



Cómo Estructurar Equipos de Contratación Pública: Serie en Dos Partes

Parte 1: ¿Centralizar o Descentralizar?

Autores: Lars Benson y Colin Erhardt

Colaboradores: Tomás Aponte, Kailey Burger Ayogu, Elena Hoffnagle, Hope Patterson y Greg Wass

Antecedentes

¿Cómo debe organizar su función de contratación pública una ciudad, un estado o un condado? ¿Qué nivel de responsabilidad debe recaer en una oficina central o en un departamento o agencia? ¿Debe delegarse siempre en los departamentos la autoridad para determinadas categorías de compras?

Estas preguntas suelen ser prioritarias para cualquier gobierno que desee acelerar los procesos de contratación, mejorar la colaboración y hacer que la contratación sea más estratégica. Sin embargo, la respuesta no es sencilla. El trabajo del Government Performance Lab con docenas de gobiernos y las entrevistas con expertos en contratación pública sugieren que no existe una estructura organizativa perfecta para las contrataciones. Cada estructura presenta ventajas y desventajas en dos dimensiones, que identificamos como:

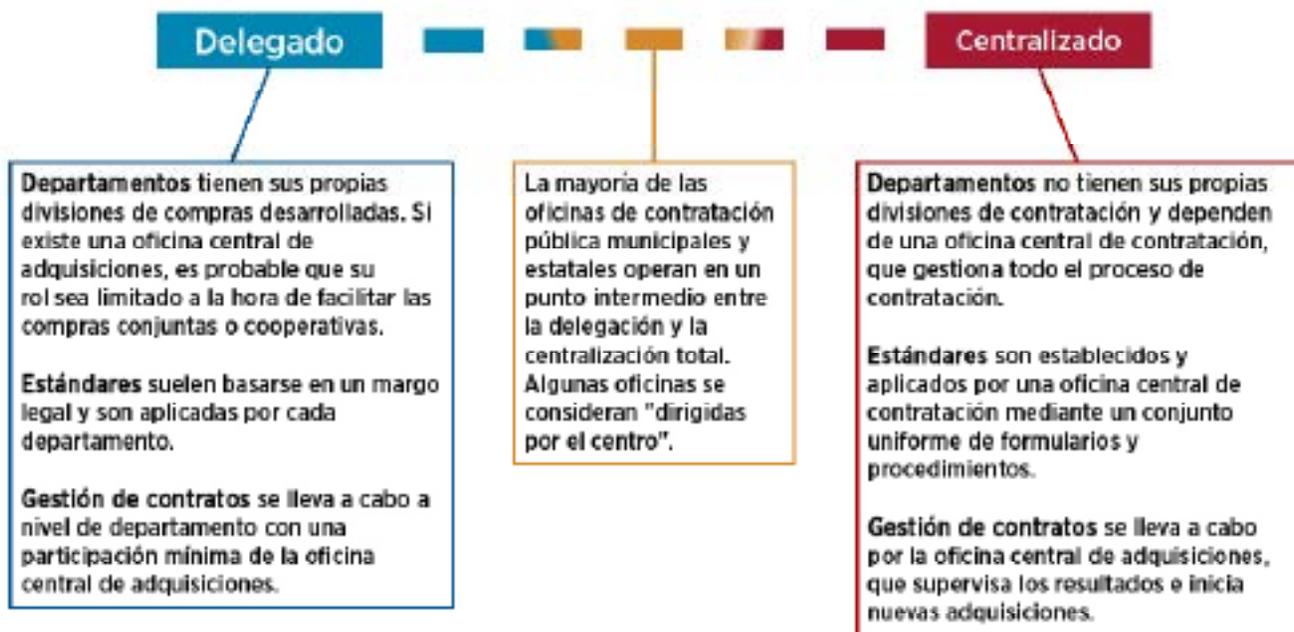
- **Centralización:** en qué medida una oficina central desempeña funciones de adquisición o delega autoridad en departamentos; y
- **Capacidad:** en qué medida una oficina central asume actividades cada vez más avanzadas y estratégicas, incluyendo el apoyo a los departamentos para mejorar sus competencias y capacidades.

En esta serie de dos partes, describiremos cada dimensión y ofreceremos ejemplos de enfoques eficaces utilizados en Estados Unidos por organizaciones de contratación con diferentes estructuras.

