



Revisión de la contratación en la Cámara de Comercio de Bogotá



Este documento, así como los datos y cualquier mapa incluido aquí, se entienden sin perjuicio del estado o la soberanía sobre cualquier territorio, la delimitación de fronteras y fronteras internacionales y el nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos sobre Israel han sido suministrados por y son responsabilidad de las correspondientes autoridades israelíes. El uso de estos datos por parte de la OCDE se entenderá sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes de la Ribera Occidental, conforme a las disposiciones del derecho internacional.

Créditos de las fotos: Portada De Javier Crespo / Shutterstock.com ©

Puede copiar, descargar o imprimir contenido de la OCDE para su propio uso, y puede incluir extractos de publicaciones de la OCDE, bases de datos y productos multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales de enseñanza, siempre que se dé un reconocimiento adecuado de los propietarios de la fuente y los derechos de autor. Todas las solicitudes de uso público o comercial y derechos de traducción deben ser enviadas a rights@oecd.org. Las solicitudes de permiso para fotocopiar partes de este material para uso público o comercial serán dirigidas directamente al Centro de autorización de derechos de autor (CCC) a info@copyright.com o al Centro francés d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prólogo

La contratación representa alrededor de un tercio del gasto gubernamental, y entre 30% y 50% de las estructuras de costos de las empresas productivas. Además, la contratación es algo más que una tarea puramente administrativa; las organizaciones reconocen cada vez más su utilidad como herramienta para alcanzar los objetivos estratégicos y mejorar la productividad. Para las entidades públicas y privadas que reciben recursos públicos destinados a las funciones delegadas por ley, la manera de llevar a cabo la contratación tiene un gran impacto sobre cómo se prestan los servicios públicos con el dinero de los contribuyentes.

Para la empresa privada, la contratación tiene grandes repercusiones en cuanto a la rentabilidad y la calidad de los productos y servicios ofrecidos, así como respecto a la competitividad. Por lo tanto, debe usarse de forma estratégica, a fin de crear condiciones adecuadas para el crecimiento y la innovación de las empresas y el desarrollo de las sociedades. A la vez que, en muchos países de la OCDE, las entidades públicas han liderado la implementación de tales políticas mediante estrategias nacionales o marcos legislativos de contratación pública, las entidades privadas son cada vez más conscientes del papel que podrían desempeñar al respecto.

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) es una entidad privada y sin ánimo de lucro; la más grande de su clase en Colombia. Está ubicada en la capital del país y en el área económica más importante (29% del PIB de Colombia), con 13.385 empresas registradas. Consciente del papel estratégico de la contratación en relación con el desarrollo de su misión, la CCB invitó a la OCDE a realizar la evaluación de su marco de contratación de conformidad con la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública y las buenas prácticas internacionales en las siguientes áreas: contratación electrónica, eficiencia, integridad y gestión de riesgos, empleados con capacidades para las actividades de contratación, implementación de objetivos de política y acceso a oportunidades de contratación. Este informe presenta los hallazgos y las recomendaciones obtenidas de este análisis y muestra el papel que las cámaras de comercio pueden desempeñar como facilitadoras de mejores prácticas y promotoras de crecimiento y productividad.

A diferencia de la contratación pública, regulada por un marco normativo específico ajustado a las prioridades nacionales, y encaminada a maximizar el bienestar social, las operaciones de contratación implementadas por entidades privadas están reguladas por marcos de diseño propio destinados principalmente a maximizar la rentabilidad o limitar el gasto. La Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública fija las pautas para transformar la misma en una herramienta estratégica, promover los objetivos de la política pública y, al mismo tiempo, alcanzar la eficiencia, transparencia y responsabilidad en la administración de recursos públicos. La *Recomendación* de la OCDE está dirigida principalmente a las entidades públicas; sin embargo, su integralidad y características aspiracionales la hacen atractiva para las entidades privadas como un modelo de desarrollo y fortalecimiento de sus propios marcos de contratación.

La implementación eficaz de las políticas públicas, incluso en la contratación pública, exige la interacción y colaboración entre los sectores público y privado. La posición única de las cámaras de comercio las sitúa a la vanguardia de este diálogo sobre políticas. Las cámaras de

comercio cierran los déficits de conocimiento entre el sector público y la empresa privada, representan y defienden los intereses del sector privado en una situación geográfica y mercado específicos, y establecen contacto regular con el sector público sobre una diversidad de políticas que puedan repercutir en los empresarios. Asimismo, pueden divulgar las mejores prácticas entre aquellos, e influir en sus estrategias, incluso en relación con la contratación pública.

El informe analiza la contribución de la CCB a la esfera nacional de gobernanza pública y ofrece recomendaciones sobre políticas para fortalecer el papel de la CCB en el sistema de contratación pública en Colombia, permitiéndole contribuir de forma más amplia a la divulgación eficaz de las políticas públicas con los empresarios.

La implementación de las recomendaciones sobre políticas le permitirá a la CCB mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a sus beneficiarios, ayudar a mejorar la productividad mutua, convertirse en la entidad líder en el campo de la contratación y cumplir su meta de “hacer realidad los sueños de los empresarios”.

Agradecimientos

La presente revisión fue coordinada por Kenza Khachani, Analista de Política, con el apoyo de Paulo Magina, Jefe de la Unidad de Contratación Pública de la OCDE, y bajo la dirección y supervisión de Marcos Bonturi, Director de Gobernanza Pública de la OCDE, y János Bertók, Jefe de la División de Integridad del Sector Público. Los autores del informe son Frederic Boehm, Mathieu Cahen, Petur Matthiasson y Minjoo Son.

La asistencia editorial estuvo a cargo de Meral Gedik, Thibaut Gigou, David McDonalds y Juan Pablo Bolaños. Pauline Alexandrov, Alpha Zambou, Edwina Collins y Nadjad Bacar brindaron apoyo administrativo.

La OCDE expresa su gratitud a la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) por su fructífera colaboración y liderazgo. Se agradece especialmente a la junta directiva de la CCB, a Mónica de Greiff, Presidente Ejecutiva de la CCB, Mario Trujillo Hernández, Vicepresidente Jurídico, Oriana Yanneth Castaño Ramírez, Directora de Contratación, y Liliana Marcela Luque Barrios, Directora de Planeación y Gestión Contractual, quien fue el punto de contacto para la OCDE y lideró la recopilación de información y datos para la revisión. Igualmente queremos agradecer a todas las vicepresidencias y entidades públicas y privadas que contribuyeron a esta revisión. La colaboración de sus equipos fue esencial para la realización exitosa de esta revisión.

Este documento forma parte de una serie de revisiones de expertos sobre contratación en la OCDE, el G20 y las economías de los países no miembros, y se nutre de las contribuciones de los funcionarios sénior de la contratación pública que participaron en la Reunión del Grupo de Trabajo de Expertos Líderes en Contratación Pública de la OCDE, realizada en París, entre el 16 y 18 de octubre de 2017, y presidida por Dag Stromsnes, Director de Adquisiciones de la Agencia de Gestión Pública y Administración Electrónica (Difi) de Noruega. La revisión fue aprobada por el Grupo de Trabajo de Expertos Líderes en Contratación Pública (LPP, por sus siglas en inglés) de la OCDE el 27 de noviembre de 2017.

Contenido

Prólogo.....	2
Agradecimientos	5
Resumen ejecutivo.....	11
Capítulo 1. Fortalecer la contribución de la CCB al ámbito de la gobernanza pública en Colombia	14
1.1. Cámaras de comercio: una contribución privada a la gobernanza pública	15
1.2. Apoyar la implementación de una contratación pública estratégica.....	21
1.3. Propuestas de acción.....	29
1.4. Referencias.....	30
Capítulo 2. Avanzar hacia la digitalización del proceso de contratación de la CCB	31
2.1. Introducción	32
2.2. Publicación de la información de contratación en el sitio web de la CCB	33
2.3. Digitalización del ciclo completo de la contratación en la CCB	37
2.4. Optimización del Registro de Proveedores de la CCB	45
2.5. Propuestas de acción.....	46
2.6. Notas	47
2.7. Referencias.....	49
Capítulo 3. Fomentar la eficiencia del sistema de contratación de la CCB.....	50
3.1. Implementación de herramientas de contratación para maximizar la economía	53
3.2. Revisión de los procesos técnicos para asegurar la eficiencia del sistema	59
3.3. Interactuar aún más con el mercado a fin de mejorar la competencia	64
3.4. Evaluar el desempeño del sistema de contratación.....	66
3.5. Propuestas de acción.....	72
3.6. Referencias.....	74
Capítulo 4. Preservar la integridad del sistema de contratación: integridad, gestión de riesgos y responsabilidad.....	75
4.1. Introducción	76
4.2. Desarrollar un sistema de integridad organizacional coherente y completo.....	79
4.3. Fomentar una cultura organizacional de integridad.....	87
4.4. Propuestas de acción.....	95
4.5. Nota:.....	95
4.6. Referencias.....	96
Capítulo 5. Fortalecer la capacidad del personal de contratación y la eficiencia del sistema de contratación	97

5.1. Marco de capacidad institucional.....	101
5.2. Visión general de los empleados de contratación de la CCB	105
5.3. Evaluación de las habilidades y competencias del personal de contratación.....	110
5.4. Un plan de capacidades de contratación para profesionalizar al personal	118
5.5. Propuestas de acción	120
5.6. Referencias.....	122
Capítulo 6. Promover los objetivos secundarios de la política de contratación para lograr la orientación estratégica de la CCB.....	123
6.1. Aprovechar la contratación de la CCB para lograr las metas de sostenibilidad de la entidad ..	125
6.2. Fomentar el acceso de las PYME a las oportunidades de contratación de la CCB.....	131
6.3. Desarrollar una política para incluir criterios verdes, sociales y de innovación en el marco de contratación de la CCB	135
6.4. Propuestas de acción	137
6.5. Referencias.....	139
Capítulo 7. Facilitar el acceso a las oportunidades de contratación	140
7.1. Introducción	141
7.2. Proporcionar marcos institucionales, legales y normativos coherentes y estables	141
7.3. Definir y seleccionar métodos de contratación adecuados	149
7.4. Propuestas de acción	158
7.5. Referencias.....	159

Tablas

Tabla 1.1: Modelos de cámaras de comercio	15
Tabla 1.2: Lista de actividades de desarrollo de capacidades facilitadas por la CCB en el 2016	27
Tabla 2.1: Funcionalidades de contratación electrónica.....	38
Tabla 2.2: Cantidad de proveedores nuevos añadidos al Registro de Proveedores	45
Tabla 3.1: Directrices sobre la fórmula de ponderación y criterios de adjudicación para los productos (México).....	62
Tabla 3.2: Metodología para evaluar el desempeño del proveedor	69
Tabla 4.1: Riesgos de corrupción asociados con las distintas fases del ciclo de contratación pública .	77
Tabla 4.2: Aprovechamiento del control interno en todo el ciclo de contratación.....	91
Tabla 4.3: Ejemplos de banderas rojas relacionados con la corrupción en la contratación.....	91
Tabla 4.4: Medidas de integridad y proceso de Gerencia de Recursos Humanos	93
Tabla 5.1: Cantidad de empleados de la CCB	99
Tabla 5.2: Cursos internos para los empleados de la CCB, en el 2014	104
Tabla 5.3: Funciones de las distintas partes en el proceso de contratación	114
Tabla 6.1: Garantías que deben presentar los proveedores de la CCB	134
Tabla 6.2: Incorporar criterios de sostenibilidad en la contratación.....	136
Tabla 7.1: Composición del Comité Asesor de Contratación de la CCB	148
Tabla 7.2: Métodos de contratación aplicables a la CCB.....	150
Tabla 7.3: Umbrales de la Unión Europea para las licitaciones abiertas.....	151

Figuras

Figura 1.1: Mejorar la gobernanza pública en Colombia	18
Figura 1.2: Porcentaje de empresas que introdujeron nuevos productos al mercado, por sector, 2010-2012	20
Figura 1.3: Contratación pública como porcentaje del PIB en el 2007, 2009 y 2014	23
Figura 2.1: Proceso de contratación de la CCB asistido por el sistema de ERP	39
Figura 3.1: Tasa de inflación, 2000-2016.....	63
Figura 3.2: Proceso de gestión de indicadores en la CCB.....	67
Figura 3.3: Desempeño de proveedores, 2013-2016	70
Figura 3.4: Índice Neto del Promotor.....	71
Figura 3.5: Satisfacción de los servicios prestados por la Vicepresidencia Jurídica.....	72
Figura 4.1: Relación de los componentes del Marco Integral de Control Interno COSO 2013 con los principios de la Guía de Gestión de Riesgos de Fraude de COSO.....	90
Figura 5.1: Enfoque estratégico de Recursos Humanos	103
Figura 5.2: Estructura organizacional de la CCB	106
Figura 5.3: Reconocimiento de la contratación como una profesión específica en los países de la OCDE	108
Figura 5.4: Proceso de evaluación de necesidades, desarrollo del plan e implementación.....	119
Figura 6.1: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	126
Figura 6.2: Porcentaje de proveedores y proveedores potenciales por tamaño de empresa, 2015 y 2016	132
Figura 7.1: Estructura del departamento de la Vicepresidencia Jurídica.....	146
Figura 7.2: Responsabilidades de la Dirección de Contratación y de la Dirección de Planeación y Gestión Contractual durante el proceso de contratación.....	146
Figura 7.3: Proporción de cada tipo de procedimiento de contratación, en términos de cantidad y valor	152

Cuadros

Cuadro 1.1: Programa de reducción de la burocracia en Hungría.....	17
Cuadro 1.2: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública	22
Cuadro 1.3: conexiones de datos en el KONEPS.....	25
Cuadro 1.4: Participación de las cámaras de comercio alemanas en la reforma sobre contratación	26
Cuadro 1.5: Capacitación sobre contratación pública en la Cámara de Comercio de Perú.....	28
Cuadro 2.1: Principales vínculos entre la contratación electrónica y otros principios de la Recomendación de la OCDE	32
Cuadro 2.2: Lista del Plan Anual de Adquisiciones del Gobierno australiano	37
Cuadro 2.3: La contratación electrónica en Colombia	42
Cuadro 2.4: sistema de datos de contratación pública de Corea.....	44
Cuadro 3.1: Principales vínculos entre la eficiencia y otros principios de la Recomendación de la OCDE	52
Cuadro 3.2: Centro de Servicios Compartidos en el Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de los Territorios del Noroeste (Canadá).....	55
Cuadro 3.3: Criterios y parámetros para la implementación de licitaciones consolidadas con otras entidades	57
Cuadro 3.4: definición de las categorías de bienes y servicios para los acuerdos marco.....	58
Cuadro 3.5: Enfoque de ciclo de vida en la Unión Europea.....	61
Cuadro 3.6: Tipos de ajustes de precios en obras públicas y servicios gubernamentales (Canadá).....	64

Cuadro 3.7: Creación de buenos indicadores clave de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés)	68
Cuadro 4.1: Integridad en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública	79
Cuadro 4.2: Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania	81
Cuadro 4.3: Orientación para la redacción de códigos de integridad	85
Cuadro 5.1: Recomendación sobre la Contratación Pública	101
Cuadro 5.2: Iniciativas clave para profesionalizar y fortalecer el personal de contratación pública en Nueva Zelanda	112
Cuadro 5.3: Diagnóstico de déficits de capacidades y conocimientos en Perú	116
Cuadro 5.4: Cuatro clases de competencias definidas por el OSCE en Perú para los funcionarios de contratación	118
Cuadro 6.1: Principales vínculos entre el balance y otros principios de la Recomendación.....	125
Cuadro 6.2: Evaluar la contratación como un medio para alcanzar los objetivos secundarios de la política	129
Cuadro 6.3: Actividades educativas para una contratación pública verde (Eslovaquia).....	130
Cuadro 6.4: Directrices para incluir criterios verdes en la contratación pública (Colombia)	131
Cuadro 6.5: Mecanismos financieros implementados en Corea para apoyar a las PYME.....	135
Cuadro 6.6: Medidas para incentivar los bienes y servicios innovadores en las actividades de contratación	137
Cuadro 7.1: Principios clave de la contratación de la CCB.....	144
Cuadro 7.2: Principios de contratación del Gobierno (Nueva Zelanda).....	145
Cuadro 7.3: Normas de la Unión Europea sobre el plazo mínimo para presentación de licitaciones .	157

Resumen ejecutivo

La contratación es una actividad esencial de las entidades públicas y privadas. En efecto, teniendo en cuenta la parte de la economía que representa, el uso estratégico y eficiente de la contratación puede ayudarles a las entidades públicas y privadas a alcanzar las metas estratégicas y satisfacer las necesidades de partes interesadas y beneficiarios.

Las cámaras de comercio desempeñan un papel fundamental para facilitar el acceso a la contratación pública. Su objetivo principal es mejorar la capacidad de los empresarios y fomentar los intereses de las empresas, incluidos proveedores y posibles proveedores del sistema de contratación pública, además de emprender procesos de contratación. En algunos países de la OCDE, las cámaras de comercio están sujetas a un marco de contratación pública; en otros, operan bajo un marco de contratación propio. En Colombia, se definen como “entidades privadas, sin ánimo de lucro” y reciben una cuota importante de recursos públicos destinada a las funciones delegadas a ellas por la ley.

La presente revisión evalúa el sistema de contratación de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) en consonancia con la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública*, y analiza aspectos fundamentales del sistema, como la digitalización, la eficiencia del sistema, las medidas para proteger la integridad, la capacidad de los empleados de la CCB involucrados en actividades de contratación, el uso estratégico de la contratación en la CCB y el acceso a oportunidades de contratación.

Como entidad privada, la CCB ha emprendido muchas acciones e iniciativas voluntarias para que la contratación pública y privada esté en línea con las mejores prácticas internacionales. Además, la OCDE analiza cómo la CCB contribuye a la buena gobernanza pública en Colombia y promueve las mejores prácticas en el sector privado, dado su papel destacado en el sistema de contratación pública de Colombia. A fin de alinear mejor el sistema de contratación de la CCB y su función en el sistema de contratación pública con los estándares internacionales, la revisión incluye más de 60 recomendaciones concretas, agrupadas bajo cinco temas centrales.

- **Usar la contratación para lograr los objetivos de la política pública.** La CCB es un actor clave en la economía colombiana, con el compromiso de ayudar a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible e implementar políticas públicas en áreas tales como desarrollo de las PYME, innovación y sostenibilidad. Muchas de sus acciones en relación con tales políticas son implementadas por diversas vicepresidencias y filiales de la CCB. No obstante, el marco de contratación de la CCB no refleja una clara estrategia encaminada a lograr dichas políticas. La CCB podría aprovechar los conocimientos especializados de sus vicepresidencias y filiales, en especial de la Corporación Ambiental Empresarial (CAEM), para desarrollar una estrategia que permita alinear su sistema de contratación con sus objetivos de sostenibilidad.

- **Fomentar la eficiencia del sistema de contratación de la CCB.** Un gasto eficiente exige herramientas de contratación específicas y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adecuadas. El potencial para mejorar la eficiencia del sistema de contratación de la CCB es significativo. Por ejemplo, esta podría consolidar aún más sus necesidades de contratación con sus filiales y explorar todas las posibilidades que brindan las herramientas de la contratación, como, por ejemplo, acuerdos marco. Una mejor utilización de los indicadores clave de desempeño fortalecería las evaluaciones de la eficiencia del sistema. Actualmente, la CCB emplea únicamente cuatro indicadores y mide el ahorro solo en el caso de determinados procedimientos. Además, un sistema de contratación electrónica implementado correctamente podría aumentar la eficiencia del sistema de contratación a través del fortalecimiento de relaciones con proveedores y permitir la recopilación y el procesamiento automáticos de datos. Sin embargo, sus actividades de contratación dependen principalmente de un sistema de planificación de recursos empresariales que no incluye determinadas funcionalidades clave de los sistemas de contratación electrónica, como la presentación electrónica. Por lo tanto, la CCB podría buscar la digitalización de su sistema de contratación, explorando las posibilidades de desarrollar un sistema de contratación electrónica con otras cámaras de comercio, o usando el sistema electrónico de contratación pública (SECOP) administrado por la Agencia Central de Compras.
- **Incrementar la competencia en las oportunidades de contratación de la CCB.** Una competencia eficaz requiere comprometerse con el mercado para maximizar la participación de los proveedores y desarrollar una estrategia de contratación adecuada, acorde con las capacidades del mercado. La CCB podría ayudar a garantizarles a las empresas de todos los tamaños igualdad de condiciones al aumentar la transparencia, reducir los requisitos de convocatorias y promover el acceso a las oportunidades de contratación. Como entidad privada, la CCB se esfuerza por promover la competencia en sus actividades de contratación. No obstante, se podría beneficiar de una mayor alineación con las mejores prácticas internacionales, como la reducción del umbral para las convocatorias públicas, el cual es relativamente alto (USD 250.700), o la estandarización de convocatorias privadas que representan alrededor de 40% de su volumen de contratación. Puesto que la transparencia es vital para la competencia, la CCB también podría considerar ofrecer más información sobre su sistema y actividades de contratación. Además, los criterios de calificación en la documentación de las convocatorias y la cantidad de garantías exigidas para participar en actividades de contratación también pueden dificultar la participación en sus actividades de contratación.
- **Fortalecer la capacidad del personal de contratación y la integridad del sistema de contratación.** Las actividades de contratación requieren una persona con altos estándares profesionales en cuanto a conocimientos, implementación práctica e integridad. La CCB podría beneficiarse de la creación de una estrategia clara para desarrollar las capacidades de los empleados involucrados en las actividades de contratación, identificándolos, trabajando estrechamente con la gerencia de recursos humanos, y realizando un diagnóstico de las capacidades y las brechas de conocimientos. La contratación es también un área de alto riesgo de corrupción y otras faltas a la integridad. Si bien la CCB ha adoptado algunas medidas positivas, como la alineación de su sistema de gestión de riesgos con las mejores prácticas internacionales,

esta se beneficiaría del desarrollo de un sistema de integridad organizacional integral y coherente que asigne responsabilidades claras, así como de una revisión del Código de Ética, con la intención de aumentar su impacto en el comportamiento.

- **Fortalecer el papel de la CCB en el sistema de contratación pública de Colombia.** La CCB desempeña un papel clave en el sistema de contratación pública puesto que maneja el Registro Único de Proponentes (RUP), ejerce funciones delegadas por ley y brinda capacitación como apoyo a un sistema eficiente de contratación pública. No obstante, podría aumentar la coordinación y apoyar reformas con las partes interesadas de la contratación pública; por ejemplo, podría trabajar por integrar la información del RUP con el sistema nacional de contratación electrónica y desarrollar cursos de capacitación específicos para aumentar el conocimiento de la contratación pública en el sector privado.

Capítulo 1. Fortalecer la contribución de la CCB al ámbito de la gobernanza pública en Colombia

Este capítulo aborda el papel de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) en el ámbito de la gobernanza pública colombiana, incluido el sistema nacional de contratación pública. Las cámaras de comercio proporcionan una plataforma para debatir las cuestiones sobre políticas que afectan el desarrollo de sus miembros, y adelantar propuestas para mitigar los impactos adversos de las políticas públicas. En la medida en que la contratación representa gran parte de las actividades gubernamentales, las iniciativas y esfuerzos al respecto realizados por las cámaras de comercio apoyan el desarrollo económico de sus miembros. Este capítulo presenta varias recomendaciones para fortalecer el papel de la CCB en la contratación pública en Colombia y beneficiar a los empresarios.

Las cámaras de comercio de todo el mundo son redes empresariales establecidas para promover los intereses de los empresarios. Consisten en organizaciones multisectoriales de afiliados que representan a la comunidad empresarial, y están conformadas por empresas e individuos dedicados al comercio, la industria o los servicios.

Las cámaras de comercio pueden adoptar distintas formas, pero se pueden agrupar en dos categorías principales (ver Tabla 1.1): el **modelo continental**, originado en Francia, a comienzos del siglo XIX, y el **modelo anglosajón**. Las principales diferencias entre los dos modelos yacen en su naturaleza jurídica y estructura de afiliación. El modelo continental se rige por el derecho público, y es de afiliación obligatoria, al menos para determinadas categorías de empresas. El modelo anglosajón se rige por el derecho privado, y es de afiliación voluntaria.

Tabla 1.1: Modelos de cámaras de comercio

	Modelo continental	Modelo anglosajón
Naturaleza jurídica	Ley especial de cámaras (derecho público)	Sin legislación relacionada con cámaras (derecho privado)
Afiliación	Obligatoria	Voluntaria
Relaciones con el Gobierno	Rol consultivo formal	Sin diálogo institucionalizado
Cobertura	Cobertura regional regulada	Cobertura no regulada
Delegación de servicios públicos	Delegación de funciones públicas	No existe delegación de funciones públicas

Fuente: Adaptado de Pilgrim y Meier (1995), *National Chambers of Commerce, A Primer on the Organisation and Role of Chamber Systems, Centre for International Private Enterprise.*

Además de ofrecer una comunidad de interés para sus miembros, las cámaras de comercio proporcionan una plataforma para debatir cuestiones sobre políticas que afectan el desarrollo de sus empresas, y adelantar propuestas para mitigar los impactos adversos de las políticas públicas. En este sentido, se desempeñan como organizaciones de representación y servicios que, por una parte, ofrecen ayuda a sus miembros, y por otra, orientan e influyen en el Gobierno con el fin de crear un entorno empresarial más favorable (Pilgrim y Meier, 1995).

Para lograr su objetivo principal de proteger y promover a sus afiliados, las cámaras de comercio y asociaciones empresariales inciden en las políticas públicas y apoyan su implementación. En el contexto de la gobernanza pública, esto también atañe a los sistemas de contratación pública. Por ello, este capítulo examina la contribución de la CCB al entorno de la contratación pública en Colombia. No obstante, dado que la contratación pública se emplea cada vez más como herramienta estratégica de gobernanza para apoyar los objetivos más generales de la política (como innovación, desempeño ambiental o desarrollo económico de las PYME), cualquier evaluación de las contribuciones de la CCB debe incluir no solo el apoyo directo a los procesos de contratación pública, sino también los esfuerzos que buscan lograr esos otros objetivos.

1.1. Cámaras de comercio: una contribución privada a la gobernanza pública

A pesar de que los dos modelos de cámaras de comercio implican distintos tipos de actividades y competencias, ambos influyen en la gobernanza pública. La teoría ha reconocido por mucho tiempo la interdependencia entre lo privado y lo público en el ámbito de la gobernanza pública. Freeman sostiene que la administración es más un conjunto de relaciones concertadas, en las que los actores públicos y privados negocian acerca de la elaboración, implementación y

cumplimiento de las políticas (Freeman, 2000). Esto es válido para la CCB, que tiene 13.385 empresas registradas y se define una entidad privada, sin ánimo de lucro, cuya finalidad es mejorar el entorno empresarial e impactar las políticas públicas.

1.1.1. La CCB podría beneficiarse de sus iniciativas regionales y ampliar su papel de incidencia a fin de influir en las políticas públicas nacionales

Las cámaras de comercio representan y defienden los intereses del sector privado en una ubicación geográfica específica mediante el relacionamiento periódico con el sector público en torno a una diversidad de políticas que podrían afectar a sus empresarios.

Su participación en la gobernanza pública puede adoptar múltiples formas, desde los papeles de incidencia hasta socios institucionales, y en algunos casos, la implementación. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Hungría participó activamente en los esfuerzos del Gobierno para reducir la burocracia administrativa (ver Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1: Programa de reducción de la burocracia en Hungría

El programa de reducción de la burocracia buscaba principalmente canalizar el funcionamiento “caótico” de la maquinaria burocrática, tal y como el Gobierno lo había definido, y fortalecer el emprendimiento y la competitividad. También buscaba facilitar y consolidar los esfuerzos de Hungría por erradicar la informalidad.

Desde sus inicios, el programa fue concebido para ser lo más abierto y participativo posible. A fin de facilitar la recopilación de información y aumentar la aceptación durante la fase de diseño del programa, el Gobierno organizó varios grupos de consulta empresariales.

Como parte del programa, el Gobierno identificó 114 acciones en diversas áreas, desde tributación o gobierno digital, hasta actividades normativas y derecho empresarial. Doce medidas prioritarias clave abordan los problemas más urgentes enfrentados por las empresas. Algunos eran: la simplificación del proceso de recopilación de datos sobre empleo e impuestos de sociedades; el compromiso de atender tareas administrativas empresariales dentro de un plazo de 30 días (después del cual, en teoría, la aprobación es automática), controles más relevantes del dinero en efectivo para los negocios familiares, y la eliminación de aumentos innecesarios de la carga administrativa mediante una nueva normativa.

El Gobierno consideraba a la Cámara de Comercio de Hungría (MKIK) y otras asociaciones empresariales como socios estratégicos. La MKIK movilizó a sus miembros mediante encuestas generales y específicas de los sectores, diseñadas para identificar y clasificar los temas según su pertinencia y prioridad de simplificación. Las listas y sus aportes fueron posteriormente remitidas al Gobierno, que trabajó con la MKIK para abordar de forma coordinada los temas identificados.

Por medio del programa, el Gobierno esperaba crear más de 1.000 empleos, generar crecimiento económico duradero del orden del 1,2% al 1,3% del PIB, y contribuir al mejoramiento del equilibrio del presupuesto estatal de HUF 150 mil millones.

Fuente: Adaptado de la OCDE (2015c), "Reducing administrative burdens in Hungary", en *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Publishing, París.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-6-en>

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, publicado en virtud de la Ley 1753 del 9 de junio del 2015, define los objetivos nacionales de desarrollo que serán apoyados por las políticas públicas formuladas por la administración pública. Este Plan está construido alrededor de tres pilares principales: paz, equidad y educación. A fin de contribuir al progreso en esas tres áreas, el Gobierno ha identificado cinco estrategias transversales:

- Competitividad e infraestructura estratégica.
- Movilidad social.
- Transformación de tierras.

- Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz.
- Buen gobierno.

Muchas de estas estrategias y las acciones relacionadas buscan mejorar la productividad del sector privado. No obstante, como lo reconoce el Departamento Administrativo de la Función Pública, para mejorar la calidad de la gobernanza se requiere desarrollar políticas que involucren no solamente al Estado y la sociedad civil, sino también al mercado (ver Figura 1.1).

Figura 1.1: Mejorar la gobernanza pública en Colombia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2014).

Por lo tanto, con la consolidación de su función representativa, la CCB podría contribuir a mejorar la calidad de la gobernanza pública en Colombia y en particular, en la región de Bogotá, que representa 34% de todas las empresas ubicadas en el país y contribuye al 29% del PIB nacional (CCB, 2017).

La CCB ya ha emprendido esfuerzos a fin de articular las interacciones regionales público-privadas y promover los intereses de sus miembros. Primero que todo, esto se traduce en una estructura organizacional con una vicepresidencia dedicada a este tema (VP de Articulación Público-Privada). La CCB también ha participado en debates, incluido uno reciente sobre opciones y alternativas de transporte público relacionado con la creación de la primera línea del metro en Bogotá. En el futuro podrían surgir oportunidades de contribución a las políticas nacionales, especialmente si se buscan reformas que promuevan el crecimiento inclusivo y aumenten la productividad (OCDE, 2017). Se podrían generar oportunidades similares a través de la iniciativa nacional para restaurar y mantener la paz en el país.

La participación en tales debates legislativos se podría canalizar a través de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Confecámaras. El objetivo principal de esta red de cámaras de comercio es representar a las cámaras regionales a nivel nacional e internacional.

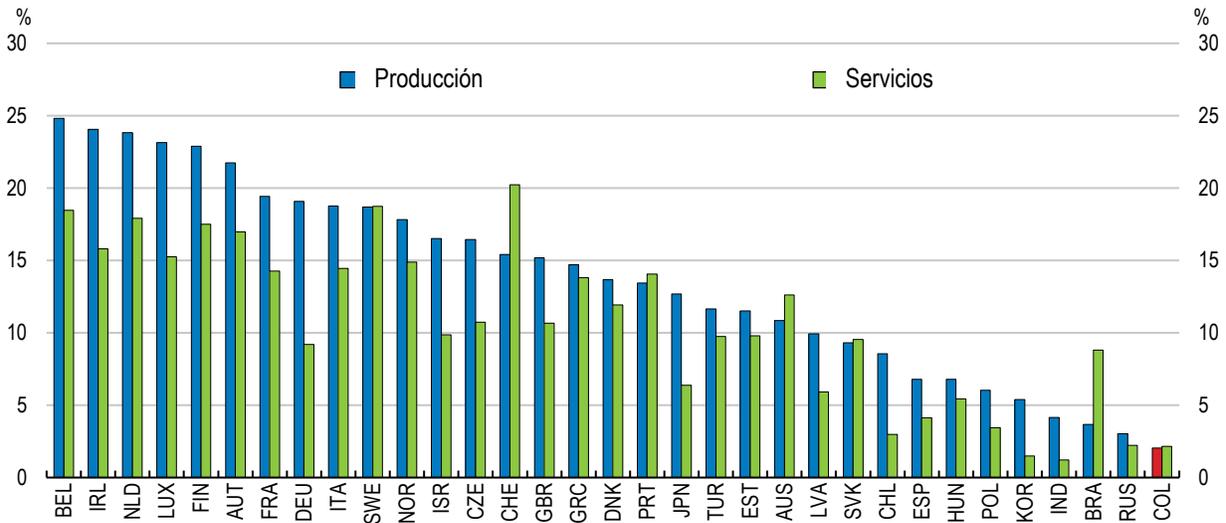
Además de contribuir al debate legislativo, la CCB también lleva a cabo trabajos complementarios en el marco del programa “Transformar a Bogotá”, con el cual busca promover la sostenibilidad regional al mejorar el entorno empresarial. El programa se centra en seis aspectos principales (gestión urbana, desarrollo económico, paz, seguridad, gobierno y ciudadanía, y competitividad), y genera información sobre Bogotá-Región para apoyar la toma de decisiones pública y privada. También ofrece información diversa sobre el desarrollo económico regional. Dado el papel de este último en el desarrollo de la economía nacional, la CCB podría desempeñar un papel importante en la promoción de este programa, aportando perspectivas nacionales sobre los pilares económicos en los cuales se basa. Las muestras adicionales de contribuciones regionales y nacionales de la CCB también ayudarían a legitimar su capacidad de incidir en las políticas nacionales.

1.1.2. Una alineación más estrecha entre las actividades de la CCB y las políticas públicas ayudaría a apoyar su implementación eficaz

Además de contribuir al conjunto de los programas gubernamentales y participar en el diseño de políticas públicas, las cámaras de comercio pueden apoyar los objetivos más específicos de la política, como el liderazgo ambiental o el crecimiento económico sostenible. En efecto, debido a su afiliación, las cámaras de comercio están bien posicionadas para divulgar las políticas públicas en el sector privado.

En el 2017, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) decidió hacer grandes esfuerzos hacia la diversificación de la economía colombiana, tradicionalmente enfocada en las materias primas y productos básicos. Con este fin, el Gobierno lanzó su Política de Desarrollo Productivo (PDP) para promover la innovación y el emprendimiento en diversos sectores, como la industria textil, mediante la oferta de oportunidades de desarrollo económico. Además de crear vínculos positivos entre innovación y productividad, la promoción de la innovación es una prioridad en Colombia, por tratarse de una debilidad del país (ver Figura 1.2).

Figura 1.2: Porcentaje de empresas que introdujeron nuevos productos al mercado, por sector, 2010-2012



Nota: La comparabilidad internacional puede ser limitada debido a las diferencias en las metodologías de las encuestas sobre innovación y a las tendencias de respuesta específicas del país. Los países europeos siguen directrices de encuesta armonizadas con la Encuesta Comunitaria sobre la Innovación. Consultar información adicional en www.oecd.org/sti/innostats.htm y en las notas del capítulo.

Fuente: OCDE (2015b), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-en

El programa apoya la industria textil nacional mediante la propuesta de una serie de servicios a 2.300 empresas en el sector, con el fin de mejorar su competitividad a través de la generación de valor e innovación. Los servicios incluyen asistencia técnica, consultorías sobre adopción de buenas prácticas internacionales en mejoramiento de la producción, programas de capacitación sobre alianzas con instituciones educativas, así como orientación y financiación de la certificación necesaria para ingresar a los mercados internacionales.

La iniciativa se asocia con diversas empresas e instituciones académicas, en particular para diseñar programas específicos de capacitación; no obstante, la CCB no se involucra en su implementación. Esto representa una oportunidad desperdiciada, puesto que su base de empresarios en Bogotá- Región, en la que se concentran las empresas, le permitiría a la CCB desempeñar un papel eficaz en la implementación de esta política pública. Con las políticas públicas, la CCB también podría coordinar de forma más sistemática su oferta de capacitación, y por consiguiente, sus estrategias de contratación, con el fin de divulgarlas de una manera más eficaz en toda la comunidad empresarial.

Esta mayor coordinación complementarían los esfuerzos ya asumidos por la CCB a fin de promover la innovación a través de sus empresas registradas. En efecto, la cámara ha implementado iniciativas para impulsar el crecimiento económico de sus miembros conforme a estrategias definidas por clúster. Estos clúster están organizados en torno a sectores específicos y permiten la creación de una red de empresas, círculos académicos y actores

públicos. Las iniciativas buscan aumentar la productividad de las empresas y mejorar las condiciones de competitividad dentro del sector económico que las define.

El papel de las cámaras de comercio respecto a la divulgación de los objetivos y las políticas de Gobierno también puede observarse en otros campos, como el desempeño ambiental. En los Estados Unidos, un amplio conjunto de cámaras de comercio está desarrollando una red de negocios verdes orientados a promover y facilitar el crecimiento entre industrias, que ya están logrando, o trabajando por lograr el liderazgo ambiental y la prosperidad económica. Mediante el apoyo a la red de negocios verdes, una cámara de comercio les permite a sus miembros renovar su imagen como empresas con conciencia ecológica, y así volverse más atractivas para los consumidores.

La CCB también participa en la Comisión Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codiciti) y el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación de Cundinamarca (Codecti), ambas instituciones encargadas de desarrollar políticas públicas relacionadas con la innovación en Bogotá - Región. A fin de promover tales políticas, la CCB podría implementar un esquema de incentivos para que las empresas se conviertan en líderes de la innovación.

De forma más general, la CCB podría potenciar su promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para así divulgarlos a través de su registro. La Vicepresidencia de Competitividad y Valor Compartido, responsable de coordinar la agenda de sostenibilidad de la Cámara, podría esforzarse por difundir tales objetivos estratégicos entre las empresas registradas, a fin de asegurar que se conviertan en empresas líderes en el campo del desarrollo sostenible. La Corporación Ambiental Empresarial (CAEM), una de las filiales de la CCB, también podría desempeñar un papel más activo en el logro de estos objetivos.

1.2. Apoyar la implementación de una contratación pública estratégica

La experiencia en muchas jurisdicciones indica que la participación y la vinculación de las partes interesadas a los sistemas de contratación son esenciales, a fin de garantizar que las operaciones se lleven a cabo de forma coordinada y que todos comprendan los objetivos estratégicos deseados. La Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (OCDE, 2015a) contempla que la participación de las partes interesadas es decisiva para la creación de un sistema de contratación sólido capaz de aprovechar su capacidad estratégica (ver Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública

RECOMIENDA que los adherentes promuevan la participación transparente y eficaz de las partes interesadas.

A tal fin, los adherentes deben:

(i) Elaborar y seguir un procedimiento estándar para la formulación de cambios en el sistema de contratación pública. Tales procedimientos estándar deben promover la consulta pública, solicitar los comentarios del sector privado y la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la fase de consulta, y explicar las opciones seleccionadas, todo de manera transparente.

(ii) Participar en diálogos periódicos y transparentes con proveedores y asociaciones empresariales, a fin de presentar los objetivos de la contratación pública y garantizar la correcta comprensión de los mercados. Realizar una comunicación eficaz, a fin de proporcionarles a los posibles proveedores mayor comprensión de las necesidades del país, y a los compradores públicos información para el desarrollo de pliegos de condiciones más realistas y eficaces, mediante una mejor comprensión de las capacidades del mercado. Tales interacciones deben estar sujetas a medidas de protección de la equidad, la transparencia y la integridad, que variarán en función de si se encuentra en marcha un proceso activo de contratación. Estas interacciones además deben ser adaptadas para garantizar que las empresas extranjeras que participan en las licitaciones reciban información transparente y eficaz.

(iii) Brindar oportunidades para la participación directa de los interesados externos relevantes en el sistema de contratación, con el fin de aumentar la transparencia y la integridad, garantizando a la vez un grado adecuado de control, siempre que se mantengan la confidencialidad, el trato igualitario y otras obligaciones legales del proceso de contratación.

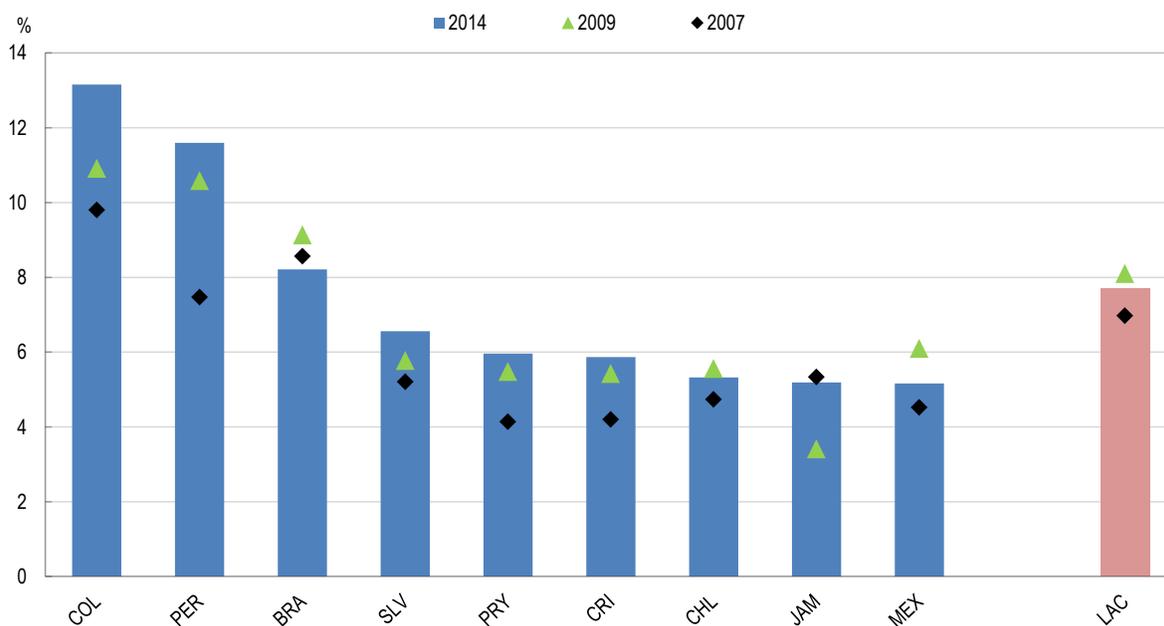
Fuente: OCDE (2015a), Recomendación del Consejo sobre la Contratación Pública

Aunque a los formuladores de políticas, auditores o jueces se les reconoce como miembros de la amplia comunidad de la contratación, las cámaras de comercio y asociaciones empresariales no se perciben generalmente en tales términos. No obstante, estas pueden desempeñar un papel importante en los sistemas de contratación, como punto de contacto entre el sector público y el privado, entre las distintas partes interesadas en el proceso de contratación.

