

**e-procurement
en Ucrania:**

UN CASO DE ACCIÓN COLECTIVA



/08

**e-procurement
en Ucrania:**

UN CASO DE ACCIÓN COLECTIVA

Título: **e-procurement en Ucrania: un caso de acción colectiva. Informe 8**

Editor: **CAF**

Gerencia de Infraestructura Física y Transformación Digital

Gerente de Infraestructura Física y Transformación Digital, Antonio Silveira.

Elaborado bajo la dirección de Carlos Santiso, anteriormente responsable de la Dirección de Innovación Digital del Estado y Claudia Flores, directora (E) de Transformación Digital, la supervisión de María Isabel Mejía Jaramillo, ejecutiva senior de la Dirección de Transformación Digital y la coordinación editorial de Nathalie Gerbasi, directora (E) de Capacitación.

Este informe estuvo a cargo de María Margarita (Paca) Zuleta, de la Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes (Colombia).

Martha Cecilia Rodríguez fue la responsable de la edición de contenidos y corrección editorial.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Diseño gráfico: Good, Comunicación para el Desarrollo Sostenible

Fotografía de portada: iStockphoto

Esta y otras publicaciones sobre el uso e impacto de la inteligencia artificial en el sector público se encuentran en: scioteca.caf.com

Copyright © 2022 Corporación Andina de Fomento. Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial-SinDerivar 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0/>.



INFORME 8

**e-procurement
en Ucrania:**

UN CASO DE ACCIÓN COLECTIVA

Prólogo

Las adquisiciones y contrataciones públicas desempeñan un papel fundamental en la actividad económica de los países y representan una proporción importante del gasto gubernamental y del producto interno bruto de los países. Permiten poner en funcionamiento las instituciones públicas, materializar la política pública y entregar bienes, obras y servicios a los ciudadanos. 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.

En los últimos años, los países de la región han logrado avances importantes en la modernización de sus sistemas de compras y contrataciones públicas, con esfuerzos dirigidos a reformar la legislación y los reglamentos, incorporando las mejores prácticas internacionales y aprovechando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estos esfuerzos buscan aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema y promover la transparencia.

Los datos recopilados en los sistemas electrónicos de compras públicas, combinados con la analítica y la inteligencia artificial, tienen un gran potencial para detectar irregularidades e ineficiencias, problemas que todavía persisten en los procesos de contratación pública de la región de América Latina y El Caribe. Sin embargo, su uso se debe hacer de forma responsable y bajo principios éticos para mitigar los riesgos que se pueden presentar.

La serie de estudios sobre el uso e impacto de la IA en el sector público en América Latina, que continúa con este estudio de caso, tiene precisamente el objetivo de informar este necesario debate, porque las decisiones que tomamos hoy están definiendo nuestro futuro digital. CAF -banco de desarrollo de América Latina-, a través de su Dirección de Transformación Digital, promueve la modernización digital para impulsar gobiernos más ágiles, abiertos e innovadores, que se apoyen en las nuevas tecnologías y la inteligencia de datos y fomenten mejoras en la eficiencia de las administraciones y en la calidad de los servicios a los ciudadanos.

En septiembre de 2021 se lanzó el **Reporte regional “Experiencia: datos e IA en el sector público” que aborda el uso estratégico y responsable de esta tecnología en la administración pública**, con el fin de aportar reflexiones y experiencias que permitan a los gobiernos de América Latina

responder a los retos que afrontan en un periodo, sin lugar a duda de grandes incertidumbres y, a la vez, decisivo para su desarrollo sostenible futuro. Esta serie de estudios profundiza con mayor detalle algunas de las temáticas clave abordadas en el reporte.

Este estudio, realizado por María Margarita (Paca) Zuleta, de la Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes (Colombia), se enfoca en el caso de acción colectiva desarrollado en Ucrania, para desarrollar el *e-procurement* del país. Presenta el contexto en el que surgió ProZorro, su desarrollo, implementación y resultados. Igualmente, incluye lecciones aprendidas y algunas recomendaciones para su eventual aplicación al escenario latinoamericano, al igual que el análisis de aspectos relevantes que llevan a reflexionar sobre el potencial de la acción colectiva.

Esta serie de estudios es parte de una agenda más amplia de apoyo de CAF al uso responsable de la IA en el sector público liderada por María Isabel Mejía, ejecutiva senior de la Dirección de Transformación Digital, a través de un abanico de instrumentos que incluyen la generación de conocimiento accionable y la asesoraría técnica a gobiernos.

Antonio Silveira

Gerente de Infraestructura Física y Transformación Digital

Reconocimientos

La publicación de este reporte es responsabilidad de la Gerencia de Infraestructura Física y Transformación Digital de CAF, banco de desarrollo de América Latina, a cargo de Antonio Silveira. El documento ha sido elaborado bajo la dirección de Carlos Santiso, anteriormente responsable de la Dirección de Innovación Digital del Estado y Claudia Flores, directora (E) de Transformación Digital, la supervisión de María Isabel Mejía, ejecutiva senior de la Dirección de Transformación Digital y la coordinación editorial de Nathalie Gerbasi, directora (E) de Capacitación.

CAF agradece a la autora, María Margarita (Paca) Zuleta, y a Martha Rodríguez, por el apoyo editorial. Así mismo, a los pares revisores del estudio, María Isabel Vélez, del Centro para la Cuarta Revolución Industrial de Colombia, y Camilo Cetina de la Dirección de Transformación Digital de CAF.

CAF agradece también a Telefónica, Microsoft y el Centro para la Cuarta Revolución Industrial de Colombia, sus socios estratégicos en esta agenda.

Índice

| | |
|-----------------|----|
| Prólogo | 6 |
| Reconocimientos | 9 |
| Índice | 10 |

| | |
|---------------------|----|
| INTRODUCCIÓN | 12 |
|---------------------|----|

| | |
|---|----|
| Capítulo 1. Evolución de los sistemas de contratación pública y uso del <i>e-procurement</i> | 16 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Capítulo 2. El sistema de contratación electrónica ProZorro: un caso de acción colectiva | 24 |
| Piloto de <i>e-procurement</i> para compras menores | 27 |
| Particularidades de ProZorro | 28 |
| Usuarios y análisis de los datos de ProZorro | 30 |
| Cronología de ProZorro | 33 |
| DoZorro | 35 |
| Utilidad del caso ProZorro y DoZorro para América Latina | 36 |
| El potencial de la acción colectiva | 38 |

| | |
|--|----|
| Capítulo 3. Lecciones y recomendaciones para aplicar esta experiencia en América Latina | 40 |
|--|----|

| | |
|---------------------|----|
| Bibliografía | 44 |
|---------------------|----|

FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1.1 Beneficios del uso de plataformas de <i>e-procurement</i> | 20 |
| Figura 2.1 Sistema electrónico híbrido | 28 |
| Figura 2.2 Mejores prácticas internacionales | 29 |
| Figura 2.3 Triángulo de la asociación dorada | 29 |
| Figura 2.4 Impacto de ProZorro en la competencia | 31 |
| Figura 2.5 Cronología de la creación e implementación de ProZorro | 34 |

CUADROS

| | |
|---|----|
| Cuadro 3.1 Recomendaciones para el desarrollo del <i>e-procurement</i> con modelos colaborativos en América Latina | 43 |
|---|----|

Introducción





Las adquisiciones y contrataciones públicas figuran entre las actividades gubernamentales más vulnerables a la comisión de irregularidades y la corrupción. La amplia disponibilidad de datos y herramientas computacionales modernas constituyen una oportunidad para crear sistemas de alerta temprana y de contratación electrónica para combatir los abusos e ineficiencias en el gasto público. Estos sistemas no solo permiten ejercer un control preventivo y asegurar la transparencia en la gestión de los recursos. A largo plazo, contribuyen a la prosperidad económica y la estabilidad social.



Las adquisiciones y contrataciones públicas desempeñan un papel fundamental en la actividad económica de los países. Las compras con cargo a los recursos públicos son el instrumento que permite poner en funcionamiento las instituciones públicas, materializar la política pública y entregar bienes, obras y servicios a los ciudadanos. 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.