Dimensiones de la estructura organizativa – Centralización

Las oficinas de contratación pública operan bajo diferentes niveles de centralización. Situamos las estructuras de adquisición en un espectro que va desde la delegación hasta la centralización (véase la figura siguiente para una descripción de cada término). Dentro de un gobierno, el grado de centralización también puede variar según el producto, el tipo de servicio o el importe en dólares de la compra. Por ejemplo, la autoridad para las compras informales de bajo importe puede recaer en un departamento o agencia, mientras que los grandes contratos de servicios profesionales se adquieren a través de una entidad central. Por ejemplo, el hecho de que una jurisdicción centralice la adquisición de contratos de construcción no significa que vaya a hacer lo mismo con una compra menor de suministros de oficina.

El grado de centralización de un sistema rara vez es producto de una decisión estratégica: las regulaciones, la historia y las normas interinstitucionales determinan si la responsabilidad de la contratación pública está completamente centralizada, delegada o se está en el punto medio entre la delegación y la centralización. La transición entre niveles de centralización se puede producir debido a cambios en la administración o en el liderazgo político, o después de que surjan problemas de alto perfil que requieren una respuesta. Las infracciones de éticas graves, por ejemplo, pueden llevar a un gobierno a centralizar aún más la supervisión de los procesos de contratación.



Sistema delegado: Este sistema delega la responsabilidad de las compras públicas hacia los departamentos, suelen recaer en el personal encargado de gestionar los contratos o las operaciones financieras. Al compartir esa responsabilidad, los sistemas delegados aprovechan la experiencia programática de los departamentos para que los bienes y servicios adquiridos se

ajusten a las necesidades. Los sistemas delegados pueden ser más rápidos y receptivos, requieren menos colaboración interinstitucional para poner en marcha un ciclo de adquisiciones, aunque la capacidad y la madurez de las oficinas de adquisiciones de los departamentos pueden variar.

En un sistema delegado, los propios departamentos determinan cuándo debe realizarse una nueva contratación y son responsables de elaborar y publicar un pliego de condiciones. Pueden recibir apoyo de una oficina central de adquisiciones para aclarar la política o utilizar el portal o sitio web de adquisiciones, sin embargo, el personal del departamento evalúa las propuestas, adjudica y finaliza los contratos, normalmente con la aprobación de una oficina central de adquisiciones u otro organismo de supervisión. Los departamentos también son responsables de la gestión de los contratos y del seguimiento del rendimiento de los proveedores.

En un **sistema altamente centralizado**, la oficina central de adquisiciones es responsable de identificar cuándo se requiere una nueva adquisición mediante el seguimiento de los contratos existentes y la solicitud de necesidades a los departamentos asociados. Una vez recopilada la información de los departamentos, el personal de la oficina central de adquisiciones redacta, publica y evalúa (a menudo con la aportación de los departamentos) una solicitud de propuestas o un pliego de condiciones, y negocia y ejecuta un contrato con los proveedores adjudicatarios. El compromiso de la agencia con la contratación suele limitarse a proporcionar un ámbito de trabajo, puntuar las propuestas, utilizar los servicios adquiridos y, a veces, documentar el rendimiento para informar a la oficina central de contratación cuando llegue el momento de volver a adquirir los bienes o servicios.

Oficinas de adquisiciones que están altamente centralizadas suelen ser más eficientes desde el punto de vista administrativo, con responsabilidades claras. Pueden conseguir de manera más fácil descuentos por compras al por mayor, estandarizar procesos y aplicar nuevas normas y requisitos. También pueden estar más al día de las mejores prácticas y tecnologías de contratación. Estas son ventajas significativas, y los gobiernos que identifiquen ineficiencias o redundancias en las adquisiciones de los departamentos podrían considerar la centralización como una solución. Sin embargo, la gestión de una gran oficina de adquisiciones centralizada, a través de la cual fluyen todas las necesidades de adquisición de una jurisdicción, puede ser compleja desde el punto de vista administrativo y requiere que el personal de adquisiciones establezca relaciones sólidas con las agencias/departamentos y las áreas que gestionan programas y servicios para que haya una comprensión mutua de las necesidades, los plazos y las normas de contratación.