1.2.1. Relaciones más estrechas entre determinadas actividades y la contratación pública podrían mejorar la coordinación entre la CCB y otras partes interesadas en la contratación

Entre los diversos registros públicos manejados por la CCB, el Registro Único de Proponentes (RUP) desempeña un papel central. La cámara tiene la responsabilidad legal de gestionar el registro de empresas de Bogotá - Región e incorporar la información a un registro nacional. El registro en el RUP es un requisito previo para la participación en las operaciones de contratación pública, ya que ofrece acceso a oportunidades de contratación y constituye un conjunto de controles de cumplimiento jurídico y administrativo que se deben llevar a cabo antes de participar en licitaciones públicas. La creciente importancia de la contratación pública en Colombia (ver Figura 1.3) les proporciona a los proveedores de cualquier tamaño la posibilidad de promover el crecimiento económico mediante la obtención de contratos públicos. Esta representa un mercado nada despreciable para las empresas, que en el 2014 representó cerca del 30% del gasto público, la segunda suma total más elevada en América Latina y el Caribe, después de Perú (OCDE, 2016a).

Figura 1.3: contratación pública como porcentaje del PIB en el 2007, 2009 y 2014



Nota: Los datos de Perú y Paraguay se registran como dinero en efectivo. En cuanto a Costa Rica y Jamaica, la fracción de la contratación pública asociada a la formación bruta de capital fijo no incluye el consumo de capital fijo.

Los costos de bienes y servicios financiados por la administración pública no se incluyen en la contratación pública, puesto que no se contabilizan por separado en las estadísticas de finanzas públicas del FMI (base de datos).

Los datos de El Salvador y México corresponden al 2013 en vez del 2014. Los datos de Colombia corresponden al 2008 en vez del 2007.

Fuente: OCDE (2016a), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.

Anteriormente se reportaron inquietudes respecto a los costos y las cargas administrativas debido a la participación en licitaciones públicas (OCDE, 2016a) y, especialmente, su posible impacto en la cantidad limitada de empresas registradas. En efecto, desde agosto de 2017, únicamente 10.844 empresas de la Bogotá - Región se registraron en el RUP, en comparación con las más de 694.000 empresas establecidas en la región. No obstante, cabe anotar que las empresas de Bogotá - Región representan casi el 29% de todas las empresas registradas en el RUP.

En un intento por reducir, en lo posible, los recursos necesarios para que los proveedores se registren en el RUP, la CCB trabaja en la digitalización de los servicios de registro. En el 2016, según lo indicado por la cámara, 78,5% de las renovaciones anuales y 25% de las inscripciones iniciales se efectuaron en línea. Además de facilitar los pasos administrativos necesarios para participar en las licitaciones públicas, la digitalización completa de este proceso podría ofrecer nuevas oportunidades para aprovechar y comunicar información de y para los proveedores, a fin de aumentar la eficiencia general del sistema de contratación conforme al marco legislativo.

En efecto, si consideramos las dudas antes mencionadas sobre este proceso, la CCB podría aumentar aún más y demostrar los beneficios que estas inscripciones les ofrecen a las principales partes interesadas en los procesos de contratación. Dentro del marco normativo existente, y en colaboración con Colombia Compra Eficiente (CCE), el Centro de Compras responsable del desarrollo y gestión del sistema electrónico de compra pública (SECOP), la CCB podría trabajar conjuntamente y realizar esfuerzos para identificar soluciones tecnológicas que permitan integrar sin dificultades la información alojada en el RUP a la plataforma electrónica nacional de contratación pública. Los beneficios tangibles de la integración entre los sistemas de la contratación pública han sido reconocidos en otros países de la OCDE, como Corea, donde contribuyó a generar ahorros por un monto estimado de USD 8 mil millones en los costos de transacciones anuales, principalmente en el sector privado (ver Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3: Conexiones de datos en el KONEPS

Una responsabilidad central del Servicio de Contratación Pública de Corea (PPS, por sus siglas en inglés) es la gestión del sistema de contratación electrónica (KONEPS) que involucra aspectos de política y contratación. El KONEPS procesa alrededor de dos tercios de toda la contratación pública en Corea y asume la responsabilidad del sistema de manera integrada y estratégica, estimulando el mejoramiento continuo de la contratación pública.

El KONEPS es un sistema integral y completo de contratación electrónica que abarca el ciclo total de contratación, incluidas las solicitudes de contratación de los compradores públicos, la publicación de notificaciones de licitación, la comunicación con proveedores, la recopilación de ofertas en línea, la apertura de ofertas y la adjudicación, inspección y pago electrónico de contratos.

La red que conecta KONEPS con un número de sistemas electrónicos dentro y fuera del Gobierno es fundamental para su capacidad de estandarizar y centralizar sus funcionalidades. Las conexiones con 19 empresas aseguradoras permiten la verificación de cuatro tipos de garantías, incluidas garantías de seriedad de la oferta y de cumplimiento. La interrelación con 12 asociaciones del sector privado y 9 empresas de calificación crediticia facilita la recopilación automática de datos crediticios y de desempeño histórico que se utiliza para verificar las calificaciones y evaluar las ofertas. Los certificados de registro empresarial y de pago de impuestos se envían a través de interfaces adecuadas de intercambio de datos.

Gracias a este sistema integrado, 477 documentos usados en la contratación pública se han convertido a sus equivalentes digitales, entre ellos formularios de oferta, formularios de contratación, y solicitudes de inspección y pago.

La introducción de KONEPS también favoreció la eficiencia y generó valor por dinero. Un estudio realizado por la Universidad de Hanyang, en el 2009, indicó que estos cambios llevaron a un ahorro estimado de USD 8 mil millones en los costos de las transacciones anuales, especialmente en los costos del sector privado respecto a visitas a entidades públicas, obtención de los certificados necesarios y documentos de soporte, así como el registro y la actualización de cuentas en diversos sistemas.

Fuente: Adaptado de la OCDE (2016b), “Driving efficiency through e-procurement: KONEPS”, en *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-5-en>

Además de dedicar esfuerzos a canalizar los procesos de contratación, la CCB también podría prestarles servicios adicionales a sus miembros en relación con las oportunidades de contratación pública. Por ejemplo, la Cámara de Comercio e Industria de Londres desarrolló un servicio de monitoreo de licitaciones mediante el cual los proveedores se pueden suscribir a notificaciones automáticas sobre próximas licitaciones en temas de su interés. Una característica sobresaliente de tal servicio es que recopila información no solamente sobre licitaciones nacionales, sino también sobre oportunidades de contratación en toda Europa y el

resto del mundo. Además, puede filtrar notificaciones por categoría de producto, país o palabras clave. El desarrollo de un servicio así podría proporcionarles a los miembros de la CCB mayor conocimiento sobre oportunidades de contratación pública y complementar de manera útil las funcionalidades de búsqueda del sistema nacional de contratación electrónica, SECOP II.

Más allá de tales esfuerzos, la participación activa de la CCB en los debates sobre reformas de contratación pública, de forma directa o a través de Confecámaras, garantizaría que se reflejaran y debatieran las perspectivas del sector privado durante la elaboración de nuevas legislaciones.

Si bien en Colombia no se prevén las consultas formales con las cámaras de comercio sobre reformas legislativas sobre contratación, como es el caso de Alemania (ver Cuadro 1.4), la CCB podría fortalecer su papel de incidencia durante el debate público de las reformas.

Cuadro 1.4: Participación de las cámaras de comercio alemanas en la reforma sobre contratación

El mecanismo de cascada (*Kaskadensystem*) es un principio fundamental del sistema alemán de contratación pública que describe un marco normativo de tres etapas. La ley primaria de contratación, la Ley de Restricciones de la Competencia (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung*, GWB), se complementa, entre otras leyes específicas, con una ley secundaria general, la Ordenanza sobre la Adjudicación de Contratos Públicos (*Vergabeverordnung*, VgV). Estas disposiciones se detallan en la normativa sobre bienes y servicios de tercer nivel (*Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen*, VOL) y obras públicas (*Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen*, VOB).

El derecho terciario ha creado comités de contratación pública para la licitación de bienes y servicios, y la normativa sobre la contratación (DVAL) y de licitaciones para la construcción (DVA). Ambos comités se encargan de la revisión y modificación de la normativa sobre la contratación pública en el tercer nivel.

La composición de los comités tiene por objeto reflejar las inquietudes del sector privado. Entre los miembros del comité se encuentran representantes del sector público (ministerios federales y estatales, asociaciones municipales) y el sector privado, incluidos representantes de la cámara de comercio y de los sindicatos.

Los comités realizan una asamblea general anual, pero los miembros pueden solicitar debates adicionales. Durante estas reuniones, ellos votan sobre las modificaciones a la normativa de tercer nivel. Los comités de contratación pública también pueden conformar subgrupos para abordar asuntos específicos.

Fuente: Basado en la Comisión Europea (2016), *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Germany Country Profile* y Deutscher Bundestag (2016), *Reform der Struktur des Vergaberechts*, www.bundestag.de/blob/407490/d8266240294e7269511a8c2b5b2e070e/wd-7-015-15-pdf-data.pdf

1.2.2. La CCB podría aprovechar los esfuerzos recientes y fortalecer su oferta de capacitación para favorecer un sistema de contratación pública eficiente

La capacitación proporcionada a los miembros es el común denominador de las actividades habituales de las cámaras de comercio en todo el mundo. En efecto, la capacitación sobre una diversidad de temas procura aumentar las competencias y habilidades de los beneficiarios y, de esta manera, apoyar su desarrollo. La capacitación aplicada a empresas puede realizarse a través de talleres, seminarios o conferencias para aumentar su atractivo o fortalecer su competitividad. Las cámaras de comercio a menudo ofrecen un portafolio de capacitaciones para el apoyo y desarrollo adicional de la competitividad de sus empresarios.

La CCB ofrece una gama completa de cursos de capacitación, incluidos más de 200 cursos sobre una diversidad de temas, de los cuales cerca del 90% son gratuitos. Un poco más del 50% de los cursos emplea un formato de taller, aunque también se usan otros formatos (Tabla 1.2).

Tabla 1.2: lista de actividades de desarrollo de capacidades facilitadas por la CCB en el 2016

	Información	Capacitación	Evaluación	Contactos	Total
Estrategia empresarial	14	39	19	0	72
Innovación	2	16	6	0	24
Mercadeo y ventas	4	20	4	6	34
Producción y calidad	4	24	4	0	32
Finanzas y financiación	2	10	3	3	18
Internacionalización	0	22	2	0	24
Transversal	0	0	3	0	3
Total	26	131	41	9	207

Fuente: Información suministrada por la CCB.

Desde 2008, el portafolio de capacitaciones de la CCB ha ofrecido diversas oportunidades a las empresas para aumentar su conocimiento y capacidad en distintos campos, incluido el conocimiento general sobre la contratación pública. Recientemente, la CCB ha decidido dedicar un mayor esfuerzo a este aspecto y ha desarrollado cursos de capacitación especializada sobre contratación pública.

A finales del 2017, la CCB ofreció distintas actividades de desarrollo de capacidades para el sector privado. Un curso introductorio de dos días en septiembre les proporcionó a los proveedores conocimientos generales sobre el sistema de contratación pública y las condiciones necesarias para participar en licitaciones públicas. Este curso se complementó con otro módulo de capacitación a distancia sobre información adicional de la legislación en materia de contratación pública y requisitos relacionados con la ejecución de contratos.

Además de las sesiones de capacitación realizadas en alianza con universidades como la Universidad Externado de Colombia, la CCB ha desarrollado un diplomado más completo sobre la contratación pública estratégica, aprovechando los conocimientos especializados de la CCE. El diplomado, impartido en 80 horas, debería proporcionar a los participantes amplios conocimientos sobre distintos pilares de la contratación pública estratégica; desde la selección

y planificación estratégica hasta la gestión de contratos. Este curso está dirigido a miembros del sector privado y funcionarios de contratación pública.

Esta iniciativa, que combina la red empresarial de la CCB y los conocimientos especializados de los profesionales de la contratación de la CCE, ofrece conocimientos sobre los principios más importantes de la contratación pública, y podría resultar útil para aumentar aún más la competencia en las licitaciones públicas. De hecho, según los datos generados por SECOP II, el sistema nacional de contratación electrónica, en promedio el 20% de los oferentes participantes en licitaciones no reúnen los requisitos para una evaluación integral de sus propuestas porque no cumplen los requisitos técnicos o administrativos. Profundizar el conocimiento de los oferentes sobre las dificultades habituales en las licitaciones públicas podría tener un impacto positivo en la proporción de los oferentes que compiten.

Este programa de capacitación podría requerir un desarrollo adicional antes de que les pueda proporcionar a sus miembros un conocimiento completo de las distintas dimensiones de la contratación pública y por ende aumente sus oportunidades de obtener contratos públicos. El Cuadro 1.5 presenta un ejemplo de un diplomado desarrollado por la Cámara de Comercio de Perú.

Cuadro 1.5: Capacitación sobre contratación pública en la Cámara de Comercio de Perú

La Cámara de Comercio Nacional de Perú ofrece un diplomado en contratación pública que incluye los siguientes módulos:

- Disposiciones generales
- Fase previa a la licitación
- Métodos de contratación
- Solución de conflictos durante la fase de adjudicación
- Ejecución de contratos
- Solución de controversias durante la ejecución de contratos
- Mecanismos para la resolución de conflictos
- Código de Ética y consejo de ética
- Registros

Este diplomado incluye 350 horas de cátedra impartidas a través de un programa de aprendizaje a distancia. La Cámara envía por correo electrónico el material de capacitación, junto con una evaluación final cronometrada, que debe ser reenviada a la Cámara. Al final del programa, los participantes que aprueben reciben un diploma oficial.

Fuente: Adaptado de <http://camaranacional.org.pe/contrataciones-del-estado>.

Además del diplomado que proporciona información completa sobre las distintas fases del ciclo de la contratación pública, la CCB podría seguir desarrollando los cursos de capacitación de orientación empresarial. En otros países, las cámaras de comercio están implementando capacitaciones sobre contratación pública diseñadas desde la perspectiva del proveedor. Por ejemplo, la Cámara de Comercio e Industria de Londres ha desarrollado una clase magistral de un día sobre presentación de ofertas ganadoras, en la cual los participantes aprenden estrategias

para el desarrollo de propuestas que no solo respondan a los requisitos de la licitación, sino que maximicen sus oportunidades de adjudicación de contratos públicos (Cámara de Comercio e Industria de Londres, 2017). La CCB podría aprovechar su filial, Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio, Uniempresarial, para desarrollar y ofrecer tales cursos.

Considerando su aporte a la economía colombiana (99,6%), y específicamente en la Bogotá - Región, la CCB también podría ofrecerles a las PYME apoyo personalizado sobre contratación pública. Las entrevistas durante la misión de investigativa confirmaron que muchas PYME tienen dificultades para entender y aplicar la legislación de contratación pública. En efecto, el apoyo personalizado a las PYME sobre contratación pública ha sido identificado desde hace mucho como una medida eficaz para aumentar su participación en licitaciones públicas (OCDE, 2014). Para lograr este objetivo, la Cámara de Comercio de Dublín desarrolló una guía práctica sobre mejores prácticas, a fin de promover la participación de las PYME en licitaciones públicas (Cámara de Comercio de Dublín, 2013). La CCB podría aprovechar este tipo de ejercicio y desarrollar una guía similar para garantizar que las PYME en Colombia obtengan todos los medios para acceder a las licitaciones públicas. A través de la Vicepresidencia de Fortalecimiento Empresarial, la CCB podría presentar de forma más extensa la contratación pública como área clave de desarrollo para que las empresas se conviertan en proveedores del sector público.

1.3. Propuestas de acción

La Cámara de Comercio de Bogotá tiene grandes oportunidades para fortalecer su papel en el sistema de contratación pública colombiana y contribuir de forma más amplia a la divulgación eficaz de las políticas públicas.

A tal fin, la CCB podría considerar las siguientes propuestas:

- Ampliar aún más su papel de incidencia para determinar las políticas públicas nacionales. Esto puede lograrse mediante la participación activa en debates públicos sobre reformas legales, bien sea de forma directa o a través de la red nacional de cámaras de comercio.
- Garantizar una alineación más estrecha entre sus actividades y las iniciativas nacionales para reforzar su implementación eficaz. Esto es posible, por ejemplo, teniendo en cuenta las políticas e iniciativas nacionales en el diseño del portafolio de capacitaciones.
- Aumentar la coordinación con las partes interesadas en la contratación pública para fortalecer la eficiencia del sistema de contratación pública en Colombia. La CCB podría lograr este objetivo si trabaja por la integración directa de la información de proveedores potenciales en el RUP con el sistema nacional de contratación electrónica.
- Desarrollar cursos de capacitación especializados adicionales a fin de aumentar el conocimiento sobre contratación pública en el sector privado para las empresas de cualquier tamaño. Esto podría lograrse mediante el desarrollo de programas que ayuden a las empresas a obtener contratos públicos, como un medio para promover su crecimiento económico.

1.4. Referencias

- CCB (2017), *Caracterización de la Economía Bogotana*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, www.ccb.org.co/content/download/25319/499202/version/1/file/20170227%20La%20economia%20bogotana.pdf (consultado por última vez el 30 de agosto de 2017).
- Departamento Nacional de Planeación (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Deutscher Bundestag (2016), *Reform der Struktur des Vergaberechts* [Reforma de la estructura de la ley de contratación pública], Deutscher Bundestag, Berlín, www.bundestag.de/blob/407490/d8266240294e7269511a8c2b5b2e070e/wd-7-015-15-pdf-data.pdf (consultado por última vez el 30 de agosto de 2017).
- Cámara de Comercio de Dublín (2013), *Are Tenders on your Radar? Promoting SME Participation in Public Contracts, Best Practice Guide*, <http://ogp.gov.ie/are-tenders-on-your-radar-promoting-sme-participation-in-public-contracts> (consultado por última vez el 23 de agosto de 2017).
- Comisión Europea (2016), *Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU, Germany Country Profile*, Comisión Europea, Bruselas, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf. (consultado por última vez el 23 de agosto de 2017)
- Freeman, J. (2000), “The private role in public governance”, *New York University Law Review*, Vol. 75/3.
- Cámara de Comercio e Industria de Londres (2017), Clase magistral sobre presentación de ofertas ganadoras, www.londonchamber.co.uk/lcc_public/article.asp?aid=62.
- OCDE (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en.
- OCDE (2016a), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.
- OCDE (2016b), “Driving efficiency through e-procurement: KONEPS”, en *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-5-en>.
- OCDE (2015a), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2015b), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-en
- OCDE (2015c), “Reducing administrative burdens in Hungary”, en *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-6-en>.
- OCDE (2014), *Italy: Key Issues and Policies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213951-en>.
- Pilgrim, M. y R. Meier (1995), *National Chambers of Commerce, A Primer on the Organisation and Role of Chamber Systems*, Centre for International Private Enterprise.

Capítulo 2. Avanzar hacia la digitalización del proceso de contratación de la CCB

Este capítulo aborda el uso de diversas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sistema de contratación de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y analiza especialmente el nivel de digitalización de los procesos de contratación. Reconociendo los diversos beneficios de un sistema de contratación electrónica, en el capítulo se realizan sugerencias de uso de las TIC por parte de la CCB para sacar mayor provecho de sus beneficios.

Los datos estadísticos sobre Israel han sido suministrados por y son responsabilidad de las correspondientes autoridades israelíes. El uso de estos datos por parte de la OCDE se entenderá sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes de la Ribera Occidental, conforme a las disposiciones del derecho internacional.

2.1. Introducción

La contratación electrónica se refiere al uso de tecnologías digitales para reemplazar o rediseñar los procedimientos de contratación basados en papel. Es una herramienta eficaz para mejorar los procedimientos administrativos y contribuye a los principios más importantes que rigen la contratación. La implementación de un sistema sólido de contratación electrónica aumenta la transparencia de los procesos de contratación pública, facilitando el acceso a las convocatorias públicas y permitiendo la divulgación oportuna de la información a diversas partes interesadas. Esta información facilita la participación de más proveedores, especialmente de las PYME, en los procesos de contratación mediante un mejor acceso al mercado y reducciones en costos de mercadeo y transacciones. Una mayor competencia ayuda a la entidad de contratación a identificar mejores términos y condiciones para la compra, y produce una economía superior. Los sistemas de contratación electrónica también proporcionan mejor trazabilidad de la información y más transparencia en todo el proceso, lo cual a su vez realza la integridad y la responsabilidad de los actores y el sistema.

Consciente de los diversos beneficios potenciales del aprovechamiento de las tecnologías digitales como apoyo a la innovación de la contratación electrónica en todo el ciclo de contratación, la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (en adelante, la “Recomendación de la OCDE”) insta a los empresarios a usar los desarrollos recientes de la tecnología digital y a buscar herramientas avanzadas de contratación electrónica. El uso de la contratación electrónica también está estrechamente ligado con, y contribuye a la promoción de otros de los principios más importantes de la contratación destacados en la Recomendación de la OCDE (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1: Principales vínculos entre la contratación electrónica y otros principios de la Recomendación de la OCDE

- *Transparencia*: los sistemas de contratación electrónica limitan la interacción directa entre los funcionarios y los proveedores potenciales.
- *Integridad*: las herramientas de contratación electrónica facilitan el acceso a las licitaciones públicas y mejoran la transparencia de los procesos de contratación pública, así como la responsabilidad de los funcionarios de contratación, lo cual contribuye a mitigar los riesgos de corrupción inherentes a los procesos de contratación.
- *Acceso*: los sistemas de contratación electrónica garantizan el acceso a las licitaciones públicas y aumentan la competencia.
- *Balance*: la eficacia de la contratación para alcanzar los objetivos secundarios de la política se puede medir a través de sistemas de contratación electrónica.
- *Participación*: el uso de sistemas de contratación electrónica puede contribuir a la comunicación eficaz con proveedores, asociaciones empresariales y otras partes interesadas pertinentes, así como a una información eficaz.
- *Eficiencia*: las herramientas de contratación electrónica simplifican los procesos de adjudicación y gestión de contratos, y promueven la reducción de costos.

Cuadro 2.1: Principales vínculos entre la contratación electrónica y otros principios de la Recomendación de la OCDE (Continuación)

- *Capacidad*: La fuerza laboral de la contratación pública y los posibles oferentes y proveedores deben saber cómo usar los sistemas y herramientas de contratación electrónica.
- *Evaluación*: los sistemas de contratación electrónica contribuyen a la evaluación de los resultados de los procesos de contratación mediante la recopilación de información consistente, actualizada y confiable, y el uso de datos de contrataciones anteriores.

Fuente: OCDE (sin fecha), “*OECD Public Procurement Toolbox*”, página web, (consultado el 30 de agosto de 2017).

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) apoya el uso de las tecnologías digitales, tal como lo establece en su Estatuto de Contratación. Además, la utilización de las tecnologías digitales como apoyo al sistema de contratación electrónica contribuye a sus objetivos institucionales, en particular, a promover el acceso fácil de los empresarios a todos los servicios en cualquier momento o lugar.

En este contexto, el capítulo examina diversas tecnologías de información y comunicación, y los mecanismos electrónicos utilizados como apoyo a su sistema de contratación. También analiza cómo la CCB se podría beneficiar de una mayor digitalización de su sistema de contratación, y de la adopción de otras herramientas electrónicas para apoyar su sistema de contratación.

2.2. Publicación de la información de contratación en el sitio web de la CCB

El uso de las TIC en los sistemas de contratación facilita la divulgación oportuna de la información de contratación a una gran variedad de partes interesadas. En efecto, la implementación de sistemas de contratación electrónica por parte de Gobiernos y entidades privadas se enfoca principalmente en aumentar la transparencia del sistema de contratación.

La CCB usa su sitio web¹ para publicar información de contratación y anunciar convocatorias públicas. El enlace a la página web correspondiente aparece en la parte inferior de la página de inicio bajo el título de “*Proveedores*”. Esta página web proporciona tres enlaces principales sobre tres temas: registro de proveedores, convocatorias en curso, y convocatorias anteriores para proveedores y contratistas potenciales. También cuenta con una barra lateral que contiene enlaces a documentos importantes, que hacia finales de 2017 incluía:

- Plan Anual de Adquisiciones 2017
- Formato de inscripción de proveedores, disponible en español e inglés
- Código de Ética y Buen Gobierno de la CCB, disponible en español e inglés
- Estatuto de Contratación de la Cámara de Comercio, disponible en español e inglés

2.2.1. Mejorar la presentación en línea de la información de contratación en la página web de la CCB

La página web actual sirve principalmente para ofrecer información clave a los proveedores y contratistas potenciales sobre el sistema de contratación de la CCB, a fin de facilitar su participación y acceso a las oportunidades de contratación. En especial, ofrece información sobre el marco regulador de la CCB, el procedimiento relacionado con la inscripción en el Registro de Proveedores y las convocatorias públicas anteriores y actuales.

La información sobre el marco regulador del sistema de contratación de la CCB no está del todo completa. Actualmente, el sitio web solo dispone del Estatuto de Contratación y del Código de Ética y Buen Gobierno. El Estatuto de Contratación establece los elementos fundamentales del sistema de contratación de la CCB, pero no especifica su aplicación práctica. Difundir el marco regulador aplicable a tal sistema de contratación con sencillez y claridad ayudaría a los proveedores a entender mejor el sistema y obtener la información necesaria para participar en oportunidades de contratación.

En este sentido, la CCB podría considerar la publicación de las disposiciones y normas aplicables a su sistema de contratación, entre otras, aquellas incluidas en el manual de procedimientos de contratación y otras directrices de la CCB. Esto no implica necesariamente agregar más documentos a la lista actual desplegada en la página principal de contratación, pues esto podría dificultar la navegación y recopilación de la información que los usuarios desean. Si bien la opción de descargar archivos es importante, la página web debe indicar claramente cómo y dónde los proveedores pueden consultar la información. Una opción podría ser la de incluir una página web adicional que explique con palabras sencillas los distintos procesos de contratación empleados y las acciones que se deben realizar en cada etapa. Tal comunicación activa con los proveedores ayudaría a la CCB a mejorar el entendimiento mutuo del sistema de contratación y su operación.

Como ejemplo adicional, la página sobre convocatorias en curso presenta el objeto de cada contrato. Mediante un clic en los enlaces asociados a estas convocatorias, se dirige al usuario a una página con información clave y enlaces para descargar los documentos de convocatoria. Se visualiza la siguiente información: objeto de la convocatoria; fecha de publicación de la convocatoria; fecha límite de envío de preguntas de aclaración; fecha límite de recepción de ofertas; área que realiza la solicitud, e información sobre la persona de contacto en la CCB. Si su objetivo principal es aumentar la competencia mediante la promoción de la participación entre los proveedores, estas páginas web deben transmitir de mejor forma las necesidades de la CCB a los proveedores y contratistas potenciales, así como la información, para facilitar su participación en las oportunidades de contratación. Por ejemplo, podría incluir información adicional clave en la página sobre convocatorias actuales de convocatoria, tales como la categoría de los bienes y servicios solicitados, y visualizar de manera más prominente el plazo para la presentación de ofertas. La CCB podría también reconsiderar la estructura de estas páginas web con el fin de reorganizar la información para reflejar mejor sus objetivos. Podrían hacerse las mismas consideraciones para la página sobre convocatorias anteriores. Actualmente, la página principal de convocatorias anteriores muestra las convocatorias efectuadas en el 2017 y convocatorias más antiguas organizadas por año (también se puede consultar información sobre 2015 y 2016). Este modo de navegación no es de fácil manejo, salvo que las partes interesadas tengan información sobre una convocatoria específica. Se

podría mejorar mediante la adición de funcionalidades de búsqueda sobre convocatorias anteriores y actuales para que los usuarios puedan buscar al menos por categoría de producto.

2.2.2. Aumentar la transparencia de los procesos de contratación mediante la publicación y divulgación de más información

Un nivel adecuado de transparencia es fundamental para el buen funcionamiento de un sistema de contratación, y ha constituido el eje de muchas reformas de contratación pública de muchos países de la OCDE: “los esfuerzos de reforma se han centrado especialmente en garantizar un nivel adecuado de transparencia que no afecte la eficacia de la contratación pública (OCDE, 2013)”. Tales reformas se han centrado principalmente en la publicación y divulgación de información de contratación pública a través de sistemas de contratación electrónica. Para una entidad como la CCB, que no es una entidad pública pero que sí que está financiada principalmente con recursos públicos, aumentar la transparencia tiene trascendencia en tanto que es un mecanismo de rendición de cuentas sobre el dinero de los contribuyentes destinado a la contratación.

La CCB usa su sitio web para publicar y divulgar información clave de contratación entre sus proveedores y contratistas potenciales, como se mencionó anteriormente. La actual página web de contratación de la CCB tiene enlaces con convocatorias actuales de licitación, así como convocatorias anteriores. No obstante, solo los procesos que se llevan a cabo mediante convocatorias públicas han sido publicados en el sitio web. Se publicaron 20 convocatorias públicas en el 2014, 46 en 2015 y 18 en 2016. Estas representan alrededor del 1% de todos los procedimientos de contratación de la CCB (ver Figura 7.3: Proporción de cada tipo de procedimiento de contratación, en términos de cantidad y valor). Si bien representan cerca de 20% del valor, las convocatorias públicas no proporcionan una imagen completa sobre los procesos que la CCB lleva a cabo. Estos contratos de gran valor representan una parte significativa del gasto en contratación de la CCB puesto que tienen mayores beneficios esperados mediante publicidad abierta. No obstante, los proveedores potenciales que no están inscritos en el Registro de Proveedores, o los proveedores inscritos que no han sido contactados en caso de convocatorias privadas no pueden obtener ninguna información sobre los procesos de contratación de la CCB, salvo las convocatorias públicas disponibles en su sitio web.

La publicación de información sobre procesos de contratación diferentes de las convocatorias públicas podría mejorar la transparencia del sistema de contratación de la CCB, así como su relación con los proveedores, y el acceso de estos últimos a sus oportunidades de contratación. Sin embargo, la publicación del mismo nivel de información sobre otros procesos podría generar una carga administrativa excesiva, sin producir ganancias en eficiencia y eficacia proporcionales a la carga. Aun así, proporcionarles a los proveedores una imagen completa sobre las oportunidades de contratación ofrecidas por la CCB podría atraer a proveedores más competentes con mejores ofertas. Esta información podría ser publicada en el sitio web para ayudar a cualquier parte interesada a comprender el funcionamiento general del sistema de contratación de la CCB. Facilitar la disponibilidad de información sobre los contratos ofrecidos por categoría de producto, método de contratación y año podría ayudar a la CCB a atraer más proveedores, identificar mejores términos y condiciones de compras, y posibilitar que la Cámara rinda cuentas sobre sus actividades de contratación.

Las actividades de contratación de la CCB financiadas con recursos públicos deben ser publicadas en SECOP, especialmente las convocatorias públicas (en caso de convocatorias competitivas) y los contratos. La información sobre estos procesos no es publicada en el sitio web de la CCB, salvo en el caso de las convocatorias públicas. En efecto, estas actividades financiadas con recursos públicos están sujetas a un marco regulador adicional: la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, o Ley 1712 de 2014. En este sentido, la publicación de información clave sobre estos procesos en su sitio web podría ayudarle a proporcionarles a las partes interesadas información más completa sobre sus actividades de contratación. El sitio web podría incluir, como mínimo, enlaces a información sobre estos procesos.

2.2.3. Mejorar el Plan Anual de Adquisiciones para comunicar de una mejor forma las necesidades de contratación de la CCB

La presentación de la información sobre próximas oportunidades de contratación debe reflejar los objetivos de comunicación de una entidad. Por una parte, un programa anual de contratación ayuda a una entidad contratante a planificar las actividades de contratación para el año siguiente, y organizar y controlar su gasto de una manera más estructurada y predecible. Por otra parte, tal información es crucial para que los proveedores permanezcan al tanto de las próximas oportunidades de contratación, a fin de planificar y prepararse para las mismas. Tal información facilitaría la participación de proveedores en las actividades de contratación de la CCB, aumentando así la eficiencia de tales actividades al permitir términos y condiciones de compra más competitivos.

La CCB publica su Plan Anual de Adquisiciones en la página web de contratación. Actualmente, el plan del año 2017 se encuentra disponible junto con otros documentos. No obstante, el Plan Anual de Adquisiciones de 2017 estuvo disponible hasta marzo. La publicación tardía del plan afecta directamente la capacidad de los proveedores y contratistas potenciales de informarse y planificar con tiempo su participación en las oportunidades de contratación de la CCB. Este cronograma podría definirse junto con otros (ver Capítulo 7.). La CCB podría considerar la publicación de una versión preliminar del Plan Anual de Adquisiciones al comienzo del año o antes, y posteriormente, finalizar este borrador tras la validación del presupuesto.

El Plan Anual de Adquisiciones de la CCB se publica en su sitio web en formato de archivo de Microsoft Excel con la siguiente información: categoría de producto o servicio, área solicitante y cantidad. Solo cinco categorías de producto o servicio se identifican en el archivo: consultoría, capacitación, servicios administrativos y de infraestructura, servicios de comunicación, y tecnologías de la información y la comunicación. Si el principal objetivo de la CCB en el plan es informar a los proveedores sobre oportunidades de contratación, la información que aparece en el archivo actual no es suficiente para comunicar sus necesidades de forma eficaz.

La versión interna del Plan Anual de Adquisiciones contiene más información detallada sobre las futuras necesidades de cada área, incluidos números de órdenes del presupuesto, valor estimado de cada contratación, categorías de productos y servicios, acuerdos marco relacionados, etc. No obstante, la información en la versión del plan para el público es muy reducida y general. Por ejemplo, la agrupación actual de necesidades de contratación por

categoría de producto o servicio se define en términos tan amplios que los proveedores no pueden comprender el producto o servicio exacto que se adquirirá. Si bien la cantidad necesaria se establece en el Plan Anual de Adquisiciones, esta información no es del todo útil sin datos adicionales sobre las necesidades concretas de cada área solicitante. Además, el plan no proporciona información sobre el plazo de la convocatoria. En este sentido, la CCB podría reconsiderar la magnitud de la información transmitida a posibles proveedores y otras partes interesadas en el Plan Anual de Adquisiciones. En particular, podría considerar agregar la siguiente información: descripciones más precisas de las necesidades del área solicitante, el tamaño aproximado del contrato o la duración del servicio, y una indicación del plazo de la convocatoria. La lista del Plan Anual de Adquisiciones del sistema de información sobre contratación del Gobierno australiano, AusTender, es ilustrativa al respecto (ver Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2: Lista del Plan Anual de Adquisiciones del Gobierno australiano

AusTender, el sistema de información de contratación del Gobierno australiano, les proporciona a los proveedores un punto de acceso central de oportunidades empresariales, disponible al público, así como contrataciones planificadas y anunciadas por el Gobierno australiano.

Los proveedores pueden explorar los Planes Anuales de Adquisiciones por agencia o buscar contrataciones por palabra clave, categoría o fecha de acercamiento al mercado o agencia. Por ejemplo: si un proveedor vende equipos de oficina, este puede filtrar licitaciones por esta categoría y luego explorar las contrataciones planificadas en todas las instancias gubernamentales. Los proveedores también pueden agregar contrataciones de su interés a su “lista de observación” con el fin de recibir actualizaciones y notificaciones.

Fuente: <https://www.tenders.gov.au/?event=public.APP.list>

2.3. Digitalización del ciclo completo de la contratación en la CCB

Los países de la OCDE, así como los países no miembros, han desarrollado e implementado sistemas de contratación electrónica, en reconocimiento de sus beneficios. Notablemente la implementación de sistemas de contratación electrónica puede simplificar la manera como se lleva a cabo la contratación, reducir el desperdicio y conseguir mejores resultados de contratación (Comisión Europea, ND). Los sistemas establecidos tienen distintas funcionalidades que incluyen las fases previas a la convocatoria, la convocatoria y de gestión de contratos. En los países de la OCDE, los sistemas de contratación electrónica se utilizan en mayor medida para publicar y almacenar información de contratación, anunciar convocatorias, suministrar documentos de la convocatoria e informar sobre adjudicaciones de contratos. Si bien el desarrollo inicial se ha enfocado en aumentar la transparencia de los sistemas de contratación, cada vez se usa más la contratación electrónica para mejorar la eficiencia mediante la reducción de costos administrativos y de transacción. En particular, la presentación electrónica de las ofertas para el sector público cuenta con el respaldo de los sistemas de contratación electrónica de casi dos tercios de los países de la OCDE (Tabla 2.1). Las entidades

privadas también emplean sistemas de contratación electrónica para la publicación de información, a fin de aprovechar las ventajas de la eficiencia.

Tabla 2.1: Funcionalidades de contratación electrónica

	Anuncio de licitaciones	Suministro de documentación de licitaciones	Presentación electrónica de ofertas	Subastas inversas electrónicas	Notificaciones de adjudicación	Presentación electrónica de facturas	Catálogo en línea
Australia	●	●	●	○	●	○	○
Austria	●◆	●◆	●◆	◆	●	●	◆
Bélgica	●	●	●	●	●	◆	●
Canadá	●	●	○	○	●	◆	◆
Chile	●	●	●	○	●	○	●
Dinamarca	●◆	◆	●◆	◆	●◆	●◆	○
Estonia	●◆	●◆	●	●	●	◆	○
Finlandia	●	●	●	●	●	●	◆
Alemania	●◆	●◆	●◆	○	●◆	○	○
Grecia	●	●	●	●	●	○	○
Hungría	●	●	○	○	●	○	○
Islandia	●	●	○	○	●	●	○
Irlanda	●	●	●	○	●	○	○
Israel	●◆	●◆	○	●	●	●	○
Italia	●◆	●◆	●◆	◆	●◆	●	●
Japón	●◆	●◆	●◆	○	●◆	●◆	●◆
Corea	●	●	●	○	●	●	●
Letonia	●◆	●◆	●	○	●◆	○	○
México	●	●	●	●	●	○	○
Países Bajos	●	●	●	○	●	○	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	◆	●
Noruega	●	●	◆	○	●	◆	◆
Polonia	●	◆	○	●	●	○	●
Portugal	●	●	●	●	●	○	●
Eslovaquia	●	●	●	●	●	○	○
Eslovenia	●	●	○	●	●	●	●
España	●	●	●	○	●	●	●
Suecia	◆	◆	◆	◆	◆	◆	○
Turquía	●	●	●	○	●	○	○
Reino Unido	●	◆	◆	◆	●	◆	◆
Total de la OCDE							
● En un sistema central de contratación electrónica nacional	29	26	21	11	29	10	11
◆ Solo en sistemas de contratación electrónica de algunas entidades de contratación específicas	1	4	3	5	1	7	5
○ No	0	0	6	14	0	13	14

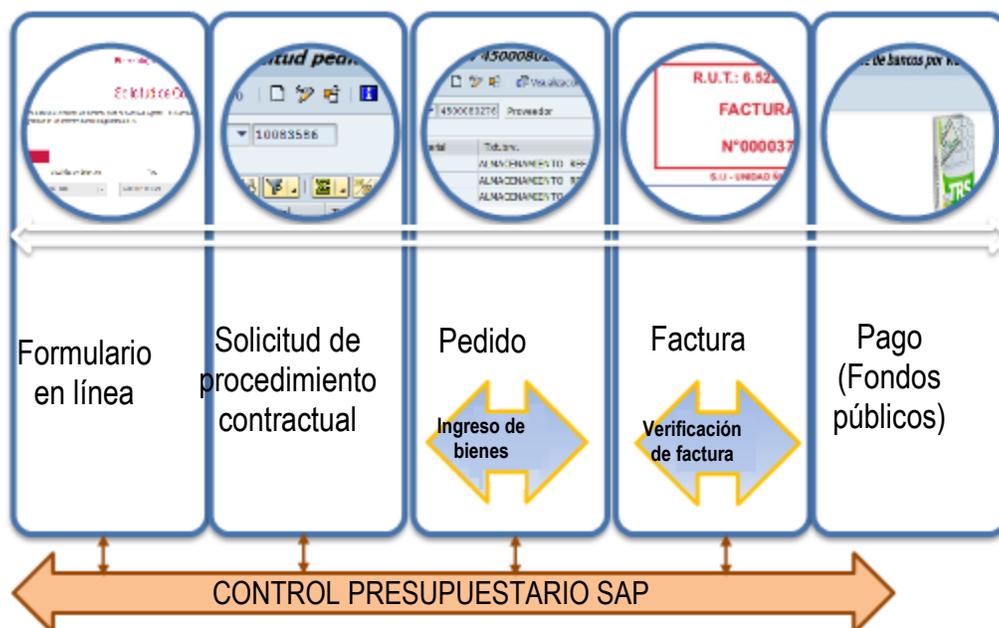
Fuente: OCDE (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

2.3.1. Promover que las TIC actuales estén cada vez más orientadas a los procesos de contratación

La CCB usa un sistema de planificación de recursos empresariales (ERP, por sus siglas en inglés) llamado SAP como apoyo a sus procesos internos. El sistema de ERP se enfoca en la gestión del presupuesto que está integrado con el proceso de contratación. Esto le permite a la CCB controlar y hacer seguimiento del presupuesto, los proveedores potenciales (a través de una base de datos) y las solicitudes de contratación y aprobación de las partes involucradas en la contratación (por ejemplo, Ordenadores de gasto, contratos y su ejecución, incluidos entregables, facturación y pagos).

El uso del sistema de ERP para los procesos de contratación apoya la gestión sistemática y eficiente de contratos, especialmente durante la creación, ejecución y monitoreo. Su objetivo es maximizar el desempeño financiero y operativo, y minimizar los riesgos asociados, por medio del control automático del presupuesto. Las áreas solicitantes realizan solicitudes de contratación diligenciando un formulario virtual en la intranet de la CCB. Este formulario está incorporado al sistema de ERP y permite la consolidación de las transacciones presupuestarias durante los ciclos de contratación.

Figura 2.1: proceso de contratación de la CCB asistido por el sistema de ERP



Fuente: Información suministrada por la CCB.

El sistema de ERP también se encuentra integrado con otros sistemas que forman parte del proceso de contratación, tales como el sistema de gestión de documentos (*Royal Image*), una aplicación de gestión de riesgos para la consulta de listas restrictivas (*Risk Consulting*) y el sistema de registro público (SIREP), entre otros.

El sistema de ERP de la CCB apoya sus actividades de contratación, pero con algunas limitaciones, y no está diseñado en torno a procesos de contratación. En su lugar, los sistemas de ERP están orientados a procesos del negocio y realizan el seguimiento de recursos y compromisos mediante bases de datos comunes de gastos. Si se les compara con soluciones personalizadas de contratación electrónica, los sistemas de ERP a menudo carecen de portales personalizados para proveedores, alojamiento de catálogos y compras, ofertas electrónicas y acceso abierto e ilimitado de los proveedores a catálogos, cuentas e informes (NASPO, 2013). Si bien el sistema de ERP de la CCB cuenta con ciertas funciones de creación de informes, aquellas se limitan a las operaciones básicas. Por ejemplo: como sistema de gestión de recursos, no permite la acumulación automática de gastos por categoría de producto, ni el análisis de este.

Durante la misión de determinación de hechos, se indicó que un inconveniente del sistema de ERP era la necesidad de dividir los pedidos (es decir, presentar dos órdenes de compra de los mismos productos o servicios por separado) cuando se utiliza más de una fuente de financiación. Esto surge de la obligación de la CCB de presentar estados financieros independientes según el origen de los fondos, como lo establece el Decreto 4698 de 2005 y una circular única de la Superintendencia de Industria y Comercio. No obstante, tal requerimiento duplica el trabajo y perjudica la eficiencia del sistema. Para abordar este inconveniente, la CCB podría evaluar la posibilidad de desarrollar mecanismos para reducir la duplicación, por lo menos en el ámbito operacional.

