica de esta operación financió un examen minucioso de los pasos previos a la licitación que resultó fundamental para aumentar la eficacia de los procesos de adquisición al reducir el número de procesos cancelados y simplificar el ciclo logístico. Además, MG SWAp proporcionó el marco necesario para realizar la segunda generación de estudios de compras estratégicas, llamadas frecuentemente “beneficios rápidos” ya que las estrategias de adquisición resultantes producen generalmente ahorros inmediatos para la administración. La aplicación de las



recomendaciones emergentes del estudio de “beneficios rápidos” fue un indicador de desembolso de la operación SWAp en el componente de gestión del sector público.

## RESUMEN CRONOLÓGICO

### 2004-05: DPL

- Diagnóstico

### 2006-07: Asistencia técnica no financiera (NTLA, por sus siglas en inglés)

- Indicadores de desempeño
- Adquisiciones electrónicas por NCB
- Estudio detallado

### 2007-09: IDF

- Obras públicas
- Facturación electrónica

### 2008-2010: SWAp

- Plan de adquisiciones
- Desarrollo de capacidades
- Integración de adquisiciones electrónicas y supervisión

vinculado tal vez al sistema de adquisiciones electrónicas para automatizar la adquisición de algunos artículos cada vez que la reserva de los mismos disminuya. Esta integración permitiría al gobierno ahorrar dinero puesto que sólo llevaría las reservas necesarias y contribuiría a optimizar la cadena logística. Este tipo de acuerdos es común en la mayoría de las grandes fábricas del sector privado.

Minas Gerais trabaja también en la creación de una sala de información para consolidar los datos provenientes de diversas fuentes y filtrar los que considere más importantes para la plana mayor, de modo que ésta pueda tener información confiable y actualizada al alcance de la mano. El Banco proporcionará asistencia sobre los procesos relacionados con el sector de adquisiciones gubernamentales.

Marzo de 2010

## PRÓXIMOS PASOS

Actualmente se debaten dos ideas innovadoras con Minas Gerais sobre adquisiciones gubernamentales: en primer lugar, el desarrollo e implementación de una aplicación de extracción de datos para utilizar la gran cantidad de información disponible sobre contratos. Esta técnica permitirá a la administración explorar datos y usarlos con diversos fines de gestión y para combatir la corrupción, identificando, por ejemplo, modelos de connivencia, aumentando la eficacia de las auditorías mediante la señalización de transacciones inusuales y mejorando la planificación de las adquisiciones comparándolas con ejercicios anteriores.

En segundo lugar, la operación SWAp está financiando el desarrollo y puesta en servicio de un sistema de tareas de gestión que se llevará a cabo en la sede administrativa del estado en 2010. Una vez que este sistema esté funcionando, podría ser