
Policy Brief #8

e-procurement en Ucrania: un caso de acción colectiva

Gobierno digital
e innovación pública

e-procurement en Ucrania: un caso de acción colectiva

Tiempo de lectura: 10 minutos

Temas asociados: Acción colectiva - Compras públicas – *e-procurement* - Inteligencia artificial – *Marketplaces*

Eje: gobierno digital e innovación pública

Nota de la Dirección de Transformación Digital de CAF -banco de desarrollo de América Latina

Esta nota está basada en el estudio *e-procurement en Ucrania: un caso de acción colectiva* elaborado por María Margarita (Paca) Zuleta, de la Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes (Colombia)

Elaboración de la nota: María Margarita (Paca) Zuleta y Martha Rodríguez

Nota supervisada por: María Isabel Mejía, responsable de la Agenda de Gobierno Digital e Innovación Pública en CAF

Revisión y comentarios: Claudia Flores, Nathalie Gerbasi, María Isabel Mejía, Martha Rodríguez y Antonio Silveira

© 2022 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en esta nota son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF.

Resumen

- Este *policy brief* es el octavo de una serie de documentos de política sobre el uso e impacto de la inteligencia artificial en el sector público. Estos documentos sintetizan los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de **Experiencia**, el reporte regional lanzado por CAF en septiembre de 2021, con el objetivo de sensibilizar sobre las oportunidades y los retos del uso estratégico de datos e inteligencia artificial (IA) en el sector público en la región.
- Las adquisiciones y contrataciones públicas son claves porque representan una proporción importante del gasto gubernamental y del producto interno bruto de los países, desempeñan un papel fundamental en la actividad económica de los países y su eficiencia y transparencia repercuten en la confianza que la ciudadanía tiene en sus gobiernos.
- Uno de los desafíos principales de los gobiernos radica en que las adquisiciones públicas son particularmente vulnerables a las ineficiencias en la gestión y la corrupción, ante lo cual los países de América Latina han logrado avances importantes en la modernización de sus sistemas de compras y contrataciones públicas en los últimos años, para reformar la legislación y los reglamentos, incorporar las mejores prácticas internacionales y digitalizar los procesos de contratación con sistemas de contratación electrónica.
- El caso de la acción colectiva desplegada en Ucrania para desarrollar el *e-procurement* del país y específicamente los casos de ProZorro y DoZorro, muestra lecciones

importantes para la región y presenta recomendaciones para su eventual aplicación al escenario latinoamericano.

Los sistemas de contratación pública y uso del e-procurement

Las adquisiciones y contrataciones públicas, que representan una proporción importante del gasto gubernamental y del producto interno bruto (PIB) de los países, desempeñan un papel fundamental en la actividad económica de los países. La eficiencia en el uso de los fondos públicos depende en gran medida del funcionamiento de los sistemas de contratación, lo cual repercute en la confianza que la ciudadanía tiene en sus Gobiernos.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los países de América Latina dedicaron USD 450.000 millones para la adquisición de bienes, servicios y equipos de capital en 2016¹. Eso representó casi un 30 % del gasto público total y un 8,6 % del PIB regional. El estudio señala también que las adquisiciones públicas son particularmente vulnerables a las ineficiencias en la gestión y la corrupción y estima que esas ineficiencias representan el 16,7% del gasto en este rubro, lo que equivale al 1,4 % del PIB regional².

Con el propósito de aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema y promover la transparencia, los países de la región han logrado avances importantes en la modernización de sus sistemas de compras y contrataciones públicas en los últimos años, con esfuerzos dirigidos a reformar la legislación y los reglamentos, incorporando las mejores prácticas internacionales, y las tecnolo-

¹Pessino, C., Izquierdo, A. y Vuletin, G. (2018). Better spending for better lives. How Latin America and the Caribbean can do more with less. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/publication/better-spending-better-lives?eloutlink=imf2adb>.

²El BID advierte en su informe de la complejidad de medir el costo exacto de la corrupción por su naturaleza oculta y explica que las estimaciones se apoyan en estudios existentes y extrapolaciones.

gías de la información y las comunicaciones al proceso de contratación.

Más de dos tercios de los países de América Latina disponen de sistemas de contratación electrónica, según una encuesta del BID y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³. El desarrollo de plataformas para la contratación pública por medios electrónicos, también conocida por su término en inglés *e-procurement*, no solo ha permitido una mayor eficiencia y agilización de los procesos, sino también ha contribuido a una mayor transparencia en las transacciones entre las entidades gubernamentales y los proveedores de bienes, obras y servicios. Ambos son aspectos en los que la inteligencia artificial (IA) puede desempeñar un papel importante.