ProZorro (Ucrania) es una plataforma que nació a partir de mercados virtuales (*marketplaces*) ya existentes para crear una base de datos que unifica la información sobre compras públicas y cumple el estándar de datos abiertos. Es interesante porque se trata de un caso de acción colectiva, contrariamente a procesos habidos en América Latina, donde las reformas a estos sistemas han sido iniciativas gubernamentales (a veces emprendidas por la presión sociopolítica tras escándalos de corrupción). En ProZorro, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la academia y el gobierno aprovecharon una crisis de confianza institucional para emprender la reforma del sistema y combatir la corrupción.

Además de la importancia de una acción colectiva para lograr un objetivo común, la experiencia de ProZorro recuerda el papel relevante que tiene la planeación, el monitoreo y la evaluación de resultados, así como la creación de capacidades y la comunicación con un lenguaje y formatos adecuados que lleguen a las diferentes audiencias.

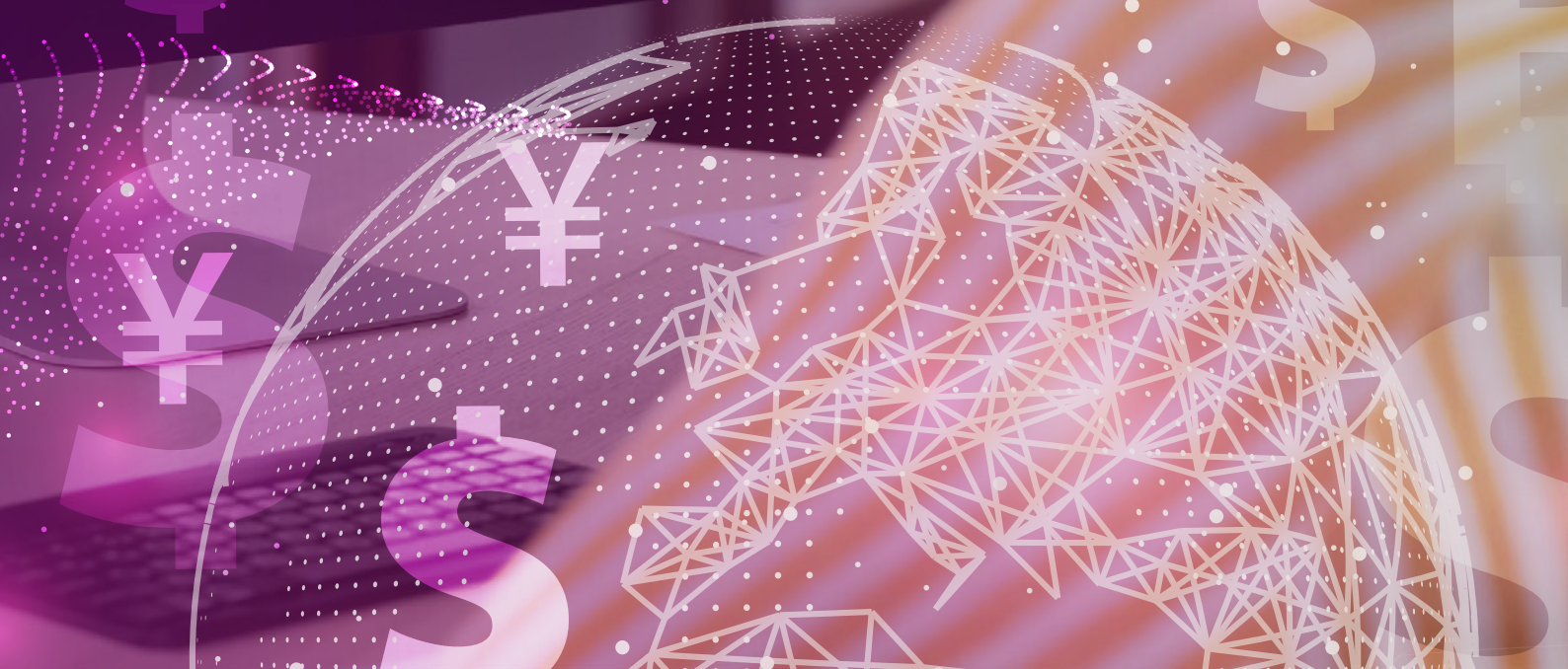
La eficiencia en el uso de los fondos públicos depende en gran medida del funcionamiento de los sistemas de contratación, lo cual repercute en la confianza que la ciudadanía tiene en sus gobiernos.

1

Evolución de los sistemas de

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y USO DEL *E-PROCUREMENT*





En los últimos 30 años, el sistema de compra y contratación pública dejó de ser visto como un tema de procedimientos legales y administrativos y empezó a ser considerado estratégico desde la perspectiva del gasto público y en el marco del progreso económico y social¹. La academia y los Gobiernos empezaron a reconocer el potencial de la compra pública en el desarrollo de los países y su importancia en la implementación de las políticas públicas. Desde entonces, la narrativa de las reformas de los sistemas de contratación pública ha estado basada en la necesidad de mejorar la entrega de bienes, obras y servicios a los ciudadanos, optimizar la disposición de bienes públicos, promover mejoras en la gobernanza y la responsabilidad social del gasto público, crear competencia en el mercado e impulsar la economía. Unos años después, esta narrativa incorporó los conceptos de innovación, sostenibilidad e inclusión social.

¹ Brown (2002) en su discurso en el Foro Urbano Mundial celebrado en Birmingham afirma: «Creo que la mayoría de ustedes estaría de acuerdo en que hace 50, 20 o incluso 10 años sería impensable la idea de que el Tesoro se interesara en temas como el espacio público, la calidad del diseño de la contratación pública, los estándares ambientales, la descentralización, el regionalismo y la exclusión social. Pero sabemos que estas preguntas no solo son vitales para comunidades exitosas y económicamente dinámicas, sino que están en el centro de la agenda para el progreso económico social» (traducción no oficial).



Desde 2007, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluye en las estadísticas nacionales el valor del sistema de compra pública para mostrar el peso de este rubro en el gasto público. Este valor se expresa en términos de porcentaje del producto interno bruto (PIB) y del porcentaje del gasto total gubernamental (OCDE, 2019i).

La transformación del sistema de compra pública ha sido paralela al auge de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y a la inclusión del abastecimiento como un aspecto central de la operación de las empresas. En los años 80, el sector privado empezó a utilizar herramientas digitales para transmitir mensajes estandarizados de computador a computador a fin de mejorar la eficiencia en los procesos de abastecimiento y comunicar las direcciones de envío, la identificación y la cantidad de productos, mejorando tiempos y minimizando errores cometidos en los datos transmitidos por correo y mediante llamadas telefónicas. En los 90, el desarrollo de la tecnología permitió incluir en los sistemas de planificación de recursos de las empresas (ERP, por sus siglas en inglés) desarrollos para los flujos de los procesos de compra, los catálogos y las órdenes de compra. En la década siguiente, el continuo avance de las TIC permitió el desarrollo del concepto de *e-procurement*, el cual ha sido traducido regularmente como compra en línea o compra electrónica. La «Metodología para la evaluación de los sistemas de compra pública» (MAPS, por sus siglas en inglés) define este concepto como la integración de tecnologías digitales que reemplazan o rediseñan los procedimientos basados en papel en todo el proceso de adjudicación de contratos, dando lugar a la creación de sistemas de información electrónicos².

El Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS) define *e-procurement* como el uso combinado de información y tecnología de las comunicaciones a través de medios electrónicos para mejorar los procesos internos de gestión de compras y suministros. Estas herramientas y soluciones ofrecen una gama de opciones que tienen como propósito facilitar una mejor gestión de las compras y suministros (CIPS, 2013).

El desarrollo y uso de las plataformas de *e-procurement* ha estado generalmente precedido de la promesa de: i) reducir los costos, el tiempo y la burocracia requerida en los procesos de compra pública; ii) incrementar la competencia y la transparencia; y iii) generar mayor valor por el dinero público.