Además, los nuevos mecanismos previstos por la CCB para consolidar las necesidades de contratación con sus filiales, incluidos los servicios compartidos (ver Capítulo 3.), hacen mayor hincapié en la necesidad de un entorno de TIC que soporte las relaciones externas no solo con los proveedores, sino con otras entidades, a fin de gestionar procesos de contratación. Conforme con los objetivos organizacionales de las actividades de contratación, la CCB debería pensar en usar más su entorno de TIC para gestionar mejor sus procesos de contratación y las relaciones externas con los proveedores.

2.3.2. Implementar soluciones de contratación electrónica

Como se analizó anteriormente, los sistemas de ERP no soportan las funcionalidades necesarias para una contratación abierta, transparente y accesible. En el caso de la CCB, receptora importante de recursos públicos, la actividad de contratación está sujeta a ciertas formas de rendición pública de cuentas. De conformidad con la Recomendación de la OCDE, la promoción de la transparencia, integridad y responsabilidad son de importancia particular. Los diseños de soluciones de contratación electrónica usados ampliamente por los Gobiernos promueven tales principios. Como lo indica la Tabla 2.1, los sistemas de contratación electrónica en los países de la OCDE se pueden definir como plataformas de información que publican y divulgan la misma durante todo el ciclo de contratación.

Además de facilitar el almacenamiento y la divulgación oportuna de la información sobre la contratación pública, los sistemas de contratación electrónica también se usan cada vez más para mejorar la eficiencia del sistema por medio de la estandarización y automatización de procesos, y ahorros en costos y tiempo administrativo y de transacción. Entre las funcionalidades proporcionadas por los sistemas de contratación pública, la presentación electrónica de ofertas es de especial importancia en términos de eficiencia, puesto que reduce

los costos administrativos y de transacción de forma significativa y permite la recopilación confiable de datos. Esta funcionalidad se emplea a menudo para medir la aceptación de la contratación electrónica.

Algunas de estas funcionalidades que no están soportadas por los sistemas de TI actuales de la CCB están previstas para futuras implementaciones, conforme a las normas de contratación. El artículo 17 del Manual de contratación establece que “la CCB puede, cuando lo estime apropiado, abrir la posibilidad de presentar las ofertas de manera digital, en la invitación a presentar una propuesta. En cualquier caso, se deberá incluir toda la información requerida, así como todos los anexos que sean necesarios. Además, las ofertas deben presentarse en formato PDF o en cualquier otro formato que garantice que los datos y la información incluidos en la propuesta no se puedan alterar”. No obstante, la CCB no permite actualmente la presentación electrónica de ofertas, y en su lugar, estas son enviadas por mail. La comunicación con los proveedores se realiza principalmente a través de mensajes de correo electrónico. Además, la CCB emplea una plataforma electrónica de terceros para las subastas inversas electrónicas, suministrada por Certicámara, una de las filiales de la CCB. En promedio, la CCB realiza cuatro subastas inversas electrónicas por año.

La digitalización posterior del proceso de contratación y la adopción de más funcionalidades de contratación electrónica podrían traer diversos beneficios para la CCB. A tal fin, la CCB podría considerar las siguientes opciones:

En primer lugar, la CCB podría plantearse el desarrollo de un sistema propio de contratación electrónica, personalizado conforme a sus necesidades y estructura. Las nuevas características de contratación electrónica podrían integrarse más fácilmente al sistema de ERP actual, y la CCB podría también recopilar y recuperar los datos necesarios para analizar su desempeño.

El desarrollo de tal sistema ocasionaría una carga financiera importante para la CCB, puesto que el costo total del desarrollo y la implementación sería responsabilidad de la entidad. En Colombia existen 57 cámaras de comercio de distintas magnitudes. No obstante, estas comparten objetivos y funciones similares, lo cual puede ser también el caso de las necesidades de contratación. Con objetivos institucionales similares, la CCB podría tomar la iniciativa de desarrollar un sistema común de contratación electrónica que pueda ser empleado por otras cámaras de comercio, compartiendo así el costo de su desarrollo e implementación. La CCB podría liderar esta iniciativa teniendo en cuenta la magnitud de su contratación. Otra posibilidad es desarrollar el sistema a través de Confecámaras, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. En ambas situaciones, el desarrollo de la contratación electrónica con la colaboración de otras cámaras de comercio permitiría compartir costos, experiencia y conocimientos especializados.

Otra opción sería usar el sistema de contratación electrónica de Colombia, SECOP (ver Cuadro 2.3). La CCB se define como “una entidad privada, sin ánimo de lucro, que busca construir una Bogotá - Región sostenible a largo plazo, promoviendo el aumento de la prosperidad de sus habitantes a partir de servicios que apoyen las capacidades empresariales y mejoren el entorno para los negocios con incidencia en las políticas públicas”. Para cumplir con su misión, una parte considerable del presupuesto de la CCB se financia con recursos públicos. En el 2016, esto representó 76% del presupuesto total. Conforme a la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014, la CCB está obligada a informar a la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia

Compra Eficiente (CCE), sobre contratos celebrados con recursos públicos a través de una publicación en la plataforma del SECOP.² Los procesos de contratación pública de la CCB publicados en el SECOP representaron el 46% de todos los procesos en términos de cantidad en el 2015, y el 57% en el 2016. Además, la CCB debe presentarle cuentas a la Contraloría General de la República a través de la plataforma del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI).

Cuadro 2.3: La contratación electrónica en Colombia

Colombia aprobó una ley en 2007 que declaraba obligatoria para toda entidad de contratación la divulgación de la documentación relacionada, por medio de un sistema electrónico en línea, denominado “Sistema Electrónico de Contratación Pública” (SECOP). Así pues, los proveedores interesados pueden revisar en línea las oportunidades de negocio, promoviendo la competencia en los procesos de licitación.

En 2015, Colombia Compra Eficiente lanzó SECOP II, una plataforma de contratación electrónica totalmente transaccional, concebida como un desarrollo adicional de SECOP I. En esta plataforma, los proveedores crean un perfil y reciben actualizaciones sobre nuevas oportunidades de negocio. La interacción con las agencias de contratación se realiza por medio de la plataforma; las ofertas se presentan sin soporte en papel y los datos se divulgan en tiempo real a cualquier parte interesada. Los módulos de publicación de los Planes Anuales de Adquisiciones y gestión de contratos también han sido incluidos. SECOP II mejora la eficiencia general al aumentar la competencia, y reduce los costos de transacción asociados con los procesos de contratación. Además, está vinculada al sistema presupuestario del Gobierno central.

SECOP II se encuentra disponible en: www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-ii.

Fuente: Información proporcionada por Colombia Compra Eficiente.

SECOP se desarrolló para aprovechar los beneficios de la transparencia y eficiencia de los sistemas de contratación electrónica. Colombia Compra Eficiente ha implementado recientemente una plataforma de vanguardia de contratación electrónica, SECOP II. Esta ha sido diseñada para aumentar la disponibilidad electrónica de toda la documentación de contratación, facilitar la comunicación electrónica en todas las etapas del ciclo de contratación, y permitir la presentación electrónica de ofertas. Otra ventaja importante de SECOP II es la automatización y centralización de muchas actividades de recopilación de datos, dejando atrás los procesos manuales que exigen muchos recursos para el reporte de datos, el muestreo y comprobación de inexactitudes, y la generación de los correspondientes informes del sistema. Aunque la CCB no está sujeta al marco de contratación, podría beneficiarse de un mayor uso de esta plataforma de contratación electrónica, bien estructurada, en particular para apoyar las convocatorias electrónicas que no se limiten solo a la publicación de determinada información, como se mencionó anteriormente.

2.3.3. Beneficiarse de un sistema de contratación electrónica a través de la recopilación automatizada de datos estructurados

Un sistema bien estructurado de contratación electrónica permite y facilita la recopilación oportuna de datos claros y confiables. La información estadística sobre la contratación que utiliza estos datos es fundamental para la evaluación de las políticas y el funcionamiento del sistema. La Recomendación de la OCDE, 2015, subraya la importancia de “estimular mejoras en el desempeño mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública, siempre que resulte factible y adecuado”. A tal fin, establece que los países deben “evaluar de un modo periódico y sistemático los resultados del procedimiento de contratación. Los sistemas de contratación pública deberán obtener información coherente, actualizada y confiable, y aprovechar los datos relativos a procedimientos anteriores, en especial los relacionados al precio y a los costos globales, para organizar evaluaciones de nuevas necesidades, ya que son una valiosa fuente de conocimientos con potencial de orientar las decisiones futuras en materia de contratación” (OCDE, 2015).

El sistema actual no permite la recopilación automatizada de datos en formatos estructurados, debido a las restricciones del entorno TIC de la CCB, tal y como se ha analizado en este capítulo. Además, la CCB ha definido únicamente dos indicadores: número de convocatorias desiertas debido al proceso de contratación y tiempo utilizado en responder a las solicitudes. No obstante, como se sugiere en el Capítulo 3, el desarrollo de indicadores adicionales acordes con la estrategia y políticas de la entidad sería fundamental para mejorar el desempeño de su sistema de contratación. Con esto en mente, la CCB podría adoptar desarrollos de contratación electrónica que permitan la recopilación oportuna de datos confiables en un formato estructurado.

Los países de la OCDE utilizan cada vez más los datos generados a través de sistemas de contratación electrónica para evaluar el desempeño de los mismos y comunicarlo a distintas partes interesadas para efectos de monitoreo. La CCB podría hacer un mayor uso de la información de contratación para evaluar su desempeño y mejorar la comunicación con las partes interesadas. El caso del sistema de datos de contratación pública de Corea (ver Cuadro 2.4) proporciona un ejemplo de este uso y de la comunicación de los datos sobre contratación.

Cuadro 2.4: sistema de datos de contratación pública de Corea

Si bien casi el 70% de las transacciones de contratación pública en Corea se realizan a través del Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea (KONEPS), las transacciones restantes, entre ellas la contratación pública de defensa, las transacciones de contratación efectuadas por otras empresas públicas que usan sus propios sistemas de contratación electrónica, y algunas transacciones manuales, no son recopiladas de modo centralizado. En el 2013, el Servicio de Contratación Pública de Corea (PPS) lanzó un proyecto de Sistema de Datos de Contratación Pública, con el fin de cerrar esta brecha y brindarles datos de transacción detallados de todo el sector público a los ciudadanos y formuladores de políticas, a fin de entender mejor el mercado de la contratación y hacer una evaluación analítica de los resultados de la política.

Se estableció la debida autoridad jurídica para el proyecto mediante modificaciones a las leyes de contratación existentes, que incluyen la Ley de Contrataciones del Estado (julio, 2013) y el Decreto de Aplicación de la Ley sobre Contrataciones del Estado (enero, 2014). Esto le otorgó al PPS la autoridad jurídica para solicitar datos y establecer plazos para que las agencias gubernamentales presenten los datos de contratación solicitados.

La contratación pública general abarca la contratación electrónica y no electrónica. La contratación electrónica se lleva a cabo en el KONEPS y en otras 23 plataformas de contratación electrónicas para entidades específicas de contratación. De esta manera, la integración de datos incluye la vinculación de 24 sistemas de contratación electrónica, así como la recopilación centralizada de registros manuales. Se elaboran informes para presentar los datos recopilados sobre órganos estatales, empresas y proyectos. Los datos se presentan a través de infografías para facilitar la comprensión del usuario final.

El proceso de integración de datos enfrenta ciertas dificultades debido a las cargas administrativas impuestas sobre aproximadamente 28.000 agencias gubernamentales, y retrasos en proyectos simultáneos de algunas de estas agencias en la mejora de sus sistemas electrónicos, cuyo fin era facilitar la integración de datos. A fin de aliviar la carga administrativa de la recopilación manual de datos, se ha empezado a discutir la vinculación del KONEPS con otros sistemas de información financiera, incluidos el Sistema Educativo Financiero, el Sistema Presupuestario y de Contabilidad del Gobierno Local, el Sistema Presupuestario y de Contabilidad de Empresas Públicas Locales, y el Sistema Presupuestario y de Contabilidad Nacional. Además, surgieron algunas dificultades debido a la disparidad de la información recopilada en cada agencia gubernamental mediante distintos sistemas de contratación electrónica. Ante esto, se les proporcionó un nuevo mapa de codificación a las agencias que recopilan datos conforme a distintas normas.

Se prevé que el suministro y la publicación de estadísticas de datos sobre la contratación pública total, de forma mensual y anual, y la publicación de 103 informes específicos, incrementen la disponibilidad de datos para las empresas y el público en general, y

mejoren la transparencia del presupuesto gubernamental. Los informes estarán disponibles en línea.

Fuente: OCDE (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-5-en>.

2.4. Optimización del Registro de Proveedores de la CCB

2.4.1. Gestión eficaz del registro de proveedores potenciales

A fin de participar en las oportunidades de contratación de la CCB, todos los proveedores potenciales deben registrarse en el Registro de Proveedores, como lo establece el Estatuto de Contratación. Las solicitudes de inscripción en el registro de la CCB pueden presentarse en línea, llenando el formulario disponible en el sitio web de la entidad.³

Como se describe en el Capítulo 1, la CCB también gestiona el Registro Único de Proponentes (RUP) del sistema de contratación pública en Colombia. Los proveedores registrados en el RUP también se integran al Registro de Proveedores de la CCB. El artículo 10 del Estatuto de Contratación establece que la CCB puede buscar información en el RUP para el registro de los proveedores. La integración de los dos registros se llevó a cabo en el 2013, con la adición de 12.916 proveedores nuevos al Registro de Proveedores de la CCB (Tabla 2.2).

Tabla 2.2: Cantidad de proveedores nuevos añadidos al Registro de Proveedores

	Incluidos desde el RUP	Incluidos independientemente al Registro de Proveedores de la CCB	Cantidad total de proveedores añadidos
2013	11.904	1.012	12.916
2014		642	642
2015		522	522
2016	1.510	667	2.177

Fuente: información suministrada por la CCB.

A excepción de los proveedores potenciales del RUP, cuya información se ingresa al RUP de acuerdo con sus requisitos de registro, los proveedores potenciales deben diligenciar el formulario de registro, el cual es firmado por el representante legal, y cumplir con los siguientes requisitos para ser registrados:

- El proveedor debe haber renovado su inscripción en el registro mercantil de conformidad con sus obligaciones legales.
- El proveedor debe demostrar su experiencia en el suministro de bienes y servicios mediante la presentación de un certificado.
- El proveedor no puede encontrarse en proceso de liquidación o en determinadas condiciones financieras que impliquen un riesgo para la CCB.

- El proveedor debe tener un nivel de deuda no mayor a 80 %. No obstante, la CCB analiza este requisito de forma individual, según el riesgo asociado.

La CCB investiga todos los casos de registro para detectar incompatibilidades y/o conflictos de intereses, así como la inclusión en listas relacionadas con el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Estas verificaciones durante el proceso de registro no solo ayudan a la CCB a gestionar los riesgos de efectuar negocios con sus proveedores, sino que contribuyen también a realzar su papel de fortalecimiento de la integridad del sector público en Bogotá – Región, como se discutió en el Capítulo 4.

Las convocatorias públicas se publican en un periódico de circulación nacional y en el sitio web de la CCB, donde los proveedores potenciales pueden consultar la información. No obstante, con la excepción de las convocatorias públicas, que representaron únicamente alrededor del 2% (en el 2015) y 1% (en el 2016) de los procesos de contratación de la CCB (Figura 7.3), los proveedores incluidos en el registro de la CCB son seleccionados y contactados en relación con oportunidades de contratación directamente por las áreas solicitantes o por la Dirección de Contratación, en el caso de convocatorias privadas por una cuantía superior a 100 veces el salario mínimo mensual legal vigente (100 salarios mínimos mensuales legales vigentes equivalen a USD 25.070 aproximadamente).

Hasta el año 2016, en total 19.268 proveedores se inscribieron en el registro de la CCB, una cantidad relativamente alta en relación con la magnitud de la contratación de la CCB. En efecto, la integración del RUP con el registro de la CCB le dio a la entidad acceso a una base más amplia de proveedores (ver Tabla 2.2). De acuerdo con el análisis de necesidades proyectado del Plan de seguimiento contractual, la CCB integró a su propio registro a los proveedores registrados en el RUP, quienes ofrecen bienes o servicios identificados mediante el análisis. Sin embargo, solo alrededor del 7% de los proveedores potenciales inscritos en el registro de la CCB celebraron relaciones contractuales con la entidad: 1.050 proveedores de los 14.080 registrados en 2015, y 1.096 de 16.257 en 2016. Teniendo en cuenta la magnitud y el alcance de las actividades de contratación llevadas a cabo por la CCB, la entidad se podría beneficiar de evaluar la eficacia de la gestión de este registro. Esta evaluación podría considerar si la cantidad y composición de proveedores dentro del registro de la CCB es eficiente y eficaz, analizando la cuota de proveedores que celebra relaciones contractuales con la CCB, la adjudicación repetitiva de ciertos proveedores, y si los bienes y servicios que los proveedores potenciales podrían ofrecer corresponden a las necesidades de la CCB, etc.

2.5. Propuestas de acción

La CCB usa diversas tecnologías de la información y la comunicación con el fin de mejorar su sistema de contratación. Utiliza dos sistemas principales: su sitio web y un sistema de planificación de recursos empresariales (ERP). El sitio web es utilizado para publicar información variada sobre el sistema de contratación de la entidad, mientras que el sistema de ERP apoya la gestión sistemática del presupuesto y de los contratos de la entidad.

No obstante, en el sitio web de la CCB solo se ponen a disposición los procesos de contratación sujetos a convocatorias públicas; mientras que la información sobre las convocatorias privadas solo está disponible, de manera limitada, para los proveedores incluidos en el Registro de Proveedores. Además, aunque el sistema de ERP apoya la gestión financiera interna del

presupuesto de la entidad, carece de algunas funcionalidades de contratación importantes, como la presentación electrónica de ofertas. La CCB podría considerar las siguientes acciones, con el fin de aprovechar todos los beneficios de la adopción de las TIC en los procesos de contratación.

Publicación de la información de contratación en el sitio web de la CCB

- La CCB podría considerar la publicación adicional de disposiciones y normas que correspondan a su sistema de contratación.
- En la comunicación de convocatorias vigentes de contratación, la CCB podría incluir información adicional en su sitio web y revisar la presentación y estructura de sus páginas web, para garantizar que la información clave, incluidos la categoría de producto y el plazo de presentación de ofertas, sea más visible.
- En la presentación de convocatorias previas, la CCB podría considerar la implementación de funciones de búsqueda adicionales, como la categoría de producto.
- La CCB podría publicar más información sobre todas sus actividades de contratación, tanto convocatorias privadas como adjudicaciones directas, y poner las estadísticas clave a disposición, por lo menos, de los proveedores registrados.
- La CCB podría publicar su Plan Anual de Adquisiciones de manera oportuna o, por lo menos, brindar una versión preliminar al comienzo del año. También podría incluir información más concreta sobre las futuras necesidades de contratación de la CCB.

El sistema de contratación en línea abarca todo el ciclo de contratación

- Las TIC actuales usadas por la CCB para apoyar sus procesos de contratación, tales como el sistema de ERP, podrían estar más orientadas hacia dichos procesos. Esto aliviaría las restricciones de su uso de acuerdo con la fuente presupuestaria, y mejoraría las relaciones con los proveedores.
- La CCB podría considerar una digitalización generalizada de los procesos de contratación mediante el uso de funcionalidades adicionales de contratación electrónica, tales como la presentación electrónica de ofertas. Esto permitiría la recopilación automática de datos estructurados. Al respecto, la CCB podría considerar: (i) desarrollar un sistema de contratación electrónica propio; (ii) desarrollar un sistema de contratación electrónica junto con otras cámaras de comercio; o (iii) utilizar aún más el SECOP.

Registro de Proveedores

- La CCB podría promover una gestión más eficaz de los proveedores registrados mediante la comunicación activa y transparente de los procesos de contratación de la entidad.
- La CCB podría considerar hacer una evaluación de la eficacia de la gestión de registro, mediante un análisis del porcentaje de proveedores que establecen relaciones contractuales con esta, y la idoneidad de los criterios de selección durante la integración de los proveedores en el RUP al Registro de Proveedores de la CCB.

2.6. Notas

¹ www.ccb.org.co/Proveedores-y-Contratistas.

² www.ccb.org.co/La-Camara-CCB/Nosotros/Ley-de-Transparencia.

³ www.ccb.org.co/Proveedores-y-Contratistas/Conviertase-en-proveedor-de-la-CCB.

2.7. Referencias

Comisión Europea (sin fecha), *Public Procurement Legal Rules and Implementation - Thresholds*, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en (consultado el 5 de septiembre de 2017).

NASPO (2013), *ERP and eProcurement Systems*, <http://www.naspo.org/dnn/portals/16/documents/NASPOERPandeProcurementSystems6313.pdf> (consultado el 30 de agosto de 2017).

OCDE (sin fecha), *OECD Public Procurement Toolbox*, página web, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/> (consultado el 30 de agosto de 2017).

OCDE (2013), *Implementing the OECD principles for integrity in public procurement: progress since 2008.*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.

OCDE (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (consultado el 18 de mayo de 2017).

OCDE (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-5-en>.

OCDE (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Capítulo 3. Fomentar la eficiencia del sistema de contratación de la CCB

Este capítulo busca analizar las herramientas de contratación y los procesos técnicos implementados por la CCB para mejorar la eficiencia de su sistema de contratación. También evalúa los procesos establecidos para interactuar con el mercado y obtener una mejor comprensión de la capacidad de este, dado su impacto en la eficiencia del sistema. Por último, analiza los indicadores utilizados por la CCB, a fin de evaluar la eficiencia desde la contratación individual hasta el desempeño del sistema en su conjunto.

La contratación se refiere al proceso de identificar lo que se necesita, determinar cuál es el individuo u organización idónea para suplir la necesidad, y garantizar que se entregue lo necesario en el lugar y momento correctos, al mejor precio, y que todo se lleve a cabo de forma justa y abierta (OCDE, 2015). Tanto en el sector público como privado, la contratación a menudo representa una parte importante del gasto. Si bien la CCB no está sujeta al marco legal de la contratación pública en Colombia, recibe una proporción importante de los recursos públicos (76% del presupuesto total en 2016); por lo tanto, se espera que realice la contratación de una forma eficiente para garantizar valor por dinero y alta calidad del servicio prestado en el cumplimiento de su misión.

Los principios más importantes de la CCB asociados con las actividades de contratación son igualdad, transparencia, ética, selección objetiva, eficiencia y ahorro. La eficiencia es un principio determinante de la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública que exige el desarrollo de procesos para promover la eficiencia en todo el ciclo de contratación. Este principio está vinculado a muchos otros principios de la Recomendación (ver Cuadro 3.1). A fin de evaluar la eficiencia del sistema, este capítulo analiza las distintas herramientas y procesos usados por la CCB para garantizar que se atiendan las necesidades de los clientes internos, evaluar los procesos existentes para reducir la duplicación, y conseguir un mayor valor por dinero.

Cuadro 3.1: Principales vínculos entre la eficiencia y otros principios de la Recomendación de la OCDE

La eficiencia se puede fortalecer si se abordan los siguientes principios estrechamente vinculados de la Recomendación de la OCDE:

- *Transparencia.* La transparencia en el flujo de los recursos públicos, por ejemplo, puede ayudar a los formuladores de políticas a organizar la contratación de forma estratégica y a mejorar su eficiencia.
- *Integridad.* Mediante la reducción del desperdicio, la eficiencia reduce la vulnerabilidad a la corrupción, puesto que se realiza una mejor rendición de cuentas de los recursos, y estos se emplean para la finalidad prevista.
- *Acceso.* Los marcos institucionales, legales y reguladores coherentes y estables son esenciales para aumentar la participación en negocios con el sector público, y fundamentales para garantizar sistemas de contratación pública sostenible y eficiente. El uso de licitaciones competitivas impulsa la eficiencia mediante el logro de una mayor valor por dinero (los precios bajos y/o mejores productos son deseables porque generan que los costos se reduzcan o que los recursos se liberen para ser utilizados en otros bienes y servicios).
- *Participación.* Los diálogos transparentes y habituales con los proveedores y asociaciones empresariales ayudan a promover la correcta comprensión de los mercados, y contribuyen a especificaciones de contratación más realistas y eficaces.
- *Contratación electrónica.* Las herramientas de contratación electrónica simplifican los procesos de adjudicación y gestión de contratos, y promueven la reducción de costos.
- *Capacidad.* Una fuerza laboral de contratación con la capacidad apropiada garantiza la generación eficiente y eficaz de valor por dinero.

Cuadro 3.1: Principales vínculos entre la eficiencia y otros principios de la Recomendación de la OCDE (Continuación)

- *Evaluación.* Los indicadores pueden ayudar a medir el desempeño, la eficacia y el ahorro del sistema de contratación pública.
- *Gestión de riesgos.* Las herramientas de gestión de riesgos contribuyen a identificar los posibles errores de desempeño de las tareas administrativas, y los da a conocer al personal pertinente, proporcionando un punto de intervención en el que la prevención o la mitigación son posibles.
- *Integración.* Los compromisos presupuestarios emitidos con cautela pueden reducir la fragmentación, lo cual, a su vez, aumenta la eficiencia. Las opciones de financiación multianuales pueden contribuir a decisiones de compra que distribuyan de forma adecuada los riesgos y alcancen una eficiencia a largo plazo.

Fuente: OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Efficiency.*

www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2006%20Efficiency.pdf

3.1. Implementación de herramientas de contratación para maximizar el valor por dinero.

Las entidades consideran cada vez más la contratación como una herramienta estratégica y no como una tarea administrativa. La OCDE recomienda que las entidades desarrollen y usen herramientas para mejorar los procedimientos de contratación, reducir la duplicación y lograr mayor valor por dinero (incluidas las compras centralizadas, acuerdos marco, catálogos electrónicos, compras dinámicas, subastas electrónicas, contrataciones conjuntas y contratos con opciones).

En cuanto a herramientas de contratación dirigidas a mejorar la eficiencia del sistema de contratación, el artículo 14 del Estatuto de Contratación de la CCB y los artículos 19 y 20 del Manual de Contratación de la CCB mencionan la posibilidad de usar subastas electrónicas y negociación. Una subasta electrónica, también conocida como “subasta inversa”, es una subasta electrónica donde los proveedores calificados compiten en línea para ganar una convocatoria basada en especificaciones publicadas. Las subastas electrónicas solo se pueden implementar en caso de valores cuantitativos como precio, fechas de entrega, porcentajes de descuento, etc. La CCB usa esta herramienta de contratación cuatro veces por año, en promedio. El artículo 19 del Estatuto de Contratación de la CCB establece que las subastas electrónicas deben ser utilizadas, sin importar el valor del contrato, si la adjudicación se basa exclusivamente en el criterio de precio.

Además, como una entidad no sujeta al marco de contratación pública, la CCB puede emprender un proceso de negociación en casos específicos, después de la aprobación del Comité de Contratación. Según la CCB, el uso de subastas y negociación electrónicas le ha permitido a la entidad ahorrar USD 440.000. Aunque ya las implementa, la CCB podría

beneficiarse aún más de herramientas de eficiencia como la contratación centralizada y los acuerdos marco.

3.1.1. Consolidar las necesidades de la CCB y sus filiales para reducir la duplicación

La CCB tiene seis filiales: la Corporación Ambiental Empresarial (CAEM), una corporación de negocios ambientales; Certicámara, una entidad de certificación digital; Corferias Bogotá, el centro internacional de negocios y exposiciones de Bogotá; Invest in Bogota, una agencia de promoción de la inversión para Bogotá; Uniempresarial, la fundación universitaria empresarial de la CCB, y Corparques, la entidad encargada del desarrollo de parques y recreación.

Si bien cada filial puede tener necesidades específicas, una gran parte de su contratación puede consolidarse, especialmente en lo que se refiere a gastos operativos como servicios de aseo y seguridad, mobiliario, electricidad, etc. En la mayoría de los casos, actualmente la sede principal y las filiales realizan la contratación de forma independiente, lo cual ocasiona duplicación de tareas e ineficiencias. Según una encuesta reciente de Deloitte (2017), el 40% de las entidades se enfoca principalmente en el gasto consolidado de contratación como un medio para generar valor por dinero.

En el 2017, por primera vez, la CCB abrió una convocatoria sobre servicios de seguridad junto con Uniempresarial, una de sus filiales. En efecto, respecto a servicios no regulados, la consolidación de necesidades entre las dos entidades le permitió a la CCB lograr un ahorro de entre 17,7% y 28,7%. Al igual que la centralización, la contratación conjunta les permite a las entidades reducir la duplicación y, a la vez, beneficiarse de economías de escala en relación con necesidades similares. Esta primera convocatoria conjunta se realizó como un ejercicio piloto. Se consultó con las otras filiales, pero el periodo de inicio no coincidía con la fecha de finalización de sus contratos actuales, y no pudieron participar en el ejercicio. La CCB podría beneficiarse de una mayor implementación de estas herramientas de eficiencia con una mejor planificación, con el fin de facilitar la participación de todas las filiales. Además, comprender los gastos de todas las filiales en cada categoría de contratación le permitiría a la CCB desarrollar una estrategia clara.

Actualmente, la CCB desarrolla un estudio de factibilidad para la implementación de servicios compartidos con sus filiales. Un servicio compartido es una herramienta para reducir el desperdicio y la duplicación por medio de la reorganización de recursos y la distribución de inversiones entre la sede principal y sus filiales. El proyecto se encuentra en la fase de estudio de factibilidad, por lo cual no se ha decidido la descripción exacta de la operación del sistema y su estructura de gobernanza. No obstante, dados los beneficios de la consolidación de las actividades de contratación, la CCB podría considerar la implementación de un centro de servicios compartidos, a fin de reducir la duplicación y mejorar la eficiencia del sistema de contratación. El cuadro 3.2 proporciona un ejemplo de servicios compartidos en Canadá.

Cuadro 3.2: Centro de Servicios Compartidos en el Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de los Territorios del Noroeste (Canadá)

El Centro de Servicios Compartidos de Contratación del Departamento de Obras Públicas y Servicios fue lanzado en Yellowknife, en junio de 2013. El Centro reunió un equipo de profesionales anteriormente ubicados en departamentos separados.

Cuadro 3.2: Centro de Servicios Compartidos en el Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de los Territorios del Noroeste (Canadá)
(Continuación)

Luego de un exitoso lanzamiento, el Centro comenzó a operar en todo el Gobierno, a fin de apoyar mejor sus objetivos de reducción de desperdicio, duplicación y distribución de inversiones. Esto permitió que el Gobierno potenciara y fortaleciera las habilidades de sus empleados y, a la vez, proporcionara una experiencia de contratación más eficiente, coherente y transparente para la comunidad empresarial.

El Centro está posicionado para enfocarse en la compra de bienes y servicios a precios razonables, y a la vez, considerar los principales beneficios ambientales y sociales, tales como salud y seguridad del trabajador, eficiencia energética, reducción de embalajes, y otros aspectos de la sostenibilidad en todo el ciclo de vida del producto o servicio.

Fuente: www.gov.nt.ca/newsroom/tom-beaulieu-procurement-shared-services

3.1.2. Combinar las necesidades de las Cámaras de Comercio para obtener beneficios de economías de escala para las categorías de contratación estratégica

Colombia tiene 57 cámaras de comercio. Aunque sus tamaños varían, todas tienen el mismo objetivo: mejorar el entorno empresarial del país. A fin de lograr sus objetivos, las cámaras necesitan comprar bienes y servicios similares para sus operaciones diarias. Si bien cada cámara trabaja para promover la contratación local, algunas categorías de bienes y servicios no pueden ser contratadas de esta forma, y las cámaras podrían beneficiarse de la consolidación de necesidades para lograr economías de escala.

Una iniciativa tal se podría implementar bajo el liderazgo de una de las cámaras de comercio como la CCB, dada la magnitud de su contratación, o por medio de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Confecámaras. En efecto, en su calidad de organización nacional que coordina y apoya a las cámaras de comercio para desarrollar sus funciones, Confecámaras podría desempeñar un papel clave en mejorar la eficiencia de los sistemas de contratación de las Cámaras de Comercio a través de convocatorias consolidadas. No obstante, se deben tener en cuenta varios criterios y parámetros para obtener los beneficios de las licitaciones consolidadas (ver cuadro 3.3).

Cuadro 3.3: Criterios y parámetros para la implementación de licitaciones consolidadas con otras entidades

- *Necesidades similares*: es importante garantizar que las entidades tengan las mismas necesidades de productos y servicios conforme a la licitación consolidada.
- *Situación financiera de cada socio*: incorporar socios con dificultades financieras puede representar un riesgo para los proveedores, quienes podrían aplicar entonces un recargo unitario para todos los precios de los productos y servicios de la licitación consolidada.
- *Opciones de entrega (plazo, ubicación y cantidad) de cada socio*: la existencia de distintas opciones de suministro en el mismo contrato puede dificultar la separación del valor incremental de una opción específica de entrega.
- *Plazos de compra*: las entidades necesitan adaptarse en términos de plazos de compra, a fin de garantizar que la fecha de inicio del contrato sea conveniente para todos.

Fuente: OCDE (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Publishing, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>

3.1.3. Promover la implementación de todas las clases de acuerdos marco

Un acuerdo marco es aquel establecido con uno o más operadores económicos para el suministro de bienes, servicios y, en algunos casos, obras. Su fin es establecer los términos que rigen los contratos que serán adjudicados por una o más entidades de contratación durante un periodo determinado (OCDE, 2014). Las entidades pueden usar distintas clases de acuerdo marco que dependen de una combinación de dos parámetros impulsores principales: cantidad de proveedores (uno/varios) e integridad de las cláusulas del acuerdo (completo/incompleto). La clase de acuerdo marco dependerá de la particularidad de cada categoría de contratación en cuanto a las necesidades, evaluación y capacidad de mercado. El cuadro 3.4, proporciona un ejemplo de la forma de definir las categorías de bienes y servicios sujetos a un acuerdo marco.

Cuadro 3.4: Definición de las categorías de bienes y servicios para los acuerdos marco

Se deben seguir estos pasos para definir las categorías de bienes y servicios sujetos a un acuerdo marco:

- Recuperar la información histórica sobre bienes comunes/convencionales y compras repetitivas. Clasificar las necesidades históricas con base en esta información.
- Recopilar las solicitudes de todas las vicepresidencias.
- Realizar un análisis de mercado.
- Combinar y consolidar los resultados de la categorización de necesidades históricas, las solicitudes de las vicepresidencias y el análisis de mercado para generar las categorías propuestas de bienes y servicios.

Cuadro 3.4: Definición de las categorías de bienes y servicios para los acuerdos marco (Continuación)

Fuente: Adaptado de OCDE 2014, *Manual on Framework Agreements*, www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/manual-framework-agreements.pdf

La CCB ejecuta acuerdos marco sobre categorías específicas de contratación como alimentos, logística, transporte y artículos de oficina. No obstante, estos acuerdos marco se establecen con un proveedor único y todos los términos son acordados por adelantado. La CCB puede explorar la posibilidad de usar otras formas de acuerdo marco para mejorar su sistema de contratación en términos de ahorro en los precios y costos de proceso. Por ejemplo, uno de los mayores gastos de contratación de la CCB corresponde a consultorías de la Vicepresidencia de Fortalecimiento Empresarial por un monto de USD 28 millones en el 2016. Actualmente, la CCB establece acuerdos de precios con distintos consultores a través de excepciones a convocatorias públicas (ver Capítulo 7.); no obstante, sería posible establecer un acuerdo

marco con múltiples proveedores (con o sin todos los términos acordados por adelantado). Esto reduciría los trámites y mejoraría la gestión de contratos, mejorando así la eficiencia del sistema.

3.2. Revisión de los procesos técnicos para asegurar la eficiencia del sistema

3.2.1. Reducir los criterios de calificación para mejorar la eficiencia del sistema

La eficiencia del sistema también está vinculada al desempeño de los proveedores. Para garantizar que la selección de proveedores sea adecuada, las entidades de contratación deben asegurar que la documentación de contratación incluya la identificación adecuada y la elección de criterios de calificación y requisitos, de conformidad con el marco legal. Tales criterios de calificación permiten que las entidades de contratación les exijan a los proveedores que cumplan con los niveles mínimos de condiciones económicas, financieras y profesionales, y garanticen sus habilidades profesionales. No obstante, si se usan de manera desproporcionada, los criterios de calificación pueden representar un obstáculo al acceso a oportunidades de contratación (Comisión Europea, 2008). Por ende, las entidades de contratación deben encontrar el balance correcto entre garantizar proveedores de alta calidad y facilitar el acceso y la competencia en las oportunidades de contratación. Los criterios de calificación se deben establecer conforme a los principios de trato igualitario, no discriminación, proporcionalidad y transparencia.

El artículo 11 del Manual de Contratación de la CCB (2014) establece que los criterios de calificación deben ser adecuados y proporcionales a la naturaleza y costo del contrato que se va a celebrar. Los criterios de calificación y los requisitos incluyen la capacidad técnica, administrativa y financiera de los oferentes. Los requisitos administrativos y legales incluyen la matrícula mercantil, garantías de cumplimiento y seriedad de la oferta. Los requisitos financieros se analizan respecto al año anterior e incluyen el capital de trabajo y el patrimonio de la entidad, que dependen del valor de la licitación, un coeficiente de liquidez mayor a 1,2, un endeudamiento inferior al 70% y un ingreso neto positivo. Los criterios técnicos incluyen la aceptación de las especificaciones técnicas y la experiencia de los posibles oferentes.

No obstante, algunos requisitos y criterios de calificación pueden deteriorar la eficiencia del sistema, si se considera la carga administrativa de la presentación de una oferta. En el caso de una convocatoria para la compra de papel, por ejemplo, la CCB necesita que los oferentes suministren hasta cinco certificados por bienes similares por un monto mínimo de USD 173.262. La presentación de garantías múltiples (analizada más a fondo en el Capítulo 6.) también puede considerarse como una carga administrativa excesiva que limita el acceso a las oportunidades de contratación. Examinar los criterios de calificación y hacer un esfuerzo para reducir la carga administrativa de los proveedores podría tener un efecto positivo sobre la eficiencia general del marco de contratación de la CCB mediante el mejoramiento de la competencia del mercado.

3.2.2. Promover el uso de criterios de múltiples adjudicaciones e introducir el enfoque de ciclo de vida en la evaluación de precios

La OCDE recomienda que las entidades identifiquen criterios de adjudicación objetivos, pertinentes para el objeto del contrato, y especificados de forma precisa y clara en la

documentación de la convocatoria para garantizar que la adjudicación se realice únicamente con base en los criterios establecidos en los documentos. Sin embargo, las entidades también deben definir claramente la forma en que se combinan los criterios de adjudicación, su importancia relativa y el método de puntuación.

En el 2014, la CCB revisó su marco legal, incluidas las disposiciones relacionadas con los criterios de adjudicación. Si bien el marco anterior preveía un porcentaje mínimo de los criterios de precios, el nuevo marco anula esta disposición e incluye la posibilidad de usar otros criterios. En efecto, el artículo 12 del Manual de Contratación de la CCB destaca los siguientes criterios: precio, aspectos técnicos, organización y personal involucrado, así como experiencia. Conforme a la Recomendación de la OCDE, todos los criterios de adjudicación se mencionan claramente en la documentación de la convocatoria. Sin embargo, la experiencia de los oferentes no debe ser evaluada al mismo tiempo como criterio de adjudicación y criterio de calificación. Sería útil para la CCB esclarecer el marco de contratación, a fin de establecer una distinción evidente entre criterios de adjudicación y calificación.

El análisis de las convocatorias públicas publicado en el 2016 muestra que el precio tenía un peso mayor al 50% en todos los casos. En más del 45% de los casos, el peso era superior al 90%, y en el 63% de los casos era superior al 80%. Otros criterios, como la calidad, tienen menos peso de acuerdo con este análisis. La CCB se podría beneficiar entonces de fomentar el uso de criterios de múltiples adjudicaciones y darle más peso a otros criterios.

El análisis de precios no se debe basar únicamente en los precios iniciales presentados por los proveedores potenciales. Se debe implementar un análisis exhaustivo de los precios para tener en cuenta los costos directos e indirectos. Este enfoque conocido como el “costo total de tenencia” o “estimación de costo del ciclo de vida” se ha fomentado en muchos países, incluidos los de la Unión Europea (ver Cuadro 3.5). La implementación de este enfoque sería útil para la CCB, puesto que le proporcionaría a la entidad una visión integral de los costos, lo cual también podría fomentar la implementación de los objetivos secundarios de la política (ver Capítulo 6.).

Cuadro 3.5: Enfoque de ciclo de vida en la Unión Europea

Un número creciente de autoridades públicas de distintos sectores en la Unión Europea aplica la estimación de costo del ciclo de vida (LCC, por sus siglas en inglés). Conforme a las normas de contratación de la UE en el 2014, un contrato se debe adjudicar con base en la oferta económicamente más favorable.

El costo o el precio forman parte de la evaluación de cualquier procedimiento, y es usualmente uno de los factores más influyentes. Los costos se pueden calcular con base en el ciclo de vida del producto. Pero ¿cómo se define el costo? Cuando se compra un producto, servicio u obra, siempre se paga un precio. El precio de compra, no obstante, es solo uno de los elementos de costo en todo el proceso de compra, posesión y la disposición. La estimación de costo del ciclo de vida (LCC) implica considerar todos los costos en los que se incurre durante la vida útil del producto, obra o servicio:

- Precio de compra y costos relacionados (entrega, instalación, seguro, etc.).
- Costos de operación, incluidos energía, combustible, uso de agua, repuestos y mantenimiento.
- Costos de fin de la vida útil, tales como desmantelamiento o eliminación.

La estimación de costo del ciclo de vida también puede incluir el costo de factores externos (por ejemplo, emisiones de gases de efecto invernadero) conforme a las condiciones específicas definidas en las directrices.

Fuente: Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>.

3.2.3. Establecer lineamientos claros para la definición de criterios adecuados de adjudicación y calificación en la documentación de convocatorias.

Las áreas solicitantes son responsables de establecer los criterios de adjudicación. No obstante, la Dirección de Contratación también desempeña un papel decisivo, pues está encargada de revisar los criterios de adjudicación y su importancia, a fin de garantizar la libre participación y transparencia en el proceso. El Comité de Contratación también está involucrado en el proceso, ya que debe revisar todos los criterios de calificación y adjudicación cuando el valor de contratación sea igual o superior a 100 veces el salario mínimo mensual legal vigente, antes del IVA (USD 25.070). Sin embargo, el Manual de Contratación de la CCB no proporciona orientación sobre el método de ponderación y puntuación que el equipo de compras debe usar.

La Dirección de Planeación y Gestión Contractual implementa actualmente un proyecto llamado Optimización en la Planeación Contractual (OPC), que en realidad solo involucra estudios de sector de las categorías estratégicas de la CCB. Estos estudios permitirán la identificación de criterios apropiados de habilitantes y adjudicación por categoría. No obstante, actualmente este proyecto abarca únicamente categorías estratégicas: bienes y servicios de capacitación, consultoría, publicidad, infraestructura, seguridad y TIC. La CCB podría beneficiarse del desarrollo de directrices claras sobre métodos de ponderación y puntuación adaptados a cada categoría de productos y servicios. La Tabla 3.1 proporciona un ejemplo de

las directrices establecidas por la Secretaría de la Función Pública de México (SFP) sobre cómo establecer criterios adecuados de ponderación y adjudicación para los productos.