Muchas jurisdicciones ocupan un punto intermedio entre estos dos polos, con características tanto de sistemas delegados como centralizados. O bien, una jurisdicción puede estar totalmente centralizada cuando se trata de la adquisición de bienes y productos básicos, pero delegan en gran medida las licitaciones de servicios profesionales a las agencias.



Es posible que los departamentos necesiten colaborar con una oficina central de adquisiciones para adquirir los bienes y servicios que necesitan, combinando la coherencia de una oficina de adquisiciones con la especialización de los departamentos. Por ejemplo, en Michigan, el Departamento de Tecnología, Gestión y Presupuesto (DTMB por sus siglas en inglés) tiene un modelo de adquisición dirigida por una oficina estatal central, con prioridad a entablar relaciones con las oficinas de compras de cada departamento.

El equipo dedicado a la experiencia del cliente del DTMB trabaja con los departamentos para comprender sus necesidades y prestarles apoyo en la gestión de contratos cuando sea necesario. Otras especialidades de esta división incluyen la gestión de las relaciones con los proveedores, el análisis de datos, seguros y el manejo de riesgos. Esta estructura permite a la oficina central de adquisiciones apoyar a los departamentos con conocimientos especializados y compartir mejores prácticas en las contrataciones públicas, aprovechando al mismo tiempo los conocimientos programáticos de los departamentos.

Los departamentos también pueden estar facultados para realizar contrataciones por debajo de un monto en dólares, lo que permite a la oficina central de adquisiciones centrarse en lograr ahorros significativos en compras grandes en lugar de procesar volúmenes grandes de pequeñas compras especializadas. Otro ejemplo, es el de Columbus (OH), que permite a los departamentos municipales gestionar sus propios contratos de servicios, de bienes por debajo de un monto de 5.000 dólares. La oficina central de compras se encarga de coordinar contrataciones más grandes específicamente más de cuatrocientos contratos para toda la ciudad, en los que el ahorro potencial de las compras centralizadas es mayor.

Un gobierno que se esfuerza por comprender las necesidades de contratación pública de las partes interesadas también puede descubrir que la estructura de gestión ideal, las mejores prácticas y los plazos idóneos pueden variar en función de los distintos programas, servicios y bienes. Se pueden delegar algunos productos o tipos de contratación pública como la prestación

de servicios sociales o servicios profesionales, ya que la experiencia programática es importante. Por otro lado, una oficina central puede gestionar las necesidades de contrataciones públicas transversales. En Estados Unidos, estados como Connecticut y Michigan adoptan este enfoque, manejando la contratación para la prestación de servicios sociales de bienes y servicios de manera distinta, donde aplican normas y retos distintos.

Conclusión

No existe una forma correcta de organizar una oficina de compras públicas. Aunque muchos dirigentes públicos creen que la transformación organizativa es la solución a todos sus problemas de contratación, cada tipo de estructura tiene sus ventajas y sus desventajas. En lugar de revolucionar la organización actual, puede ser más beneficioso invertir en reforzar lo que ya existe. En el próximo artículo de esta serie de dos partes, nos enfocaremos en cómo su oficina de adquisiciones puede crear nuevas competencias interpretando el rol de una oficina de adquisiciones de forma más amplia, formando asociaciones con el personal programático a nivel de departamento o agencia, ofreciendo capacitaciones sobre las mejores prácticas que desarrollen las habilidades del personal municipal, y reevaluando continuamente sus procesos para buscar oportunidades de mejora.

La **Red de Excelencia en Adquisiciones** es una iniciativa del Government Performance Lab diseñada para ayudar a los líderes del sector público a utilizar la contratación pública como una herramienta para mejorar los resultados de los residentes y promover la equidad. El **Government Performance Lab**, con sede en el Taubman Center for State and Local Government de Harvard Kennedy School, investiga cómo los gobiernos pueden mejorar sus programas y servicios para así obtener mejores resultados para sus residentes. Una parte importante de este modelo de investigación es brindar asistencia técnica a gobiernos regionales y locales. A través de esta participación comprendemos mejor los obstáculos a los que se enfrentan los gobiernos y las soluciones que pueden utilizar para superarlos. De igual forma, involucramos a estudiantes actuales y recién graduados en este esfuerzo para brindarles un aprendizaje práctico.

© Copyright 2022 Harvard Kennedy School Government Performance Lab

El Government Performance Lab agradece el apoyo de Bloomberg Philanthropies.