Los beneficios del *e-procurement* señalados frecuentemente por la literatura son:

- > Incremento del valor por dinero.
- > Reducción de los costos de adquisición de los bienes, obras y servicios.
- > Mayor competencia en los procesos de selección.
- > Más transparencia en las decisiones y elecciones de los compradores públicos en los procesos de contratación.

² Ver MAPS (s. f.) y OCDE (2015).

- > Reducción de los costos de gestión de los procesos, archivado y presentación de documentos.
- > Reducción en los tiempos de los procesos.
- > Posibilidades de mayor participación para las empresas pequeñas y medianas.
- > Posibilidad de interoperación con otros sistemas de información públicos (presupuesto, tesorería, impuestos).
- > Incremento de la confianza en los Gobiernos.
- > Posibilidad de gestionar más fácilmente el conocimiento del sistema de compra pública (Oxford College of Procurement & Supply (s. f.)).

Figura 1.1**Beneficios del uso de plataformas de *e-procurement***

| Reducir | Aumentar | Generar |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> > Costos de gestión > Costos de adquisición > Tiempo > Burocracia | <ul style="list-style-type: none"> > Competencia > Valor por dinero > Participación de pymes > Confianza en el sistema | <ul style="list-style-type: none"> > Mayor valor económico > Conocimiento y gestionarlo > Interoperabilidad > Transparencia de decisiones |

Fuente: Basado en Oxford College of Procurement & Supply (s. f.).

El *e-procurement* genera eficiencias en el sistema de compra pública asociadas al mejor manejo de los tiempos, a la trazabilidad de las intervenciones de compradores, oferentes, contratistas o proveedores, y a la organización de los documentos. Además, permite visibilizar las elecciones y decisiones de los actores del sistema, lo cual, por una parte, ofrece posibilidades para aumentar la competencia en los procesos de selección de proveedores y contratistas y, por otra, apoya las iniciativas de transparencia activa y la rendición de cuentas de los Gobiernos. En muchas ocasiones, el enfoque utilizado para promover el uso de herramientas de contratación electrónica se centra en la oportunidad de limitar la interacción entre compradores y oferentes, estableciendo un único canal de comunicación, lo cual puede reducir los riesgos de corrupción.

Los datos que recogen las plataformas deben permitir gestionar el conocimiento del sistema de compra pública para apoyar las decisiones de los compradores públicos. Para ello, es necesario:

- > Entender mejor la demanda de bienes, obras y servicios por parte de las entidades estatales.
- > Conocer mejor el mercado y las opciones para satisfacer las necesidades públicas.
- > Diseñar mejor la estrategia de compra, incluyendo la escogencia de los métodos de selección, los criterios de evaluación de las ofertas, la identificación de los riesgos asociados a la ejecución de los contratos.
- > Organizar la ejecución del contrato para garantizar su eficacia.

Las decisiones que toman los compradores públicos y los proveedores y contratistas están registradas en tiempo real, lo cual facilita las tareas de fiscalización y escrutinio. En consecuencia, el *e-procurement* genera mayor valor por el dinero público gastado en el sistema de compra y contratación pública.

Las recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública (OCDE, 2015) incluyen el uso de catálogos y subastas electrónicos para mejorar la eficiencia. Entre esas recomendaciones, hay una específica sobre la contratación electrónica. En ella se señala que quienes adhieran a esos principios deben aprovechar las tecnologías digitales para apoyar la innovación en el ciclo de la contratación pública y, en consecuencia, deben:

- > Usar las tecnologías para propósitos de transparencia y acceso a la información, promover la competencia, procurar ahorros e integrar la información del sistema de compra pública con los de finanzas públicas.
- > Ofrecer herramientas electrónicas flexibles y seguras para garantizar la sencillez, accesibilidad y usabilidad de estas y asegurar la continuidad, privacidad e integridad de la función de compra (OCDE, 2015).

Además, en la última versión de la MAPS hay indicadores específicos de contratación electrónica y un módulo para la revisión del avance en *e-procurement* del sistema de compra pública objeto de evaluación. La metodología para la evaluación general tiene dos subindicadores específicos:

1. El subindicador 1(j), «contratación electrónica», que examina si la normativa permite y promueve el uso de medios electrónicos en la contratación pública.
2. El subindicador 7(b), «uso de contratación electrónica», que evalúa el grado de usabilidad de estas plataformas en el país y la capacidad para utilizarlas, administrarlas y gestionaras, y examina, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, el avance del país en el uso de la contratación electrónica.

Actualmente, el *e-procurement* se utiliza en la mayoría de los sistemas de compra y contratación pública del mundo. Los organismos multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil dan por sentado que los países ya han desarrollado estrategias en este campo o están en proceso de hacerlo. Si bien en su momento fue una innovación, hoy es una práctica generalizada y está en mayor o menor nivel de desarrollo en los diferentes países del mundo.

Hay básicamente dos modelos de *e-procurement*:

1. El Gobierno ofrece una plataforma a todas las entidades compradoras y a los proveedores y contratistas, con un punto de acceso en línea y una base de datos que recoge la información registrada por compradores y proveedores y contratistas.
2. Las entidades públicas compradoras y los proveedores y contratistas eligen la plataforma disponible en el mercado que más les guste o convenga, de manera que la información registrada es transferida a una base de datos central.

El primer modelo es el aplicado en la mayoría de los países de América Latina; el segundo modelo es el existente en Portugal, implementado de forma obligatoria para todas las adquisiciones y contrataciones públicas a partir de 2009, y en Ucrania, puesto en marcha en 2014.

La literatura ofrece varios estudios de caso para mostrar los beneficios del *e-procurement*, en los cuales es claro que no se derivan exclusivamente del uso de las herramientas. Los beneficios también están asociados a la aptitud para el liderazgo de los compradores y los responsables de las agencias de compra pública, al capital político de los encargados de la promoción del *e-procurement* y a la capacidad para utilizar el sistema que tienen los compradores en las entidades gubernamentales, proveedores, contratistas y organizaciones de la sociedad civil. Por esta razón, para aprovechar estas herramientas, es necesario formar y crear interés en la administración pública, el sector privado y la sociedad civil.

Es importante resaltar las dificultades para evaluar el impacto del uso del *e-procurement* por la imposibilidad de comparar grupos similares de procesos de contratación electrónica y en papel. Esto se debe, entre otros factores, a la variedad de categorías de adquisiciones y contrataciones, las diferencias entre las modalidades o métodos de selección de contratistas y las diferencias de capacidad entre las entidades públicas compradoras. Estas dificultades, sin embargo, no impiden estudiar y resaltar el uso del *e-procurement* en términos de visibilidad y acceso a los datos del sistema de compra y contratación pública en beneficio del análisis del gasto público. Tampoco imposibilitan el estudio de oportunidades para que el sector público ofrezca y venda bienes, obras y servicios a las entidades públicas, ni la evaluación de los sistemas de escrutinio y fiscalización, entre otros aspectos.

La capacidad técnica en manejo y análisis de datos es fundamental para aprovechar los beneficios del *e-procurement* y convertir los datos registrados en información suficiente que permita transformar procesos, comportamientos y metodologías a fin de mejorar el funcionamiento y eficiencia del sistema de compra y contratación pública. Además de la capacidad técnica, es necesario que haya un grupo de usuarios de estos datos tanto en el sector público como en el sector privado. Los usuarios de estos datos son, entre otros, las oficinas de compra y contratación pública de los países, los responsables del presupuesto y la tesorería en la administración del gasto público, los interesados en ofrecer bienes, obras y servicios a las instituciones públicas, las asociaciones y gremios, las agencias de fiscalización y control, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y la academia.

La organización de los datos del sistema de compra y contratación ofrece una mirada de la ejecución del gasto público con un nivel de detalle mayor que la del presupuesto, ya que esta última generalmente está asociada a la distribución por sectores o áreas de gobierno. Estos datos permiten, entre otras cosas, identificar el gasto a nivel de categorías de bienes, obras y servicios contratados, la competencia existente en el sistema, los tipos de proveedores o contratistas y la oportunidad y distribución geográfica del gasto, mostrando lugares de entrega, variedad de oferentes y contratistas.