Tabla 3.1: Directrices sobre la fórmula de ponderación y criterios de adjudicación para los productos (México)

	Criterios de adjudicación	Peso
Criterios técnicos	Características técnicas de los distintos productos	20 a 25 puntos
	Capacidad del ofertante	5 a 10 puntos
	Experiencia del ofertante	5 a 7,5 puntos
	Cumplimiento del contrato	10 a 20 puntos
Criterios de precio	Precio	Máximo 50 puntos

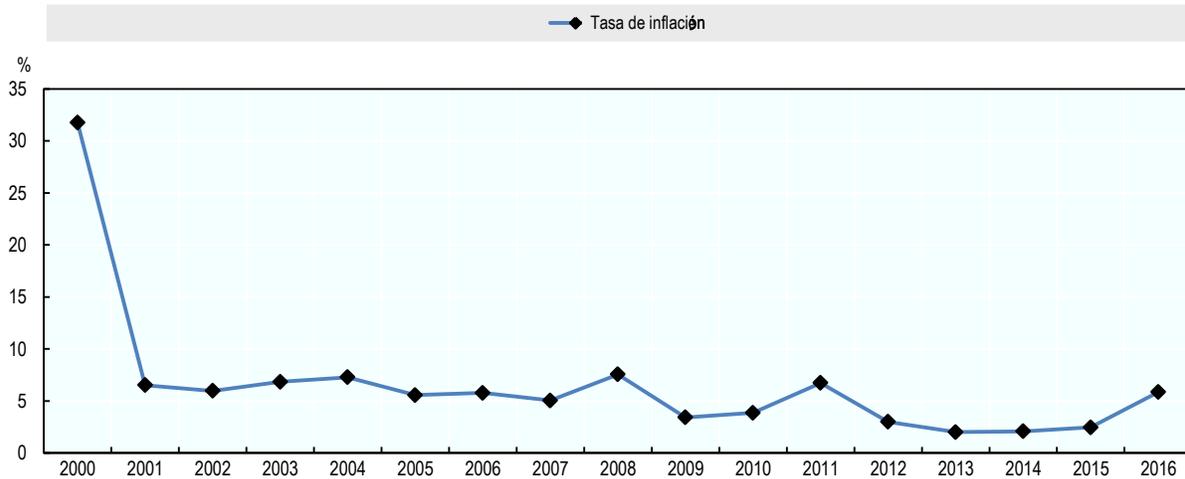
Fuente: Ministerio de la Administración Pública, México.

3.2.4. Promover el uso de contratos multianuales y cláusulas de revisión de precios en la documentación de convocatorias

Gran parte de los contratos de la CCB se adjudica de manera anual conforme al plan presupuestal anual. No obstante, en los casos de productos y categorías específicas consideradas como compras recurrentes, la CCB ha introducido contratos multianuales con base en la iniciativa de las áreas solicitantes (Vicepresidencias). Actualmente, cinco contratos son implementados conforme a un esquema multianual que varía entre dos y tres años. Estos contratos incluyen productos y servicios como licencias de TI y servicios de seguridad. La mayoría de contratos multianuales requieren la aprobación de la Junta Directiva o del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva. La OCDE incentiva la elaboración de presupuestos multianuales a fin de optimizar el diseño y planificación del ciclo de contratación. El proyecto de OPC actualmente implementado por la CCB le permitirá a la entidad una mejor identificación de las categorías de contratación que se puedan beneficiar de una elaboración de presupuestos multianuales. Sin embargo, la CCB también podría beneficiarse de evaluar la posibilidad de implementar contratos multianuales para otras categorías de contratación y no únicamente para las estratégicas.

Las entidades de contratación también podrían sacar ventaja de introducir cláusulas de ajuste de precio en sus contratos, especialmente en mercados de alta volatilidad en los precios o economías con alta inflación. En Colombia, la tasa de inflación ha fluctuado sustancialmente en años recientes (OCDE, 2016a), alcanzando el 5,8% en el 2016. La Figura 3.1 ilustra las fluctuaciones de la inflación en Colombia desde el año 2000 al 2016.

Figura 3.1: Tasa de inflación, 2000-2016



Fuente: Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?end=2016&locations=CO&start=2000>.

La ausencia de cláusulas de ajuste de precios puede representar un riesgo para el proveedor, quien podría agregar un recargo por el riesgo a su oferta económica. Sin ajustes de precios durante la vida útil del contrato, un incremento de precios podría exponer al proveedor a dificultades financieras y afectar el cumplimiento del contrato. Por otra parte, una reducción de precios podría ocasionar ineficiencias importantes para la entidad de contratación. Por este motivo, muchas entidades de contratación en países de la OCDE han introducido cláusulas de ajuste de precio con base en un precio de catálogo como referencia o un índice confiable y reconocido.

La CCB ha implementado cláusulas de revisión de precios en siete contratos con un componente alto de recurso humano, tal como servicios de seguridad o mantenimiento. Sin embargo, la inclusión de estas cláusulas en otros contratos de la CCB podría ser útil, especialmente en el caso de contratos multianuales o contratos vulnerables a la elevada volatilidad de los precios. Por ejemplo, el contrato de suministros de papel en el 2016 no incluyó cláusulas de ajuste de precios. La pulpa de papel (el insumo principal) sufrió un incremento del 10% en el precio entre junio de 2016 y junio de 2017. La entidad puede basar su cláusula de revisión de precios en los precios establecidos en el catálogo del proveedor o usar índices como los publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Banco de la República de Colombia. El Cuadro 3.6 proporciona un ejemplo de orientación acerca de la fijación de ajustes de precios en Canadá.

Cuadro 3.6: Tipos de ajustes de precios en obras públicas y servicios gubernamentales (Canadá)

El método de ajustes de precios usado debe ser la fórmula de ajuste más sencilla y adecuada que les proporcione, con el menor esfuerzo administrativo, la protección necesaria a ambas partes. Se debe cumplir también con requisitos de materialidad y funcionalidad.

Las disposiciones de ajuste de los precios de bienes y servicios comerciales deben basarse en aumentos o disminuciones de referencias anunciadas o precios fijos acordados. Si el contrato original o el precio fijo incluyen un factor de descuento sobre el precio establecido de catálogo inicial o entonces vigente, el mismo factor de descuento debe aplicarse al precio ajustado, salvo que se estipule de otra forma en el contrato.

Statistics Canada publica varios informes que proporcionan cambios en índices de precios, materiales y costos de mano de obra. Los ajustes a las tarifas actuales de mano de obra o costos actuales de materiales se basan en los aumentos o reducciones en los precios fijos obtenidos por los contratistas. El uso de este método de ajuste está limitado a contingencias ajenas al control del contratista, y al hecho de que el sistema contable del contratista permita la consolidación oportuna de todos los datos de costos necesarios relacionados con el ajuste económico de precios durante el cumplimiento del contrato.

Fuente: <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual/section/4/70/20/50>.

3.3. Interactuar aún más con el mercado a fin de mejorar la competencia

3.3.1. Afianzar el compromiso del proveedor a fin de maximizar la participación en las oportunidades de contratación de la CCB

El compromiso de los proveedores en las distintas etapas del proceso de contratación tiene ventajas reconocidas puesto que ayuda a reducir la asimetría de información entre el mercado y la entidad de contratación. También aumenta el conocimiento del proveedor sobre las oportunidades de contratación. En efecto, los proveedores tienen más información que la entidad de contratación sobre sus costos, precios, tendencias de mercado, productos o servicios y sus sustitutos. Los proveedores pueden participar de distintas formas, desde solicitudes de información hasta reuniones periódicas (OCDE, 2017).

Debido a su papel como cámara de comercio, la CCB tiene acceso a la mayor base de datos de proveedores potenciales en el país a través de los siguientes registros de los cuales es responsable: el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes (RUP).

Según la CCB, la participación del proveedor se produce en las ruedas de negocios, reuniones de aclaración posteriores al lanzamiento de una convocatoria y encuestas de mercado. Anualmente, la CCB organiza la Jornada Anual de Gestión Integral de Proveedores. Este evento busca mejorar la capacidad de los proveedores para fortalecer su competitividad, e incluye una reunión ordinaria sobre su marco de contratación. Sin embargo, el último evento

de 2016 abordó temas de fortalecimiento empresarial, pero no el marco de contratación de la CCB.

Dado su impacto en los resultados de contratación y eficiencia del sistema, la participación del proveedor debe considerarse un paso estratégicamente importante. La CCB también podría beneficiarse de acciones adicionales para fortalecer la participación de los proveedores, especialmente en las categorías estratégicas, mediante la definición de procesos y procedimientos claros y continuos, y el aprovechamiento de la información proveniente de los distintos registros.

3.3.2. Presentar las oportunidades de contratación de la CCB mediante el uso de servicios e iniciativas para fortalecer las empresas

En su calidad de cámara de comercio, la CCB implementa diversas actividades para fortalecer el desarrollo empresarial, en particular de las PYME, a través de varias vicepresidencias, incluida la Vicepresidencia de Fortalecimiento Empresarial (VFE). Tal como se describe en los Capítulos 1 y 6, la VFE realiza actividades de desarrollo de capacidades, así como el diagnóstico empresarial de las firmas establecidas en Bogotá -Región. Por medio de estos diagnósticos, la CCB les ayuda a las empresas a definir sus perfiles y prioridades, e identificar necesidades y oportunidades.

Aunque la CCB favorece a sus afiliados en la documentación de contratación, siendo la afiliación a la CCB un criterio de adjudicación, las actividades de contratación de la entidad no se presentan a las empresas como parte del diagnóstico empresarial. Revertir esta práctica podría llevar a una mayor competencia y eficiencia.

Además, como se describe en el Capítulo 6, la Vicepresidencia de Competitividad y Valor Compartido es la encargada del desarrollo de clúster. Las oportunidades de contratación de la CCB podrían presentarse como parte de los clúster tales como software y TI o energía eléctrica.

3.3.3. Mejorar el análisis del mercado para aumentar la comprensión sobre la capacidad del mercado y diseñar estrategias apropiadas de contratación

Además del análisis de la demanda, un paso clave para entender la capacidad del mercado e implementar la mejor estrategia de contratación (lo cual se reflejará en la documentación técnica relacionada) es el análisis de mercado. En efecto, el análisis de mercado facilita la identificación de la capacidad del mercado en cuanto a volumen, calidad y tecnicismo, así como el potencial para ejecutar los objetivos secundarios de la política (ver Capítulo 6.).

La selección de la estrategia que será implementada por la entidad de contratación incluye, entre otros elementos, la elección del procedimiento más apropiado de contratación, las herramientas de eficiencia, la duración del contrato, la inclusión de objetivos secundarios de política, criterios de adjudicación y calificación, requisitos técnicos mínimos, etc. Todos estos parámetros afectarán los resultados de contratación.

Actualmente, el análisis de mercado es realizado por los empleados de la CCB desde el área solicitante, la cual puede pedirle apoyo a la Dirección de Planeación y Gestión Contractual. En efecto esta Dirección implementa una estrategia para fortalecer la capacidad de los empleados que trabajan en la planificación de la contratación, incluida la investigación de mercados. Esto involucra la elaboración de una guía y actividades de desarrollo de capacidades. De cualquier

modo, en primer lugar, se conformaron equipos de trabajo con empleados de la Dirección de Planeación y Gestión Contractual y las áreas solicitantes para realizar el análisis de mercado conjuntamente. El proyecto OPC implementado por tal Dirección incluye el análisis del sector, lo cual brindará insumos clave para los estudios de mercado.

El estudio de mercado realizado por la CCB consta de dos pasos: (i) identificar productos y servicios y proveedores potenciales que puedan satisfacer sus necesidades; y (ii) solicitar información de distintas fuentes, incluida la base de datos de proveedores de la CCB, el Registro Único de Proponentes (RUP), los catálogos en línea de proveedores y el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

La plantilla desarrollada para las solicitudes de información (RFI, por sus siglas en inglés) incluye preguntas pertinentes para ayudar a entender la capacidad del mercado. El análisis también incluye una sección de riesgos, considerada una buena práctica. No obstante, si bien el análisis de mercado requiere por lo menos tres fuentes de información, la CCB debe garantizar la equivalencia entre ellas. En efecto, la CCB debe considerar mejorar la metodología de análisis de mercado, a fin de tener en cuenta el enfoque de ciclo de vida total, para garantizar la equivalencia de los productos y servicios.

Además, el análisis de mercado debe ajustarse a la estrategia de la entidad. En efecto, al realizar esta actividad, los empleados del área solicitante deben tener en cuenta todas las políticas y metas de la CCB como las que se encuentran incorporadas en sus objetivos de sostenibilidad, con el fin de evaluar si el mercado tiene la capacidad de dar cumplimiento a tales políticas.

3.4. Evaluar el desempeño del sistema de contratación

A fin de promover la eficiencia y el mejoramiento del desempeño, la OCDE recomienda que las entidades realicen una evaluación de la eficacia del sistema de contratación tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto. Por lo tanto, las entidades deben evaluar de manera periódica y sistemática los resultados de los procesos de contratación y desarrollar indicadores para medir el desempeño, eficacia y ahorros del sistema de contratación, tanto para realizar evaluaciones comparativas como para apoyar la formulación de políticas estratégicas de contratación. Se utiliza una diversidad de indicadores en la evaluación, los cuales son decisivos para sustentar las decisiones y ajustarlas a la estrategia y políticas de la entidad.

3.4.1. Desarrollar indicadores clave de desempeño integrales para la evaluación del desempeño del proceso de contratación

Consciente de la importancia de los indicadores para mejorar la eficiencia de sus actividades, la CCB desarrolló un conjunto de directrices para su gestión (ver Figura 3.2). Se estableció una meta del 100% para cada indicador. Si el indicador es igual o mayor al 100% se le considera cumplido. Pero, si el indicador se encuentra por encima del 150%, la vicepresidencia responsable debe revisar su definición. Si el indicador se sitúa entre 90% y 99%, se le considera aceptable, aunque con riesgos, y se puede tomar una acción correctiva para alcanzar la meta inicial. Si el indicador es inferior al 90%, este se considera crítico, y se debe tomar una acción correctiva.

Figura 3.2: proceso de gestión de indicadores en la CCB

Fuente: información suministrada por la CCB.

En la CCB todos los procesos de contratación se efectúan a través de ERP. Este sistema se utiliza tanto para las actividades de contratación como para las áreas de recursos humanos, finanzas y otras. La digitalización del proceso de contratación permite el logro de una mayor eficiencia y productividad (ver Capítulo 2.). Para obtener todos los beneficios del proceso de digitalización, el sistema debe estar en capacidad no solo de almacenar datos, sino también de recopilarlos de forma estructurada y reutilizable.

El sistema de contratación usado por la CCB permite la recopilación de información esencial para el proceso de contratación como presupuesto, base de datos de proveedores, contratos, fechas de entrega, desempeño del proveedor, etc. Para evaluar el desempeño de su sistema de contratación, la CCB ha utilizado dos indicadores: el número de convocatorias no adjudicadas debido al proceso de contratación y el tiempo utilizado en responder a las solicitudes. El último corresponde al tiempo transcurrido desde la solicitud de contratación hasta la firma del contrato, sujeto al valor del contrato (ver Capítulo 7.). Los indicadores son evaluados trimestralmente; en el 2016, su valor fue del 100%.

La CCB actualmente implementa dos indicadores adicionales relacionados con la competencia en las actividades de contratación. El primero busca analizar la porción de ofertas habilitadas en un proceso de convocatoria; el segundo busca evaluar el nivel de participación de los oferentes potenciales en convocatorias públicas y privadas anunciadas por la entidad. Sin embargo, la CCB se podría beneficiar del desarrollo de indicadores adicionales acordes con su estrategia y políticas. El cuadro 3.7 presenta algunos puntos clave a tener en cuenta para el desarrollo de indicadores clave de desempeño.

Cuadro 3.7: Estableciendo buenos indicadores clave de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés)

Los KPI correctos deben tener los siguientes atributos para beneficiar totalmente a la organización y sus proveedores:

- *Relevantes*. Deben estar asociados más con los objetivos clave de la organización (resultados decisivos o riesgos a evitar) que con los procesos.
- *Claros*. Se deben definir en el documento contractual mediante términos que se puedan entender fácilmente para garantizar la comprensión por parte de la organización compradora y el proveedor.
- *Medibles y objetivos*. Se deben expresar mediante medidas y fórmulas predeterminadas y con base en datos sencillos que se puedan recopilar de manera objetiva y rentable.
- *Alcanzables*. Deben ser realistas y estar bajo el control del proveedor.
- *Limitados*. Deben alcanzar los objetivos y reducir a la vez sus desventajas (costos, esfuerzos y riesgos de conflicto). En la medida de lo posible, estos deben promover el uso de la información y documentación ya disponible bajo el proceso de gestión de contratos, en lugar de solicitar la recopilación de datos o documentación adicionales.
- *Definidos temporalmente*. Deben incluir plazos específicos de ejecución.

Fuente: OCDE (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

3.4.2. Elaboración de una metodología para calcular el ahorro en todas las actividades de contratación

Uno de los indicadores más comúnmente usados para medir el desempeño del sistema de contratación es el ahorro. Todas las entidades públicas o privadas deben informar a sus partes interesadas sobre cómo gestionan sus recursos. La medición del ahorro es por lo tanto un indicador clave de desempeño del sistema de contratación. Esto es válido para la CCB, que recibe una gran parte de los recursos del sector público.

No existe una metodología única para calcular este ahorro puesto que cada sistema de contratación tiene sus propias particularidades. Aun así, una metodología correcta debe distinguir entre la contratación recurrente y la contratación nueva, y en ambos casos, la investigación de mercado debe desempeñar un papel clave en la identificación de la referencia de precios más pertinente.

La CCB calcula el ahorro únicamente en cuanto al uso de subastas electrónicas, o cuando se realizan procesos de negociación. El ahorro se calcula con base en la diferencia entre el precio estimado por la CCB y el precio final presentado por el proveedor seleccionado. El proceso de

negociación y las subastas electrónicas le permitieron a la entidad ahorrar USD 440.000 en el 2016. Sin embargo, la CCB no calcula el ahorro en todas sus actividades de contratación.

Además, como se mencionó anteriormente, la CCB está implementando un proyecto llamado Optimización en la Planeación de Contratación (OPC), el cual incluye la medición del ahorro en las distintas fases del ciclo de contratación, incluida la etapa de adjudicación de contratos. Pese a esta medida positiva, OPC abarca solo categorías estratégicas. Por tanto, la CCB podría beneficiarse del desarrollo de una metodología específica para todas las categorías de bienes y servicios, sin importar el método de contratación utilizado.

Se han implementado distintas metodologías en los países de la OCDE. Por ejemplo, las metodologías para compras recurrentes incluyen la comparación entre precios históricos o precio de referencia con base en el análisis de mercado y el precio final ofrecido por el proveedor seleccionado, o una evaluación del costo total de tenencia de los productos o servicios comprados en comparación con los precios de referencia. Como indicador clave de desempeño de los sistemas de contratación, la CCB se beneficiaría del desarrollo de una metodología para medir el ahorro en todas sus actividades de contratación.

3.4.3. Mejorar la metodología para monitorear el desempeño de los proveedores

En las actividades de contratación, el desempeño de los proveedores tiene un efecto directo sobre el desempeño del sistema de contratación. Un bajo desempeño puede significar que el proveedor seleccionado no tenga la capacidad de cumplir con sus obligaciones, o que la documentación de la convocatoria (especificaciones técnicas y términos y condiciones) no se ajuste a la realidad del mercado.

La CCB monitorea de cerca el desempeño de cada proveedor. Esto se considera una buena práctica. En efecto, la entidad ha desarrollado una metodología clara por categoría de contratación. La Tabla 3.2 proporciona ejemplos de evaluaciones de proveedor para algunas categorías de productos y servicios.

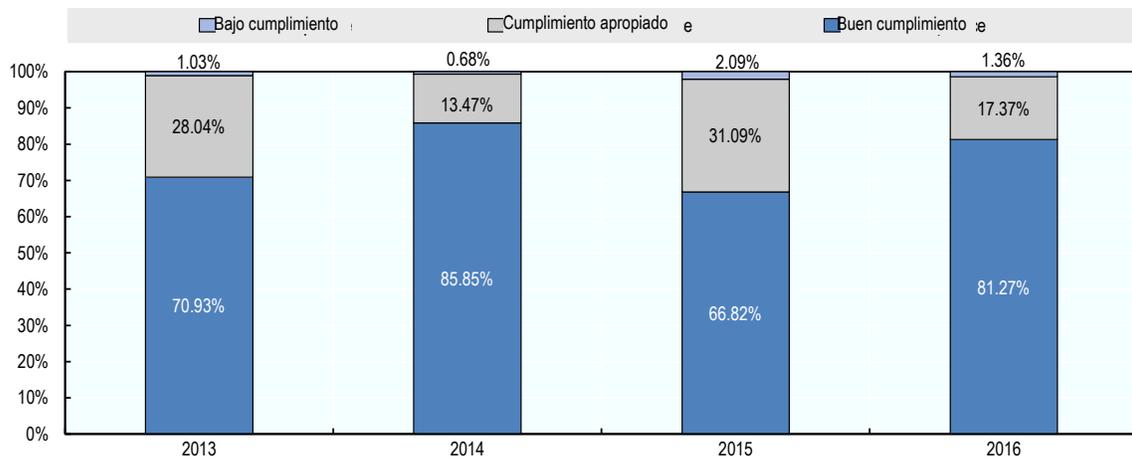
Tabla 3.2: Metodología para evaluar el desempeño del proveedor

Crterios	Subcriterios	Mantenimiento de software y hardware	Servicios postales	Servicios de consultoría
Proceso de licitación	Presentación de documentos	5%	5%	5%
	Conformidad y cumplimiento del contrato	45%	30%	35%
Desempeño del contrato	Cumplimiento de fechas de entrega	30%	40%	30%
	Cumplimiento de informes presentados por el proveedor	10%		20%
	Cumplimiento de normas de almacenamiento			
	Cumplimiento del pago de prestaciones sociales		15%	
Posventa	Cumplimiento del sistema de facturación	10%		10%
	Cumplimiento de las garantías del contrato			

Fuente: Información suministrada por la CCB.

Si el desempeño del proveedor es inferior a 60/100, este será excluido del registro de proveedores de la CCB por un año y tendrá que desarrollar e implementar un plan de acción para superar sus deficiencias. En el 2016, nueve proveedores fueron excluidos de las oportunidades de contratación. La Figura 3.3 presenta la proporción de proveedores con cumplimiento bajo, apropiado y bueno. El análisis de los proveedores con un nivel bajo de cumplimiento que fueron excluidos durante un año muestra que algunos se convirtieron en proveedores de la CCB en años posteriores. Por ejemplo, cerca del 40% de todos los proveedores excluidos en el 2013 consiguieron convertirse en proveedores de la CCB nuevamente.

Figura 3.3: Desempeño de proveedores, 2013-2016



Fuente: Información suministrada por la CCB.

Como se describe en la Tabla 3.2, la evaluación del desempeño de los proveedores se basa en tres criterios: el proceso de licitación, el desempeño del contrato y la fase de posventa. Estos criterios se dividen en subcriterios que son evaluados en una escala de uno a cinco, desde total cumplimiento hasta incumplimiento. La fase de evaluación de la convocatoria corresponde al 5% del desempeño total. No obstante, aunque el cumplimiento del contrato y los indicadores posventa son factores determinantes en la evaluación del desempeño del proveedor, la evaluación de la fase de licitación no se debe tener en cuenta. La CCB podría beneficiarse de la revisión de la metodología para evaluar el desempeño de los proveedores con enfoque en la fase de gestión de contratos.

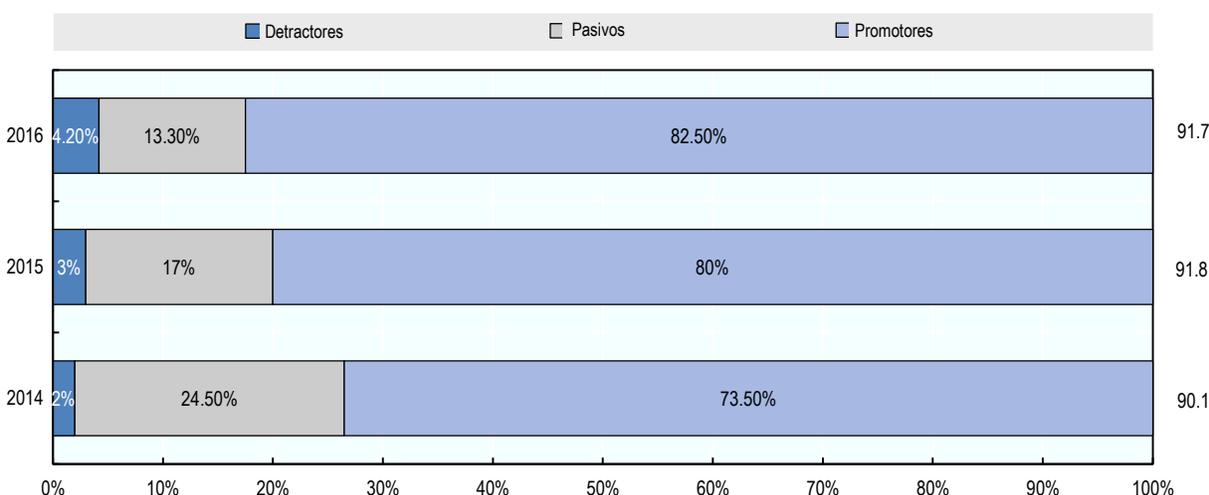
3.4.4. Aprovechamiento del monitoreo de proveedores y la satisfacción del usuario interno

Una forma de evaluar la eficiencia del sistema es llevar a cabo una evaluación del usuario. Esto puede ayudar a identificar brechas y áreas de mejoramiento. En este contexto, la CCB presentó el Índice de satisfacción del proveedor en el 2013. A fin de medir este índice, la CCB diseñó una encuesta para sus proveedores con el apoyo de la Vicepresidencia Jurídica. Esta encuesta es realizada por una empresa externa. En el 2016, se les solicitó a 120 proveedores que

evaluaran el sistema de contratación de la CCB, los cuales representan el 5,5% del total de proveedores (en el 2010, esta cifra era de 250). Para obtener información más confiable sobre la satisfacción de los proveedores, la CCB podría aumentar la cantidad de proveedores encuestados.

La evaluación del sistema de la CCB está basada en tres indicadores: (i) Satisfacción como proveedor de la CCB; (ii) Experiencia como proveedor de la CCB, y (iii) Marcador Neto del Promotor (NPS por sus siglas en inglés), el cual analiza si los proveedores de la CCB recomendarían convertirse en proveedor de la CCB. En su conjunto, el indicador general ha mejorado desde 2014 (ver Figura 3.4). No obstante, el Índice Neto del Promotor ha disminuido entre 2015 y 2016. La CCB ha desarrollado un plan de acción para mejorar la satisfacción del proveedor, el cual ha sido considerado una buena práctica. La mayor parte de las acciones involucran a la Vicepresidencia Jurídica y a las áreas solicitantes. La CCB podría aprovechar una mejor comprensión de los motivos de esta disminución si interactúa más a fondo con sus proveedores.

Figura 3.4: Índice Neto del Promotor



Nota: Las cifras de la derecha corresponden al puntaje promedio obtenido por la CCB en el 2016, 2015 y 2014.

El desglose de porcentajes describe la distribución de proveedores que recomendarían convertirse en proveedor de la CCB (Promotores) y aquellos que no lo recomendarían (Detractores), así como una tercera categoría de proveedores que no pertenecen a ninguna de las dos primeras categorías (Pasivos).

Fuente: Información suministrada por la CCB.

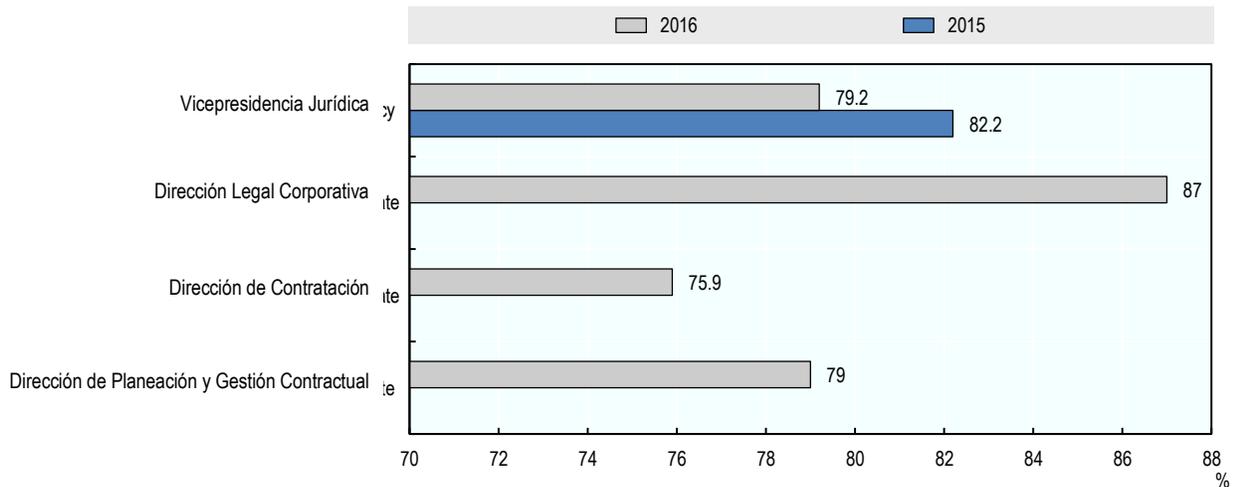
La CCB también introdujo una encuesta para evaluar la satisfacción de las áreas solicitantes sobre los servicios y el sistema suministrados por la Vicepresidencia Jurídica, incluidos aquellos relacionados con la contratación. La encuesta abarcaba las siguientes áreas:

- Puntualidad de respuesta a solicitudes o de cumplimiento de requisitos conforme a los términos establecidos o acordados.
- Prestación de servicios que cumplen con requisitos de calidad.
- Disponibilidad para satisfacer las solicitudes y requisitos.

- Conocimiento adecuado para responder a las solicitudes.
- Claridad de los procesos relacionados con la solicitud o requisito.
- Facilidad de acceso a los servicios de la Vicepresidencia Jurídica.
- Información sobre el progreso de las solicitudes.

La satisfacción del usuario con los servicios de la Vicepresidencia Jurídica, responsable del sistema de contratación, disminuyó entre 2015 y 2016 (ver Figura 3.5). En el 2016, las direcciones encargadas de la contratación obtuvieron puntajes de 75,9 y 79 en una evaluación, considerados como puntajes promedio. Para mejorar este indicador, la Vicepresidencia Jurídica diseñó un plan de acción de un año que incluye material de contratación actualizado, actividades de desarrollo de capacidades, y reuniones con las áreas solicitantes. La CCB se podría beneficiar de la aplicación de este plan de acción y del monitoreo de sus resultados de forma periódica.

Figura 3.5: Satisfacción de los servicios prestados por la Vicepresidencia Jurídica



Fuente: Información suministrada por la CCB.

3.5. Propuestas de acción

La CCB realizó muchas acciones y aplicó diversas herramientas para mejorar la eficiencia del sistema de contratación. Sin embargo, la eficiencia del sistema podría mejorar aún más teniendo en cuenta las siguientes acciones:

Implementación de herramientas de contratación para maximizar valor por dinero

- La CCB se podría beneficiar de la consolidación de sus necesidades con aquellas de sus filiales para reducir la duplicación y lograr economías de escala. Adicionalmente y para el mismo fin, la CCB podría aprovechar el análisis de la posibilidad de consolidar sus necesidades con otras cámaras de comercio para categorías específicas de contratación.

- La posibilidad de usar otras formas de acuerdos marco (con proveedores múltiples, con o sin todos los términos acordados por adelantado) podría mejorar el sistema de contratación de la CCB, en cuanto a ahorro en precios y costos de procesos.

Revisión de los procesos técnicos para una mayor contribución a la eficiencia del sistema

- Una revisión de los criterios de calificación y requerimientos de la CCB podría dar lugar a una reducción de la carga administrativa de los proveedores y mejorar la eficiencia y competencia en el mercado. La CCB podría también beneficiarse de la aclaración de su marco de contratación con una distinción clara entre criterios de calificación y adjudicación.
- La CCB se podría beneficiar de la promoción del uso de criterios de adjudicación múltiple y del otorgamiento de mayor importancia a otros criterios como la calidad. También debería implementar un enfoque de “estimación de costo del ciclo de vida” en sus criterios de adjudicación.
- La CCB podría beneficiarse del desarrollo de directrices claras sobre métodos de ponderación y puntuación adaptados a cada categoría de productos y servicios.
- La CCB podría considerar la posibilidad de aumentar el uso de contratos multianuales cuando resulte apropiado, e incluir cláusulas de ajuste de precios en los contratos adjudicados.

Captación de mercado

- La CCB también podría beneficiarse de acciones adicionales para fortalecer la participación de los proveedores, especialmente en las categorías estratégicas, mediante la definición de procesos y procedimientos claros y constantes, y el aprovechamiento de la información proveniente de los distintos registros. Además, sería conveniente para la CCB presentar oportunidades de contratación mediante los servicios e iniciativas de la entidad para el fortalecimiento empresarial.
- La CCB podría beneficiarse de mejorar la metodología empleada para emprender el análisis de mercados, teniendo en cuenta el enfoque del ciclo de vida completo y sus metas de sostenibilidad.

Evaluación del sistema de contratación

- La CCB podría considerar el desarrollo de indicadores clave de desempeño integrales para evaluar el desempeño del proceso de contratación y elaborar una metodología para calcular el ahorro en todas las actividades de contratación, sin importar el método de contratación utilizado.
- La CCB podría beneficiarse de la revisión de la metodología para evaluar el desempeño de los proveedores con enfoque en la fase de gestión de contratos.
- La CCB podría beneficiarse de atender la satisfacción del proveedor y el usuario interno, a fin de ajustar las estrategias para mejorar su sistema de contratación.

3.6. Referencias

- CCB (2014), *Manual de Contratación*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- Deloitte (2017) *Growth: The Cost and Digital Imperative*, Deloitte, Nueva York, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/process-and-operations/us-cpo-survey-2017-interactive.pdf (consultado el 15 de diciembre de 2017)
- Comisión Europea (2008), *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*, Comisión Europea, Bruselas, www.ecec.net/fileadmin/pdf/law/2/smecodeofbestpracticesen1.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2017).
- OCDE (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>
- OCDE (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>.
- OCDE (2016a), “Colombia”, en *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2016-13-en.
- OCDE (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Efficiency*. www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2006%20Efficiency.pdf
- OCDE (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf.
- OCDE (2014), *Manual For Framework Agreements*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf.
- OCDE (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.
- Sitios web:
- Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (consultado el 6 de noviembre de 2017).
- INSEE: www.insee.fr/fr/statistiques/serie/00081065 (consultado el 6 de noviembre de 2017).

Capítulo 4. Preservar la integridad del sistema de contratación: integridad, gestión de riesgos y responsabilidad

La contratación es un área de alto riesgo de corrupción y otras violaciones de la integridad, debido al dinero involucrado, la relación entre el comprador y el vendedor, y la presión competitiva entre los oferentes. Este capítulo revisa las medidas que la Cámara de Comercio de Bogotá utiliza en la actualidad para promover la integridad y prevenir la corrupción en general y, en particular, en los procesos de contratación. La clave de este planteamiento es desarrollar un sistema de integridad completo y coherente basado en evaluaciones exhaustivas del riesgo. El propósito es promover la responsabilidad y fomentar una cultura organizacional de integridad mediante la incorporación e implementación de medidas de integridad en todos los procesos, en particular en los procesos de contratación, y desarrollar la capacidad de sus empleados.

4.1. Introducción

La contratación es un área de alto riesgo de corrupción y otras violaciones de integridad. El monto de dinero involucrado en los contratos, la estrecha relación entre los agentes de contratación y los vendedores de bienes y servicios, así como la presión competitiva entre oferentes, crean incentivos para las prácticas indebidas, poniendo en riesgo la eficiencia operativa y la reputación de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). Aunque los procesos de contratación representan un riesgo particular y requieren medidas compensatorias específicas, estos no están aislados del resto de la organización. Prevenir violaciones de integridad en la contratación exige la incorporación de medidas de integridad específicas de la contratación, y medidas más generales en una estrategia de integridad interna y coherente.

Es importante garantizar la integridad de todas las operaciones de la CCB y, en particular, sus procesos de contratación, desde una perspectiva de eficiencia y reputación. Como entidad que recibe recursos públicos, la CCB es responsable no solo ante sus empresas registradas, sino también ante los ciudadanos de la región, de mantener un alto grado de integridad. En efecto, la CCB se define a sí misma como “una entidad privada, sin ánimo de lucro, que busca crear una Bogotá-Región sostenible a largo plazo, promoviendo el aumento de la prosperidad de sus habitantes, a partir de servicios que apoyen las capacidades empresariales y que mejoren el entorno para los negocios con incidencia en las políticas públicas”. En esta definición, así como en su sitio web y en los documentos oficiales, la CCB se identifica como una entidad que contribuye al bien común y establece un vínculo entre el sector público y privado. De manera más específica, la CCB recibe recursos públicos para la prestación de ciertos servicios públicos como los registros. La Junta de la CCB está compuesta por directores electos del sector privado y público, nombrados por el presidente de Colombia.

Los altos estándares de integridad implementados y transmitidos de manera eficaz contribuyen al fortalecimiento de su reputación y de la confianza pública en la entidad, y al mismo tiempo minimizan los riesgos de corrupción y escándalos que podrían debilitar su legitimidad. En efecto, las prácticas antiéticas pueden ocurrir en cualquier fase del ciclo de la contratación pública, con cada fase propensa a riesgos específicos de integridad (ver Tabla 4.1). Adicionalmente, la CCB puede desempeñar un papel como líder y promotor de buenas prácticas, motivando a sus empresas registradas a incorporar igualmente la integridad a sus prácticas empresariales.

Tabla 4.1: Riesgos de corrupción asociados con las distintas fases del ciclo de contratación pública

Fase		Riesgos de corrupción
Riesgos de la fase previa a la licitación	Evaluación de necesidades	Falta de una evaluación adecuada de necesidades Influencia de actores externos en decisiones oficiales Acuerdos informales sobre contratos
	Planificación y elaboración de presupuestos	Planificación deficiente de contratación Contratación no alineada al proceso general de toma de decisiones de inversión Incapacidad de presupuestar de manera realista, o deficiencias en el presupuesto
	Desarrollo de especificaciones/requisitos	Especificaciones técnicas personalizadas para empresas específicas Los criterios de selección no están definidos de manera objetiva y no se han establecido por adelantado Solicitudes de muestras innecesarias de bienes y servicios que pueden tener influencia en las decisiones Compra de información sobre especificaciones de proyectos
Riesgos en la fase de licitación	Selección del procedimiento de contratación	Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos Abuso de procesos no competitivos con base en excepciones legales (por ejemplo, fragmentación de contratos, abuso de urgencia extrema, modificaciones no justificadas)
	Solicitud de propuestas/ofertas	Ausencia de aviso público para la invitación a presentar una oferta No se anuncian los criterios de evaluación y adjudicación La información de contratación no se divulga o se hace pública
	Presentación de ofertas	Falta de competencia o casos de ofertas fraudulentas (por ejemplo, licitadores encubiertos, supresión de licitaciones, rotación en las licitaciones, reparto de mercados) Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de evaluación por medio de:
	Evaluación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> exceso de familiaridad con licitadores a lo largo del tiempo intereses personales como obsequios o empleo futuro/adicional ninguna implementación eficaz del "principio de los cuatro ojos" Los proveedores se abstienen de divulgar costos precisos o datos de fijación de precios en sus propuestas económicas, ocasionando un incremento en el precio de contrato (es decir, sobreprecio de facturación, saturación del canal de comercialización) ¹
Adjudicación de contratos	Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de aprobación (es decir, no existe una separación eficaz de autoridades financieras, contractuales y de proyectos) Falta de acceso a registros en el procedimiento	
Riesgos en la fase posterior a la adjudicación	Gestión y cumplimiento del contrato	Abusos en el cumplimiento del contrato por parte del proveedor, especialmente en relación con la calidad, el precio y el plazo: <ul style="list-style-type: none"> cambios sustanciales en las condiciones del contrato para permitir un mayor plazo y/o precios más altos para el ofertante sustitución de productos, obras o servicios deficientes que no cumplen con las especificaciones del contrato robo de activos nuevos antes de la entrega al usuario final o del registro de activos supervisión deficiente de funcionarios públicos y/o fraude entre contratistas y funcionarios que supervisan subcontratistas y socios seleccionados sin transparencia o que no rinden cuentas La separación deficiente de las obligaciones financieras y/o falta de supervisión de los funcionarios públicos conlleva:
	Pedido y pago	<ul style="list-style-type: none"> falsa contabilidad y asignación errónea de costos, o migración de costos entre contratos pago tardío de facturas facturación falsa o duplicada de bienes y servicios no suministrados y para pago intermedio, sin derecho a pago anticipado

Fuente: OCDE (2016), *Towards efficient public procurement in Colombia: Making the difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

Este capítulo se centra en recomendaciones concretas para fortalecer la determinación normativa y organizacional actual de medidas de integridad para la CCB, desde una perspectiva de gestión de riesgos y con hincapié en la contratación. El marco del análisis ha sido proporcionado por la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública, en particular el Principio III (OCDE, 2015a, (ver Cuadro 4.1: Integridad en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública), la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (OCDE, 2017), y las buenas prácticas internacionales. Si bien tales recomendaciones han sido desarrolladas para el sector público, los riesgos de corrupción y de integridad están relacionados por naturaleza con la delegación de actividades, y básicamente, no existe diferencia entre delegar la contratación de bienes y servicios a un funcionario público en una entidad pública y delegar la misma tarea a un funcionario de contratación en una empresa privada. Además, aunque es una entidad privada, la CCB está sujeta a los cambios legislativos que Colombia introdujo mediante la ley 1474 de 2011 (artículos 16, 17 y 18), que incluyen los delitos de corrupción privada, administración fraudulenta, tráfico de influencias privadas, mal uso de información privilegiada y acuerdos restrictivos de la competencia, entre otros.

Ahora bien, en este marco, es recomendable que la CCB haya seguido los estándares de la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes (GRI por sus siglas en inglés) y que esté comprometida con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, el cual, en su Principio 10, establece que las “empresas deben trabajar para combatir todas las formas de corrupción, incluidas la extorsión y el soborno”. No obstante, la CCB podría fortalecer aún más su política de integridad mediante la adopción de un enfoque sistémico de gestión de riesgos tendiente a mitigar los riesgos relacionados con la corrupción y la falta de integridad. En particular, la CCB debe aumentar sus esfuerzos, a fin de garantizar la implementación de medidas de integridad mediante la incorporación de acciones concretas en los procesos clave, con el propósito de promover una cultura organizacional de la integridad; el aumento en el grado de responsabilidad a través del control interno y la gestión de riesgos de corrupción y fraude, en torno al marco existente de gestión de riesgos de la CCB; y la protección interna de la credibilidad de su sistema a través de sanciones eficaces y visibles.

Cuadro 4.1: Integridad en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública

III. RECOMIENDA que los adherentes preserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y garantías específicas de contratación.