Hasta ahora, los principales usuarios de las plataformas de contratación electrónica han sido los compradores públicos y proveedores. Sin embargo, la aplicación de la IA en los sistemas de compras tiene también el potencial de apoyar a las entidades fiscalizadoras en el cumplimiento de sus funciones, particularmente el control de los procedimientos y la detección de irregularidades en el gasto.

El sistema de contratación electrónica ProZorro y DoZorro

ProZorro es una plataforma que nació a partir de mercados virtuales (*marketplaces*) ya existentes para crear una base de datos que unifica la información sobre adquisiciones y contrataciones públicas en Ucrania para su seguimiento por la sociedad civil.

El caso de Ucrania es interesante por muchos motivos, pero se destaca principalmente por ser

un caso de acción colectiva en el que los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la academia y el Gobierno aprovecharon la ventana de oportunidad que abrió la Revolución de la Dignidad (2013-2014) para reformar el sistema de compra y contratación pública. La transformación del sistema ucraniano se realizó con el propósito de disminuir la corrupción, haciendo visible, accesible y transparente la información de las transacciones. Su introducción ha contribuido a generar confianza y promover la participación ciudadana al mejorar la calidad del gasto público.

La Revolución de la Dignidad fue un movimiento, inicialmente estudiantil, que llevó a miles de ucranianos a protestar por la decisión del gobierno de abandonar las negociaciones del acuerdo de asociación de Ucrania con la Unión Europea. Este movimiento, también conocido como Euromaidán, llevó a grandes transformaciones políticas en Ucrania, incluyendo el diseño, planeación, implementación, monitoreo y evaluación de una estrategia de *e-procurement*.

El propósito de desarrollar un sistema electrónico para la compra y la contratación pública era disminuir la corrupción, haciendo visible, accesible y transparente la información de estas transacciones. Hoy ProZorro es el portal de datos abiertos en el que las entidades públicas del Gobierno de Ucrania y sus proveedores y contratistas hacen las transacciones del sistema de compra y contratación pública. Se destacan los siguientes aspectos del proceso:

- El grupo de promotores de ProZorro (voluntarios que dedicaron su tiempo y conocimiento a evaluar el viejo sistema de compra y contratación pública para diseñar y liderar su intervención) fue conformado por actores del sector empresarial, de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, quienes asumieron responsabilidades gerenciales, administrativas, de programación, de revisión del marco legal y regulatorio, de co-

³ OCDE (2020). Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

municación con el parlamento y de promoción de la transformación. Este grupo contó también con expertos internacionales.

- Los funcionarios públicos del Departamento de Regulación de la Compra y Contratación Pública (Department of Public Procurement Regulation) tuvieron inicialmente falta de confianza en *ProZorro*, el nuevo sistema electrónico para la compra y la contratación pública. Sin embargo, con el tiempo empezaron a ser parte de los promotores de la reforma.
- En julio de 2014 el mismo gobierno propuso llevar a cabo un piloto con las adquisiciones de bienes de menor cuantía o valor que son procedimientos más flexibles, como herramienta para mostrar los beneficios de la estrategia.
- El apoyo de los voluntarios fue fundamental para poner en marcha el piloto porque:
 1. Convencieron a los *marketplaces* de la importancia de participar en el piloto, financiar el acceso y la base de datos central, a pesar de la desconfianza en el sistema.
 2. Identificaron a las entidades públicas interesadas en participar.
 3. Propusieron la firma de un memorando en el cual describen la visión común del proyecto y que fue su hoja de ruta.
 4. Organizaron el sistema de publicación abierta de los datos del sistema de compra y contratación pública.
- La filosofía establecida por los promotores se basa tres pilares fundamentales, que se aplicó para el piloto y para los desarrollos subsecuentes, incluido *DoZorro*:
 1. Un sistema electrónico híbrido de fuente abierta que vincula los *marketplaces* que han sido certificados y en donde los compradores públicos y los proveedores o contratistas hacen sus transacciones y una base de datos central que recoge los registros de las transacciones efectuadas en los *marketplaces*.
 2. Acceso universal a la información registrada.
 3. El triángulo de la asociación dorada que es el nombre que recibió la colaboración entre el sector público, el privado, la sociedad civil y la academia.
- *ProZorro* se implementó en un tiempo relativamente corto, entre noviembre del 2013 y el mismo mes del 2016.
- En la medida en que el plan de acción fue desarrollándose, diferentes actores documentaron el monitoreo y evaluación de *ProZorro*, lo cual ha sido un generador de confianza.
- La vinculación con la academia ha permitido también ofrecer entrenamiento y formación ejecutiva para mejorar las capacidades de los agentes que hacen parte del sistema y particularmente para el análisis de datos que lo permite.
- En 2015, *ProZorro* vio también la ventana de oportunidad de trabajar en el desarrollo de su plataforma con *Open Contracting Partnership*, que estaba desarrollando el estándar de datos de las contrataciones abiertas (*Open Contracting Data Standard –OCDS–*) para que su plataforma cumpliera con este estándar.
- En 2017, el *Open Contracting Partnership* presentó los resultados del Plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de *ProZorro*. Este arrojó resultados positivos relacionados con el incremento en el número de oferentes, una mayor participación de proveedores que no habían utilizado anteriormente el sistema de compra y contratación pública, una mayor competencia en los procesos de selección de menor cuantía y un número más alto de quejas y reclamos sobre los procedimientos, con base en los registros efectuados entre enero de 2015 y marzo de 2017. Los resultados en ese periodo fueron los siguientes:

- El promedio de ofertas por lote en las licitaciones aumentó 15 %, lo que significa mayor competencia.
- El promedio de proponentes con un solo contrato creció 45 %, lo cual muestra menor concentración de contratistas y mayor acceso al sistema de compra y contratación pública.
- El *e-procurement* de Ucrania es un sistema de optimización del gasto público mediante la transformación del sistema de compra y contratación pública a través del uso estratégico de datos e IA, basado en una estrategia innovadora y participativa.
- El desarrollo con mercados virtuales permite una competencia sana entre ellos, el mejoramiento de estos sitios y el fortalecimiento de la industria de las TIC, además de apoyar la sostenibilidad del sistema, transfiriendo su costo a los oferentes, proveedores y contratistas.

En 2018 se desarrolló DoZorro, con el fin de identificar casos de corrupción en el sistema de compra y contratación pública. Es una herramienta de inteligencia de negocios basada en inteligencia artificial (IA) para identificar anomalías en los procesos de contratación, que evalúa la probabilidad de riesgos de corrupción en las licitaciones y revisar aquellos procesos con riesgo. DoZorro también fue desarrollada por la sociedad civil a través de un trabajo interdisciplinario de voluntarios.

- ProZorro manifiesta la intención de compartir su experiencia para replicar sus buenas prácticas.
- ProZorro ofrece plataformas distintas de acuerdo con el público objetivo, para facilitar que los datos sirvan a quienes los requieren.
- El desarrollo de DoZorro es innovador, muestra resultados favorables en la identificación de anomalías en los procesos de compra y contratación y permite su mejoramiento continuo (mecanismos de alerta (*red flags*) para las licitaciones en riesgo y del análisis de impacto en materia de competencia y transparencia).

6

Lecciones aprendidas

El *e-procurement* de Ucrania muestra lecciones sobre la utilidad de los casos de ProZorro y DoZorro para América Latina, por las siguientes razones:

- Son el resultado de una acción colectiva.
- Ucrania, al igual que los países de la región, asumió compromisos internacionales de apertura de los datos del sistema de compra y contratación pública. ProZorro cumple con un estándar de datos abiertos.
- Hay un ecosistema de actores trabajando continuamente en los datos que arroja el sistema.

Recomendaciones para aplicar esta experiencia en América Latina

El Cuadro 1 presenta un conjunto de recomendaciones para el desarrollo del *e-procurement* con modelos colaborativos en América Latina.

Cuadro 1 Recomendaciones para el desarrollo del e-procurement con modelos colaborativos en América Latina