En los procesos de transformación de datos a información hay tres niveles de complejidad:

- > Descriptivo, en el cual, se tiene la información histórica que permite ver, asociar y agrupar datos para identificar comportamientos, problemas y oportunidades.
- > Predictivo, en el cual es posible desarrollar herramientas para la clasificación y regresión con el propósito de establecer patrones de los datos que permitan hacer proyecciones y, en el caso de la compra pública, identificar riesgos.
- > Prescriptivo, en el que los analistas utilizan técnicas de simulación y optimización para evaluar alternativas de decisión.

La literatura registra avances significativos en materia de compra pública en el nivel descriptivo. Normalmente, los países presentan informes sobre el comportamiento del sistema, el número de procesos al año y según el método de selección del proveedor o contratista, así como informes para el cálculo de indicadores. Para lograr avances en los niveles predictivo o prescriptivo, es necesario contar con datos estructurados que permitan a las herramientas de aprendizaje automático aprovecharlos para descubrir patrones, conformar clústeres y hacer predicciones. El uso de la inteligencia artificial en la compra y la contratación pública busca identificar y solucionar problemas con el uso de algoritmos.

La IA es útil en los sistemas de compra pública para identificar agentes del mercado que pueden ser oferentes y eventualmente proveedores o contratistas, conocer los antecedentes de los oferentes, escoger los criterios de evaluación de las ofertas y establecer sus especificidades (estrategia de compra), gestionar los riesgos del contrato, administrar el contrato, su progreso y su gestión financiera, e identificar anomalías en los procesos de contratación. También es útil para conocer el comportamiento del sistema de compra y contratación pública, y hacer análisis del gasto público.

Si no hay un ecosistema listo para aprovechar los beneficios de la compra pública, estos serán limitados. El papel del sector público en este ecosistema es fundamental, pero no suficiente. Las autoridades responsables de Hacienda, Industria y Obras Públicas, y las agencias e individuos encargados de las compras públicas tienen interés y responsabilidad en usar la información para mejorar la calidad del gasto, promover la competencia, entender el comportamiento del sistema y tomar mejores decisiones. También utilizan de forma frecuente los datos para rendir cuentas y generar confianza en los ciudadanos. El sector privado debe buscar de forma proactiva oportunidades para ofrecer al Gobierno bienes, obras y servicios, prepararse para competir y entregar lo que demandan las entidades gubernamentales. Las asociaciones profesionales e industriales tienen un papel importante, pues focalizan la mirada en los sectores y categorías de gasto. La participación de la sociedad civil y la ciudadanía es necesaria para que las herramientas de compra pública cumplan su propósito de generar confianza en las instituciones y ejerzan el control social del gasto público.

La capacidad técnica en manejo y análisis de datos es fundamental para aprovechar los beneficios del *e-procurement* y convertir los datos registrados en información suficiente que permita transformar procesos, comportamientos y metodologías a fin de mejorar el funcionamiento y eficiencia del sistema de compra y contratación pública.

/2

El sistema de **contratación electrónica ProZorro:**

UN CASO DE ACCIÓN COLECTIVA





En noviembre de 2013 los estudiantes de Ucrania iniciaron un periodo de protestas para manifestar su inconformidad con la decisión del Gobierno de suspender los acuerdos de asociación y de libre comercio con la Unión Europea (UE). A ellos se unieron posteriormente organizaciones sociales, actores políticos de la oposición, la Iglesia y minorías étnicas. Este movimiento ha sido conocido como la Revolución de la Dignidad o *Euromaidán* (Europlaza en español).

Entre las iniciativas surgidas en la Revolución de la Dignidad estaba la de promover un proyecto de *e-procurement* para combatir la corrupción. Para su desarrollo, se contó con la participación de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, además del Gobierno, lo que permitió generar confianza en la iniciativa. Los modelos tomados fueron el de la Unión Europea y, particularmente, el de Georgia.

ProZorro es el resultado de un proceso colaborativo, liderado por Transparencia Internacional Ucrania. El proyecto tuvo el apoyo de voluntarios y de organismos de cooperación, así como de los líderes del *e-procurement* de Georgia³. Los participantes del proyecto donaron su tiempo y habilidades para planear, promover e implementar la nueva plataforma de compras.

³ La arquitectura de ProZorro finalmente no fue la de Georgia, que es una única plataforma de propiedad del Estado.



PILOTO DE *E-PROCUREMENT* **PARA COMPRAS MENORES**

En 2014 los promotores tenían ya claro el concepto de la reforma basado en un modelo de colaboración ciudadana con participación del sector privado y del sector público. El desarrollo de este concepto incluyó un piloto para las compras y contrataciones de menor cuantía, utilizando siete plataformas o *marketplaces*⁴ ya existentes. El piloto fue financiado por voluntarios y por los *marketplaces* involucrados en la iniciativa, quienes dedicaron su trabajo para preparar las plataformas, hacer los desarrollos de *software* y las adecuaciones de *hardware* y de comunicaciones necesarias, con la intención de promover la transformación del sistema de compra y contratación pública. Estas contribuciones permitieron construir una base de datos central y financiar la nueva plataforma, que fue llamada ProZorro (en ucraniano quiere decir transparencia). El objetivo era que las primeras entidades públicas pudieran usar a partir de 2015 medios electrónicos transparentes para las adquisiciones de menor valor y que los ciudadanos pudieran ver en la nueva plataforma que recoge los datos de los *marketplaces* la información de esas compras menores.

Los proveedores o contratistas pagaron a esos mercados virtuales una tarifa por su uso (revisión de oportunidades, registro para participar en los procesos de selección, presentación de ofertas, firma electrónica y gestión de los contratos); por su parte, los mercados virtuales participantes abonaron una tarifa al administrador de la base de datos central por su administración y mantenimiento. El uso de los *marketplaces* por las entidades contratantes o compradores que formaron parte del piloto fue gratuito.

El principal obstáculo del proyecto fue que, para implementar el *e-procurement* en el sistema de compra pública de Ucrania para todo el sistema de compra y contratación pública, era necesario reformar la ley y contar con apoyo político y financiero.

En la primavera de 2015, el equipo de ProZorro logró que un grupo de entidades aceptaran participar en el piloto, entre ellas los ministerios de Defensa, Justicia e Infraestructura. Los resultados fueron mayor transparencia en las compras de menor valor, mayor competencia y el ingreso de nuevos oferentes y contratistas al sistema de compra y contratación.

La vinculación al Gobierno de una de las personas voluntarias en el piloto, como jefe del Departamento de Regulación de Compra Pública, permitió articular el apoyo del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio Exterior y el trabajo de los interesados para reformar la ley, obtener recursos procedentes de la cooperación internacional (USAID) para continuar el desarrollo de la plataforma, recibir el apoyo de la sociedad civil y vincular a la academia para analizar los datos del sistema de compra pública.

La nueva ley fue expedida en abril de 2016 y estableció que todas las entidades públicas debían usar ProZorro para sus adquisiciones y contratos en todas las modalidades de selección, previniendo un proceso de despliegue incremental.

La estructura de manejo de costos de ProZorro se ha mantenido luego del piloto: i) los oferentes, proponentes, proveedores o contratistas pagan por el uso de las plataformas; ii) estas abonaron una tarifa al administrador de la base de datos central para garantizar su sostenibilidad; y iii) las entidades gubernamentales no hacen erogaciones por el uso del mercado virtual. Esto no significa que el Gobierno no pague por el uso de los sistemas, pero este valor está incluido en el valor de los bienes, obras y servicios que las entidades gubernamentales compran y contratan.