A tal fin, los adherentes deben:

(i) Exigirles altos estándares de integridad a todas las partes interesadas en el ciclo de contratación. Las normas consagradas en los marcos de integridad o códigos de conducta aplicables a empleados del sector público (por ejemplo, sobre manejo de conflictos de intereses, divulgación de información u otras normas de conducta profesional) se podrían ampliar (por ejemplo, a través de pactos de integridad).

(ii) Implementar herramientas de integridad general del sector público y adaptarlas a los riesgos específicos del ciclo de contratación según sea necesario (por ejemplo, el riesgo intensificado de la interacción público-privada y la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública).

(iii) Desarrollar programas de capacitación en integridad para el personal de contratación pública y privada, a fin de crear conciencia sobre riesgos de integridad tales como corrupción, fraude, colusión y discriminación, y de ampliar los conocimientos acerca de las formas de contrarrestar estos riesgos y promover una cultura de la integridad para prevenir la corrupción.

(iv) Desarrollar requisitos de control interno, medidas de cumplimiento y programas anticorrupción para los proveedores, que incluyan un monitoreo adecuado. Los contratos públicos deben incluir garantías de “no corrupción”, y se deben implementar medidas para constatar la veracidad de las garantías de los proveedores que no han incurrido ni incurrirán en corrupción en lo relacionado con el contrato. Tales programas también deben exigir transparencia adecuada de la cadena de suministro, a fin de combatir la corrupción en la subcontratación y requisitos de capacitación sobre integridad para el personal de los proveedores.

Fuente: OCDE (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf.

4.2. Desarrollar un sistema de integridad organizacional coherente y completo

4.2.1. Establecer una persona dedicada a la integridad, con la responsabilidad de desarrollar, monitorear y evaluar un sistema interno de integridad, ofrecer orientación a los empleados y partes interesadas de la CCB, y presentar informes a la Junta Directiva

Se necesitan responsabilidades claras que faciliten la presentación de resultados. Sin embargo, las responsabilidades difusas o compartidas no siempre se pueden evitar, especialmente cuando distintos actores independientes forman parte del sistema de integridad. En tales casos, los mecanismos de coordinación eficaz, formales e informales, se convierten en un factor clave de

éxito. En una organización jerárquica, como es el caso de la CCB, es posible asignarle una responsabilidad clara respecto a la integridad a una unidad existente, o crear una nueva.

Si bien la integridad es básicamente la responsabilidad de todos los miembros de una organización, la OCDE reconoce que los “actores de integridad” dedicados son especialmente importantes para complementar el papel decisivo de los gerentes en la promoción de la integridad y en la formación de comportamientos éticos (OCDE, 2009). En efecto, la experiencia internacional destaca el valor de tener una unidad especializada o individuo encargado, y finalmente también responsable, de las políticas internas de integridad de una organización, que garantice la coherencia entre las distintas unidades y direcciones, incluidas aquellas que manejan la contratación, haciendo el monitoreo de su progreso y aprendizaje a través de evaluaciones periódicas. La orientación sobre la ética y los conflictos de intereses también debe suministrarse de forma personalizada e interactiva, y no solo mediante materiales escritos o sesiones de capacitación y, se debe tener la capacidad de responder a cada caso particular cuando los empleados se ven enfrentados a un problema o duda específica.

Actualmente, no parece existir dicha responsabilidad clara en la CCB, donde unidades múltiples desempeñan algún papel en diversos aspectos de la integridad. Entre estas, se encuentra la Vicepresidencia Jurídica, que incluye la Dirección de Contratación y la Dirección de Planeación y Gestión Contractual; el Comité de Contratación; el Comité de Buen Gobierno, Riesgo y Auditoría; la Dirección de Planeación e Innovación, que lidera la gestión estratégica de riesgos y procesos internos, e incluye un funcionario de cumplimiento en la Oficina de Gestión de Riesgos; la Contraloría, que lidera el sistema de control interno; y la Gerencia de Recursos Humanos, encargada de las políticas de recursos humanos (normas internas y capacitación). Si bien las responsabilidades de estas unidades están claramente delimitadas en los estatutos de la CCB y tienen un papel clave en la implementación de acciones que buscan garantizar la integridad en la CCB, no existe actualmente una responsabilidad clara respecto a garantizar su coherencia desde una perspectiva de la integridad, supervisando su implementación e impacto, y ofreciendo orientación a los empleados.

La CCB podría considerar la asignación de la responsabilidad del sistema de integridad a una persona clave que reporte directamente a la Junta Directiva e informe al Comité de Buen Gobierno, Riesgo y Auditoría. De manera más específica, la CCB podría considerar el nombramiento de una Persona de Contacto de Integridad, dedicada de lleno a estas actividades y quizás apoyada por un equipo pequeño o secretaría. La Persona de Contacto de Integridad deberá ocupar un cargo sénior, ser respetado y tener amplia experiencia en la promoción de la ética organizacional. El mandato fundamental de la Persona de Contacto de Integridad sería la responsabilidad de desarrollar, monitorear y evaluar un sistema interno de integridad, comunicar sobre el progreso en su implementación y logro de resultados, y ofrecer orientación a los empleados y partes interesadas de la CCB. Se debe realizar una distinción clara entre el rol del Funcionario de Cumplimiento y la Persona de Contacto de Integridad. A diferencia del perfil actual del funcionario de cumplimiento, la Persona de Contacto de Integridad tendría un papel puramente preventivo en lugar de investigativo. Un buen ejemplo de tal papel enfocado exclusivamente en la prevención de la corrupción son las personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2: Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania

Alemania ha institucionalizado unidades para la prevención de la corrupción a nivel federal, así como una persona responsable dedicada a promover las medidas de prevención de la corrupción al interior de la entidad pública. La persona de contacto y un suplente deben ser nombrados formalmente. La “Directiva del Gobierno Federal sobre la Prevención de la Corrupción en la Administración Federal” define a tales personas de contacto y sus actividades de la siguiente manera:

Una persona de contacto para la prevención de la corrupción debe ser nombrada con base en las tareas y el tamaño de la agencia. Esta puede ser responsable de más de una agencia. Las personas de contacto pueden estar a cargo de las siguientes funciones:

- Actuar como persona de contacto entre el personal y la gerencia de la agencia, de ser necesario, sin pasar por canales oficiales, junto con particulares.
- Asesorar a la gerencia de la agencia.
- Mantener informados a los miembros del personal (por ejemplo, mediante seminarios y presentaciones programados regularmente).
- Prestar asistencia de capacitación.
- Monitorear y evaluar cualquier indicio de corrupción.
- Ayudar a mantener al público informado acerca de las sanciones, conforme a la ley de servicios públicos y el derecho penal (efecto preventivo), respetando al mismo tiempo los derechos de privacidad de los involucrados.

Si la persona de contacto se entera de situaciones que generen sospechas justificadas de que se ha cometido un delito de corrupción, debe informar a la gerencia de la agencia y hacer recomendaciones sobre la realización de una investigación interna, tomar medidas para prevenir el encubrimiento e informar a las autoridades. La gerencia de la agencia debe tomar las medidas necesarias para atender el asunto.

No se delegará autoridad alguna a las personas de contacto para tomar medidas disciplinarias; estas no deberán liderar investigaciones en procedimientos disciplinarios en casos de corrupción.

Las agencias deben proporcionarles a las personas de contacto información oportuna y completa, necesaria para desempeñar sus funciones, especialmente respecto a incidentes de presunta corrupción.

En el desarrollo de sus obligaciones de prevención de la corrupción, las personas de contacto no estarán sujetas a instrucciones. Tendrán derecho a informar directamente al director de la agencia y no serán objeto de discriminación como consecuencia del desempeño de sus funciones.

Luego de terminar su periodo en el cargo, las personas de contacto no podrán divulgar ninguna información obtenida sobre circunstancias personales del personal; sin embargo, podrán suministrar tal información a la gerencia de personal si tienen una sospecha justificada de que se ha cometido un delito de corrupción. Los datos personales serán tratados conforme a los principios de manejo de registros del personal.

Fuente: Ministerio Federal del Interior de Alemania (2014) “*Rules on Integrity*”, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile.

La primera responsabilidad de la Persona de Contacto de Integridad en la CCB sería garantizar la coherencia entre las diversas medidas de integridad en toda la entidad. Esto se puede lograr si se establecen metas y objetivos claros para el sistema de integridad que permitan la adecuada planificación, monitoreo, evaluación y comunicación de las medidas de integridad implementadas (OCDE, 2016b). Tales metas, objetivos e indicadores deberán formularse de forma participativa, bajo la dirección de la Persona de Contacto de Integridad, quizás con apoyo de un experto interno o externo en monitoreo y evaluación (M&E), e involucrando a las principales unidades y direcciones de la CCB. Los objetivos claros a todo nivel permitirían el desarrollo de indicadores medibles, a fin de monitorear y evaluar tanto la eficacia como la eficiencia de las medidas implementadas. En cuanto al impacto, los resultados pueden medirse, por ejemplo, mediante encuestas periódicas al personal. La implementación de las medidas, a su vez, seguiría siendo la responsabilidad de varias unidades en la CCB. No obstante, la Persona de Contacto de Integridad podría colaborar con las distintas unidades para proporcionar asesoría y apoyo.

La segunda responsabilidad sería comunicarle periódicamente a la Junta Directiva el progreso sobre la implementación y los resultados, así como al personal interno, con el apoyo del equipo de comunicaciones de la CCB y las personas interesadas, a través de un informe anual y estadísticas. Esta obligación se relaciona (pero no es igual) a las campañas o acciones internas y externas de sensibilización que podrían ser parte de la estrategia de integridad de la CCB.

La tercera responsabilidad sería proporcionarle orientación, en cada caso específico, al personal de todas las categorías, incluidos los directores, sobre la mejor forma de proceder en caso de dudas sobre posibles conflictos de intereses o dilemas éticos. Tales consultas mantendrán su carácter confidencial y no tendrán relación con las sanciones. En efecto, el temor a las posibles sanciones podría impedir que los empleados se manifestaran. Todos los gerentes de la CCB con responsabilidad sobre los empleados también deberán recibir capacitación para suministrar dicha orientación, pero el Punto de Contacto de Integridad debería estar explícitamente presente en caso de que un empleado desconfíe de su jefe directo. Además, del mismo modo, es importante no confundir dudas y dilemas con informes de casos. Deben existir canales independientes para esto último, los cuales se abordan más adelante en este capítulo.

4.2.2. El Código de Ética debe ser revisado de manera participativa para fortalecer su enfoque y su claridad con miras a influir en el comportamiento real

Actualmente, el documento normativo más importante de la CCB relacionado con la integridad es el Código de Ética y Buen Gobierno Corporativo (Código de Ética). En consonancia con las buenas prácticas internacionales, este está disponible en línea en inglés y español, y puede ser descargado por empleados y proveedores de la CCB, y terceros interesados. Un código de ética debe ofrecer a los empleados orientación con respecto al comportamiento esperado y los valores compartidos de la organización. Debido a los riesgos específicos de los procesos de contratación, algunas entidades han desarrollado un código de conducta específico para los empleados de contratación. Sin embargo, la CCB podría buscar fortalecer el Código de Ética

actual, en lo relacionado con su contenido y con el proceso, y garantizar que el código revisado incorpore medidas concretas para las actividades de contratación.

Un factor que podría reducir el impacto deseado del Código de Ética es el lenguaje jurídico en el que está escrito. Tal enfoque desdibuja la línea de separación entre un código de ética destinado a incidir en el comportamiento y un reglamento interno. Ya que el lenguaje se asemeja al de los proyectos de ley o reglamentos, podría hacer difícil su interpretación en todos los niveles de la organización. Además, la extensión del Código de Ética representa otra barrera para la internalización por parte de los empleados y disminuye la probabilidad de que influya en el comportamiento real. Para contribuir a evitar que el Código de Ética se convierta en un reglamento interno, el funcionamiento de la Junta Directiva debería regularse, en lo posible, mediante un documento independiente.

Se podría también mejorar la coherencia y la claridad de los valores y la orientación en el Código de Ética. Actualmente, los valores de la CCB incluyen la ética, la excelencia, la responsabilidad y los valores compartidos (artículo 2). Se espera que la Junta Directiva y los empleados sean independientes, actúen de buena fe y con transparencia, sean responsables, diligentes, cuidadosos, disciplinados, respetuosos de la confidencialidad y leales (artículos 6 y 10). No obstante, algunas inconsistencias en el código podrían plantear interrogantes. Por ejemplo, aunque se espera expresamente que los empleados no pidan comisiones ni acepten obsequios en caso de contratos o servicios suministrados (artículo 10b), no se menciona a los miembros de la Junta Directiva (artículo 6b). El Código de Ética también debería incluir disposiciones específicas sobre contratos con proveedores que sean miembros de la Junta Directiva. Esta parece ser, hoy en día, un área gris, vulnerable a problemas de índole ética. En definitiva, es difícil determinar por qué los estándares de integridad deben variar entre los distintos grupos al interior de la CCB.

La naturaleza compleja de los objetivos de la CCB, y el valor de la lealtad y la confidencialidad, podrían originar dilemas éticos; y no hay claridad respecto a la forma de proceder de los empleados en tales casos. El Código de Ética indica que, en casos de dudas o cuestionamientos relacionados con la lealtad, la confidencialidad o los conflictos de intereses, los empleados deben informar a sus jefes directos, quienes deben decidir respecto a la acción a tomar. Pero la definición de lo que constituye “perjuicio”, conforme al artículo 10(e), podría estar sujeta a interpretación y provocar falta de claridad. Por ejemplo, ¿los empleados de la CCB entienden cuándo y qué tipo de información se debe presentar a las autoridades, y cómo hacerlo sin generar un conflicto con los valores de lealtad y confidencialidad? Aunque la Persona de Contacto de Integridad podría ayudar a aclarar este tipo de dudas, sería deseable tener una orientación escrita con mayor claridad.

Si bien la coherencia entre el Código de Ética y el reglamento sobre sanciones disciplinarias internas debería estar garantizada, evitando la impunidad, los códigos de ética tienen la intención de acudir a la motivación intrínseca del grupo objetivo; en otras palabras, hacer lo correcto porque es correcto y no por temor a sanciones o recompensas (motivaciones extrínsecas). La CCB podría considerar separar el reglamento relacionado con sanciones del Código de Ética. A la vez, se debe evitar la impunidad y dejar en claro que la CCB aplicará sanciones en caso de incumplimiento de su reglamento. Esto es fundamental para garantizar la credibilidad del sistema general interno de gobernanza. Esta comunicación debe ser transparente y centrarse en la operación general del sistema y no en casos individuales (por ejemplo, a través de la comunicación de estadísticas consolidadas sobre las sanciones).

En vista de estas cuestiones, la CCB debe considerar la revisión del Código de Ética para adaptar su contenido a las buenas prácticas internacionales y lecciones aprendidas de los sectores público y privado, con la intención de convertirlo en una herramienta útil para moldear el comportamiento ético y orientar la toma de decisiones de los empleados (ver Cuadro 4.3: Orientación para la redacción de códigos de integridad). En la revisión de la evidencia sobre códigos de ética corporativos para extraer lecciones aprendidas sobre códigos eficaces, Steven (2008) llegó a la siguiente conclusión:

Los gerentes deben moldear el comportamiento deseado y los empleados necesitan ver que se impongan sanciones si se violan los códigos. La comunicación es un requisito para que los códigos sean exitosos. Los empleados deben estar conscientes del contenido de sus códigos de ética y participar en las discusiones sobre los mismos, para que entiendan completamente su significado. Los códigos no funcionan si son redactados por la gerencia y transmitidos a los empleados como un mandato. Los empleados deben entender el Código de Ética como un documento personal que pueden hacer suyo, como componente clave del tejido organizacional y como una función estratégica esencial de la organización.

Cuadro 4.3: Orientación para la redacción de códigos de integridad

Las siguientes directrices (Maesschalck y Schram, 2006) pueden mejorar la calidad y la pertinencia de un código que adopte un modelo conformado por un número limitado de valores esenciales que se definen y se especifican más ampliamente como normas mediante ejemplos:

- *Claro*: redacte el texto tan claro y legible como sea posible. El código debe ser claro para todos los miembros del personal que se espera que lo apliquen.
- *Sencillo*: redacte el texto tan sencillo como sea posible, pero no demasiado. La integridad es un tema complicado, y esto no se debe ignorar en un código. Sin embargo, no hay motivo para que las explicaciones sean más complicadas de lo necesario.
- *Concreto*: evite generalizaciones sin valor. La vaguedad de las afirmaciones no se puede evitar siempre, especialmente en los “códigos de ética” basados en valores. Sin embargo, es importante intentar definir los valores de la forma más concreta posible (por ejemplo, precisando normas y directrices específicas o ilustrándolos mediante ejemplos concretos).
- *Estructurado*: asegúrese de que el código se construya de manera lógica, centrado en una serie de valores esenciales que no se superpongan. Si los valores son realmente excluyentes entre sí, será más fácil identificar tensiones entre ellos. Tales tensiones son típicas de los dilemas éticos y, por lo tanto, un código con valores claramente definidos se convierte en una herramienta muy útil para enfrentar dilemas éticos o impartir sesiones de capacitación sobre dilemas.
- *Consistente*: utilice conceptos de forma parca y consistente. No se recomienda usar términos diferentes para el mismo concepto dentro del mismo código (o en documentos distintos al interior de la misma organización). Asimismo, evite usar el mismo término para distintos significados. Decida qué término es el más adecuado y úselo de forma consistente en los distintos documentos. Esto aumentará considerablemente la posibilidad de que todos los miembros del personal usen el mismo lenguaje, lo que facilitará que el código y los documentos relacionados se vuelvan herramientas realmente útiles para la capacitación y la conversación cotidiana.
- *Conectado*: incluya en el código suficientes referencias a otros documentos, directrices y códigos en los cuales los miembros del personal puedan encontrar información adicional sobre temas específicos.
- *Pertinente*: el código debe trascender lo obvio y enfocarse especialmente en temas donde hace falta la orientación. Las posibilidades de que esto ocurra aumentarán si se usan las siguientes técnicas en la preparación del código: análisis de riesgos y de dilemas.

Fuente: OCDE (2009); Maesschalck, J., & Schram, F. (2006). *Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid*. *Burger, Bestuur En Beleid*, 3(1), 49-61.

En efecto, la experiencia enseña que no es recomendable usar un enfoque descendente para redactar el código, porque este se puede convertir en otro instrumento de control (Stevens, 2008). Además, si bien es relativamente fácil redactar un código de conformidad con las buenas prácticas, tal enfoque tiene el riesgo de que el documento tenga un impacto relativamente bajo. En cambio, un proceso participativo ascendente de revisión del Código de Ética, conforme con una orientación metodológica clara proporcionada por la Persona de Contacto de Integridad y/o un consultor externo, puede mitigar estos riesgos y ayudar a garantizar que el código no se convierta en un ejercicio burocrático, como se ha observado en muchas entidades públicas y privadas en todo el mundo.

De tal modo, la revisión recomendada del Código de Ética actual daría una oportunidad de hacer énfasis en un proceso consultivo y participativo. Dicho enfoque, complementado con un análisis de los riesgos de integridad particulares y los posibles dilemas éticos de la CCB, facilitaría el diálogo entre los empleados y la construcción de consenso sobre los valores y principios compartidos del comportamiento. La participación de los miembros de personal de todos los niveles y dependencias de la CCB en el proceso (por ejemplo, a través de discusiones de grupos focales, encuestas o entrevistas) no solo garantizará la pertinencia y eficacia del código, sino que intensificará el sentido de pertenencia de los miembros del personal y aumentará la probabilidad de cumplimiento.

Además, la experiencia internacional indica que consultar con o involucrar activamente a las partes interesadas externas, como proveedores o usuarios de los servicios suministrados por la organización, en la redacción de un código ayuda a crear un entendimiento común de los valores y normas de comportamiento que se esperan de los empleados. Por ejemplo, una revisión participativa del capítulo V del Código de Ética actual, que contiene principios dirigidos a las empresas registradas de la CCB, podría usarse como oportunidad para discutir abiertamente los valores y principios de la entidad y sus miembros, a fin de crear conciencia y sentido de pertenencia real. La CCB podría estudiar la posibilidad de separar este capítulo del Código de Ética y promoverlo como un código independiente para los miembros. La CCB también podría involucrar a las empresas privadas que usan los procesos de registro y los proveedores de bienes y servicios en las discusiones sobre la revisión del Código de Ética, lo cual demostraría su compromiso con la integridad y la responsabilidad, aportando a la creación de confianza.

4.2.3. Desarrollar un enfoque estratégico respecto al papel de la CCB en fortalecer la integridad entre sus miembros y proveedores

El papel público y las expectativas de la CCB crean oportunidades para que la entidad se posicione como líder y modelo de buenas prácticas en asuntos de integridad del sector privado en Bogotá-Región. En efecto, la CCB ya está activa en este campo, y ha desarrollado muchas iniciativas en alianza con el sector privado para mejorar la integridad en Bogotá. Entre los ejemplos está la encuesta de percepción de seguridad empresarial, el programa “Hacia la integridad: una construcción entre los sectores público y privado en Colombia” y la campaña “Con la ilegalidad, no voy yo”.

No obstante, ninguna de estas iniciativas está directamente asociada con sus procesos de contratación de la CCB. La CCB acostumbraba a presentar temas dirigidos a fortalecer la competitividad de los proveedores, incluidos sus principios y política de contratación, en la

Jornada Anual de Gestión Integral de Proveedores. Sin embargo, su Estatuto de Contratación no se tuvo en cuenta en el evento de 2016 (ver Capítulo 3). Por lo tanto, la CCB podría considerar el desarrollo y fortalecimiento de iniciativas con el sector privado para mejorar la integridad de los procesos de contratación de sus miembros; por ejemplo, mediante la presentación e implementación de las medidas relacionadas con la integridad, la transparencia y la participación como seguimiento a las recomendaciones en esta revisión de contratación.

A la vez, existe un incentivo para promover la integridad y crear estímulos adecuados para sus proveedores de bienes y servicios. En efecto, los proveedores potenciales interesados en participar en las oportunidades de contratación de la CCB, y aquellos incluidos en su Registro de Proveedores, deben cumplir con las disposiciones mencionadas en el Código de Ética. Cualquier proveedor potencial que desee registrarse debe proporcionar una declaración firmada por su representante legal que exprese que entiende y acepta las disposiciones del Código de Ética y Buen Gobierno de la CCB. Además, durante el proceso de inscripción, se verifica que los proveedores potenciales no estén vinculados con actividades ilícitas, lavado de activos o financiación del terrorismo, por medio de una aplicación de gestión de riesgos (*Risk Consulting*). Este proceso de validación también se lleva a cabo para las convocatorias antes de la adjudicación de contratos.

La documentación de convocatorias y contratos de la CCB incluye también “cláusulas de integridad” o “pactos de probidad” tales como la Cláusula de Elegibilidad y una Aceptación de las disposiciones del Código de Ética. El proveedor declara bajo juramento que no está inhabilitado para celebrar contratos con la CCB y que no se encuentra en situación de conflicto de intereses. Una disposición relacionada con el lavado de activos y la financiación del terrorismo se añadió recientemente, por medio de la cual el contratista certifica que sus recursos no provienen de actividades ilegales. Estas cláusulas se incluyen en la plantilla del contrato que debe ponerse a disposición de todos los oferentes/participantes.

Sin embargo, se podría mejorar la forma como el sistema actual llega a los proveedores potenciales. En cuanto a las convocatorias públicas con acceso en línea, las nuevas disposiciones (lavado de activos y financiación del terrorismo) se incluyen en el Proyecto de contrato, pero no se mencionan de manera directa en la Invitación. La CCB podría mencionar claramente estas disposiciones en el artículo relacionado con el pacto de probidad. Además, podría publicar disposiciones claras relacionadas con proveedores sancionados o incluidos en la lista de inhabilitados, así como aquellos que no respetan las normas de integridad o que se encuentran en alguna situación de conflicto de intereses. Por último, para todas las medidas antes mencionadas, y además de las herramientas y acciones implementadas por la CCB, tales como la aplicación de gestión de riesgos, auditorías y análisis de riesgos, la entidad se podría beneficiar de un mecanismo de monitoreo realizado periódicamente para la implementación eficaz de estas disposiciones. Como se señaló anteriormente, todas las medidas deben ser monitoreadas y evaluadas con regularidad, una vez establecidas, a fin de garantizar la integridad del sistema.

4.3. Fomentar una cultura organizacional de integridad

El Código de Ética presenta el comportamiento normativo deseado al interior de la CCB. No obstante, un código, por sí mismo, no puede garantizar un comportamiento ético. La experiencia internacional, tanto en el sector público como privado, indica que este deseo no

pasa de ser un pensamiento ilusorio si no se acompaña de medidas destinadas a implementar las metas definidas en el código, y los incentivos adecuados para garantizar el cumplimiento por parte del personal. En definitiva, el objetivo es promover una cultura organizacional de integridad que haga a la organización más fuerte en cuanto a la integridad y a los riesgos de corrupción. Un código de ética es un punto de partida importante, aunque insuficiente, para establecer tal estrategia coherente de integridad organizacional.

En el 2014, la CCB diseñó y desarrolló un curso de aprendizaje en línea para prevenir, identificar, investigar y combatir el fraude, el cual fue compartido con todos los empleados. La meta de este curso era crear una cultura de “cero tolerancia” ante el fraude. Sin embargo, no existe claridad sobre qué otras medidas, además de la capacitación, se usan actualmente para lograr una cultura organizacional de integridad y acompañar la implementación del código. Asignar responsabilidades claras, aclarar la normativa que sustenta la integridad y diseñar un código de manera participativa, como se recomendó anteriormente, son puntos de partida esenciales para influir en el comportamiento de los empleados en el sitio de trabajo. Para que sea eficaz, el Código de Ética debe estar incorporado a una estrategia de integridad organizacional más amplia para promover el comportamiento ético basado en una gestión sólida de riesgos.

4.3.1. Fortalecer adicionalmente las tres líneas defensivas del sistema de control interno

La gestión de riesgos operacionales busca garantizar que el control de gestión sea proporcional a las vulnerabilidades potenciales de una organización. No se trata simplemente de reglamentar las prácticas y procedimientos internos; se necesita establecer un proceso sistemático y una capacidad adecuada (es decir, conocimiento, recursos, etc.) para evaluar y usar la información recopilada, a fin de ajustar los sistemas de gestión para prevenir los riesgos de una manera rentable. También requiere evaluar con posterioridad las acciones de mitigación de riesgos, reconociendo que los diagnósticos tempranos y las acciones de mitigación no siempre tienen los efectos esperados. Esto exige un liderazgo que permita crear una cultura que incentive la gestión de riesgos como una acción estratégica y continua, en lugar de un proceso de endilgar culpas a individuos y a las deficiencias del sistema (Bounds, 2010).

El sistema de control interno de la CCB es maduro y sigue el estándar de COSO-ERM (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway-Gestión de Riesgos Empresariales). El sistema incluye el monitoreo y la evaluación de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos. La función de auditoría interna forma parte del sistema, y es competencia de la Contraloría Interna. En el 2012, la Contraloría Interna implementó actividades de capacitación para todos los empleados de la CCB. Además, en el 2013, la Contraloría Interna desarrolló una herramienta de aprendizaje en línea sobre control interno que fue divulgada entre todos los empleados de la CCB. La herramienta fue actualizada en el 2015, y se encuentra disponible en línea para todos sus empleados.

Además de la Contraloría Interna, la CCB cuenta con un Comité de Buen Gobierno, Riesgos y Auditoría. Los Comités de Riesgos y Auditoría se han creado en la mayoría de las organizaciones del sector privado, y se considera como buena práctica que los auditores internos informen a un comité independiente de auditoría designado por la junta. En el sector privado, si existe un comité de auditoría, generalmente se ocupa de vigilar los procesos de informes financieros internos y externos, gestión de riesgos, control interno, cumplimiento,

disposiciones éticas y de auditoría externa, así como de garantizar la independencia de las funciones de auditoría interna (por ejemplo, IIA, INTOSAL, Comité Treadway-COSO y la Federación Internacional de Contadores).

En cuanto a la gestión de riesgos, desde el 2012, la CCB ha elaborado un Plan de Gestión de Riesgos basado en una Matriz de Riesgos Operacionales (mapa de riesgos), que incluye una evaluación de riesgos y planes de mitigación para controlar aquellos. Los funcionarios que implementan los distintos procesos y quienes manejan los riesgos en cada área pueden acceder a este mapa de riesgos. Entre otros riesgos, el mapa también identifica algunos riesgos de integridad en los procesos de contratación, tales como fraude y corrupción. En la práctica, el plan de gestión de riesgos de cada área de la CCB se define anualmente. Un gerente de riesgos capacitado en la metodología de riesgos operacionales es designado en cada área, y está a cargo de la comunicación con la Oficina de Gestión de Riesgos. Igualmente, programa reuniones con el equipo encargado de identificar y evaluar los riesgos y de desarrollar medidas de mitigación. El equipo de trabajo desarrolla una matriz de riesgos que es revisada posteriormente por la Oficina de Gestión de Riesgos y aprobada por el responsable del proceso.

En el 2016, la CCB implementó un proyecto destinado a definir la metodología y mecanismos de gestión de riesgos de corrupción, fraude, lavado de activos y financiación del terrorismo. Como resultado, se definió el papel del “Funcionario de Cumplimiento” al interior de la Oficina de Gestión de Riesgos. Además, se decidió que estos tipos de riesgos serían manejados conforme a la metodología de riesgos operacionales. Si bien esta es una medida positiva, el sistema existente de control y gestión de riesgos podría reforzarse aún más. La CCB podría considerar centrarse en la evaluación de riesgos de fraude y corrupción, especialmente en el ciclo de contratación, a fin de garantizar una evaluación más sistemática e integral de tales riesgos y optimizar respuestas concretas en todos los cinco componentes del sistema de control interno (Figura 4.1). En efecto, la gestión eficaz de riesgos también puede elaborar un mapa, identificar y mitigar la corrupción, y preservar la integridad en todo el ciclo de contratación. Se deben desarrollar e implementar herramientas específicas de evaluación de riesgos para identificar y abordar las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación. En lo posible, se deben desarrollar herramientas para identificar riesgos de todo tipo, incluidos los posibles errores y las transgresiones deliberadas en el desempeño de las tareas administrativas, y darlos a conocer al personal pertinente, el cual facilita un punto de intervención en el que la prevención o la mitigación sean posibles.

Figura 4.1: Relación de los componentes del Marco Integral de Control Interno COSO 2013 con los principios de la Guía de Gestión de Riesgos de Fraude de COSO



Fuente: Adaptado del Marco Integral de Control Interno COSO 2013 y de la Guía de Gestión de Riesgos de Fraude de COSO 2016.

Específicamente, la CCB debería reconocer la contratación como un área de alto riesgo. Por ejemplo, las herramientas de control interno y gestión de riesgos adaptadas a la contratación podrían explicar específicamente cómo los cinco componentes de control interno se relacionan con el proceso de contratación. Se debe incluir una lista de control para verificar que se tengan en cuenta los cinco componentes en las actividades diarias de contratación, y que se evalúen y mitiguen los riesgos (ver Tabla 4.2). La política y metodologías actuales de gestión de riesgos establecen que todos los riesgos en la organización deben abordarse de forma activa y adecuada (por ejemplo, transferirse, mitigarse o evitarse). Por lo tanto, el responsable de cualquier riesgo nuevo/emergente debe cumplir con tales directrices. Además, la CCB debe desarrollar una lista de control específica de riesgos vinculados a la actividad de contratación, junto con los riesgos genéricos expuestos en la Tabla 4.1. Estos riesgos deben gestionarse activamente.

Tabla 4.2: Aprovechamiento del control interno en todo el ciclo de contratación

Componentes del control interno	Vínculos personalizados con el proceso de contratación
Entorno de control	¿Existen requisitos y certificaciones profesionales de ética claramente definidos para los empleados de las unidades de contratación?
Evaluación de riesgos	¿La entidad ha evaluado las áreas de vulnerabilidad en los procedimientos de contratación?
Actividades de control	¿Se han establecido controles eficaces para mitigar los riesgos de contratación identificados?
Información y comunicación	¿Se comunican las deficiencias y las acciones correctivas en el proceso de contratación?
Monitoreo	¿El proceso de contratación está asociado a indicadores y un sistema de monitoreo para documentar su eficacia y eficiencia, así como la implementación de acciones correctivas?

Las banderas rojas son señales o indicaciones de alerta que requieren atención adicional, como descartar o confirmar posibles fraudes y corrupción. Las banderas rojas pueden estar relacionadas con personas o con la organización (Tabla 4.3). Si bien la CCB incluye banderas rojas asociadas con los riesgos de lavado de activos y la financiación del terrorismo en sus proyectos de contratación, esto también podría incluir riesgos de fraude y corrupción. Por lo tanto, el sistema de banderas rojas de la CCB podría abarcar otras violaciones de la integridad en el área de contratación, y extenderse a otras áreas de riesgo identificadas, como los procesos de inscripción.

Tabla 4.3: Ejemplos de banderas rojas relacionados con la corrupción en la contratación

Banderas rojas del Banco Mundial en relación con el fraude y la corrupción en la contratación	Banderas rojas del <i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Quejas de oferentes u otras partes • Contratos múltiples por debajo del umbral de contratación • Tendencias inusuales de ofertas • Honorarios aparentemente inflados de los agentes • Oferente sospechoso • Mejor oferente no seleccionado • Adjudicaciones repetidas al mismo contratista • Cambios en los términos y valor del contrato • Varias solicitudes de modificación del contrato • Trabajo o servicios de mala calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdidas físicas • Relación inusual con los proveedores • Manipulación de datos • Documentos fotocopiados • Seguimiento incompleto de gestión o auditoría • Controles de TI deshabilitados en los registros de auditoría • Gastos presupuestales excesivos • Inicios de sesión de TI por fuera de horas laborales • Facturas inusuales (por ejemplo, formato, numeración, dirección, teléfono, número de NIT) • Descripción imprecisa de bienes y servicios por entregar • Facturas duplicadas o fotocopiadas • Gran cantidad de inicios de sesión fallidos de TI • Facturas por montos redondeados • Trato preferencial al cliente • Números de facturas consecutivas durante un periodo de tiempo prolongado • Interés o participación en una organización externa • Intereses, obsequios o cortesías no declaradas • Falta de registros de soporte • Ningún proceso de identificación de riesgos (por ejemplo, registro de riesgos) • Aumentos o reducciones inusuales

Fuente: Adaptada de OCDE (2015b), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en>.

4.3.2. Incorporar las medidas específicas de integridad al ciclo de gestión de Recursos Humanos de la CCB.

En general, las políticas de la Gerencia de Recursos Humanos son parte del problema y la solución respecto a la promoción de la integridad en cualquier organización. La Gerencia de Recursos Humanos es el punto de contacto principal para todo el personal en una organización, y como tal, tiene acceso único al personal en toda su trayectoria, desde la capacitación de inducción hasta las entrevistas de salida. La Gerencia de Recursos Humanos puede apoyar la integración de la ética en los procesos como la visión y la misión de la organización, selección, inducción, valoración, retención, motivación, recompensas, diversidad, entrenamiento y capacitación. Las encuestas, evaluaciones y entrevistas de salida de los empleados pueden ofrecer información valiosa acerca de si los valores éticos de la empresa están arraigados; también pueden ofrecer formas de evaluar si el programa de ética es exitoso y si, en la práctica, la empresa es fiel a sus valores.

Además, facilita la diferenciación entre las medidas para garantizar la integridad de los mismos procesos de recursos humanos, o la “integridad en la Gerencia de Recursos Humanos”, y las medidas para optimizar la integridad en los procesos de recursos humanos o la “integridad mediante la Gerencia de Recursos Humanos” Efectivamente, por una parte, las organizaciones deben garantizar la imparcialidad de su gerencia de personal existente, por medio de la aplicación coherente de principios como el mérito y la transparencia, a fin de prevenir el favoritismo, el nepotismo, la influencia política indebida y el riesgo de abuso de posición y mala conducta (OCDE, 2017). Por otro lado, la integridad puede incorporarse a los procesos de gerencia de personal como herramienta para mejorar la integridad y, por ejemplo, hacer del Código de Ética un documento vivo que no únicamente existe, sino que se aplica.

Con base en la práctica actual para evaluar la integridad como una de las competencias funcionales clave de los empleados, la CCB podría considerar incorporar aún más las medidas de integridad a los procesos de Gerencia de Recursos Humanos. La Tabla 4.4 ofrece algunos ejemplos de medidas concretas en distintos puntos del proceso. Preferiblemente, la definición y el diseño de estas medidas deben hacerse conjuntamente entre la Persona de Contacto de Integridad y la Gerencia de Recursos Humanos de la CCB, aclarando la meta y los objetivos de cada medida. Estas medidas podrían orientarse en particular a fortalecer capacidades asociadas con altos niveles de comportamiento ético y convertirse en un modelo de comportamiento deseado en los equipos, que sea evaluado mediante mecanismos de retroalimentación de 360 grados por parte de los empleados. Es recomendable que la CCB esté desarrollando medidas para fortalecer el proceso de selección, especialmente respecto a la verificación de antecedentes y declaraciones de conflictos de intereses. Además, la CCB podría considerar evaluar a los candidatos sobre los valores éticos durante el proceso de selección de los cargos que tienen un riesgo más alto de corrupción. Las medidas adicionales para fortalecer la integridad a través de etapas posteriores de los procesos de la Gerencia de Recursos Humanos se pueden considerar resumidas en la visión general suministrada en la Tabla 4.4.

Tabla 4.4: Medidas de integridad y proceso de Gerencia de Recursos Humanos

Prácticas de la Gerencia de Recursos Humanos	Incorporación de la integridad
Planificación de recursos humanos	Evaluación de riesgos de integridad de distintos cargos y planificación en conformidad
Vacantes	Inclusión de criterios de integridad de los cargos en las descripciones de cargos Solicitarles a todos los candidatos que se postulen a un cargo su compromiso con los valores de la organización
Ingreso	Verificaciones de antecedentes, pruebas éticas, gestión de conflictos de intereses potenciales provenientes de empleos anteriores ("puertas giratorias"), desarrollo de descripciones de cargos que tengan en cuenta las consideraciones éticas
Desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades	Capacitación personalizada según las políticas de integridad Capacitación especial para los gerentes responsables de personal para brindar una guía para identificar y gestionar situaciones de conflicto de intereses y resolver dilemas éticos
Evaluación de desempeño	Evaluación de las capacidades de los gerentes y empleados para identificar y resolver situaciones de conflicto de intereses o dilemas éticos Evaluación de las capacidades de los gerentes y empleados para ofrecer orientación sobre las políticas de integridad, situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos
Indemnización por despido	Monitoreo de posibles conflictos de intereses que surjan de un empleo posterior (es decir, las "puertas giratorias")

Fuente: OCDE.

La responsabilidad particular de cada nivel de liderazgo en la CCB debería tenerse en cuenta aquí. Los gerentes responsables de personal deberían ser sensibilizados y capacitados específicamente como modelos ejemplares y líderes de ética. La divulgación pública de una situación de conflicto de intereses por parte de un directivo o de un miembro de la Junta Directiva tendría un impacto mayor sobre el comportamiento de los empleados que cualquier sesión de capacitación sobre directrices éticas. En efecto, con los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE como la base para sus recomendaciones, WCF y CIPE (2011) recomiendan que los “miembros de la Junta deben convenir altos niveles éticos, en relación con sus propias empresas, y deben adoptar y convenir un código de ética y un código de conducta”.

4.3.3. Desarrollar las capacidades específicas de integridad, ofreciéndoles a los empleados involucrados en actividades de contratación orientación sobre ética y conflictos de intereses

Generar conciencia es solo el primer paso hacia la implementación eficaz del Código de Ética y otros reglamentos internos de la CCB. Según las entrevistas realizadas y el material suministrado para este informe, la CCB no proporciona actualmente ninguna capacitación relacionada con el Código de Ética, y no ha establecido estrategias de desarrollo de capacidades para áreas de alto riesgo, entre otras, la de contratación.

Por lo tanto, la CCB debe considerar la evaluación de las capacidades actuales de su personal, a fin de adaptar sus necesidades de capacitación (ver Capítulo 5.). Preferiblemente, esta capacitación será diseñada e implementada por la Persona de Contacto de Integridad que se sugirió anteriormente, con el apoyo y los aportes de las áreas de contratación.

Por lo tanto, además de un curso de inducción general y la capacitación habitual de todos sus empleados, la CCB debería pensar en desarrollar cursos específicos sobre la gestión de riesgos

de fraude y corrupción en los procesos de contratación. Estos cursos deben sensibilizar sobre los riesgos en los procesos de contratación, las posibles consecuencias a nivel personal y para la CCB, así como el conocimiento de estrategias concretas de mitigación de riesgos definidas durante evaluaciones de riesgos, como se sugirió anteriormente. Entender los riesgos asociados con los procesos de contratación e incluir los factores de riesgo en el trabajo cotidiano puede, en efecto, contribuir al desarrollo de procesos eficaces de control interno y gestión de riesgos en la contratación pública. Por ende, los empleados de la CCB que trabajen en actividades de contratación al interior de la Vicepresidencia Jurídica, así como las áreas solicitantes, deben conocer los nuevos enfoques y recibir capacitación sobre el uso de las herramientas asociadas a la identificación y mitigación de riesgos.

Además, los cursos de capacitación deben ayudarles a los gerentes y empleados a usar su criterio en el proceso de contratación. Un sistema eficaz de control interno exige más que el cumplimiento riguroso de las políticas y procedimientos. También es posible usar el criterio para definir cuánto control es suficiente y seleccionar, desarrollar e implementar controles en toda la entidad (COSO, 2013). Esto también ayuda a prevenir controles fuertes y estrictos que podrían hacer engorroso e ineficiente el proceso de contratación.

Además de la capacitación, el desarrollo de capacidades podría acompañarse del desarrollo de directrices o manuales prácticos y fáciles de usar para los profesionales de contratación. Estos podrían describir a fondo las situaciones pasadas o posibles en las cuales los valores éticos y los principios de la CCB hayan sido cuestionados, tales como situaciones reales de conflicto de intereses, dilemas éticos o estudios sobre casos anteriores de violaciones de integridad o corrupción. Una vez más, estos manuales o directrices se beneficiarían del desarrollo participativo, a fin de garantizar que se aprovechen la experiencia y el conocimiento recopilados por los profesionales de contratación de la CCB. Por supuesto, los documentos también deben proporcionar orientación sobre las medidas que se espera que los empleados tomen en estas decisiones, o las opciones que pueden elegir.

4.3.4. Facilitar una cultura de diálogo y apertura, ofreciendo canales confiables para plantear dudas, expresar inquietudes y denunciar violaciones de integridad

La protección de los denunciantes es un elemento fundamental para promover la cultura de la integridad y la rendición de cuentas, y constituye la línea defensiva definitiva para salvaguardar la integridad de una organización, facilitando las denuncias de mala conducta, fraude y corrupción. Por lo general, hay tres tipos posibles de denunciantes: los individuos externos que participan en un caso o lo descubren, los empleados internos que se enteran de la mala conducta de sus colegas, y los empleados internos que han tenido una mala conducta. La protección eficaz de los denunciantes puede facilitarse si el proceso de denuncia de mala conducta, fraude o corrupción se expone claramente y está al alcance de los tres tipos de posibles denunciantes. Aquí es esencial que los denunciantes confíen en el mecanismo de denuncia y en la protección prometida (por ejemplo, que se garantizará el anonimato).