ACCIÓN COLECTIVA	Confiar en la acción colectiva.
	Fomentar la donación de tiempo y experiencia para lograr un objetivo común.
	Promover la participación activa de la empresa privada y de las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar iniciativas dirigidas al uso de los datos del sistema de compra y contratación pública.
	Vincular a la industria de la tecnología local e internacional a los desarrollos de las plataformas de compra pública en línea, particularmente, para el desarrollo de unidades de inteligencia de negocios.
PLANEACIÓN, MONITOREO, MEDICIÓN Y EVALUACIÓN	Disposición de las agencias públicas al trabajo colaborativo con los actores del sistema, tanto del sector público como del privado y de la sociedad civil.
	Planear, diseñar compromisos y evaluar el avance de la implementación y su impacto de forma constante y con el apoyo de evaluadores independientes.
	Documentar acuerdos y planes de trabajo.
	Usar las herramientas y plataformas disponibles en el mercado y en los países de la región.
	Identificar formas de medir resultados desde el inicio del proyecto.
	Utilizar métodos cuantitativos y cualitativos para la medición y evaluación de los resultados.
	Documentar y comunicar los resultados de las evaluaciones.
COMUNICACIÓN Y CREACIÓN DE CAPACIDADES	Buscar acuerdos con la academia para encontrar formas de usar los datos y su impacto
	Identificar ventanas de oportunidad política para las reformas.
	Entender que los datos deben hablar o comunicar a públicos distintos, por lo cual deben ser preparados en lenguajes y formatos aptos para cada audiencia.
	Identificar y fomentar acuerdos, que pueden ser informales, para asegurar programas de formación y entrenamiento, a fin de aprovechar los datos del sistema de compra y contratación pública.
	Promover la construcción de capacidades para la gestión, diseño y mejoramiento de plataformas de e-procurement, y para el análisis de los datos en el sector público y privado y en las organizaciones de la sociedad civil.
DESARROLLOS PARA EL USO INTELIGENTE DE LOS DATOS	Comunicar claramente los beneficios del e-procurement, insistiendo en que estos son multidimensionales y requieren evaluaciones cuantitativas y cualitativas.
	Asegurar una base de datos central con identificadores únicos, que permita recibir información de registro de las distintas plataformas a través de una interfaz de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés) y una base de datos central.
	Desarrollar plataformas de inteligencia de negocios con los usuarios de los datos, permitiendo modelos colaborativos, y estudiar las ventajas del código abierto para ese fin.
	Vincular a los expertos en el sistema de compra y contratación pública para los desarrollos tecnológicos.

Bibliografía

Centre of Excellence in Procurement (2017). Impact of ProZorro. Kyiv School of Economics. <https://cep.kse.ua/article/impact-of-prozorro.pdf>.

CIPS (2013). «P&SM: eProcurement». CIPS Position on practice. CIPS.

Fölsz, H. y János Tóth, I. (2018). Data publication practices of public procurement authorities around the world. Corruption Research Center Budapest. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2018/11/data_ppa_ww_2018_report_181108_.pdf.

Frauscher, K., Granickas, K. y Manasco, L. (2017). «Learning insights: measuring results from open contracting in Ukraine». Open Contracting Partnership [blog]. 19 de abril de 2017. <https://www.open-contracting.org/es/2017/04/19/learning-insights-measuring-results-ukraine/>.

Kovalchuk, A., Kenny, C. y Snyder, M. (2019). «Examining the impact of e-procurement in Ukraine». Center for Global Development. Documento de trabajo 511. <https://www.cgdev.org/publication/examining-impact-e-procurement-ukraine>.

Kyiv School of Economics (2018). Co-creation of ProZorro. An account of the process and actors. Transparency International. Coordinador J. M. Marín. https://images.transparencycdn.org/images/2017_ProzorroCaseStudy_EN.pdf.

Mejía Jaramillo, M. I. y Torres Páez, J. (2020). Uso responsable de la inteligencia artificial en el sector público. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1608>.

MEL progress report Ukraine S&L (2017). Open Contracting Partnership.

Nestulia, V. (2020). «How do you build a network of citizen corruption fighters? Ask Ukraine's revolutionaries». Open Contracting Partnership blogs. <https://www.open-contracting.org/2020/09/14/dozorro-a-network-of-citizen-corruption-fighters/>

OCDE (2015). Recommendation of the Council on public procurement. Directorate for Public Governance and Territorial Development. París: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.

OCDE (2018b). Methodology for assessing public procurement systems (MAPS). <http://www.map-sinitiative.org/>.

OCDE (2019i). Government at glance 2019. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/888934032776>.

Oxford College of Procurement & Supply (s. f.). The benefits of e-procurement. <https://www.oxfordcollegeofprocurementandsupply.com/the-benefits-of-e-procurement/>.

Transparency International Ukraine (2018). «DoZorro artificial intelligence to find violations in pro-zorro: how it works». Transparencia International Ukraine [en línea]. Publicado el 2 de noviembre de 2018. <https://ti-ukraine.org/en/news/dozorro-artificial-intelligence-to-find-violations-in-prozorro-how-it-works/>.

Transparency International Ukraine (2020). «Ukraine receives USAID award for procurement ecosystem». Transparencia International Ukraine [en línea]. Publicado el 21 de octubre de 2020. <https://ti-ukraine.org/en/news/ukraine-receives-usaid-award-for-procurement-ecosystem/>.

Urjumelashvili, T. y Marghania, D. (2015). «Open contracting in Ukraine: a collaborative effort for procurement reform». Open Contracting Partnership blogs.

Vissapragada, P. (2017). «Open government case study: costing the ProZorro e-Procurement Program». Results for Development. Open Government, Banco Mundial. https://www.r4d.org/wp-content/uploads/R4D_OG-ProZorro-CS_web.pdf.





caf.com
@AgendaCAF
transformaciondigital@caf.com