4 Plataforma en la que proveedores y contratistas ofrecen sus bienes y servicios.

PARTICULARIDADES DE PROZORRO

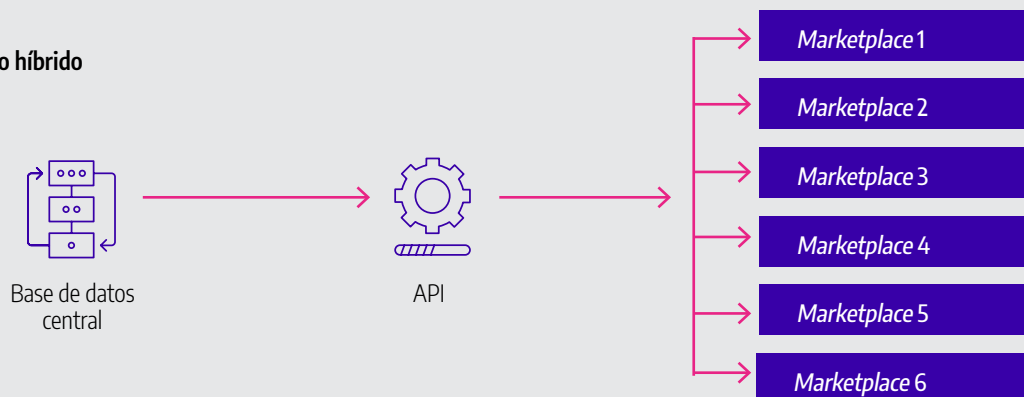
ProZorro es un sistema electrónico híbrido basado en un modelo de código abierto, lo cual permite la colaboración entre la base de datos central y un número infinito de mercados comerciales que brindan el acceso frontal. La plataforma permite acceder a todos los datos del proceso de contratación y tiene un módulo de análisis en línea. Su desarrollo es el resultado de la colaboración entre diferentes actores con el objetivo común de mantener el cambio y la confianza en la reforma del sistema de compra y contratación pública.

La existencia y operación del sistema electrónico forma parte de un plan más amplio para reformar y mejorar de forma constante el sistema de compra pública. Ese plan incluye exportar los principios en los que se basa, lo cual hace que sea una experiencia interesante para replicar en América Latina.

El equipo que promovió ProZorro definió tres puntos en lo que llamaron su filosofía:

1. Sistema electrónico híbrido. Es un sistema público-privado de fuente abierta, en el cual todas las transacciones tienen lugar en la base de datos pública central, que recoge los registros de los usuarios en los mercados virtuales certificados por el Gobierno, en los cuales los usuarios cargan la documentación de los procesos de licitación y las ofertas. Los requisitos para certificar esos mercados son transparentes y el enfoque de código abierto permite la competencia entre ellos, motivando un servicio cada vez mejor tanto para las entidades contratantes gubernamentales como para los potenciales proveedores o contratistas.

Figura 2.1
Sistema electrónico híbrido



Fuente: Elaboración propia.

2. El lema de ProZorro es «todos pueden ver todo». Los datos de los procesos de compra y contratación están disponibles en línea de forma abierta. Esta información está también disponible en el módulo de análisis de negocios de ProZorro, en formatos agregados e individuales en la plataforma web de monitoreo⁵, sin la necesidad de registro o inicio de sesión.

⁵ Accesible en:
www.bi.prozorro.org

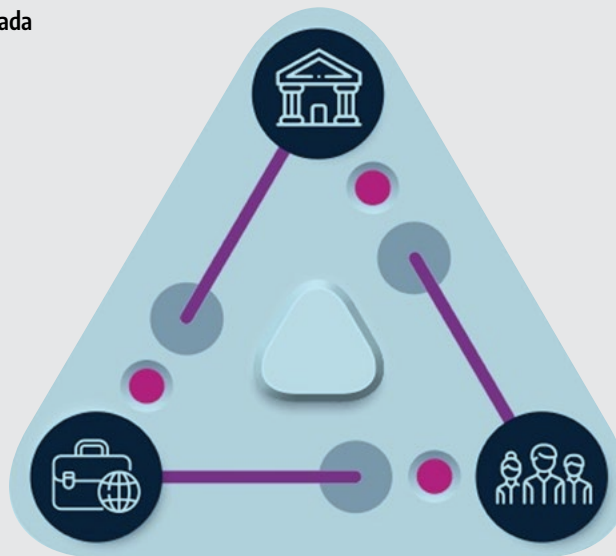
Figura 2.2
Mejores prácticas internacionales



Fuente: Elaboración propia.

3. El triángulo de la asociación dorada. Es la denominación que da ProZorro a la forma de colaboración entre las empresas, el Estado y la sociedad civil, en la que cada actor realiza un conjunto de funciones, lo cual asegura su independencia y crea un sistema de controles y equilibrios mutuos. Esta asociación tiene como objetivo promover un cambio positivo, manteniendo un alto nivel de confianza entre las partes de forma sostenible y a largo plazo.

Figura 2.3
Triángulo de la asociación dorada



Fuente: Elaboración propia.

USUARIOS Y ANÁLISIS DE LOS **DATOS DE PROZORRO**

El equipo de promoción de la reforma y creación de ProZorro ha sido flexible y abierto, permitiendo que se unan otros socios e instituciones al triángulo de la asociación dorada, como es el caso de la Escuela de Economía de Kiev (Kyiv School of Economics).

Esta institución creó el Centre of Excellence in Procurement (Centro de Excelencia de Contratación Pública), para dar capacitación y entrenamiento a fin de mejorar el sistema de compra y contratación pública tanto en las entidades gubernamentales como en el sector privado.

El Centro tiene programas de formación dirigidos a los diferentes actores del sistema de compra y contratación pública en los sectores público y privado. Además, ofrece herramientas en línea para la analítica de datos, lo que permite visualizar los datos del sistema con el propósito de facilitar el trabajo de los gerentes de estas áreas. Los miembros del Centro hacen además recomendaciones a las autoridades públicas sobre política y regulación para el sistema de compras y han creado una plataforma científica que revisa periódicamente el comportamiento del sistema, artículos de análisis y de política pública.

El Centro publicó en marzo de 2017 un estudio del impacto de ProZorro en el que señaló los logros de la reforma en varias dimensiones (Centre of Excellence in Procurement, 2017). Dicho estudio presenta un análisis de datos que respalda las conclusiones anteriores y puede verificarse utilizando los datos abiertos de ProZorro. Los autores validaron la información anterior a la puesta en marcha de ProZorro en documentos en formato pdf.

Entre 2015 y 2016, el valor registrado de las transacciones de compra y contratación pública creció un 17 % (cerca de USD 10.400 millones), en gran medida porque empezaron a publicarse los procesos de contratación de menor valor y estos se cuadruplicaron. En ese mismo período el número de nuevos licitantes se multiplicó por tres, las licitaciones con un único proponente se redujeron (en 2015 el 11 % y en 2016 el 5 %), y el valor promedio de los contratos de esas características disminuyó en un 70 %.

Cuando ProZorro estaba creando su sistema, Open Contracting Partnership (OGP, una alianza entre Gobiernos, empresas, sociedad civil y especialistas en tecnología, creada por el Banco Mundial, para hacer más transparente la contratación pública en todo el mundo) estaba desarrollando el estándar de datos de las contrataciones abiertas (Open Contracting Data Standard, OCDS), lo cual permitió una colaboración adicional y asegurar el cumplimiento de ese estándar.