La CCB mantiene una “línea de transparencia” gestionada por la Contraloría Interna que puede ser usada por empleados y distintas partes interesadas (proveedores potenciales, sociedad civil) para denunciar irregularidades, violaciones de la integridad o mala administración. Parece que la línea de transparencia les permite a los denunciantes quejarse de manera confidencial y anónima.

Como se mencionó anteriormente, la inclusión de una Persona de Contacto de Integridad podría contribuir significativamente a promover la cultura interna del diálogo. Si bien tal persona principalmente prestaría orientación sobre gestión de conflictos de intereses y dilemas éticos, también podría proporcionar directrices en caso de dudas sobre una posible mala conducta. En tales casos, el papel de la Persona de Contacto de Integridad no sería contribuir a la investigación, puesto que esa es la función del Oficial de Cumplimiento, sino limitarse a ayudar al denunciante a evaluar la situación y sus opciones. Para ofrecer una alternativa en casos en que el empleado no se sienta cómodo para presentar el problema a nivel interno, la CCB podría pensar en nombrar, además del Punto de Contacto de Integridad interno, un mediador externo (abogado). Las empresas registradas, los proveedores, ciudadanos y el personal de la CCB podrían contactar directamente al mediador y acordar una consulta estrictamente confidencial. El mediador externo podría después llevar el caso ante la Junta Directiva y la Persona de Contacto de Integridad. En la actualidad, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) usa este tipo de sistema exitosamente.

4.4. Propuestas de acción

Desarrollar un sistema de integridad organizacional coherente y completo

- La CCB podría pensar en definir una persona dedicada a la integridad, con la responsabilidad de desarrollar, monitorear y evaluar un sistema interno de integridad, ofrecer orientación a sus empleados y partes interesadas, y presentar informes a la Junta Directiva.
- Se debe revisar el Código de Ética de manera participativa para identificar y analizar dilemas éticos típicos, riesgos de integridad y situaciones de conflicto de intereses, con el fin de reforzar su enfoque y claridad, procurando influir en el comportamiento actual.
- La CCB debe desarrollar un enfoque estratégico respecto a su papel para el fortalecimiento de la integridad entre sus miembros y proveedores.

Fomentar una cultura organizacional de integridad

- La CCB tiene un sistema de control interno bien concebido; no obstante, podría reforzar aún más las tres líneas defensivas, e incluir evaluaciones específicas de riesgos de fraude y corrupción.
- La eficacia de las políticas de integridad podría fortalecerse incorporando medidas específicas de integridad al ciclo de la gestión de recursos humanos de la CCB.
- En particular, la CCB podría desarrollar capacidades específicas de integridad, ofreciendo orientación sobre ética y conflictos de intereses a los agentes de contratación y otros empleados que se desempeñan en áreas de alto riesgo.
- La CCB debe facilitar una cultura de diálogo y apertura, ofreciendo canales confiables para plantear dudas, expresar inquietudes y denunciar violaciones de integridad.

4.5. Nota:

¹ La “saturación del canal” se refiere a una práctica de negocios que involucra enviarle a un cliente bienes innecesarios, los cuales pueden ser registrados en los libros como ventas e ingresos, bajo el pretexto de contabilidad de valores devengados, como una forma de manipular las cuentas y administrar las ganancias (Markham, 2006).

4.6. Referencias

- Bounds, G. (2010), “Challenges to designing regulatory policy frameworks to manage risks”, en *OECD Reviews of Regulatory Reform: Risk and Regulatory Policy – Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>.
- COSO (2016), *Fraud Risk Management Guide*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, www.coso.org/Documents/COSO-Fraud-Risk-Management-Guide-Executive-Summary.pdf.
- COSO (2013), *Internal Control Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, www.coso.org/Pages/ic.aspx.
- Maesschalck, J., & Schram, F. (2006), *Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid*. *Burger, Bestuur En Beleid*, 3(1), 49-61.
- Markham, J. (2006), *A financial history of modern U.S. corporate scandals: from Enron to reform*, M.E. Sharpe, https://books.google.fr/books/about/A_Financial_History_of_Modern_U_S_Corpor.html?id=Z7qTGif8FCgC&redir_esc=y (consultado el 8 de enero de 2018).
- OCDE (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (consultado el 18 de mayo de 2017).
- OCDE (2016), *Towards efficient public procurement in Colombia: Making the difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2016b), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf (consultado el 20 de julio de 2017).
- OCDE (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD Publishing, París.
- Stevens, B. (2008), “Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behavior”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 78/4, pp. 601-609, [doi:10.1007/s10551-007-9370-z](https://doi.org/10.1007/s10551-007-9370-z).
- WCF and CIPE (2011), *Governance Principles for Business Associations and Chambers of Commerce*, Washington, D.C/París, Center for International Private Enterprise (CIPE)/World Chambers Federation (WCF).

Capítulo 5. Fortalecer la capacidad del personal de contratación y la eficiencia del sistema de contratación

Este capítulo analiza el marco actual del desarrollo de capacidades en la CCB, identifica los actores clave en este proceso, y evalúa las medidas adoptadas para mejorar el conocimiento y las habilidades de los empleados de contratación. También examina la capacitación ofrecida a los proveedores, tendiente a mejorar sus capacidades para usar el sistema de contratación de la CCB. Por último, propone formas de aumentar el nivel general de competencia mediante evaluaciones de necesidades, planes de capacitación y un marco de competencias que tenga en cuenta el rol de los empleados de contratación.

Para garantizar un enfoque estratégico en la contratación, los profesionales deben tener un conjunto amplio de habilidades y competencias, incluidas habilidades de negociación y de gestión de proyectos y riesgos. La función de la contratación es responsable de especificar, suministrar acceso y gestionar los recursos y activos externos que necesita, o puede necesitar una organización para lograr sus objetivos estratégicos. Un personal de contratación con la capacidad adecuada es un elemento decisivo de un sistema sólido de contratación pública, que establece las bases para el desarrollo satisfactorio de todos los demás componentes.

Como se analizó en el Capítulo 1. , la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) es una entidad privada, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es crear una Bogotá-Región sostenible al promover la prosperidad de sus habitantes mediante servicios que fortalezcan las capacidades empresariales y mejoren el entorno empresarial, con incidencia en las políticas públicas. La CCB no está sujeta a la ley de contratación pública colombiana, y tiene su propio marco jurídico institucional. Además, desempeña un papel clave en la economía colombiana, tanto para el sector privado como para el público. La CCB está encargada en la actualidad del Registro Único de Proponentes (RUP) de la contratación pública, y ofrece cursos sobre contratación pública para el sector privado.

Este capítulo se centra en la estructura institucional que es el soporte de sus empleados dedicados a actividades de contratación, y que tiene en cuenta la escala y la magnitud de su trabajo. También analiza las acciones de la CCB encaminadas a garantizar que su personal de contratación tenga la capacidad necesaria para llevar a cabo sus funciones. La CCB tiene 980 empleados aproximadamente y ha crecido aceleradamente en años recientes, con cambios frecuentes en los perfiles y cargos laborales (ver Tabla 5.1). Los analistas conformaban gran parte de la entidad; sin embargo, en el 2016, estos cargos, que incluían a la mayoría de los empleados de contratación, pasaron a clasificarse como profesionales.

Tabla 5.1: Cantidad de empleados de la CCB

Cargos al interior de la CCB	2012	2013	2014	2015
Presidente Ejecutivo	1	1	1	1
Vicepresidente Ejecutivo	1	1		
Vicepresidente	6	8	9	8
Gerente	6	7	6	6
Director de la Sede Principal y Centro de Servicios	10	11		
Director	22	25	36	40
Jefe de Unidad	25	25		
Jefe de Departamento	4	5		
Jefe			59	53
Coordinador	2	2	49	65
Coordinador Profesional		1		
Profesional Sénior				244
Profesional				70
Profesional intermedio				121
Analista Especializado IV	26	26		
Analista IV	67	65	258	
Analista III	45	108	73	
Analista II	94	103		
Analista I	42	47	127	
Asesor	31	30		
Asistente I	14	14		
Asistente II	21	22		
Secretaria	225	232	190	
Asistente Administrativo				40
Auxiliar de Apoyo				145
Total	642	733	808	793

Fuente: www.ccb.org.co/La-Camara-CCB/Nosotros/Ley-de-Transparencia/Informes-de-sostenibilidad.

Estudios recientes de la OCDE sugieren que la capacidad laboral representa la principal debilidad en muchos sistemas de contratación (OCDE, 2017a). En los sistemas de contratación pública en todos los países de la OCDE, los profesionales de la contratación enfrentan una cantidad de desafíos comunes, entre otros, la transición hacia una función más estratégica, normas cada vez más complejas, la naturaleza multidisciplinaria de la profesión y la carencia de profesionalización. La experiencia de la OCDE en su trabajo con los países demuestra que la capacidad es un pilar fundamental de un sistema sólido de contratación pública. Un sistema eficiente generalmente incluye:

- Normas y procedimientos de contratación sencillos y claros que garanticen el acceso a las oportunidades de contratación.
- Instituciones eficaces para la implementación de planes y procedimientos de contratación y la producción, gestión y monitoreo de contratos.
- Herramientas electrónicas apropiadas.
- Recursos humanos idóneos en términos de cantidad y habilidades para planificar y llevar a cabo los procesos de contratación.
- Gestión competente de contratos.

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública instaba a los países a desarrollar personal de contratación con la capacidad de generar continuamente valor por dinero de manera eficaz y eficiente (ver Cuadro 5.1). Este capítulo evalúa si la CCB tiene la aptitud y la capacidad para desempeñar sus obligaciones y cumplir con los estándares y principios establecidos en la Recomendación de la OCDE. También incluye una propuesta para que la CCB apoye a la organización en su camino hacia el incremento de la competencia y profesionalismo de los empleados de contratación.

Cuadro 5.1: Recomendación sobre la Contratación Pública

IX. RECOMIENDA que los adherentes desarrollen un personal de contratación con la capacidad de generar continuamente valor por dinero de manera eficaz y eficiente.

A tal fin, los adherentes deben:

(i) Garantizar que los funcionarios de contratación cumplan con altos estándares profesionales de conocimiento, aplicación práctica e integridad mediante el suministro de una serie de herramientas dedicadas y actualizadas permanentemente; por ejemplo, personal suficiente en cantidad y habilidades, reconocimiento de la contratación pública como una profesión específica, certificación y capacitación periódica, estándares de integridad para los funcionarios de contratación pública, y la existencia de una unidad o equipo que analice la información de contratación pública y realice el monitoreo del desempeño del sistema de contratación pública.

(ii) Ofrecer alternativas profesionales atractivas, competitivas y basadas en el mérito a los funcionarios de contratación, mediante el suministro de medios de ascenso claros, protección de interferencias políticas en el proceso de contratación y la promoción de buenas prácticas nacionales e internacionales en el desarrollo profesional, a fin de mejorar el desempeño del personal de contratación.

(iii) Promover enfoques de colaboración con centros de conocimiento como universidades, centros de pensamiento o de política, a fin de mejorar las habilidades y competencias del personal de contratación. Los conocimientos especializados y la experiencia pedagógica de los centros de conocimiento deberán involucrarse como medios valiosos para ampliar el saber de contratación, y mantener un canal de doble vía entre la teoría y la práctica, capaz de incentivar la aplicación de la innovación a los sistemas de contratación pública.

Fuente: OCDE (2015), “*Recommendation of the Council on Public Procurement*”, www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm.

5.1. Marco de capacidad institucional

5.1.1. Mejorar la colaboración entre la Vicepresidencia Jurídica y la Gerencia de Recursos Humanos para evaluar necesidades, desarrollar cursos y definir un plan de capacitación para los empleados de contratación.

La Gerencia de Recursos Humanos está a cargo de las políticas de recursos humanos (normas internas y capacitación). Su ámbito incluye el desarrollo de programas de capacitación para empleados que trabajan en temas relacionados con la contratación. Además de la capacitación general, la Gerencia de Recursos Humanos suministra capacitación específica basada en las evaluaciones realizadas por la Vicepresidencia Jurídica. En particular, la CCB tiene un programa de capacitación enfocado en “incentivar, desarrollar y reforzar capacidades y conocimientos” para el crecimiento personal y profesional, destinado a ayudar a lograr los objetivos de la organización. Gran parte de la capacitación es obligatoria; en el 2016, la tasa de

participación fue del 93%, con un 100% de cobertura de los planes previstos. No obstante, la CCB no tiene objetivos concretos para los cursos de capacitación en contratación. Las actividades de recursos humanos contribuyen significativamente a lograr los objetivos estratégicos de cualquier entidad. Por este motivo, la Gerencia de Recursos Humanos debería adoptar un papel más proactivo durante la fase de evaluación de necesidades. La Gerencia no debería depender únicamente de las solicitudes de las áreas de la CCB, sino desarrollar su propia evaluación.

Se ha establecido un sistema rígido que abarca áreas como reglamento interno de trabajo, Código de Ética, desarrollo y formación, y un programa de equilibrio laboral/personal. El reglamento de trabajo interno abarca normas que la CCB y todos sus empleados deben incluir: condiciones de admisión, periodo de prueba y aprendizaje, horario de trabajo, infracciones y sanciones disciplinarias, etc. Esta información es parte fundamental de los contratos de laborales individuales, y afecta también a las filiales. Los Códigos de Ética contienen las normas principales que rigen el comportamiento de los empleados al interior de la CCB (ver información adicional en el Capítulo 4.).

El sistema actual de desarrollo se enfoca en la gestión y modelado de competencias, retroalimentación de 360 grados y becas. El sistema evalúa el desempeño individual y por equipo, con el fin de establecer líneas de acción que conduzcan a un entorno de trabajo coherente, donde la satisfacción y el bienestar individual y de los equipos se reflejen en los resultados organizacionales. Por último, pero no por ello menos importante, la CCB ha implementado el programa “Vive Bien, Vive Feliz”, diseñado para contribuir a mejorar el equilibrio laboral/personal de los empleados y sus familias, con miras a atraer los mejores talentos. El programa se ha estructurado mediante la metodología del Instituto Europeo de Capital Social (EISC, por sus siglas en inglés), y está conformado por tres iniciativas para equilibrar el trabajo y la vida familiar en siete categorías (EISC, 2017).

La Gerencia de Recursos Humanos ha desarrollado un enfoque estratégico para gestionar los recursos humanos, centrado en cinco pilares: aumentar la generación de valor de las empresas apoyadas por la CCB, ofrecer servicios, permitirles a los empresarios el acceso a los servicios, liderar el diálogo ciudadano con el Gobierno, y alcanzar un alto nivel de satisfacción laboral (ver Figura 5.1). Las principales prioridades del enfoque estratégico de recursos humanos son las compañías al servicio de las cuales se encuentra la CCB y los servicios que les proporciona.. Solo un pilar se refiere directamente a los empleados, y de manera limitada especifica la felicidad y productividad en el trabajo. Este pilar promueve igualmente la simplificación de procesos y la comunicación entre sus empleados. Para alcanzar los otros pilares, la CCB necesitaría un sistema sólido de desarrollo de capacidades que les permita a los empleados realizar actividades relacionadas, tales como la contratación.

Figura 5.1: enfoque estratégico de Recursos Humanos

Fuente: Información suministrada por la CCB.

Existe una cantidad limitada de cursos disponibles para mejorar la capacidad de los empleados de contratación en la CCB. Un resumen de los cursos internos realizado en el 2014 muestra que solo un curso abordó, en efecto, el tema de la contratación, y esto en relación con la nueva legislación de contratación pública de la cual la CCB está exenta (ver Tabla 5.2). En el 2015 y 2016, la CCB ofreció 239 talleres a empleados, incluidos cursos sobre contratación, tales como un taller sobre el Manual de Contratación de la CCB y la contratación pública. No obstante, el número de cursos relacionados con la contratación es bajo, y aquellos existentes no siempre responden a las necesidades reales de los empleados de contratación. Esto puede explicarse por el hecho de que el papel y las responsabilidades principales de la CCB no incluyen la contratación, la cual es más una función de apoyo al interior de la organización. Este capítulo analiza los aspectos clave necesarios para crear un sistema de apoyo para los empleados de contratación en la CCB.

Tabla 5.2: cursos internos para los empleados de la CCB, en el 2014

Tema	N.º de talleres	N.º de participantes
Decreto 1510 RUP para eventos	9	153
Renovaciones	16	257
Nuevo modelo de servicios para técnicas de capacitación de la sede principal	12	125
Nuevos procedimientos, sistema de prevención del fraude	11	194
SIPREF (inscripciones inactivas)	1	186
Actualización sobre derecho corporativo	10	20
Aspectos generales del derecho corporativo	10	30
Aspectos jurídicos y de registro de las entidades sin ánimo de lucro	10	31
Escaneo de registros de documentos	1	26
Productos no conformes	13	184
Recepción de documentos	1	53
Lectura de textos jurídicos	11	20
Aseores CAE	39	16
Total	144	1.295

Fuente: CCB (2015), Informe de gestión 2014, Cámara de Comercio de Bogotá

La Gerencia de Recursos Humanos cuenta con un sistema para evaluar la necesidad de cursos de capacitación adicionales. El desarrollo de un nuevo curso exige que cada área ponga sus necesidades en contexto mediante la elaboración de un modelo de negocio que justifique el curso, con indicadores, etc. Un nuevo curso también será desarrollado cuando se introduzca o se actualice la legislación. El presupuesto forma parte integral de cualquier decisión tendiente a introducir un curso nuevo, así como las solicitudes del Comité de la Presidencia Ejecutiva. En el 2017, se introducirán unos pocos cursos; no obstante, la Gerencia de Recursos Humanos podría beneficiarse de un trabajo más estrecho con la Vicepresidencia Jurídica, a fin de identificar formas de ofrecerles a los empleados una mayor diversidad de cursos.

5.1.2. Mejorar la colaboración con los centros de conocimiento, a fin de desarrollar la capacidad de los empleados de contratación

En parte, el desarrollo de la capacitación implica fortalecer relaciones con los centros de conocimiento y universidades, puesto que estos cuentan con expertos en campos fundamentales de la CCB, incluida la contratación. En el pasado, la CCB trabajó con centros de conocimiento, incluido el Instituto de Alta Redacción y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), así como con empresas consultoras. Actualmente tiene acuerdos con varios centros de conocimiento, incluida la Oficina de Gestión de Capacitación Empresarial, e instituciones de educación superior, tales como la Universidad del Rosario, Universidad Externado, Universidad Nacional, Universidad de los Andes, CESA y Universidad Javeriana, las cuales pueden apoyar a la entidad en el desarrollo de cursos sostenibles de capacitación para sus empleados. Sin embargo, la contratación no ha sido el tema principal de estas colaboraciones. Por lo tanto, la CCB podría beneficiarse del trabajo intenso con centros de conocimiento, a fin de desarrollar programas de capacitación específicos para los empleados de contratación.

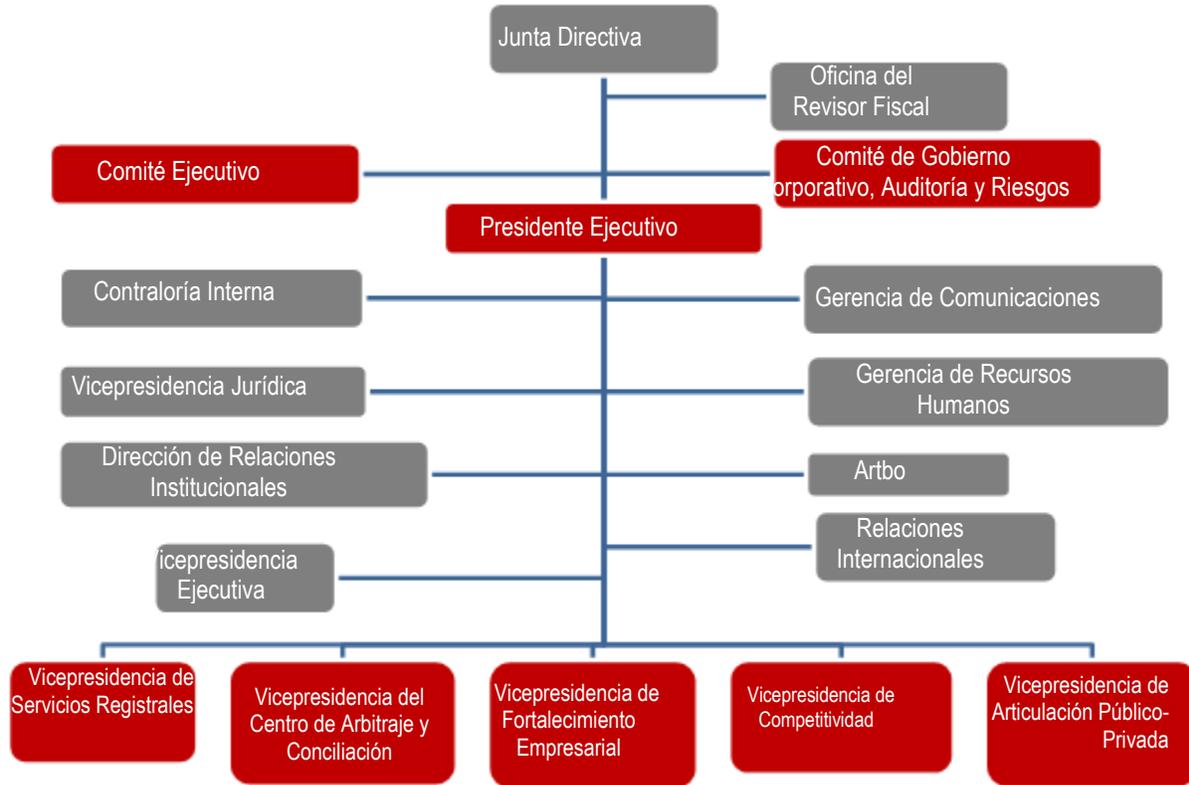
La CCB también se ha beneficiado ampliamente del programa de formador de formadores (ToT por sus siglas en inglés) proporcionado por Colombia Compra Eficiente (CCE) y *ATKearney*. El programa consistía en proporcionar habilidades y conocimientos sobre contratación estratégica, y usar buenas prácticas para mejorar la eficiencia, transparencia, planificación y control de gasto, así como la competencia, en los procesos de contratación. Los empleados de la CCB que asistieron a las capacitaciones adquirieron habilidades y herramientas para capacitar a los compradores en esos temas específicos. Por lo tanto, la CCB debería apoyar la participación en este tipo de iniciativas.

5.2. Visión general de los empleados de contratación de la CCB

5.2.1. Identificar a los empleados involucrados en las actividades de contratación

La estructura de la CCB está dividida en cinco Vicepresidencias operacionales principales, con Vicepresidencias de apoyo, una de las cuales es la Vicepresidencia Jurídica. También hay comités y una Junta Directiva, esta última responsable de establecer las estrategias y políticas (ver Figura 5.2). La Vicepresidencia Jurídica es clave pues está encargada de implementar el marco de contratación jurídica adoptado por la Junta Directiva, e incluye tres direcciones, dos de las cuales trabajan en actividades de contratación: la Dirección de Contratación y la Dirección de Planeación y Gestión Contractual.

Figura 5.3: Estructura organizacional de la CCB



Fuente: Información suministrada por la CCB.

Cada dirección tiene un papel muy específico. La Dirección de Contratación (DC) es la encargada de preparar y revisar los documentos legales y de proporcionar documentos modelo a todas las direcciones y áreas involucradas en el proceso de contratación. La DC está conformada por 20 abogados aproximadamente, de acuerdo con el papel de la dirección. La CCB podría beneficiarse de tener empleados de ramas más diversas, como economía o ciencias sociales, trabajando para la dirección.

La Dirección de Planeación y Gestión Contractual es más pequeña, con ocho empleados aproximadamente. Está conformada por profesionales de ramas más diversas que, en su conjunto, tienen los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo estudios de sector, identificar a todos los participantes en la cadena de suministro, y comparar, por categoría, los criterios de habilitantes y de evaluación definidos por las áreas solicitantes con aquellos resultantes de los estudios de sector. La Dirección de Planeación y Gestión Contractual también identifica estrategias para optimizar procesos y recursos de análisis de sector. La Dirección de Contratación y la Dirección de Planeación y Gestión Contractual representan a los empleados principales de contratación en la CCB en su conjunto. Por tanto,

cualquier capacitación desarrollada sobre contratación debería centrarse especialmente en los empleados de estas dos direcciones.

Sin embargo, hay una serie de actores adicionales involucrados en actividades de contratación en la CCB. Entre ellos, las áreas solicitantes y el Comité de Contratación, que es el ente consultivo y asesor de contrataciones superiores a los 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin incluir IVA. El comité revisa los procesos de contratación en aquellos casos en que no es posible seleccionar una propuesta, en procesos de carácter urgente y en procesos de selección que no tienen en cuenta el precio como criterio de evaluación. También puede autorizar el uso del mecanismo de negociación y de pagos anticipados o un anticipo mayor al 50% del valor del contrato, y otros casos importantes. El Comité de Contratación suele estar conformado por empleados de alto nivel designados por el Presidente Ejecutivo. Actualmente, el comité está conformado por el Vicepresidente Ejecutivo, el Vicepresidente Financiero y Administrativo, el Vicepresidente Jurídico y cualquier vicepresidente invitado. Un representante de la Contraloría Interna y un representante del área solicitante también están invitados, y tienen voz, pero no pueden votar en la toma de decisiones. Puesto que la contratación es una actividad multidisciplinaria, los miembros del comité, pese a ser funcionarios de alto nivel, podrían beneficiarse de cursos específicos de contratación enfocados en muchos de los elementos que deben abordar.

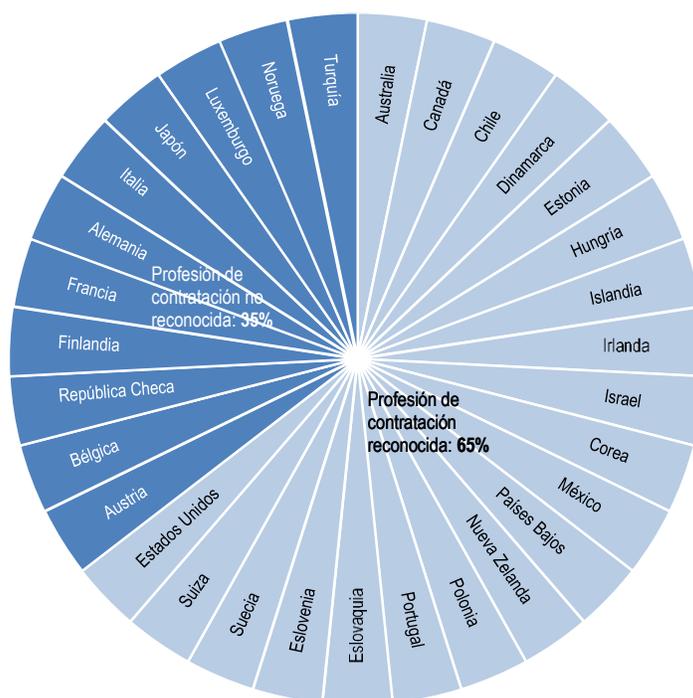
La otra área clave involucrada en el proceso de contratación que no puede pasarse por alto es la dirección encargada de compras, conocida como el área solicitante. El área solicitante debe analizar la necesidad y conveniencia del proceso de contratación, definir las especificaciones técnicas, y criterios habilitantes y de evaluación con el apoyo de la Dirección de Contratación y la Dirección de Planeación y Gestión Contractual, cuando sea necesario, y determinar los elementos esenciales del contrato, incluido el objeto, las condiciones financieras, los términos y todos los aspectos fundamentales de cumplimiento. Ahora bien, puesto que algunos empleados del área solicitante trabajan al frente del sistema de contratación y serán responsables de redactar la documentación técnica necesaria, la CCB debe garantizar que tengan la capacidad adecuada y que reciban el entrenamiento apropiado para desempeñar estas tareas.

Esto es especialmente válido para los empleados que asumen el papel de supervisores. El supervisor representa a la CCB en cada contrato o acuerdo, y es nombrado por el vicepresidente o su delegado. Este se encarga del monitoreo de la implementación del contrato desde el punto de vista técnico, administrativo, financiero, contable y legal. El supervisor también representa a la CCB en la relación con el proveedor seleccionado y puede participar en la redacción de las especificaciones técnicas. Por lo tanto, el papel del supervisor es importante, y aquellos seleccionados para esta función deben tener experiencia en contratación y gestión contractual, o recibir capacitación específica. Durante la misión de determinación de hechos, se mencionó que los supervisores reciben capacitación sobre las actividades de contratación de la CCB. No obstante, considerando su responsabilidad y función en el sistema de contratación, la CCB podría beneficiarse de fortalecer aún más su capacidad en este ámbito. Además, debería estar claro desde el inicio qué empleados pueden asumir el papel de supervisores, por ejemplo, mediante su inclusión en las descripciones de cargos.

Los mejores enfoques para evaluar las habilidades y competencias del personal de contratación se discuten en la próxima sección. Sin embargo, es importante que la Gerencia de Recursos

Humanos sepa que el nivel de necesidad varía entre los distintos papeles de los empleados en el proceso de contratación. Las necesidades de un área solicitante pueden no corresponder a las del Comité de Contratación, la Dirección de Contratación o la Dirección de Planeación y Gestión Contractual. Es importante que la CCB reconozca que la tarea de un especialista en contratación no es más una función administrativa; más bien debe ser reconocida como una profesión específica. En efecto, cada vez más países de la OCDE reconocen la contratación como una profesión (ver Figura 5.4).

Figura 5.4: Reconocimiento de la contratación como una profesión específica en los países de la OCDE



Fuente: OCDE (2013a), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008, OECD Public Governance Reviews*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.

5.2.2. Avanzar hacia la especialización de los empleados de contratación

Como se mencionó anteriormente, la CCB podría beneficiarse de tener más empleados de diversas ramas como economía o ciencias sociales, trabajando para la Dirección de Contratación (DC). El uso cada vez más estratégico de la contratación requiere especialización de parte del personal. Los conocimientos normativos seguirán siendo importantes, pero, para obtener valor por dinero, las entidades deben realizar una serie de tareas especializadas, en particular durante la etapa previa a la convocatoria, a fin de recopilar información sobre el mercado, como el nivel de competencia, la capacidad de ejecución de los proveedores y los precios. La incorporación de empleados con las habilidades y antecedentes necesarios fortalecería al equipo en general. No obstante, para la CCB es importante identificar en qué

parte de todo el proceso de convocatoria pueden ser más valiosos y cuándo resulta más apropiado el conocimiento normativo.

Además, uno de los desafíos identificados durante la misión de determinación de hechos estaba relacionado con la especialización de los empleados de la Vicepresidencia Jurídica por categoría de contratación. Actualmente los empleados de la Dirección de Contratación tienen una especialización según la vicepresidencia. No obstante, la CCB debe contratar una diversidad de bienes y servicios, y el desarrollo de documentación técnica y legal exige conocimiento específico sobre la categoría de productos y servicios y de su entorno comercial, a fin de implementar la mejor estrategia de contratación.

5.2.3. Revisar el Manual de Contratación para garantizar claridad y coherencia con la estrategia de la CCB

La CCB ha tomado medidas para implementar procesos y procedimientos que garanticen coherencia y un alto nivel de profesionalismo a través del proceso de contratación. Los documentos más importantes para sus empleados de contratación son el Manual de Procedimientos de Contratación y el Estatuto de Contratación. El Estatuto de Contratación completo de la CCB se incluye en el manual que explica los distintos procesos y procedimientos necesarios para abordar las necesidades específicas. La última modificación del manual se realizó en el 2014, con el fin de ajustarlo al Estatuto de Contratación. El objetivo del manual es integrar todas las políticas y procedimientos de contratación que rigen los procesos de la CCB para la contratación de bienes, servicios y obras. Tales procedimientos deben ser aplicados por todas las partes involucradas, directa o indirectamente, en los procesos de contratación, en los cuales la CCB representa ya sea a la parte contratante o una de las partes de un contrato.

El propio manual no es muy extenso ni demasiado detallado, lo cual facilita su uso durante un procedimiento de convocatoria. Este manual consta de siete capítulos que abarcan todo, desde el Comité Asesor en Contratación, la planificación, las modalidades y los criterios de evaluación, hasta las formalidades de los contratos, procedimientos, contenido y ejecución. La última parte del Manual establece los procedimientos que orientan a los empleados de la CCB a través de las distintas etapas. No obstante, el proceso de toma de decisiones no siempre es claro, y puede ser engañoso para los empleados al combinar distintos métodos de contratación. Por ejemplo, en casos de convocatoria pública, el proceso de toma de decisiones propone tres opciones: (i) invitación a presentar una oferta; (ii) contratos, y (iii) excepciones. Como se mencionó en el Capítulo 3, el Manual carece de directrices que definan criterios habilitantes y de adjudicación y debe actualizarse, a fin de mejorar la eficiencia del sistema. Si bien el Manual de Contratación contiene algunas secciones sobre criterios habilitantes, la CCB debería pensar en desarrollar y mejorar tales secciones, a fin de proporcionarles a los empleados de contratación una orientación clara. Además, la incorporación de orientación más específica sobre criterios, tales como criterios verdes y sociales, las PYME e innovación, le permitiría a la CCB avanzar hacia la contratación estratégica.

El manual es parte de un marco de apoyo metodológico más amplio para los empleados de contratación de la CCB. El uso consistente y sistemático de modelos normalizados para los documentos contractuales brinda claridad, seguridad y coherencia tanto para la organización compradora como para el mercado, y reduce los riesgos del proceso contractual. La Dirección

de Contratación está encargada de preparar y revisar los documentos legales, pero también de suministrarles los documentos estándar de oferta a las áreas solicitantes. En este aspecto, la CCB se ajusta, al parecer, a la Recomendación de la OCDE. La CCB debe garantizar que los documentos estándar incluyan un modelo del contrato. Este es un componente fundamental de un sistema transparente de contratación; garantiza que el contrato se ajuste a las normas y términos pertinentes de la invitación (de otro modo, los oferentes podrían cuestionar de inmediato sus términos), y que todos los oferentes cumplan con el acuerdo conforme a los mismos términos generales. La CCB podría beneficiarse de la publicación de una versión de estos documentos estándar en su sitio web, a fin de facilitar la comprensión de los proveedores potenciales.

5.2.4. Aumentar la capacidad de los proveedores involucrados en las oportunidades de contratación de la CCB

Los esfuerzos deben concentrarse en mejorar la capacidad de los empleados de la CCB encargados de las oportunidades de contratación, pero sin perder de vista la capacidad de los proveedores que participan en aquellas. Su capacidad para comprender el sistema de contratación de la CCB se basa en el Estatuto de Contratación disponible en línea y la “Jornada Anual de Gestión Integral de Proveedores”. El propósito de esta jornada es fortalecer la competitividad de los proveedores. Sin embargo, en el 2016 no se organizó la sesión anual que cubría temas relacionados con la política y principios de contratación de la CCB. En su lugar, la jornada incluyó una conferencia sobre el equilibrio laboral/personal y un taller de descubrimiento y aprendizaje sobre las necesidades y comportamientos de los consumidores o clientes. La CCB se beneficiaría de la organización, de una forma más sostenible, de una sesión sobre su marco de contratación en tales eventos.

Además, en caso de tener preguntas o requerir asesoría, los proveedores cuentan con varios canales que incluyen la línea telefónica, el correo electrónico, el chat o el “Sistema de sugerencias, quejas, peticiones y felicitaciones”. Los temas planteados por los proveedores son remitidos a un empleado con los conocimientos y las capacidades para responder las inquietudes de los proveedores o contratistas potenciales. Sería provechoso para la CCB adoptar un enfoque más proactivo a fin de mejorar la capacidad de sus proveedores y proveedores potenciales. En el 2013, la CCB estableció un índice para medir la satisfacción de los proveedores (ver Capítulo 3.). Los resultados de este índice de satisfacción podrían explotarse para ajustar las actividades de desarrollo de capacidades de sus propios proveedores.

5.3. Evaluación de las habilidades y competencias del personal de contratación

5.3.1. Empezar un diagnóstico de déficits de capacidades y conocimientos de los empleados de contratación para desarrollar un nuevo plan de capacidades de contratación

Los sistemas complejos, los cambios frecuentes en el marco normativo, los riesgos de la aplicación incorrecta de normas, los procesos judiciales y la falta de confianza son algunos de los desafíos que enfrentan las organizaciones en su labor de garantizar la integridad y calidad del proceso de contratación. Para mitigar tales riesgos, es importante evaluar las necesidades y problemas actuales, y desarrollar un plan de capacidades de contratación. La evaluación debe identificar los cuellos de botella, habilidades, conocimientos, estructuras y vías que utilizan los

empleados para conducir el proceso al interior de la organización. Un análisis de necesidades también puede ayudar a identificar problemas específicos que deben confrontarse, o simplemente ayudar a evaluar el portafolio de capacitación sobre contratación. La CCB ha realizado evaluaciones de competencias con los consiguientes planes de acción que se pueden ajustar al equipo completo o a un colaborador en particular. En el caso del área de contratación, se han efectuado evaluaciones para identificar las fortalezas y debilidades de los empleados de un área específica, incluidos talleres, ejercicios compartidos de análisis sectorial, ejercicios de retroalimentación de 360 grados, estudios, lecciones aprendidas, etc.

Además de estas evaluaciones, la CCB podría explorar otras formas de realizar estos análisis. Por ejemplo, la OCDE ha aplicado un enfoque de análisis de brecha en distintos entornos y países (a saber, Eslovaquia), mediante el desarrollo de un marco centrado en tres dimensiones, cada una de las cuales afecta en su conjunto o de manera individual la capacidad del personal de contratación: (i) características del personal de contratación, (ii) desempeño del sistema de contratación, y (iii) sistema de capacitación establecido. Este enfoque podría incluir varias clases de interacción, tanto con las partes interesadas como con los empleados de contratación. Sería importante que la CCB abarque todos los aspectos de la contratación, desde la fase previa a la convocatoria hasta la licitación, así como la etapa de gestión de contratos. Algunos países han desarrollado iniciativas para profesionalizar y fortalecer el personal de contratación pública, las cuales abordan, con frecuencia, distintos aspectos de la gestión de recursos humanos para reconocer la singularidad y especificidad de los profesionales de la contratación, como se indica en el ejemplo de Nueva Zelanda (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2: Iniciativas clave para profesionalizar y fortalecer el personal de contratación pública en Nueva Zelanda

- Desarrollar un modelo para evaluar la capacidad de contratación en las agencias.
- Evaluar la capacidad de contratación de una agencia en el sitio y proporcionar planes de acción para su desarrollo.
- Las agencias que no son seleccionadas para la evaluación en el sitio deben completar una autoevaluación respecto al modelo de capacidad de contratación.
- Desarrollar requisitos estándar de competencias para la función de la contratación, e implementarlos en las agencias.
- Asignar un punto de referencia a la contratación de agencias clave y al desempeño de los precios frente al sector privado Incrementar la migración de profesionales expertos y calificados en contratación para suplir el déficit de conocimientos.
- Garantizar que los salarios de contratación del Gobierno reflejen las normas del mercado.
- Garantizar que las agencias asignen recursos destinados a reformar la práctica de la contratación.
- Identificar oportunidades de centros de servicios compartidos de contratación.
- Incluir profesionales de la contratación en equipos de proyecto.
- Establecer un equipo pequeño de expertos en contratación estratégica (grupo comercial) que apoye proyectos de alto riesgo o valor en todo el Gobierno.
- Asignar recursos para apoyar proyectos de alianza público-privada.
- Definir necesidades de capacitación de contratación y obtener proveedores.
- Garantizar que las agencias usen las herramientas suministradas para evaluar la aptitud y capacidad de contratación.
- Las agencias deben asegurar que se capacite al personal de contratación para resolver el déficit de conocimientos identificado.
- Ofrecer aprendizaje en línea para ayudarles a los proveedores a obtener una cualificación profesional en contratación.
- Identificar al personal clave de contratación en las agencias para acelerar su proceso de educación profesional en contratación.
- Desarrollar y lanzar planes de desarrollo de carrera para el personal de contratación.
- Crear una academia de contratación en Nueva Zelanda.
- Incentivar y subsidiar a profesionales de contratación del sector público para que obtengan cualificaciones reconocidas en contratación.
- Lanzar un programa de posgrado en contratación para aumentar la capacidad en Nueva Zelanda.
- Facilitar los traslados temporales y los planes de ascenso de carrera entre agencias para los profesionales de contratación.
- Establecer y facilitar un Grupo de Líderes de Contratación (menores de 35 años) de futuros líderes de contratación.

- Desarrollar un curso introductorio de dos días sobre “desmitificación de la contratación” en el contexto del sector público o para el aprendizaje en línea.

Fuente: OCDE (2016), *Towards efficient public procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

El Cuadro 5.2 brinda sugerencias extensas para las organizaciones a nivel nacional. De estas, las siguientes podrían ser pertinentes para organizaciones como la CCB.

- Desarrollar requisitos de competencias estándar para la función de contratación.
- Establecer un equipo pequeño de expertos en contratación estratégica (grupo comercial) que apoye proyectos de alto riesgo o valor en toda la organización.
- Definir necesidades de capacitación de contratación y obtener proveedores.
- Desarrollar y lanzar planes de desarrollo de carrera para el personal de contratación.
- Establecer y facilitar un Grupo de Líderes de Contratación (menores de 35 años) de futuros líderes de contratación.
- Desarrollar un curso introductorio de dos días sobre “desmitificación de la contratación” para el aprendizaje en línea.

La evaluación exige que se recoja evidencia a través de entrevistas, a fin de obtener una visión más general de la situación. Se debe realizar una lista de las irregularidades o errores más frecuentes en los procedimientos de licitación, la cual debe ayudar a priorizar los tipos de capacitación más necesarios. Se debe realizar una lista separada para todos los actores involucrados en el proceso de contratación, incluidos aquellos de las áreas solicitantes, Vicepresidencia Jurídica y Comité de Contratación (ver Tabla 5.3).

Tabla 5.3: Funciones de las distintas partes en el proceso de contratación

Etapas del proceso de contratación	Área solicitante (técnica)	Dirección de Planeación y Gestión Contractual	Dirección de Contratación	Comité de Contratación
<i>Fase previa a la convocatoria</i>				
Preparación y planificación	X	X		
Definición de requisitos	X			
Análisis de mercado	X	X		
Determinación del valor estimado	X			
Especificaciones de la convocatoria	X			
Desarrollo de documentación de licitación			X	
Selección de modalidad de contratación			X	
<i>Fase de convocatoria</i>				
Aviso de convocatoria			X	
Aclaración sobre documentos de la convocatoria	X		X	
Modificación de documentos de la convocatoria			X	
Integración de documentos de la convocatoria			X	
Convocatoria				
Evaluación	X		X (Evaluación jurídica)	
Adjudicación	X			
Aprobación de adjudicación				X
Solución de conflictos durante licitaciones abiertas	X		X	
<i>Fase posterior a la convocatoria</i>				
Firma del contrato	X		X	
Subcontratación	X		X	
Adiciones y reducciones	X		X	X
Extensión del periodo acordado	X		X	
Contratos complementarios	X		X	

Fuente: Información suministrada por la CCB.