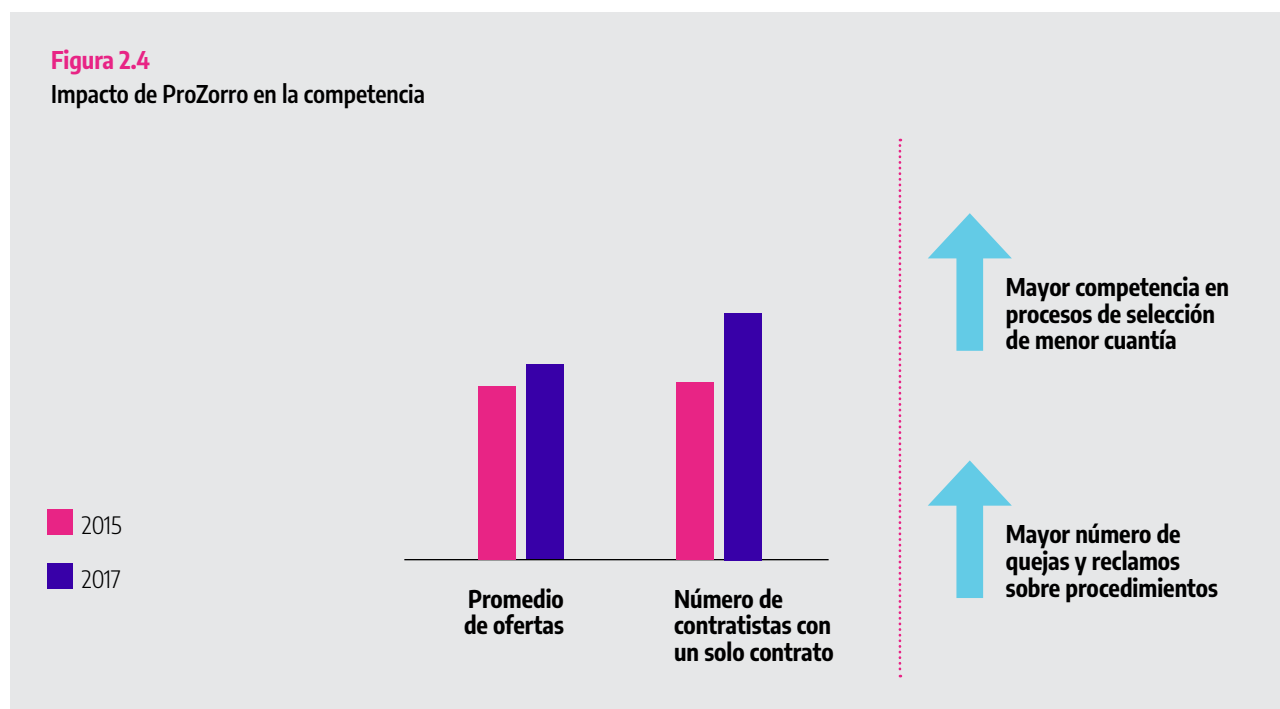
En agosto de 2017, el Banco Mundial presentó un caso de estudio de ProZorro con el propósito de validar los métodos y el marco de estimación de costos que se aplicarían a los programas de datos abiertos del gobierno. También buscaba establecer una estimación de los costos del programa ProZorro, para su utilización en la promoción de la adopción y uso del *e-procurement* y en el análisis de costo-beneficio de ProZorro (Vissapragada, 2017). Este caso ofrece información clave para la implementación de proyectos de compra y contratación pública en línea por etapas (preparación, implementación e instalación y operación) y por tipo de costo (salarios, consultores, materiales, equipos, etc.). En las conclusiones del estudio se estima que el costo de ProZorro entre 2014 y junio

de 2017 fue de € 4,69 millones (aproximadamente USD 5,54 millones). El costo total puede ser mucho mayor si se tiene en cuenta el trabajo de los voluntarios y los aportes del sector privado.

En 2017, OCP 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 (Frauscher *et al.*, 2017)⁶. Los resultados en ese periodo fueron los siguientes:

6 El artículo de Frauscher *et al.* (2017) contiene un enlace al plan.

- > 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.



Fuente: Elaboración propia con información del Open Contracting Partnership.

Las conclusiones de una evaluación de impacto del *e-procurement* en Ucrania publicado en 2019 son consistentes con los estudios anteriores. Hay un impacto en transparencia, no solamente en los procesos de menor cuantía, sino también en los de mayor valor. Además, coincide en las conclusiones sobre los impactos positivos asociados al mayor número de oferentes en los procesos competitivos, menor valor en los precios finales de adquisición de bienes, obras y servicios y mayor participación de proveedores y contratistas (Kovalchuk *et al.*, 2019).

Este estudio hace una reflexión sobre las restricciones asociadas a las evaluaciones de impacto del *e-procurement* por la imposibilidad de asignar aleatoriamente grupos equiparables. Esto se debe a que la adopción de una plataforma de este tipo es gradual y depende de las modalidades de selección, el valor y el número de contratos y de la capacidad de los compradores públicos y de los proveedores o contratistas en cada división política del país. Además, es difícil tener información disponible y comparable de las transacciones anteriores a la fecha de la puesta en operación de una plataforma de contratación electrónica.

El análisis de la experiencia de la plataforma en Ucrania encaja con los elementos requeridos para impulsar el sector público a partir de los datos (*data driven public sector*). De acuerdo con la OCDE (van Ooijen *et al.*, 2019), estos elementos son:

- > Liderazgo y visión de las personas a cargo del diseño e implementación del *e-procurement*
- > Capacidad para la implementación
- > Regulación
- > Arquitectura de los datos
- > Infraestructura de datos

Sin embargo, como ya se mencionó, hay dificultad para evaluar el impacto del uso del *e-procurement*. Posiblemente esta es la razón de la escasa literatura sobre el tema y la importancia del estudio de Kovalchuk *et al.* (2019).

Entre los logros de la reforma lograda por ProZorro se destaca el incremento de la conciencia ciudadana sobre el gasto público y la necesidad de que haya competencia, lo que hizo posible el uso de los mercados virtuales y su participación. La reforma también permitió establecer su estándar de apertura de datos, aplicar el Acuerdo en Materia de Compra y Contratación Pública (GPA, por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) e impulsar otras reformas relevantes. En materia de datos abiertos, disminuyó la asimetría de información, hizo más fácil el monitoreo y redujo los riesgos de corrupción. Desde la perspectiva de la digitalización, se logró incrementar la velocidad de los procedimientos, reducir el uso del papel, ofrecer mayor seguridad a los procesos de contratación, incrementando la competencia (mayor número de proponentes y más similitud entre ellos, prevención de la colusión), impulsar un cambio tecnológico y cambiar la estructura del mercado, con más participación de proveedores y contratistas de bienes, obras y servicios.

Entre los logros de la reforma lograda por ProZorro se destaca el incremento de la conciencia ciudadana sobre el gasto público y la necesidad de que haya competencia, lo que hizo posible el uso de los mercados virtuales y su participación.

CRONOLOGÍA DE PROZORRO

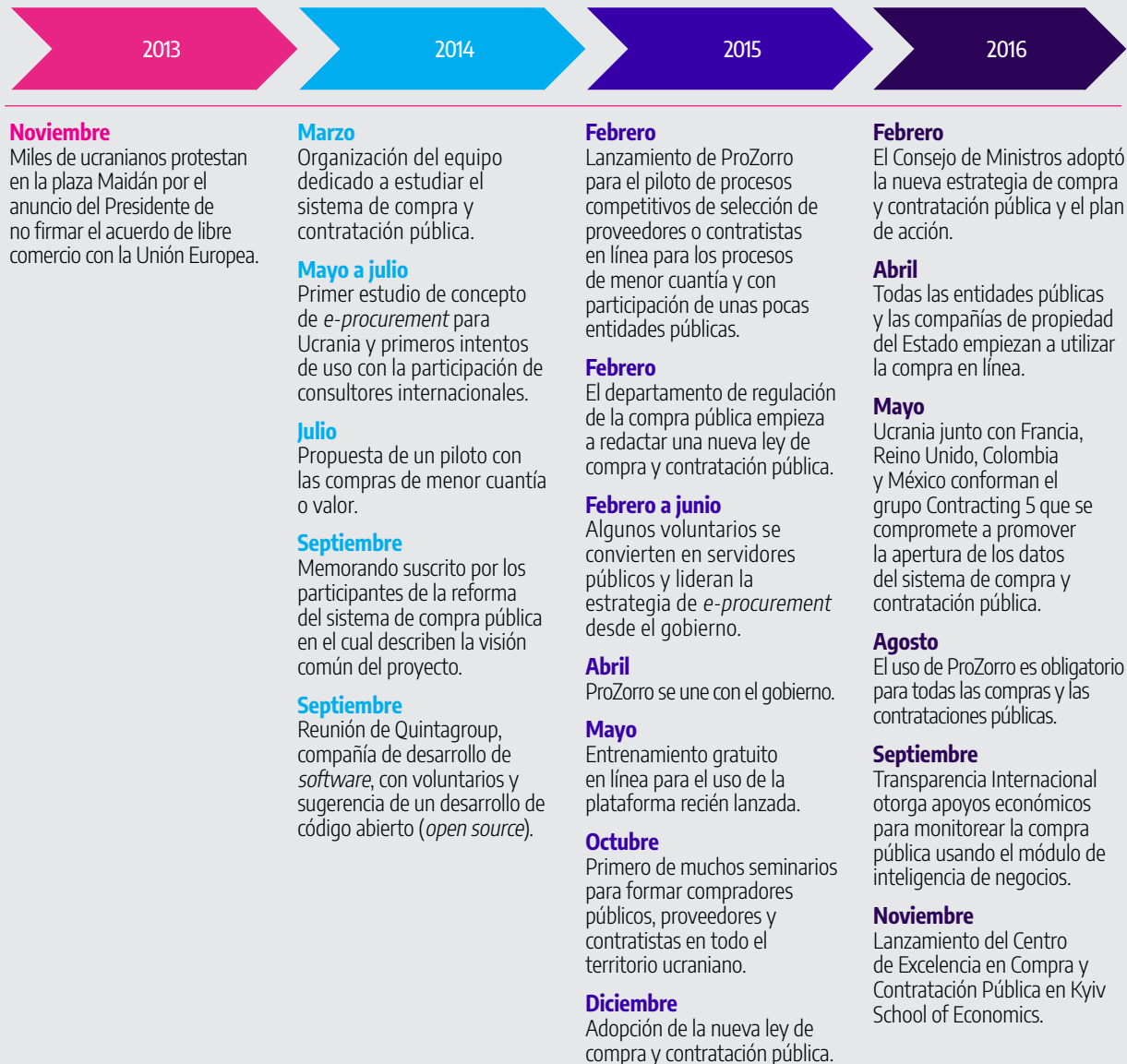
La línea de tiempo de la implementación de ProZorro⁷ muestra resultados en un tiempo corto:

- > *Noviembre de 2013*: miles de ucranianos protestan en la plaza Maidán por el anuncio del presidente de no firmar el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.
- > *Marzo de 2014*: organización del equipo dedicado a estudiar el sistema de compra y contratación pública.
- > *Mayo a julio de 2014*: primer estudio de concepto de *e-procurement* para Ucrania y primeros intentos de uso con la participación de consultores internacionales.
- > *Julio 2014*: propuesta de un piloto con las compras de menor cuantía.
- > *Septiembre 2014*: memorando suscrito por los participantes de la reforma del sistema de compra pública en el cual describen la visión común del proyecto.
- > *Septiembre de 2014*: reunión de Quintagroup, compañía de desarrollo de *software*, con voluntarios y sugerencia de un desarrollo de código abierto (*open source*).
- > *Febrero de 2015*: lanzamiento de ProZorro para el piloto de procesos competitivos de selección de proveedores o contratistas en línea para los procesos de menor cuantía y con participación de unas pocas entidades públicas.
- > *Febrero de 2015*: el departamento de regulación de la compra pública empieza a redactar una nueva ley de compra y contratación pública.
- > *Febrero a junio de 2015*: algunos voluntarios se convierten en servidores públicos y lideran la estrategia de *e-procurement* desde el gobierno.
- > *Abril de 2015*: el gobierno adopta ProZorro.
- > *Mayo de 2015*: entrenamiento gratuito y en línea para el uso de la plataforma recién lanzada.
- > *Octubre de 2015*: primero de muchos seminarios para formar compradores públicos, proveedores y contratistas en todo el territorio ucraniano.
- > *Diciembre de 2015*: adopción de la nueva ley de compra y contratación pública.
- > *Febrero de 2016*: el consejo de ministros adoptó la nueva estrategia de compra y contratación pública y el plan de acción.
- > *Mayo de 2016*: Ucrania junto con Francia, Reino Unido, Colombia y México conforman el grupo Contracting 5 que se comprometen a promover la apertura de los datos del sistema de compra y contratación pública.
- > *Abril de 2016*: todas las entidades públicas y las compañías de propiedad del Estado empiezan a utilizar *e-procurement*.
- > *Agosto de 2016*: una nueva ley establece el uso de ProZorro obligatorio para todas las compras y las contrataciones públicas.
- > *Septiembre de 2016*: Transparencia Internacional otorga apoyos económicos para monitorear la compra pública usando el módulo de inteligencia de negocios.
- > *Noviembre de 2016*: lanzamiento del Centro de Excelencia en Compra y Contratación Pública en Kyiv School of Economics.

7 Open Contracting Stories <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

Kyiv School of Economics, Co-creation of ProZorro, An account of the process and actors (2018), Transparency International.

Figura 2.5
Cronología de la creación e implementación de ProZorro



Fuente: Elaboración propia con base en Kyiv School of Economics (2018).

DOZORRO

DoZorro es una herramienta de IA lanzada en 2018 y basada en un *software* que aprende a identificar licitaciones con riesgos de corrupción. Surgió como una innovación desarrollada por algunos de los promotores de ProZorro para apoyar a la sociedad civil a usar los datos abiertos que ofrece la herramienta con el propósito de hacer un monitoreo ciudadano del sistema de compra y contratación pública (Kyiv School of Economics, 2018).

En el año 2018 hubo una gran presión para identificar casos de corrupción en el sistema de compra y contratación pública a pesar de que el Servicio de Auditoría de Ucrania verifica automáticamente las licitaciones con indicadores de riesgo. Entre esos indicadores, están:

- > No cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa
- > Ausencia de documentos en la plataforma o no completitud de los registros, incluyendo no publicación del contrato o acuerdo y documentos de las ofertas
- > Ausencia de la descripción del bien, obra o servicio.

Movidos por la presión de la sociedad civil y teniendo en cuenta que las acciones impropias de los agentes del sistema de compra y contratación pública se ajustan rápidamente luego de que las autoridades identifican riesgos de corrupción, los promotores de DoZorro decidieron modificar la aproximación del desarrollo de la herramienta de IA. Por esta razón, seleccionaron a 20 expertos en el sistema de compra y contratación pública, a quienes enviaron 3.500 licitaciones para que las estudiaran y valoraran si tenían riesgo de corrupción o no. Los expertos no conocían el valor del proceso, ni los nombres de las entidades contratantes. Las respuestas de los expertos fueron introducidas en un algoritmo de inteligencia artificial, el cual evalúa la probabilidad de riesgos de corrupción en las licitaciones y envía a la comunidad DoZorro aquellas en las que detecta dichos riesgos. Si se confirma el riesgo identificado, el *software* recuerda su elección, mientras que, si no es confirmado, lo «olvida» para mejorar la precisión en futuros análisis.

Los resultados de este primer proyecto fueron muy positivos frente al sistema de auditoría, pues hubo los siguientes incrementos:

- > 26 % en la identificación de licitaciones en las cuales no se justificó el criterio de adjudicación
- > 37 % en la identificación de descalificaciones sin justificación, y
- > 298 % más de licitaciones con riesgo de colusión (Transparency International Ukraine, 2018).

Entre el 1 de octubre de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, la comunidad de DoZorro analizó 26.000 licitaciones riesgosas y reportó 24.000 a las autoridades de supervisión, de las cuales 3.523 tuvieron cambios en sus términos y condiciones (Transparency International Ukraine, 2020).

UTILIDAD DEL CASO PROZORRO Y DOZORRO **PARA AMÉRICA LATINA**

El caso de Ucrania es de gran interés para América Latina, por múltiples razones, de las cuales se destacan las siguientes:

- > Es el resultado de una acción colectiva.
- > Ucrania, al igual que los países de América Latina, 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.
- > 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.
- > ProZorro cumple, además, con criterios que hacen interesante el caso para la región:
 - Optimización del gasto público mediante la intervención en el sistema de compra pública.
 - Transformación del sistema de compra y contratación pública aplicando una estrategia de datos.
 - Innovación.
 - Participación.

ProZorro cumple con criterios que hacen interesante el caso para la región:

- **Optimización del gasto público mediante la intervención en el sistema de compra pública.**
- **Transformación del sistema de compra y contratación pública aplicando una estrategia de datos.**
- **Innovación.**
- **Participación.**



EL POTENCIAL DE LA **ACCIÓN COLECTIVA**

Para entender el éxito de una iniciativa como la de ProZorro es importante analizar cuatro aspectos relacionados con el potencial que ofrece una acción colectiva de sus características.

La forma en que lograron los promotores de la reforma llegar a acuerdos y compromisos entre ciudadanos voluntarios, empresas del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y la academia, para aprovechar la ventana de oportunidad creada por la Revolución de la Dignidad

La acción colectiva en Ucrania creó las condiciones técnicas y profesionales para garantizar la disponibilidad de los datos y permitir la organización de un ecosistema de actores interesados en mejorar y usar los datos del sistema de compra y contratación pública.

El caso de ProZorro es un ejemplo para establecer mecanismos de conversación, acuerdos y compromisos, métodos para valorar la disposición de todos los actores a contribuir y encauzar estas intenciones, superar la indignación y pasar a la proposición y la acción.

América Latina ha vivido muchas situaciones que crearon ventanas de oportunidad para mejorar la transparencia y la trazabilidad de las decisiones de los servidores públicos en el marco de los sistemas de compra y contratación pública, y para vincular el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, de la academia y del Gobierno. Sin embargo, estas ventanas no han sido aprovechadas de forma organizada y sostenible.

El trabajo colaborativo entre los actores del sistema de compra y contratación pública que dio origen a la compra pública en línea y la fórmula para hacerla sostenible en el tiempo

El Gobierno de Ucrania aceptó los desarrollos tecnológicos del sector privado y de la sociedad civil. Esto generó un ambiente de confianza, permitiendo mantener el interés en otras innovaciones apoyadas en el análisis de los procesos y procedimientos para mejorar de forma continua el sistema de compra y contratación pública. Este ambiente de confianza se creó en una etapa temprana en la cronología del caso, cuando el Gobierno recibió ProZorro. El desarrollo de DoZorro es el resultado del mantenimiento de ese ánimo colaborativo y el interés de contribuir de la sociedad civil, lo cual es muestra de un círculo virtuoso generador de confianza.

La vinculación de expertos para incorporar sus conocimientos en los desarrollos de *software* para la identificación de riesgos

Ucrania, como casi todos los países del mundo, tomó la decisión de utilizar la compra y la contratación pública en línea para mejorar el comportamiento del sistema en términos de transparencia, competencia, eficiencia y generación de valor por dinero. La gran diferencia está en la acción colectiva detrás del desarrollo de ProZorro y de DoZorro, el avance significativo de la plataforma en términos de los indicadores esperados de acuerdo con las agencias internacionales y el trabajo interdisciplinario voluntario de expertos en tecnología y en compra y contratación pública.

Las soluciones de inteligencia de negocios para los sistemas de *e-procurement* frecuentemente buscan el cálculo de indicadores predefinidos y la visualización del comportamiento del sistema, permitiendo identificar algunos riesgos caracterizados. El caso de ProZorro supone el desarrollo de una aplicación de inteligencia que facilita la identificación de riesgos de anomalías en los procesos de compra y contratación, de acuerdo con el análisis que hacen los expertos de una muestra representativa de procesos. Esa facilidad se mejora constantemente con la revisión de los hallazgos del sistema.

Ver que las cosas se pueden cambiar y permitir la colaboración de todos los actores contribuye a generar el interés de los expertos por contribuir a esa acción colectiva que transforma el sistema de compra pública, apoyando las mejoras en la eficiencia del gasto público.

El aprovechamiento de los datos de los sistemas de compra pública para mejorar la eficiencia y reducir los riesgos

Los datos son solamente el comienzo. La analítica y la voluntad política para usarlos es la clave para generar eficiencia, tomando mejores decisiones que reduzcan tiempos y riesgos. La conciencia de que los datos y el uso de herramientas de inteligencia artificial no son un objetivo en sí mismo, sino un medio para hacer más eficiente el gasto público y mejorar la competencia, la transparencia y la gestión de riesgos del sistema de compra pública, es clave para incentivar el trabajo continuo y la colaboración.

Los análisis académicos sobre el impacto de ProZorro y el trabajo para desarrollar DoZorro son buenos ejemplos para aprovechar los datos del sistema de compra y contratación pública.

La acción colectiva en Ucrania creó las condiciones técnicas y profesionales para garantizar la disponibilidad de los datos y permitir la organización de un ecosistema de actores interesados en mejorar y usar los datos del sistema de compra y contratación pública.

/3

Lecciones y recomendaciones para aplicar esta

EXPERIENCIA EN AMERICA LATINA





El desarrollo del *e-procurement* para la compra pública en Ucrania es un modelo de colaboración organizado para responder a una crisis de confianza institucional. Sus resultados muestran la visión y el liderazgo para vincular y organizar a los actores y beneficiarios de la implementación de la compra pública en línea. El trabajo colaborativo permitió el desarrollo de una plataforma que transformó el sistema de compra y contratación pública ucraniano en varias dimensiones, que ofrece datos completos de las etapas del proceso de compra y contratación y cumple con el estándar de datos de las contrataciones abiertas.

El compromiso inicial de los promotores se ha mantenido en el tiempo, y prueba de ello son los productos desarrollados posteriormente, como DoZorro.

El uso de los datos del sistema de compra pública en Ucrania ha permitido conocer el sistema y describirlo a través de visualizaciones y de otras narrativas para generar conocimiento para el sector público, el sector privado y la sociedad civil. De otra parte, ha sido la base de los mecanismos de alerta (*red flags*) para las licitaciones en riesgo y del análisis de impacto en materia de competencia y transparencia. Finalmente, el tipo de 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.

Las reformas a los sistemas de compra pública en América Latina han sido iniciativas gubernamentales con una participación limitada del sector privado y de la sociedad civil. En muchos casos, han sido respuestas oficiales a escándalos de corrupción, pero no han sido trabajos colaborativos de los actores del sistema de compra y contratación pública.

De las lecciones aprendidas en el caso de Ucrania, surge un conjunto de recomendaciones para su aplicación en América Latina, que se presentan en el Cuadro 3.1, organizadas en secciones.



Cuadro 3.1

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

| | |
|--|---|
| <p>Acción colectiva</p> | <ul style="list-style-type: none"> > 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. > 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. |
| <p>Planeación, monitoreo, medición y evaluación</p> | <ul style="list-style-type: none"> > 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. > Buscar acuerdos con la academia para encontrar formas de usar los datos y su impacto. |
| <p>Comunicación y creación de capacidades</p> | <ul style="list-style-type: none"> > 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 <i>e-procurement</i>, y para el análisis de los datos en el sector público y privado y en las organizaciones de la sociedad civil. > Comunicar claramente los beneficios del <i>e-procurement</i>, insistiendo en que estos son multidimensionales y requieren evaluaciones cuantitativas y cualitativas. |
| <p>Desarrollos para el uso inteligente de los datos</p> | <ul style="list-style-type: none"> > 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

- BID (2011). *Pautas para la elaboración de estudios de caso*. Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pautas-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-estudios-de-caso.pdf>.
- Brown, G. (2002). «Speech at Birmingham Urban Summit». 1 Noviembre de 2002. <https://www.ukpol.co.uk/gordon-brown-2002-speech-at-birmingham-urban-summit/>.
- 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.
- MAPS (s. f.). «Glosary». *Elements of the MAPS. Methodology for assessing procurement systems*. MAPS Initiative. <http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-glossary.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/>
- Nguyen, T., Zhou, L., Spiegler, V., Ieromonachou, P., y Lin, Y. (2018). «Big data analytics in supply chain management: A state-of-the-art literature review». *Computers & Operations Research*, Vol. 98, p. 254-264.
- 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.mapsinitiative.org/>.
- OCDE (2019i). *Government at glance 2019*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/888934032776>.
- OCDE (2020d). *Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.
- 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 prozorro: 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*.
- Van Ooijen, C. Ubaldi, B. y Welby, B. (2019). «A data-driven public sector: enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance». *OECD Working Papers on Public Governance* n.o 33.
<https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>
- 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.

e-procurement en Ucrania:
UN CASO DE
ACCIÓN COLECTIVA