La evaluación no puede ser demasiado general; si determinados errores o irregularidades se presentan con frecuencia por parte de empleados o partes interesadas, se deben tomar medidas para abordar tales aspectos. Las medidas pueden incluir cursos, una guía, un manual, trabajos

de observación con colegas, etc. La evaluación también puede ser más específica, a fin de identificar el nivel de conocimientos de cada empleado y la clase de capacitación o información que este necesita para mejorar su nivel de competencia. Las evaluaciones más específicas o muy detalladas pueden considerarse muy engorrosas en muchas de las grandes organizaciones. Sin embargo, las organizaciones con una cantidad relativamente baja de empleados que trabajen en contratación, como la CCB, podrían aplicar un enfoque más exhaustivo. El Gobierno de Perú ha aplicado este enfoque con base en un cuestionario que asigna puntaje para clasificar el personal de contratación pública dentro de cuatro categorías (ver Cuadro 5.3). Los que pertenecen a la categoría 1 necesitan capacitación más intensiva, mientras que aquellos que aparecen en la categoría 4 pueden realizar la contratación conforme al marco normativo. La CCB debería considerar la adopción de un enfoque similar para adaptar estrategias específicas de capacidad, según el nivel de cada empleado encargado de actividades de contratación.

Cuadro 5.3: Diagnóstico de déficits de capacidades y conocimientos en Perú

Desde el 2010, SERVIR ha realizado diagnósticos de déficits de capacidades y conocimientos en el servicio público de Perú. Tales diagnósticos abarcan las siguientes áreas: recursos humanos, contabilidad, gestión financiera pública, inversión pública, modernización de la gestión pública, contratación pública y planificación estratégica. Estos análisis buscan ofrecer una perspectiva general más precisa de las características de los servidores públicos mediante la medición de los déficits de conocimientos, y la orientación del avance de las estrategias de desarrollo de capacidades, conforme a las necesidades identificadas.

SERVIR desarrolló dos diagnósticos de déficits de capacidades y conocimientos en el área de la contratación pública en el 2010 y el 2014. En el primer diagnóstico identificó 3.646 profesionales de contratación pública, el 78% de los cuales participó en la evaluación. En el 2014, SERVIR identificó 6.158 profesionales de contratación pública, el 78% de los cuales participó nuevamente en la evaluación. El sistema de contratación pública tiene la tasa de participación para las evaluaciones. El diagnóstico de 2010 se basó en una prueba de 30 preguntas. Esto permitió clasificar al personal de contratación pública dentro de cuatro categorías:

- (i) *Del 0% al 50%:* se deben desarrollar capacidades para aspectos generales y específicos, conforme a las funciones del personal de contratación pública (categoría 1)
- (ii) *Del 51% al 70%:* se debe fortalecer el conocimiento específico para llevar a cabo funciones del personal de contratación pública (categoría 2)
- (iii) *Del 71% al 85%:* se debe fortalecer el conocimiento específico para incrementar las capacidades del personal de contratación pública (categoría 3)
- (iv) *Del 86% al 100%:* existe un conocimiento óptimo para llevar a cabo funciones del personal de contratación pública (categoría 4)

Fuente: OCDE (2017a), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>

Los resultados de la evaluación de necesidades podrían usarse como base para el desarrollo de un plan de capacidades de contratación, destacando a su vez la importancia de mejorar la profesionalización de los empleados de contratación. Los resultados del análisis de capacidad y conocimientos también podrían servir de base para el desarrollo de perfiles específicos de cargos y programas de capacitación de contratación.

5.3.2. Utilizar la evaluación de necesidades para desarrollar perfiles completos de cargos de contratación con base en un marco de competencias

La OCDE alienta y apoya a sus países miembros y socios para que aumenten la profesionalización del personal de contratación pública. Esto exige la definición de funciones, habilidades y competencias específicas que sean decisivas para lograr la misión y la meta de las entidades públicas. La CCB no es un centro de compras centralizado ni una entidad pública;

por consiguiente, las siguientes sugerencias se han adaptado a las necesidades reales de la organización. Los principios para los funcionarios de contratación pública pueden aplicarse a los empleados de contratación de la CCB. No obstante, los marcos legislativos, las normas o normativas restringen en mayor medida a los funcionarios públicos que a los empleados de entidades privadas como la CCB. Las normas de la CCB exigen que la entidad se desempeñe de una manera transparente y mantenga la integridad del proceso. Las competencias normalmente cubiertas en los marcos de competencias son: habilidades de eficacia profesional, técnica y personal (por ejemplo, trabajo en equipo, comunicación, liderazgo y gestión del personal, proyectos y recursos). La CCB podría evaluar qué competencias escoger con base en su contribución a la implementación exitosa del plan de contratación y la estrategia de la entidad.

Las habilidades y las competencias de desempeño eficaz deben especificarse para cada cargo involucrado, e integrarse a un modelo o marco de competencias. Los marcos de gestión de competencias no solo ayudan a identificar las capacidades necesarias del personal, sino que pueden ser utilizados en distintas etapas de los procesos de recursos humanos como la planificación, selección, promoción, capacitación y evaluación del desempeño del personal. En un proceso de selección por competencias, aquellas necesarias e identificadas para el cargo son utilizadas como criterios de selección. Perú ha desarrollado un marco basado en cuatro categorías descritas en el Cuadro 5.4. Este incluye algunas competencias que abarcan la mayor parte de los aspectos del ciclo de contratación. No obstante, muchos países de la OCDE han desarrollado marcos más complejos de gestión de competencias. En Escocia, por ejemplo, el marco incluye 13 competencias que hacen referencia a habilidades técnicas requeridas en distintos niveles para llevar a cabo la contratación. Sería provechoso para la CCB desarrollar un marco similar al que se describe en el Cuadro 5.4, mediante la adaptación a su propia estructura y organización.

Cuadro 5.4: Cuatro clases de competencias definidas por el OSCE en Perú para los funcionarios de contratación

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) ha definido las siguientes cuatro habilidades y competencias que un funcionario de contratación pública debe tener:

- 1) Competencias transversales (trabajo en equipo, gestión basada en los resultados).
- 2) Competencias generales (gestión de registros, automatización de oficinas, matemáticas y estadística, habilidades organizacionales y gerenciales).
- 3) Competencias legales y administrativas (sistema de contratación pública, otros sistemas administrativos, gestión pública y procedimientos administrativos).
- 4) Competencias técnicas (técnicas de planificación y programación, técnicas de análisis de mercados, técnicas de monitoreo y control, y gestión de cadena de suministro).

La última abarca la eficacia técnica y profesional, así como las habilidades de eficacia personal. La definición de las habilidades y competencias requeridas les permite a los funcionarios de contratación pública entender los requisitos, y les ayuda a identificar las áreas en las que necesitan concentrarse.

Fuente: OCDE (2017a), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>

Las habilidades y competencias identificadas pueden usarse posteriormente en el desarrollo de los perfiles de cargos, que combinan un resumen de lo que se espera del trabajo, con una descripción de lo que el titular del cargo debe aportar en términos de habilidades, experiencia, comportamientos y otros atributos, a fin de desempeñar bien el mismo (OCDE, 2013b). Sería conveniente que la CCB utilizara la evaluación para identificar o completar perfiles específicos de empleados de contratación, en relación con los requisitos para acceder a un cargo específico. En Perú, el OSCE ha presentado cuatro perfiles o niveles de cargos distintos: (i) asistente de contratación pública, (ii) analista de contratación pública, (iii) coordinador/especialista de contratación pública, y (iv) ejecutivo de contratación pública. La divulgación apropiada de los perfiles/niveles del cargo es clave en los procesos de contratación, gestión de recursos humanos y capacitación continua de los empleados de contratación. Por lo tanto, la creación de los perfiles de cargos de contratación podría ser uno de los resultados del nuevo plan de capacidades de contratación.

5.4. Un plan de capacidades de contratación para profesionalizar al personal

5.4.1. Desarrollar un plan de capacidades de contratación para profesionalizar a los empleados de contratación de la CCB y sus filiales.

La evaluación de necesidades debe allanar el camino para el desarrollo de un plan de capacitación ambicioso y sostenible, el cual debe proporcionar una ruta detallada para mejorar las habilidades y competencias de los empleados de contratación (ver Figura 5.5), y debe

dirigirse a cada grupo y área solicitante, a las dos direcciones (Dirección de Contratación y Dirección de Planeación y Gestión Contractual) y al Comité de Contratación. Además, como se analizó en el Capítulo 3. , la CCB está desarrollando un estudio de factibilidad sobre la implementación de Servicios Compartidos de Contratación con sus filiales, con miras a mejorar la eficiencia del sistema. La CCB debe prestarle especial atención a la capacidad de los servicios compartidos, en términos de habilidades y competencias requeridas, así como a las necesidades de desarrollo de capacidades.

Figura 5.5: Proceso de evaluación de necesidades, desarrollo del plan e implementación



Fuente: OCDE (2017b) *Developing Public Procurement Capacity in Europe*. <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/public-procurement-capacity-europe.pdf>

Elevar el grado de competencia a nivel de las filiales y garantizar la coherencia son desafíos claves que deben ser abordados en el plan de capacidades. Además, el plan debe incluir cursos que hayan sido identificados en la evaluación de necesidades. El plan de capacitación también debe incluir indicadores que permitan la evaluación periódica del impacto. Como se describe en el Capítulo 3. , la CCB también introdujo una encuesta para evaluar la satisfacción de las áreas solicitantes con los servicios y el sistema suministrados por la Vicepresidencia Jurídica, incluidos aquellos relacionados con la contratación. En la actualidad, los servicios de la Dirección de Contratación y de la Dirección de Planeación y Gestión Contractual son evaluados anualmente. La CCB podría beneficiarse de tales resultados para ajustar sus planes específicos de capacidad para las dos direcciones.

Un plan de capacitación debe ser preciso y conciso; no obstante, debe incluir información específica como nombres de los cursos, objetivos, grupos objetivos, modalidades de enseñanza y fechas. Con base en las iniciativas recientes de desarrollo de capacidades de la OCDE en proyectos europeos, el plan de capacitación, a partir de su implementación, debe durar, por lo menos, entre dos y tres años, a fin de garantizar que la visión de mejoramiento llegue a materializarse. (OCDE, 2017b). Un plazo más corto podría limitar la posibilidad de mostrar resultados. Una evaluación del empleado debe examinar las competencias antes de la capacitación y después de la implementación del plan de capacitación, a fin de medir el progreso alcanzado. Como se analizó anteriormente, el plan de capacitación debe tener en cuenta la evaluación, incorporando un nivel específico de competencia o un plan para clasificar el personal de contratación en categorías. Por ejemplo, un curso de capacitación de la OCDE identificó los grados de los tres siguientes grupos en un proyecto eslovaco sobre desarrollo de capacidades en el 2016:

- *Principiantes:* Novatos o funcionarios que recién ingresan a la profesión o enfrentan el tema respectivo solo ocasionalmente.
- *Intermedio:* La capacitación se dirige a funcionarios expuestos normalmente a los conceptos respectivos.

- *Avanzado*: Empleados que necesitan amplios conocimientos especializados sobre los temas.

5.4.2. *Compartir mejores prácticas con otras entidades*

El proceso para desarrollar un plan de capacidad debe aprovechar las buenas prácticas en otras partes, así como incorporar un enfoque más teórico que tenga en cuenta los procedimientos y normas que orientan el proceso. El plan de capacidades también podría incluir a las seis filiales: la Corporación Ambiental Empresarial (CAEM), una corporación de negocios ambientales; Certicámara, una entidad de certificación digital; Corferias Bogotá, el centro internacional de negocios y exposiciones de Bogotá; Invest in Bogota, una agencia de promoción de la inversión para Bogotá; Uniempresarial, la fundación universitaria empresarial de la CCB, y Corparques, la entidad encargada del desarrollo de parques y recreación. En este caso, la CCB debe reconsiderar la presentación de los cursos de capacitación.

La CCB podría establecer un diálogo con otras cámaras de comercio mediante la creación de una plataforma para compartir mejores prácticas y analizar los desafíos sobre capacidad y asuntos relacionados. Confecámaras, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, podría desempeñar un papel clave en la creación de esta plataforma, puesto que una de las funciones de esta entidad es compartir las mejores prácticas entre las distintas cámaras de comercio colombianas,

Los entes de contratación más grandes y/o descentralizados en los países o estados participan en prácticas como talleres presenciales, aprendizaje virtual, comunicación, intercambios de cargos y formación en el trabajo, los cuales le permiten a un empleado observar y aprender de un experto en la materia. De estos, los talleres presenciales son probablemente los más adecuados para la CCB. No obstante, si se pretende ampliar el plan de capacitación e incorporar clientes externos, tales como filiales u otras cámaras de comercio, el aprendizaje virtual puede ser una opción para considerar que mejoraría las competencias de aquellos empleados encargados de la contratación.

5.5. **Propuestas de acción**

La CCB es una organización de tamaño medio, con 1.000 empleados aproximadamente. Casi 30 de ellos son expertos en contratación de tiempo completo y trabajan juntos en dos direcciones bajo la misma Vicepresidencia. La CCB también tiene un Comité de Contratación y áreas solicitantes en otras direcciones, los cuales asumen en parte la preparación de las convocatorias. Por eso es importante poner en perspectiva las recomendaciones, generalmente dirigidas a países o estados o agencias públicas más grandes, al tratarse de una entidad que no es pública. No obstante, la CCB ha demostrado su compromiso de adhesión a los principios de contratación pública de la OCDE, y las siguientes recomendaciones le ayudarán a la entidad a elevar su nivel de competencia y profesionalismo en esta área, en caso de que sean implementadas.

Marco de capacidad institucional

- La CCB debe mejorar la colaboración entre la Vicepresidencia Jurídica y la Gerencia de Recursos Humanos para evaluar necesidades, desarrollar cursos y definir un plan de capacitación para los empleados de contratación.

- La CCB debe profundizar la colaboración con los centros de conocimiento.

Visión general de los empleados de contratación de la CCB

- La CCB debe identificar a los empleados involucrados en las actividades de contratación.
- La CCB debe avanzar hacia la especialización de los empleados de contratación.
- La CCB debe revisar el Manual de Contratación para garantizar su claridad y coherencia con su estrategia.
- La CCB debe aumentar la capacidad de los proveedores involucrados en las oportunidades de contratación.

Evaluación de las habilidades y competencias del personal de contratación

- La CCB debe emprender un diagnóstico de los déficits de capacidades y conocimientos de los empleados de contratación para desarrollar un nuevo plan de capacidades de contratación.
- La CCB debe utilizar la evaluación de necesidades para desarrollar perfiles completos de cargos de contratación con base en un marco de competencias.

Un plan de capacidades de contratación para profesionalizar al personal

- La CCB debe desarrollar un plan de capacidades de contratación para profesionalizar a sus empleados de contratación, así como los de sus filiales.
- La CCB debe compartir mejores prácticas con otras cámaras de comercio.

5.6. Referencias

- CCB (2015), Informe de gestión 2014, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, www.ccb.org.co/La-Camara-CCB/Nosotros/Ley-de-Transparencia/Documentos-de-interes/Informes-de-Gestion-2010-2016.
- EISC (2017), *European Institute of Social Capital*, <http://workandlifebalance.eu/en/>.
- OCDE (2017a), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>
- OCDE (2017b), *Developing Public Procurement Capacity in Europe*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/public-procurement-capacity-europe.pdf>
- OCDE (2016), *Towards efficient public procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm.
- OCDE (2013a), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.
- OCDE (2013b), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

Capítulo 6. Promover los objetivos secundarios de la política de contratación para lograr la orientación estratégica de la CCB

Este capítulo evalúa las acciones estratégicas emprendidas por la CCB para permitir que su sistema de contratación logre los objetivos secundarios de la política, incluida la contratación verde y social, el acceso de las PYME a oportunidades de contratación y la innovación. El capítulo también ofrece recomendaciones a la CCB sobre el uso del sistema de contratación para lograr las metas de sostenibilidad.

En muchos países miembros y no miembros de la OCDE, las entidades de los sectores público y privado cada vez más usan la contratación como una herramienta estratégica para lograr los objetivos secundarios de la política. La meta principal de contratación es la prestación de bienes y servicios necesarios para cumplir con los objetivos de la entidad de manera oportuna, económica y eficiente. No obstante, la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública promueve la inclusión de los objetivos secundarios de la política, tales como el crecimiento verde sostenible, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, la innovación, las normas de conducta empresarial responsable, y los objetivos más amplios de la política industrial. En efecto, algunas acciones sencillas pueden hacer una contribución significativa al crecimiento económico y a la creación de empleo, ayudando a mejorar la vida de las personas y a lograr valor por dinero.

Esas acciones no son solo responsabilidad del sector público. Todas las entidades que trabajan para lograr el crecimiento económico y la sostenibilidad tienen el deber de implementar tales políticas. Además, estos objetivos secundarios de la política que la OCDE agrupa bajo el principio del “balance” tienen vínculos claros con otros principios de la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (ver Cuadro 6.1). La búsqueda de los objetivos secundarios de la política puede hacer avanzar y mejorar estos otros principios, enriqueciendo así todo el sistema de contratación.

Para lograrlo, la Recomendación de la OCDE identifica las medidas que deberían tomarse en la búsqueda de dichos objetivos. La primera medida es evaluar el uso de la contratación como un método para alcanzar los objetivos de la política de acuerdo con prioridades nacionales y organizacionales. La segunda es desarrollar una estrategia apropiada para la integración de los objetivos secundarios de la política con el sistema de contratación. La tercera medida consiste en usar una metodología de evaluación de impacto apropiada, a fin de medir la eficacia de la contratación para lograr los objetivos secundarios de la política.

Este capítulo explora las políticas implementadas por la CCB mediante su sistema de contratación para apoyar los objetivos secundarios de la política y sus propios objetivos organizacionales, en particular los que se enfocan en las PYME, la sostenibilidad (contratación verde y social) e innovación.

Cuadro 6.1: Principales vínculos entre el balance y otros principios de la Recomendación

El balance se puede fortalecer si se abordan los siguientes principios estrechamente vinculados de la Recomendación de la OCDE:

- **Integridad:** Se puede usar la contratación pública para lograr los objetivos secundarios de la política, tales como el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y las normas de conducta empresarial responsable, los cuales tienen el potencial para fortalecer la integridad y combatir la corrupción dentro del marco de los procesos de contratación pública, y más allá del mismo.
- **Acceso:** Diseño de oportunidades específicas de licitación puede incentivar la participación amplia de empresas potenciales, incluidos nuevos participantes y pequeñas y medianas empresas.
- **Participación:** Objetivos de contratación pública, incluidos los objetivos secundarios de la política, se pueden presentar dentro del marco de diálogos transparentes y periódicos con proveedores y asociaciones empresariales.
- **Contratación electrónica:** Los sistemas de contratación electrónica son una herramienta clave para facilitar el logro de los objetivos secundarios de la política. La eficacia de la contratación para alcanzar los objetivos de política secundarios se puede medir también a través de sistemas de contratación electrónica.
- **Capacidad:** La capacidad adecuada de parte del personal de contratación puede apoyar los objetivos secundarios de la política. También se requieren a menudo conocimientos especializados para lograr los objetivos secundarios de la política.
- **Evaluación:** La evaluación del uso de la contratación pública como medio para buscar los objetivos secundarios de la política, de conformidad con prioridades nacionales claras, puede contribuir a equilibrar los beneficios potenciales de la búsqueda de los objetivos secundarios de la política con la necesidad de obtener valor por dinero.

Fuente: OCDE (2015b).

6.1. Aprovechar la contratación de la CCB para lograr las metas de sostenibilidad de la entidad

6.1.1. Ajustar el sistema de contratación de la CCB a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la entidad

La sostenibilidad es un concepto que integra aspectos económicos, sociales y ambientales. Como cámara de comercio, y dadas sus actividades, la CCB está comprometida con la implementación del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ver Figura 6.1). En efecto, las entidades de los sectores público y privado usan cada vez más su poder de contratación para lograr los objetivos secundarios de la política y los ODS, especialmente a través de cuatro políticas principales: contratación verde, contratación social, acceso a oportunidades de contratación para las pymes e innovación.

Figura 6.1: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals.

La **Contratación verde** hace referencia a la contratación de productos y servicios que son menos nocivos para el medioambiente cuando se tiene en cuenta su ciclo de vida completo. No obstante, pese a sus beneficios reconocidos, muchas entidades no han implementado completamente este enfoque. Las mayores barreras para adoptar una conducta ecológica incluyen: (i) Miedo al mayor costo de los productos verdes; (ii) Falta de conocimiento técnico y capacitación sobre la integración de criterios verdes; (iii) Falta de capacidad de monitoreo para establecer si las políticas verdes funcionan; (iv) Ausencia de incentivos; y (v) Falta de suficientes proveedores (OCDE, 2015a). La **Contratación social** hace referencia a la contratación de bienes y servicios con posibilidades de generar resultados sociales positivos que trasciendan los requisitos legales. Mediante la compra inteligente, las entidades pueden promover las oportunidades de empleo, el trabajo decente, la inclusión social, la asequibilidad, y buscar un mayor cumplimiento de las normas sociales (Comisión Europea, 2010).

En muchos países, las pymes son la espina dorsal de la economía. En la mayoría de los países de la OCDE, estas representan más del 90% de todas las empresas. Cuatro áreas principales afectan el desempeño de las PYME: (i) el marco institucional y normativo, (ii) la cultura empresarial, (iii) el acceso a los recursos, y (iv) el acceso a los mercados (OCDE, 2017b). Como cámara de comercio, y teniendo en cuenta sus actividades y mandato, la CCB podría ofrecerles apoyo a las PYME en las últimas tres áreas, especialmente mediante el acceso a las oportunidades de contratación de la CCB.

La innovación es un área de política decisiva para lograr sostenibilidad, empleo, productividad y crecimiento. La innovación en la contratación se puede definir como “cualquier clase de práctica de contratación que busque estimular la innovación a través de la investigación y el desarrollo, y de la incorporación al mercado de productos y servicios innovadores” (OCDE,

2017a). El uso estratégico de la contratación para la innovación se puede implementar mediante productos y servicios o procesos. Este capítulo se enfoca en el primer aspecto. En términos de contratación de productos y servicios innovadores, se pueden adoptar dos enfoques: contratación precomercial y comercial. Mientras que la última se refiere a la contratación de bienes y servicios innovadores disponibles en el mercado, la primera alude al concepto de estimular la innovación, que se desarrolla en el sector público, a fin de dirigir el desarrollo de nuevas soluciones directamente hacia sus necesidades.

El primer artículo del Estatuto de Contratación de la CCB promueve la “planificación eficiente y eficaz, y el incentivo de mejores prácticas de gestión contractual para garantizar el suministro de bienes y servicios de forma responsable, sostenible y eficaz en función de la calidad, los costos, la minimización de riesgos y la oportunidad” (CCB, 2014b). La CCB ha tomado medidas para mejorar su huella ecológica, algunas de las cuales impactan su sistema de contratación, tales como la reducción del uso de papel para los formularios. En efecto, el consumo de formularios de papel se redujo 45% entre el 2014 y el 2015. De esa forma, la sostenibilidad puede mejorar mediante el uso, así como la contratación específica de bienes y servicios (Comisión Europea, 2012). La CCB también le adjudicó a un proveedor un contrato para la gestión de desperdicios peligrosos y no peligrosos, que incluía 500 kg de dispositivos eléctricos en el 2015. La gestión de los desperdicios no peligrosos corre por cuenta de una fundación que da prioridad a las oportunidades de empleo para madres solteras (CCB, 2015).

No obstante, el análisis de las distintas disposiciones del Estatuto de Contratación y el Manual de Contratación no ha identificado una estrategia de sostenibilidad clara. La CCB podría beneficiarse de ajustar su sistema de contratación a los ODS que se ha comprometido alcanzar.

6.1.2. Mejorar la cooperación y el intercambio de conocimientos con otras Vicepresidencias y filiales

Las vicepresidencias y filiales de la CCB desempeñan un papel importante para el mejoramiento de la sostenibilidad de la entidad y de las empresas. Este es especialmente el caso de la Vicepresidencia de Competitividad y Valor Compartido, la Vicepresidencia de Fortalecimiento Empresarial (VFE) y dos filiales, la Corporación Ambiental Empresarial (CAEM) y Uniempresarial.

La Vicepresidencia de Competitividad y Valor Compartido es responsable de coordinar la agenda de sostenibilidad de la cámara y fortalecer su capacidad para crear valor compartido al interior de la CCB. También se encarga de promover la agenda de sostenibilidad del Pacto Mundial de las Naciones Unidas con miras a convertir a la CCB en un punto de referencia a nivel nacional e internacional para implementar las medidas de los ODS. En este sentido, lidera una agenda de desarrollo de agrupaciones en seis áreas, incluida la sostenibilidad, la cual comprende un clúster en energía eléctrica. La vicepresidencia también emprende varias acciones y programas para motivar la innovación en la Bogotá - Región. Por ejemplo, en el 2014, la CCB lanzó el Premio al Valor Compartido, que recompensa a los operadores económicos por prácticas empresariales sostenibles basadas en cuatro criterios: impacto, escalabilidad, fortalecimiento institucional e innovación. La CCB podría aprovechar los clústeres y premios para identificar empresas innovadoras que podrían participar en oportunidades de contratación. Otras iniciativas emprendidas por la CCB como la “Especialización Inteligente” y el INNOVALAB, también podrían aprovecharse para ayudar a

los empleados de la contratación (de la Vicepresidencia Jurídica y las áreas solicitantes) a mejorar la sostenibilidad del sistema de contratación.

La VFE realiza actividades de desarrollo de capacidades, así como el diagnóstico empresarial de las firmas establecidas en la Bogotá - Región (ver Capítulo 3.). Además, esta vicepresidencia resalta la innovación como un tema decisivo para el desarrollo empresarial. La VFE podría aprovechar estas actividades para identificar las PYME, empresas innovadoras y empresas con políticas sociales y verdes claras que puedan ayudar a enriquecer la sostenibilidad del sistema de contratación de la CCB.

Una de las filiales de la CCB, CAEM, podría desempeñar un papel clave en el mejoramiento de la sostenibilidad de tal sistema de contratación. El objetivo primordial de la CAEM es ayudar a las empresas a construir un medioambiente sostenible y crear valor compartido. Desde el 2007, la CAEM se ha esforzado por alinear los objetivos de la CCB con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), ODS 7 (Energía asequible y no contaminante), ODS 12 (Producción y consumo responsables), ODS 13 (Acción por el clima) y ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres). Por ejemplo, la CAEM le ha ayudado a la CCB en la medición de su huella de carbono y en la implementación de un Sistema de Gestión Ambiental.

A través de su filial, Uniempresarial, la CCB busca mejorar la capacidad de las empresas para contribuir al crecimiento económico, en particular en la región de Bogotá. Uniempresarial mantiene contacto cercano con el sector productivo, a fin de crear un entorno propicio para aquellas empresas que necesitan beneficiarse del crecimiento y la innovación.

Además de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del contexto nacional colombiano, la CCB podría aprovechar su sistema de contratación para alcanzar el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). La CCB cumple la función de secretaría técnica de “Empresas por la paz” y ha nominado una junta directiva responsable de “Construyendo la paz”. Estas iniciativas buscan ayudarles a las empresas a construir una mejor sociedad en un entorno de posconflicto. La CCB podría usar su sistema de contratación a fin de promover el logro de este objetivo de política social.

La CCB debe desarrollar una estrategia apropiada para integrar todos los objetivos secundarios de la política y los ODS a su sistema de contratación. A tal fin, la entidad podría aprovechar y contar con los conocimientos especializados de sus distintas vicepresidencias y filiales, y seguir las medidas descritas en la lista de control de la OCDE (ver Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2: Evaluar la contratación como un medio para alcanzar los objetivos secundarios de la política

Los adherentes deberían evaluar el uso de la contratación como medio para lograr los objetivos secundarios de la política de conformidad con prioridades nacionales claras, mediante el balance entre los beneficios potenciales y la necesidad de obtener valor por dinero. A tal fin, los empresarios deben:

- Identificar los objetivos secundarios de la política que se deben buscar a través del uso de la contratación pública, tales como el crecimiento verde sostenible, el desarrollo de las pymes, la innovación, las normas de conducta empresarial responsable, u objetivos más amplios de la política industrial, además del objetivo principal de la contratación que alude a la prestación de bienes y servicios necesarios para cumplir con la misión gubernamental de manera oportuna, económica y eficiente, de conformidad con las prioridades nacionales;
- Medir el costo y la carga de los procedimientos vinculados a políticas y programas específicos que buscan respaldar los objetivos secundarios de la política en función de los beneficios ofrecidos;
- Realizar el monitoreo, la evaluación y la gestión de los riesgos vinculados a los objetivos secundarios de la política;
- Prevenir el riesgo potencial de una “carga excesiva de objetivos” (abordar tantos objetivos secundarios de la política a través de la contratación pública lleva a que el sistema de mandatos y preferencias se torne inmanejable o imposible de cumplir);
- Considerar la capacidad adecuada del personal de contratación para apoyar los objetivos secundarios de la política;
- Tener en cuenta el esfuerzo relacionado con la promoción de dichos objetivos.

Fuente: OECD checklist (2016)

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2004%20Balance.pdf>

6.1.3. Promover una cultura de sostenibilidad entre los empleados de contratación y mejorar su capacidad

Las actividades de contratación ya no se consideran únicamente una actividad administrativa. Ajustar las políticas de contratación a las metas de sostenibilidad es un primer paso para mejorar la sostenibilidad del sistema de contratación. Sin embargo, no puede pasarse por alto el factor de la capacidad. Sensibilizar y mejorar la capacidad de los empleados de contratación es un factor claro en la integración exitosa de los objetivos secundarios de la política, y un enfoque sostenible de los procesos de contratación. Muchos países miembros y no miembros de la OCDE han comprendido el papel clave de la capacidad para lograr una contratación estratégica. El Cuadro 6.3 presenta un ejemplo de Eslovaquia.

Cuadro 6.3: Actividades educativas para una contratación pública verde (Eslovaquia)

El Ministerio del Medioambiente de Eslovaquia preparó el Plan Nacional de Acción sobre Contratación Pública Verde 2011-2015-NAP GPP II, el cual fue aprobado en enero de 2012.

Con el fin de lograr las metas estratégicas del NAP GPP II, fue necesario involucrar a las organizaciones públicas y a las municipalidades en el proceso educativo. Se incentivó su participación mediante un enfoque activo hacia la implementación de actividades educativas, incluida la divulgación de información técnica sobre contratación pública verde y temas relacionados (por ejemplo, etiquetas ecológico, sistemas de gestión ambiental, etiqueta energética, oficinas verdes) al grupo más amplio de partes interesadas.

Fuente: OECD toolbox, www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/slovak-republic-best-practices-green-public-procurement-gpp-professionalisation.pdf

En la CCB, el análisis de mercado, las especificaciones técnicas y los criterios habilitantes y de evaluación son preparados por empleados del área solicitante y revisados por la Vicepresidencia Jurídica. La CCB debe, en consecuencia, considerar el desarrollo de un plan de acción para mejorar la capacidad de los empleados de contratación en estos ámbitos, ofreciéndoles actividades de desarrollo de capacidades y orientación. El Cuadro 6.4 presenta un ejemplo de directrices establecidas a nivel nacional para incluir criterios verdes en la contratación pública. La CCB podría beneficiarse del desarrollo de directrices similares enfocadas en las categorías estratégicas.

Cuadro 6.4: Directrices para incluir criterios verdes en la contratación pública (Colombia)

El Gobierno de Colombia tiene un fuerte enfoque social con incentivos incorporados en normativas para apoyar a las PYME, a la industria nacional y a las personas con discapacidad, y decidió promover la contratación verde mediante la fijación de objetivos ambientales. El Plan Nacional de Desarrollo para Todos 2010-2014 prioriza la producción y los procesos sostenibles, y el uso óptimo de los recursos naturales. A fin de promover tales objetivos, en el 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia inició la recolección de información sobre contratación pública ambientalmente sostenible y seleccionó cinco productos (café, material impreso, bombillos, papel y materiales de minería) sobre los cuales realiza investigación de mercado, a fin de determinar objetivos ambientales de contratación (por ejemplo, especificaciones de producto, criterios de selección). A la par con esta investigación de mercado, el Ministerio ha emitido 15 directrices sobre la inclusión de criterios verdes en la contratación, cinco de las cuales incorporan el análisis del ciclo de vida de los productos.

Fuente: OCDE (2016), *Towards efficient public procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

6.2. Fomentar el acceso de las PYME a las oportunidades de contratación de la CCB

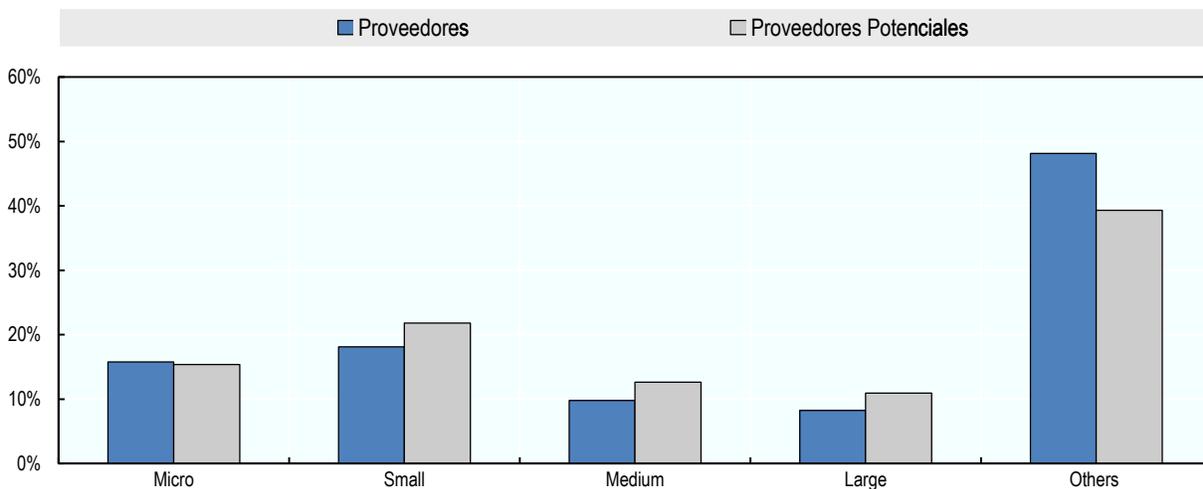
Debido al papel que las entidades de los sectores público y privado pueden desempeñar como compradoras de bienes y servicios, y dado el papel decisivo de las PYME en la economía, los Gobiernos y las entidades usan cada vez más la contratación para promover, desarrollar y apoyar a las PYME locales. Uno de los papeles principales de la CCB es fortalecer las empresas en Bogotá - Región, incluidas las PYME. Por lo tanto, la entidad ha implementado varias acciones para apoyar el desarrollo de las PYME. En Colombia, las PYME representan el 99,6% de las empresas, de las cuales el 94,7% son microempresas. Las PYME contribuyen al 28% del PIB nacional y generan cerca del 67% del empleo. En el 2004, Colombia adoptó la Ley 905 para promover el desarrollo de microempresas, y pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, las PYME suelen enfrentar obstáculos cuando intentan participar en oportunidades de contratación con entidades públicas y privadas.

6.2.1. Monitorear la información de las categorías de suministro y sus orígenes

La CCB ha desarrollado una política para favorecer a los proveedores locales, en particular aquellos afiliados a la entidad de Bogotá - Región. La afiliación a la CCB se utiliza como criterio de adjudicación equivalente al 3% en la documentación de licitación. En el 2015, el 96,46% de los proveedores provenía de Bogotá - Región, mientras que el 2,01% procedía de otras regiones, y el 1,55% de fuera del país.

La CCB no pudo proporcionar información de todos sus proveedores, puesto que solo hace seguimiento a aquellos establecidos en Bogotá - Región. Como se muestra en la Figura 6.2., el porcentaje de pequeños y medianos proveedores que obtienen contratos es inferior al porcentaje de proveedores potenciales invitados a entregar una oferta o presentar una propuesta. A fin de emprender un análisis exhaustivo y diseñar una estrategia específica para fomentar la participación de las PYME en las oportunidades de contratación de la CCB, la entidad debe pensar en rastrear la información sobre el tamaño de todos sus proveedores, a fin de evaluar su contribución a las prioridades nacionales y elaborar estrategias específicas.

Figura 6.2: Porcentaje de proveedores y proveedores potenciales por tamaño de empresa, 2015 y 2016



Nota: “Otros” hace referencia a entidades no registradas en la región de Bogotá, entidades públicas o personas no inscritas en el registro comercial.

Fuente: Información suministrada por la CCB.

6.2.2. Implementar mecanismos para mejorar el acceso de las PYME a las oportunidades de la CCB

Cuando se emprende una actividad de contratación, un factor clave en la adaptación de estrategias para mejorar la participación de operadores económicos de distintos tamaños, en particular de las PYME, es un análisis de la estructura de mercado y la capacidad de este (ver Capítulo 3.). Este análisis ayudaría a identificar la mejor estrategia para usar en cada caso particular, a fin de facilitar el acceso de las PYME a las oportunidades de contratación. En efecto, para superar las barreras de la participación de las PYME, muchas entidades han implementado diversos mecanismos, tales como reservas, disposiciones sobre ofertas conjuntas y subcontratación, estrategias de asignación, etc. (Comisión Europea, 2008). Si bien algunos mecanismos afectan la selección y participación de las PYME en el sistema de contratación (es decir, reservas, contratación conjunta, subcontratación, etc.), otros afectan el tamaño del contrato (es decir, la estrategia de asignación).

Los mecanismos de subcontratación se consideran una forma de proporcionarle acceso de las PYME a contratos complejos o de gran volumen. En este mismo sentido, la presentación de ofertas conjuntas les permite a los proveedores participar en convocatorias que, de otro modo, estarían por fuera de su limitada capacidad (humana, técnica y geográfica). Aunque los proveedores de la CCB pueden conformar un consorcio para presentar una oferta (oferta conjunta), no tienen permitido subcontratar con terceros ninguna parte del contrato establecido con la entidad. La CCB se beneficiaría de la inclusión de mecanismos de subcontratación en su Estatuto de Contratación y en los contratos, a fin de incrementar la participación de las PYME en actividades de contratación. Además, los acuerdos de oferta conjunta no se mencionan en el marco de contratación de la CCB, y solo se mencionan en los términos de referencia y documentos de convocatoria. La CCB debe, pues, añadir estas disposiciones a su marco legal y promover su uso en la documentación de convocatoria tras el análisis de mercado. Mediante el proyecto de OPC, la CCB busca identificar a todos los participantes en la cadena de suministro de las categorías estratégicas que puedan conducir a estrategias personalizadas, en relación con la subcontratación y la presentación de ofertas conjuntas.

Otro mecanismo que podría mejorar la participación de las PYME, especialmente en casos de contratación de grandes volúmenes, sería una estrategia de asignación, la cual consiste en dividir los contratos en lotes de tamaño razonable, para permitir el acceso de las empresas, en particular las PYME, a las oportunidades de contratación. En la actualidad, la CCB ha implementado estrategias de asignación para cuatro contratos que incluyen aseguramiento, servicios de comida, artículos de oficina y mantenimiento. No obstante, otras convocatorias y contratos podrían también beneficiarse de la implementación de una estrategia de asignación, y la CCB podría analizar cada convocatoria como corresponde.

6.2.3. Reducir la carga financiera de las PYME para su participación en la contratación de la CCB

Cuando participan en las actividades de contratación, los proveedores potenciales prestan especial atención a los mecanismos financieros. En efecto, acuerdos tales como plazos de pago, pagos por anticipado o presentación de pólizas de seriedad de la oferta y de cumplimiento, pueden afectar el interés de los proveedores que presentan una oferta, en particular las PYME. El plazo de pago establecido por la CCB es de 30 días después de la recepción y validación de la factura. Pero, según la entidad, aquel es más corto en la práctica.

Muchas entidades de contratación les exigen a los proveedores potenciales la presentación de pólizas de seriedad de la oferta para asegurar la autenticidad del proveedor y de su propuesta, y pólizas de cumplimiento para asegurar que el proveedor cumpla con el contrato conforme a los términos de referencia. No obstante, si se aplican de forma desproporcionada, pueden afectar la participación de las PYME, que pueden considerar difícil suministrar tales pólizas (OCDE, 2017b).

El artículo 29 del Manual de Contratación de la CCB introduce diversas categorías de pólizas. En general, se exigen pólizas solo para las convocatorias por un valor superior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (USD 25.070), según la categoría de bienes y servicios y los riesgos asociados. Además de las pólizas de cumplimiento, el Manual de Contratación menciona las garantías adicionales descritas en la Tabla 6.1: como garantías de calidad, garantías de reemplazo de productos, etc. Estas distintas categorías de garantías están incluidas

en una garantía única que cubre los diferentes riesgos. Sin embargo, la presentación de tal dicha garantía única podría considerarse excesiva y perjudicar la participación de las PYME en las oportunidades de contratación de la CCB. En efecto, se han establecido criterios habilitantes a fin de asegurar la capacidad del proveedor para cumplir con el contrato (ver Capítulo 3.). Por ende, la CCB podría beneficiarse de una reducción en el valor de las garantías, o eximir a las PYME de tal requisito a fin de mejorar su participación en las oportunidades de contratación.

Tabla 6.1: Garantías que deben presentar los proveedores de la CCB

	Porcentaje en términos del valor del contrato	Validez
Garantía de cumplimiento	10%	Duración del contrato: más de 4 meses
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	5%	Duración del contrato: más de 3 años
Garantía de calidad	10%	Duración del contrato: más de 3 años (para bienes) y hasta 2 años (para servicios)
Amparo provisión de suministro de repuesto y accesorios	10%	Duración del contrato: más de 4 meses
Estabilidad y seguridad de las obras	10%	3 a 5 años después

Fuente: CCB (2014), Manual de Contratación, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.

Otro mecanismo financiero para mejorar la participación de las PYME en las oportunidades de contratación es la realización de pagos anticipados y anticipos. Según la CCB, los proveedores pueden solicitarle a la entidad pagos anticipados bajo ciertas condiciones. La decisión sobre si un pago anticipado es apropiado o no dependerá de la naturaleza y complejidad del proceso de contratación, y los términos del contrato. Para tomar una decisión, la CCB debe tener en cuenta varios factores enumerados en el artículo 26 del Manual de Contratación, entre ellos la necesidad del proveedor de importar equipos y productos, la volatilidad de los precios, y si el proveedor debe adquirir insumos o contratar personal para ejecutar el contrato. En general, no es posible recibir un pago anticipado mayor al 50% del valor del contrato. Aunque la posibilidad de solicitar un pago anticipado se menciona en la documentación de licitación, los contratos y el Manual de Contratación, las condiciones no se mencionan en el Estatuto de Contratación de la CCB que está disponible en línea para los proveedores. La entidad se beneficiaría de agregar a su Estatuto de Contratación una disposición sobre pagos anticipados, a fin de que los proveedores puedan comprender mejor el marco de contratación de la CCB. La CCB podría también beneficiarse de facilitarles a las PYME acceso a pagos anticipados, simplificando su participación en las oportunidades de participación.

Además de cumplir con el marco legal en términos de plazos de pago, muchos países de la OCDE han implementado mecanismos financieros adicionales para apoyar el acceso a las actividades de contratación de las PYME. El Cuadro 6.5: proporciona un ejemplo de Corea. En Colombia, Bancoldex, un banco comercial del Estado, apoya a las empresas y a las PYME, especialmente a través del desarrollo de soluciones de *factoring* (compra de cartera). El banco ha diseñado un producto financiero, “*Liquidex COP-USD*”, que las PYME pueden comprar con descuento y sin recursos previos hasta por el 80% del valor de la factura. La CCB podría

promover tales medidas y/o desarrollar otras específicas para estimular la participación de las PYME en sus oportunidades de contratación.

Cuadro 6.5: Mecanismos financieros implementados en Corea para apoyar a las PYME

El PPS, la Agencia de Contratación del Gobierno Central de Corea, ofrece apoyo financiero especial a las PYME involucradas en la contratación pública. Las PYME tienen derecho a un pago anticipado de hasta el 70% del valor de un contrato público. En algunos contratos de bienes, incluidos los pedidos respecto a contratos de precio unitario o contratos de precio global sobre bienes por valor de hasta KRW 500 millones, o por solicitud del usuario final, la empresa tiene derecho a un pago inmediato tras la presentación de la factura. En tales casos, el pago se efectúa desde una cuenta especial del PPS y es reembolsado posteriormente por el usuario final. Aunque las entidades del Gobierno central tienen derecho a un periodo de pago de hasta cinco días, el pago inmediato permite a las PYME recibir este en tan solo cuatro horas hábiles.

Fuente: OCDE (2016b), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, París.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>

6.3. Desarrollar una política para incluir criterios verdes, sociales y de innovación en el marco de contratación de la CCB

6.3.1. Implementar medidas para incentivar la contratación verde y social en la CCB

Las entidades pueden usar diversos mecanismos y medidas para integrar los objetivos sostenibles de la política a las actividades de contratación en todo el ciclo de la contratación, desde la preparación de la convocatoria hasta la culminación del contrato. Sin embargo, cualquier medida implementada debe ajustarse a la estrategia general de la entidad. Tal como se describió en el Capítulo 3. , la primera medida consiste en realizar un análisis exhaustivo del mercado para identificar si este tiene la capacidad para contribuir a las metas de sostenibilidad de la entidad. Si el mercado tiene la capacidad, las entidades pueden usar los siguientes mecanismos para lograr sus metas: criterios habilitantes y de evaluación, requisitos técnicos y cláusulas de cumplimiento del contrato. La Tabla 6.2 presenta algunos ejemplos acerca de cómo incluir criterios de sostenibilidad en la contratación.

Tabla 6.2: Incorporar criterios de sostenibilidad en la contratación

	Ejemplos
Criterios habilitantes	Inclusión social: proporción del personal con discapacidad, o integración profesional de personas excluidas del mercado laboral
Criterios de adjudicación	Ciclo de vida total Porcentaje de materia prima reciclada Materiales que usan menos agua y energía Etiquetas ecológicas Inclusión social: proporción del personal con discapacidad o del personal en integración profesional de personas excluidas del mercado laboral Utilización de un sistema de gestión ambiental
Requisitos técnicos	Porcentaje de materia prima reciclada Materiales que usan menos agua y energía Etiqueta ecológica Procesos y métodos específicos de producción
Cláusulas del contrato	Reciclaje de embalajes Reducción de consumo de energía para ejecutar el contrato

Fuente: OCDE.

Se deben tener en cuenta diversos factores vinculados al análisis de mercado para decidir si integrar características ambientales o sociales a los criterios de evaluación o habilitantes en las especificaciones de licitación. Además, todas las opciones consideradas deben garantizar la competencia eficaz en el mercado.

No obstante, pese a algunas iniciativas como la inclusión de material biodegradable en los requisitos técnicos de una convocatoria sobre material impreso, la CCB no ha aprovechado estos mecanismos en sus actividades de contratación. En el 2017, la CCB introdujo la certificación ambiental como un criterio de evaluación en una convocatoria de suministro de papel. Este criterio representó solo el 5% de la importancia total. A fin de mejorar la sostenibilidad del sistema de contratación, la CCB debe considerar ampliar la cantidad de convocatorias con tales medidas y aumentar la importancia de los criterios compatibles con la sostenibilidad.

Durante el análisis de ofertas económicas y precios, una medida adicional que podría mejorar la integración de los objetivos secundarios de la política al proceso de contratación de la CCB es la implementación eficaz del enfoque del ciclo de vida. Este le permite al sistema tener en cuenta los costos directos, así como los costos indirectos y las externalidades (ver Capítulo 3.).

6.3.2. Desarrollar una política para promover la innovación en su marco de contratación

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen el impacto potencial de la innovación en la economía (ODS 9: Industria, innovación e infraestructura). La CCB trabaja activamente por lograr estos objetivos a través de las distintas vicepresidencias y filiales. Por ejemplo, la Vicepresidencia de Fortalecimiento Empresarial apoya constantemente a las empresas con miras a fomentar la innovación, no solo en términos de productos y servicios, sino también en cuanto a los procesos. También está a punto de lanzar el Centro para la innovación y el diseño

corporativo. Estas acciones también podrían desempeñar un papel clave para promover la innovación en las oportunidades de contratación de la CCB.

Las dos principales barreras para la implementación de tales políticas en los sistemas de contratación pública en los países de la OCDE son la aversión al riesgo, la gestión, el personal, las habilidades y la capacidad (OCDE, 2017a). La OCDE ha sugerido una lista de medidas, descritas en el Cuadro 6.6, para ayudarles a los países y entidades a implementar tales políticas en sus marcos de contratación. Dado su papel en la economía colombiana, así como su conocimiento interno y capacidad para incorporar tal política, la CCB podría desarrollar una estrategia clara para promover la innovación mediante la inclusión de algunas de estas medidas.

Cuadro 6.6: Medidas para incentivar los bienes y servicios innovadores en las actividades de contratación

- Establecer una disposición legal o política que estimule la participación de las empresas con bienes o servicios innovadores, y definir categorías específicas de productos que permitan las compras preferenciales para las soluciones con tecnología innovadora.
- Ofrecerles a las empresas innovadoras trato preferencial (por ejemplo, exención de tasas, cupos, etc.).
- Incentivar la participación de las PYME con soluciones innovadoras, mediante la inclusión de:
 - Un esquema de garantía de compra
 - Contratos marco para productos certificados con soluciones innovadoras.
- Permitir mayor flexibilidad en el proceso de licitación, a fin de promover la colaboración entre las partes para desarrollar soluciones que no estén fácilmente disponibles en el mercado, incluyendo:
 - Colaboraciones transfronterizas conjuntas
 - Colaboración entre distintas instituciones con conocimientos especializados complementarios.
- Cerrar las brechas en la innovación mediante el uso de políticas orientadas a la demanda con base en la evaluación de necesidades.
- Crear incentivos para las autoridades contractuales o proveedores innovadores, a fin de difundir los casos de buenas prácticas.

Fuente: OCDE (2016a), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*,
www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2004%20Balance.pdf.

6.4. Propuestas de acción

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) tiene grandes oportunidades de usar su sistema de contratación para lograr los objetivos de la política de la entidad y los objetivos de desarrollo sostenible. En particular, la CCB podría considerar las siguientes opciones:

Aprovechar la contratación para alcanzar los objetivos de sostenibilidad

- La CCB podría beneficiarse de ajustar su sistema de contratación a los objetivos de desarrollo sostenible de la entidad.
- La CCB podría mejorar la cooperación y el intercambio de conocimientos con otras vicepresidencias y filiales. Asimismo, podría aprovechar las actividades de las distintas vicepresidencias y filiales para apoyar el desarrollo de una estrategia que integre los objetivos secundarios de la política a sus actividades de contratación. Estas vicepresidencias y filiales también podrían desempeñar un papel en la identificación de las empresas pertinentes (empresas innovadoras, PYME y empresas con características ecológicas y sociales).
- La CCB podría beneficiarse de promover una cultura de sostenibilidad entre los empleados de contratación y mejorar su capacidad mediante el desarrollo de directrices sobre cómo integrar los objetivos secundarios de la política a las actividades de contratación.

Fomentar el acceso de las PYME a las oportunidades de contratación de la CCB

- La CCB podría considerar el seguimiento de la información sobre categorías de suministro y sus orígenes para evaluar sus contribuciones a las prioridades nacionales y diseñar estrategias específicas personalizadas.
- Para mejorar la participación de las PYME, la CCB podría beneficiarse de permitir mecanismos de subcontratación en su Estatuto de Contratación y contratos, incluidos mecanismos de ofertas conjuntas en su marco legal de contratación, y promover su uso en la documentación de licitación. Además, la CCB podría beneficiarse de analizar las oportunidades de implementar una estrategia de asignación en las convocatorias.
- Para la CCB sería provechoso reducir el valor de las garantías de las PYME, o eximir las de tal requisito, a fin de mejorar su participación en las oportunidades de contratación. Asimismo, la CCB se beneficiaría de integrar a su Estatuto de Contratación las condiciones para que los proveedores soliciten pagos anticipados. Con el fin de mejorar el acceso de las PYME a las oportunidades de contratación, la CCB podría también facilitarles el acceso a los pagos anticipados. Por último, la CCB podría promover o desarrollar mecanismos financieros adicionales para promover el acceso de las PYME a las actividades de contratación.

Desarrollar una política para incluir criterios verdes, sociales y de innovación en el marco de contratación de la CCB

- La CCB podría beneficiarse de un aumento en la cantidad de actividades de contratación, con medidas que incentiven la contratación verde y social, mediante criterios habilitantes y de evaluación, requisitos técnicos y cláusulas contractuales. También podría aprovechar el aumento de la importancia de los criterios compatibles con la sostenibilidad.
- La CCB podría considerar desarrollar una política para promover la innovación en su marco de contratación.

6.5. Referencias

- CCB (2015), Informes de sostenibilidad, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, www.ccb.org.co/La-Camara-CCB/Nosotros/Informes-de-sostenibilidad (consultado el 6 de noviembre de 2017)
- CCB (2014a), Manual de Contratación, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- CCB (2014b), Estatuto de Contratación, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, www.ccb.org.co/Proveedores-y-Contratistas.
- Comisión Europea (2012), *Public Procurement, a Collection of Good Practices*, European Commission, Bruselas, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Good_Practices_Brochure.pdf. (consultado el 6 de noviembre de 2017).
- Comisión Europea (2010), *Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, European Commission, Bruselas, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=978>. (consultado el 6 de noviembre de 2017).
- Comisión Europea (2008), *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*, European Commission, Bruselas.
- OCDE (2017a), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.
- OCDE (2017b), *Small, Medium, Strong: Trends in SME Performance and Business Conditions*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275683-en>.
- OCDE (2016a), *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2004%20Balance.pdf.
- OCDE (2016b), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-5-en>.
- OCDE (2016), *Towards efficient public procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2015a), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.
- OCDE (2015b), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf.
- Sitios web:
United Nations Sustainable Development Goals: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals. (consultado el 6 de noviembre de 2017).
United Nations Global Compact: www.unglobalcompact.org. (consultado el 6 de noviembre de 2017).

Capítulo 7. Facilitar el acceso a las oportunidades de contratación

Facilitar el acceso de los proveedores potenciales a las oportunidades de contratación es crucial para la construcción de un sistema de contratación eficiente y eficaz, ya que le permite a la entidad encontrar la mejor respuesta a sus necesidades de contratación. Este capítulo analiza los principales elementos del sistema de contratación que permiten garantizar el acceso de los proveedores a las oportunidades de contratación. Se examinan el marco institucional, legal y normativo, así como los métodos de contratación empleados por la entidad, y se hacen sugerencias para facilitar aún más el acceso de los proveedores a tales oportunidades.

7.1. Introducción

La contratación es una actividad vital en cualquier organización. Las entidades privadas y del Gobierno cada vez más reconocen y utilizan la contratación como un apoyo estratégico para lograr diversos objetivos institucionales, incluida una creciente eficiencia operacional. Muchas organizaciones públicas y privadas han adoptado esta visión transformadora de la contratación, reconociendo la demanda creciente de un fuerte liderazgo que promueva la adquisición de valor y eficiencia a lo largo de todo el ciclo de contratación.

Los esfuerzos para garantizar un sistema eficiente y eficaz se basan en el acceso justo a las oportunidades de contratación de competidores potenciales de todas las magnitudes, como se resalta en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Contratación Pública (en adelante la “Recomendación de la OCDE”). El acceso también está estrechamente relacionado con otros principios de la Recomendación de la OCDE. Por ejemplo, la transparencia de un sistema de contratación es decisiva para garantizar el trato justo y equitativo de los proveedores potenciales, así como su acceso a las oportunidades de contratación. Esto, a la vez, reduce los riesgos de corrupción, incrementa la competencia y contribuye a lograr un mejor valor por dinero. Los sistemas de contratación electrónica implementados por los Gobiernos y las entidades privadas son claves para aumentar la participación mediante la difusión oportuna de información a una base amplia de proveedores. Facilitar el acceso no solo se refiere a la fase de licitación, sino también a la fase previa a la licitación, a fin de facilitar la participación de una base suficientemente amplia de proveedores, lo cual le permitirá a la entidad de contratación encontrar los mejores términos y condiciones para los bienes o servicios solicitados.

Promover el acceso a las actividades de contratación es especialmente importante para la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), puesto que su objetivo primordial es apoyar el desarrollo económico y social de la Bogotá - Región. De este modo, la CCB no solo estimula la eficiencia y la eficacia de su sistema de contratación, sino que guía mediante el ejemplo, y promueve buenas prácticas de contratación en otras organizaciones.

En tal contexto, este capítulo ofrece una visión general del sistema de contratación de la CCB y analiza el marco institucional y normativo, así como las diversas herramientas que esta utiliza para garantizar el acceso de los proveedores potenciales a las oportunidades de contratación, en consonancia con la Recomendación de la OCDE.

7.2. Proporcionar marcos institucionales, legales y normativos coherentes y estables

Los marcos institucionales, legales y normativos coherentes y estables son vitales para el buen funcionamiento de un sistema de contratación, tal como se reitera en la Recomendación de la OCDE. Estos facilitan la participación de proveedores potenciales de todas las magnitudes, lo cual a su vez le permite a la entidad de contratación encontrar los mejores términos y condiciones mediante una mayor competencia, y garantizar la sostenibilidad del sistema de contratación. La Recomendación de la OCDE hace un especial énfasis en que tales marcos deben: (i) ser lo más claros y sencillos posibles; (ii) evitar la inclusión de requisitos que dupliquen o generen conflictos con otras legislaciones o normativas, y (iii) tratar a los oferentes, incluidos los proveedores extranjeros, de manera transparente y equitativa (OCDE, 2015).

7.2.1. Establecer normas claras y simples de contratación, y comunicarlas de manera eficaz a las partes interesadas

La CCB es una entidad privada, corporativa, autónoma y sin ánimo de lucro, cuya contratación está regida por el derecho privado. Su volumen de contratación ascendió a COP 81.064.561.874 (USD 27.548.617) en el 2016, y a COP 121.297.905.188 (USD 41.221.337) en el 2017. Diversos instrumentos legales establecen los principios y normas de contratación de la entidad, incluido el Estatuto de Contratación, el Manual de Contratación, el Código de Ética y Buen Gobierno, el Manual de Supervisión y Auditoría, etc. Estos se complementan con directrices de procedimientos para las distintas etapas de contratación, tales como la inscripción de los proveedores y la preparación de resúmenes de contratos, y herramientas de apoyo tales como formatos para los informes de monitoreo, informes finales de supervisión y actas de reuniones. Los mismos son elaborados por la Dirección de Contratación y puestos a disposición de todos los miembros del equipo de trabajo.

El Estatuto de Contratación de la CCB establece el marco general de contratación y determina los objetivos y principios fundamentales de sus actividades de contratación, y afecta todos los procesos en los que la CCB interviene como parte contratante, salvo en los casos descritos en el artículo 2 del Estatuto. Entre los contratos que no son afectados por el Estatuto están los laborales, de servicios públicos, las operaciones realizadas por caja menor, los servicios bancarios o financieros, la afiliación de organizaciones o clubes y los pagos de programas ofrecidos al público en general para efectos de capacitación de sus empleados, las inscripciones, contribuciones, impuestos o tarifas y pagos que correspondan o se deriven del cumplimiento de obligaciones legales o normativas, y las empresas legales en las cuales la CCB ejerza como prestadora de bienes y servicios. El Manual de Contratación establece directrices más detalladas, como apoyo a los empleados de la CCB en sus actividades de contratación, en consonancia con las normas y principios descritos en el Estatuto de Contratación.

Los instrumentos antes mencionados definen el marco regulador del sistema de contratación de la CCB. No obstante, algunas normas clave de contratación deben definirse de forma clara, incluidas las disposiciones sobre ofertas conjuntas, plazos de pago y cronogramas de presentación de ofertas y cotizaciones. Las disposiciones faltantes representan información crucial para proveedores y contratistas potenciales. Además, si bien los periodos de pago se definen en el contrato, y el plazo para la presentación de ofertas se establece en el cronograma de cada proceso de contratación, una mayor claridad en las normas y aplicaciones generales ayudaría, en gran medida, a que las partes interesadas, incluidos los proveedores potenciales, entiendan el sistema de contratación de la CCB. En este sentido, la CCB debería revisar con regularidad su marco normativo en un intento por proporcionar normas claras y simples de contratación. Las solicitudes que la entidad recibe de los proveedores y contratistas potenciales y reales sobre los procesos de contratación podrían ser una fuente importante de información al respecto. Asimismo, cada vez que se revise el marco normativo, los cambios deben ser ampliamente divulgados, y comunicados claramente por anticipado, a fin de garantizar su aplicación eficaz.

7.2.2. Establecer y comunicar activamente los principios y objetivos del sistema de contratación de la CCB

La percepción de la contratación ha pasado de una función administrativa a una función estratégica. De igual forma que responde a normas establecidas, cada vez más se espera que la contratación funcione de manera eficiente y eficaz, y que contribuya a los diversos objetivos de una institución.

La función principal de las actividades de contratación de la CCB se refleja en el artículo 1 del Estatuto de Contratación. Conforme al objetivo institucional principal de la entidad, que consiste en aumentar la prosperidad de los habitantes de Bogotá - Región, el Estatuto de Contratación promueve y abarca principios clave que incluyen la eficiencia, la economía, la transparencia, la integridad y la capacidad (ver Cuadro 7.1).

La comunicación activa de la visión de la contratación de la CCB hacia las partes interesadas (por ejemplo, sus empleados involucrados en el proceso de contratación y los proveedores potenciales y actuales) a través de distintos medios empleados por la entidad para anunciar las oportunidades de contratación (sitio web, boletines) podría contribuir a aumentar la eficacia del sistema de contratación, generando una visión común sobre los objetivos institucionales. Esto puede lograrse mediante la divulgación de la información en el manual y las directrices suministradas a los funcionarios de contratación, e informando a los proveedores potenciales sobre su visión y objetivos de contratación, luego de completar su inscripción en el Registro de Proveedores. Nueva Zelanda ofrece un buen ejemplo de este enfoque de comunicación (Cuadro 7.2).

Cuadro 7.1: Principios clave de la contratación de la CCB

Artículo 1 del Estatuto de Contratación de la CCB

El Estatuto de Contratación establece un marco general mediante el cual la CCB debe manejar sus procesos de contratación, a fin de garantizar la eficacia en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir su objetivo principal, que consiste en aumentar la prosperidad de los habitantes de Bogotá - Región.

En tal sentido, el estatuto promueve y abarca lo siguiente:

- Asegurar la eficiente y eficaz planeación y el fomento de mejores prácticas en la gestión contractual para garantizar el suministro de bienes y servicios de manera responsable, sostenible y efectiva en función de calidad, costos, minimización del riesgo y oportunidad.
- Garantizar la transparencia en la contratación, expresada en el uso de un registro de proveedores de bienes y servicios, en la aplicación de la política y del presente Estatuto, así como en la verificación y divulgación de los procesos contractuales en los que CCB actúa como comprador o contratante.
- Propiciar la creación de espacios de relacionamiento con sus proveedores y contratistas para promover condiciones que permitan fortalecer la competitividad y generar acciones de beneficio mutuo.
- Hacer extensivo el uso de prácticas éticas, responsables y sostenibles acordes con los valores institucionales de la CCB.
- Mejorar el entendimiento de las necesidades y procedimientos de contratación, mediante el fortalecimiento de las habilidades técnicas y profesionales de los colaboradores que participan en la función de adquisiciones y contratación.

Promover el uso de técnicas electrónicas, siempre que garantice el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

Fuente: Estatuto de Contratación de la CCB

Cuadro 7.2: Principios de contratación del Gobierno (Nueva Zelanda)

El sitio web de Contratación del Gobierno de Nueva Zelanda ofrece información sobre el sistema de contratación pública nacional. La sección destinada a las agencias incluye las Normas Gubernamentales sobre abastecimiento, con una página dedicada a explicar los “Principios de la Contratación Gubernamental”. A manera de prólogo, se encuentra el siguiente mensaje: “Dedique un tiempo a leer los cinco principios. Es necesario que entienda cómo aplicarlos al trabajo que realiza”.

Los cinco principios son:

1. Planificar y gestionar para lograr excelentes resultados
2. Ser justo con todos los proveedores
3. Seleccionar el proveedor correcto
4. Lograr el mejor acuerdo para todos
5. Actuar conforme a las normas

Fuente: contratación del Gobierno de Nueva Zelanda (2015).

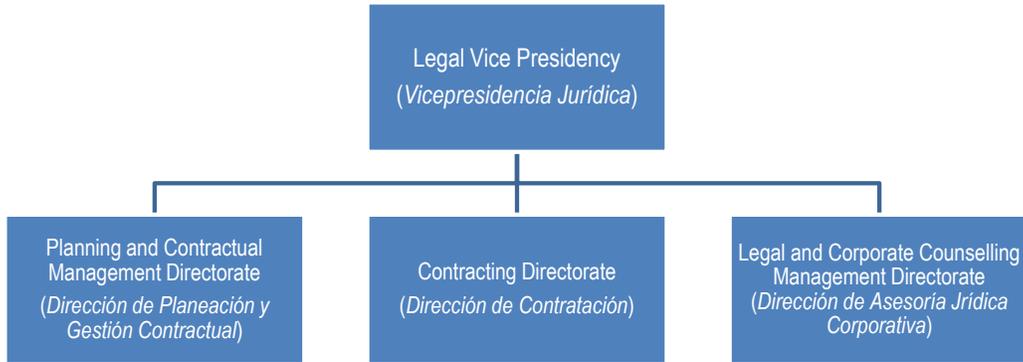
7.2.3. Continuar con la definición clara de papeles y coordinación entre los órganos que intervienen en los procesos de contratación

Diversos órganos intervienen en distintas etapas de la contratación de la CCB. La **Junta Directiva** está encargada de la gerencia general de la entidad; esta establece las estrategias y políticas de contratación, al igual que la estrategia institucional general, como se indica en el artículo 14 de los estatutos de la CCB. Integrada por representantes de los sectores público y privado, es responsable de la aprobación de decisiones financieras y operacionales importantes, incluidos el presupuesto anual y el gasto de contratación, así como la autorización de apertura de cualquier procedimiento de contratación superior a 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La **Presidenta Ejecutiva**, quien es también miembro de la Junta Directiva, ejecuta el presupuesto aprobado por la junta y actúa como representante legal de la entidad. Ella puede autorizar procedimientos de contratación por un valor inferior a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin autorización de ningún otro órgano. La Presidenta Ejecutiva también designa a los miembros del Comité de Contratación.

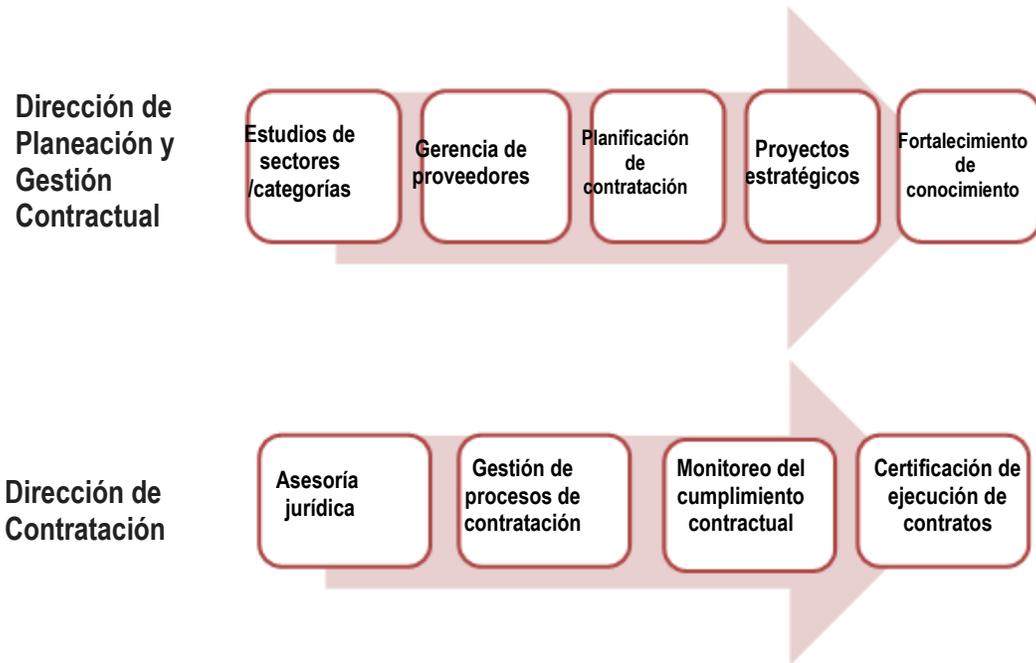
La **Vicepresidencia Jurídica** implementa el marco legal adoptado por la Junta Directiva (ver Figura 7.1). En cuanto a las actividades de contratación, la Vicepresidencia Jurídica es miembro del Comité de Contratación, y su departamento incluye dos direcciones claves: la Dirección de Contratación y la Dirección de Planeación y Gestión Contractual (ver Figura 7.2).

Figura 7.1: Estructura del departamento de la Vicepresidencia Jurídica



Fuente: información suministrada por la CCB.

Figura 7.2: Responsabilidades de la Dirección de Contratación y de la Dirección de Planeación y Gestión Contractual durante el proceso de contratación



Fuente: Información suministrada por la CCB.

La **Dirección de Contratación (DC)** es la encargada de preparar y revisar los documentos legales, según se precisa en el artículo 22 del Manual de Contratación, así como de proporcionarles documentos estándar a todas las direcciones y áreas involucradas en los procesos de contratación. Un representante de la Dirección de Contratación participa en las

reuniones del Comité de Contratación, pero no tiene derecho a voto. Según el procedimiento de contratación, la dirección tiene distintas funciones:

- En casos de convocatorias privadas con volúmenes de contratación superiores a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, la Dirección de Contratación es la encargada de enviarles los documentos de la convocatoria a los proveedores potenciales a través de los medios apropiados. En tales casos, la Dirección de Contratación también es responsable de consolidar y gestionar los documentos finales. Cualquier modificación de los documentos de la convocatoria debe ser revisada por esta dirección. Si el volumen de contratación es inferior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el área solicitante es responsable de definir los medios apropiados para enviar las solicitudes de cotización. Tras recibir las ofertas, la Dirección de Contratación se encarga de analizar los criterios habilitantes y de evaluación.
- En casos de convocatorias públicas, la Dirección de Contratación se encarga de consolidar y gestionar el texto final de los documentos de licitación. Cualquier modificación de los documentos de la convocatoria debe ser revisada por esta dirección. Además, un representante de la dirección debe asistir a la sesión de apertura de ofertas, junto con los representantes de la Contraloría Interna y el área solicitante. Tras recibir las ofertas, la Dirección de Contratación se encarga de analizar los criterios habilitantes y de evaluación que sean de su responsabilidad.
- Con algunas excepciones de procedimientos públicos o privados, la Dirección de Contratación es la encargada de revisar las justificaciones (es decir, proveedor único, idoneidad, *intuitu personae*, etc.).

La Dirección de Contratación tiene, además, las siguientes funciones:

- Organizar subastas de contratación que se realicen presencialmente o por vía electrónica.
- Apoyar a diversas áreas en las negociaciones con proveedores potenciales.
- Preparar certificados de culminación o terminación anticipada, después de analizar la información suministrada por el supervisor del contrato, cuando corresponda.
- Revisar los aspectos legales de los certificados de liquidación de contratos.
- Asegurar el cumplimiento de los requisitos contractuales y su verificación y aprobación en caso de garantías.

Otra dirección clave en el Departamento de la Vicepresidencia Jurídica es la **Dirección de Planeación y Gestión Contractual**. Sus principales responsabilidades incluyen:

- Realizar estudios de contratación, tales como el proyecto de Optimización de la Planeación Contractual, que incluye estudios sectoriales de las categorías estratégicas de la entidad, a fin de identificar todos los participantes en la cadena de suministro, así como los criterios habilitantes y de evaluación más idóneos por categoría;
- Analizar las necesidades de las áreas solicitantes, a fin de identificar estrategias de optimización de procesos y recursos.

El marco normativo de la CCB establece claramente las responsabilidades institucionales de los diversos órganos involucrados en los procesos de contratación. Mientras que la Junta Directiva establece las estrategias y políticas de contratación, las actividades de contratación reales son realizadas por la Dirección de Contratación y la Dirección de Planeación y Gestión

Contractual al interior de la Vicepresidencia Jurídica. La implementación adicional de mecanismos de coordinación, por ejemplo, a través de reuniones periódicas, le ayudaría a la CCB a garantizar la implementación eficaz de estrategias y políticas, a ajustar los objetivos institucionales y la implementación instauración práctica, y a facilitar el intercambio de conocimientos.

7.2.4. Aclarar las responsabilidades de los distintos órganos de control

El Comité Asesor de Contratación desempeña un papel clave en el sistema de contratación de la CCB y ofrece recomendaciones sobre actividades de contratación por un valor estimado superior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes. La Presidenta Ejecutiva determina la composición y operación del comité. La Tabla 7.1 resume la composición y los derechos del comité.

Tabla 7.1: Composición del Comité Asesor de Contratación de la CCB

	Derecho a voto	Derecho a voz
Vicepresidenta Ejecutiva	X	X
Vicepresidente Financiero y Administrativo	X	X
Vicepresidente Jurídico	X	X
Cualquier vicepresidente invitado	X	X
Representante de la Contraloría Interna		X
Representante de la Dirección de Contratación		X

Fuente: información suministrada por la CCB.

El comité se reúne:

- en las sesiones de apertura de ofertas, en casos de volúmenes de contratación superiores a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin incluir IVA;
- en casos de volúmenes de contratación superiores a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin incluir IVA, en caso de contratos con un solo proveedor, *intuitu personae*, o por razones de idoneidad;
- en casos de convenios donde la contribución de la CCB exceda 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin incluir IVA;
- en casos en los cuales el proceso de selección no tenga en cuenta el precio como criterio de evaluación;
- para revisar el proceso de contratación, cuando no sea posible seleccionar una propuesta, y después de haber realizado el proceso de selección, sin importar el volumen de la contratación;
- para revisar casos de contratación en los cuales se invoque una cláusula de urgencia;
- para autorizar el uso del mecanismo de negociación;
- para autorizar un pago anticipado o un anticipo superior al 50% del valor del contrato.

Si bien el Estatuto de Contratación de la CCB establece que el Comité Asesor de Contratación es un órgano asesor y consultivo cuyas recomendaciones no son vinculantes, las entrevistas desarrolladas durante la misión de determinación de hechos confirmaron la naturaleza vinculante *de facto* de las mismas en la práctica. Puesto que las recomendaciones tienen un

impacto importante en las decisiones de contratación, la CCB podría considerar la creación de procedimientos para los casos en que el ordenador del gasto no esté de acuerdo con las recomendaciones del comité.

Además de los anteriormente mencionados, varios órganos de control realizan controles adicionales para garantizar que el proceso de contratación se realice correctamente. Tales órganos incluyen supervisores, interventores y auditores. Asimismo, el **Comité de Buen Gobierno, Riesgos y Auditoría**, establecido por el CCB, actúa como órgano asesor encargado de examinar las políticas de riesgos y el sistema de control interno (ver Capítulo 4), y le entrega a la Junta Directiva, cada seis meses, un análisis de funciones y responsabilidades. La Junta Directiva podría considerar divulgar los informes del Comité de Buen Gobierno, Riesgos y Auditoría entre las autoridades pertinentes de contratación y control para permitirles comprender mejor los riesgos relacionados con los procesos de contratación y los factores de riesgo confrontados en sus operaciones cotidianas.

La contratación es una actividad compleja en la que intervienen diversas partes interesadas en diferentes etapas del ciclo, desde la etapa previa a la convocatoria hasta la etapa posterior a esta. Por lo tanto, a menudo se le asocia con diversos riesgos, algunos de los cuales están ligados a la transformación de la función de contratación. Si bien el tamaño de la entidad es inferior al de muchos sistemas de contratación pública, en el sistema de contratación de la CCB también intervienen muchos órganos en distintas etapas del ciclo de contratación. A fin de aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema y asegurar, a la vez, un grado adecuado de control de riesgos, es crucial aclarar las responsabilidades institucionales y establecer mecanismos de coordinación.

7.3. Definir y seleccionar métodos de contratación adecuados

La CCB aplica los cuatro procedimientos principales de contratación: convocatorias públicas, convocatorias privadas, excepciones y convenios. Estos se establecen en el capítulo V del Estatuto de Contratación de la CCB y en el capítulo IV del Manual de Contratación. La Tabla 7.2 resume los principales métodos utilizados por la CCB.

Tabla 7.2: Métodos de contratación aplicables a la CCB

Método de contratación	Condiciones de aplicación
Excepciones	Establecido mediante el artículo 18 del Estatuto de Contratación
Convocatoria privada	Solicitud de cotización a dos proveedores, como mínimo
	Invitación a presentar una propuesta
Convocatoria pública	El valor de contrato estimado es superior a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Convenios	No existe restricción sobre el valor para el cual se deben aplicar los convenios

Nota: En el 2017, un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) de COP 373.717 equivalía a USD 250,70 aproximadamente (con base en la tasa de cambio vigente en enero de 1 USD = COP 2.942,60)

Fuente: Estatuto de Contratación y Manual de Contratación de la CCB

Se utilizan **Convenios** para cumplir con las funciones de la CCB establecidas en el artículo 4 del Decreto 2042 de 2014. Estas incluyen, en particular, lo siguiente:

1. Potenciar, desarrollar y promover investigaciones y estudios legales, financieros, estadísticos y socioeconómicos sobre temas de interés regional y general que contribuyan al desarrollo de la comunidad y de la región en la que operan. (...)
6. Impulsar medidas y programas destinados a proporcionarle a la región las instalaciones necesarias para la organización y realización de ferias, exposiciones, eventos artísticos, culturales, científicos y académicos, entre otros, que sean del interés de la comunidad empresarial en la jurisdicción de la respectiva cámara de comercio. (...)
14. Promover programas y actividades a favor de los sectores productivos de la región en la que se desempeñan, así como para fomentar la cultura, la educación, la recreación y el turismo.
15. Participar en actividades encaminadas a fortalecer el sector empresarial, siempre y cuando se pueda demostrar que el proyecto representa un avance tecnológico o un suministro necesario, o que implica un desarrollo para la región. (...)
19. Contribuir a todo tipo de programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural en los cuales las entidades nacionales o territoriales, así como sus entidades descentralizadas y sin ánimo de lucro, estén interesadas o hayan invertido sus recursos.
20. Participar en programas regionales, nacionales e internacionales destinados al desarrollo económico, cultural o social en Colombia.

De conformidad con tales funciones, la CCB firma convenios con entidades sin ánimo de lucro cuyo propósito no incluye la adquisición de productos o servicios específicos para el funcionamiento de la CCB.

7.3.1. Reducir el umbral en convocatorias competitivas

La convocatoria competitiva incrementa la transparencia del proceso de contratación y le ofrece oportunidades de contratación a una gama más amplia de proveedores. La

Recomendación de la OCDE incentiva el uso de la **convocatoria competitiva y pública**, que debería ser el método estándar de realización de la contratación como medio para fomentar la eficiencia, combatir la corrupción, obtener precios justos y razonables, y garantizar resultados competitivos (OCDE, 2015).

La CCB emplea la licitación competitiva como el método principal de contratación, con algunas excepciones indicadas en el Estatuto de Contratación, y que se analizan más adelante en esta sección. Se aplican métodos distintos, como convocatorias públicas, invitaciones a presentar propuestas y peticiones de oferta enviadas a dos proveedores como mínimo, generalmente según el valor estimado.

El Estatuto de Contratación de la CCB establece como umbral de **convocatoria pública** un valor equivalente a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (USD 250.700 aproximadamente). A pesar de que un proceso de contratación puede realizarse a través de convocatorias públicas cuando la entidad lo estime apropiado, este umbral es bastante alto, comparado con los umbrales de licitación abierta de los sistemas de contratación pública. Es aún más alto que el umbral general de la Unión Europea para las licitaciones públicas (ver Tabla 7.3).

Tabla 7.3: Umbrales de la Unión Europea para las licitaciones abiertas

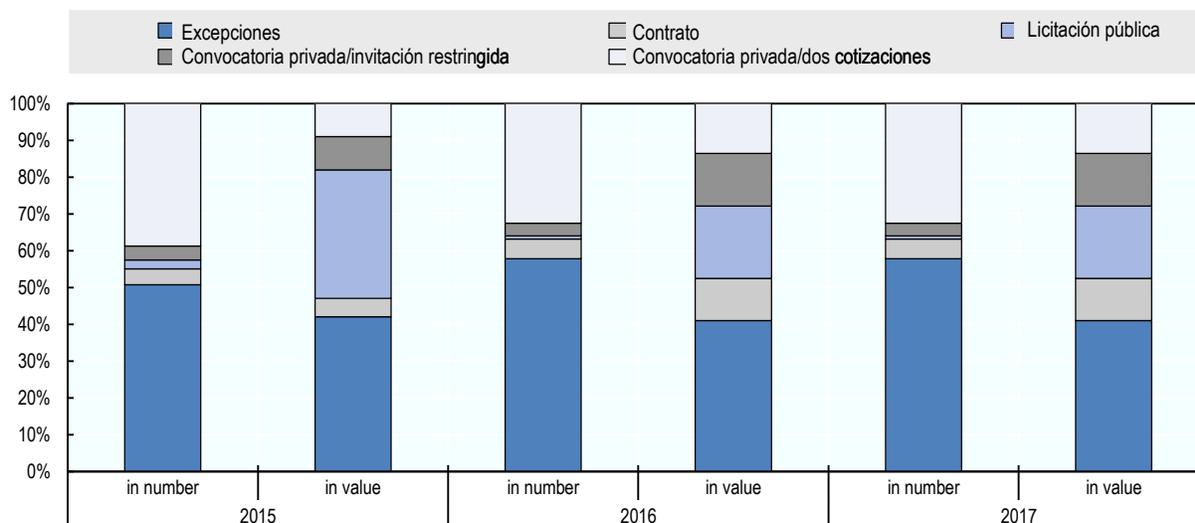
Autoridades del Gobierno central	Contratos de obra, contratos de obra subvencionados		EUR 5.225.000
	Todos los servicios relacionados con servicios sociales y otros específicos listados en el Anexo XIV		EUR 750.000
	Todos los servicios subvencionados		EUR 209.000
	Todos los demás contratos de servicios y todos los concursos de diseño		EUR 135.000
	Todos los contratos de suministros adjudicados por autoridades contratantes que no ejercen en el ámbito de la defensa		EUR 135.000
	Contratos de suministros adjudicados por autoridades contratantes que ejercen en el ámbito de la defensa	Productos relacionados en el Anexo III	EUR 135.000
	Otros productos relacionados	EUR 209.000	
Autoridades de contratación subcentral	Contratos de obra, contratos de obra subvencionados		EUR 5.225.000
	Todos los servicios relacionados con servicios sociales y otros específicos listados en el Anexo XIV		EUR 750.000
	Todos los demás contratos de servicios, todos los concursos de diseño, contratos de servicios subvencionados, todos los contratos de suministros		EUR 209.000

Fuente: Comisión Europea, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en

Los procesos de contratación llevados a cabo mediante convocatorias públicas, anunciados en el sitio web de la CCB, representaron únicamente el 0,9% de todos los procesos realizados por la entidad (ver Figura 7.3). En este sentido, reducir los umbrales de las convocatorias públicas podría aumentar el porcentaje de actividades de contratación pública que se anuncian abiertamente, y podría ayudar a la CCB a obtener mejores condiciones a través de una mayor competencia en las mismas. Reducir los umbrales de licitación competitiva podría implicar un aumento en la carga administrativa de las áreas solicitantes, así como de los distintos órganos

de control. En particular, esto significaría aumentar la cantidad de casos que el Comité Asesor de Contratación tendría que revisar. Por lo tanto, la CCB debe considerar ambos aspectos para encontrar el balance adecuado entre la eficiencia del sistema y la carga administrativa al momento de determinar los umbrales de licitación competitiva.

Figura 7.3: Proporción de cada tipo de procedimiento de contratación, en términos de cantidad y valor



Fuente: información suministrada por la CCB.

Actualmente, la aplicación de distintos métodos de contratación en la CCB está determinada por el monto estimado. La CCB podría igualmente considerar la aplicación de distintos umbrales a las convocatorias públicas, en función de si el proceso de contratación se destina a bienes, servicios u obras, como sucede en la Unión Europea (ver Tabla 7.3). Las actividades de contratación con valores estimados superiores a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes e inferiores a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes deben realizarse a través de convocatorias privadas. Los procesos realizados a través de este método representaron un porcentaje superior al de las convocatorias públicas. Sin embargo, en términos de cantidad, la mayoría de las actividades de contratación realizadas por la CCB son realizadas como **excepciones** a las licitaciones competitivas, que representaron casi el 40% del volumen de contratación en valor. Replantear los umbrales de la licitación competitiva para convocatorias privadas, así como para convocatorias públicas, podría tener implicaciones importantes en cuanto a la eficiencia del sistema.

7.3.2. Estandarizar los procedimientos de convocatoria privada y aumentar su transparencia

El marco normativo de la CCB establece que las peticiones de oferta deben ser enviadas a dos proveedores, como mínimo, en los procesos de contratación estimados inferiores a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Esta cantidad no es suficiente para garantizar que la CCB

pueda encontrar los mejores términos y condiciones. En la práctica se envían las peticiones de oferta a un promedio de 8 a 10 proveedores, según la CCB. A fin de mantener un nivel adecuado de competencia, la CCB podría reconsiderar, en su marco normativo, un aumento del número mínimo de proveedores a quienes envía las peticiones de oferta.

El área solicitante es responsable de seleccionar proveedores para obtener peticiones de oferta. Si bien el Comité Asesor de Contratación revisa la oferta ganadora, hay menos control en la selección de proveedores en el área solicitante. Aproximadamente hay 19.000 proveedores inscritos en el registro de la CCB (ver Capítulo 2.). Es vital garantizar que los proveedores competentes tengan la oportunidad de participar en las oportunidades de contratación de la CCB, no solo para responder a las necesidades de contratación de la entidad, sino para asegurar la sostenibilidad del sistema de contratación de la CCB.

En este sentido, la CCB podría considerar establecer claramente los procedimientos relacionados con las peticiones de oferta de convocatorias privadas e invitaciones a presentar propuestas, incluidos los criterios para la selección de los proveedores que serán invitados. Se podrían ofrecer directrices o capacitación a las áreas solicitantes para garantizar la implementación eficaz. Esta información también podría comunicarse a los proveedores, mejorando la calidad y transparencia de los métodos y procesos de contratación de la CCB.

7.3.3. Mejorar el monitoreo de excepciones a la licitación competitiva

Si bien la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública apoya el uso de la licitación competitiva, esta reconoce que si las circunstancias excepcionales justifican las limitaciones de la licitación competitiva y el uso de contratación de una fuente única, tales excepciones deben ser limitadas, definidas con anterioridad y deben exigir una justificación apropiada cuando se utilicen, sujetas a una vigilancia adecuada que tenga en cuenta el aumento en el riesgo de corrupción, incluso si se trata de proveedores extranjeros (OCDE, 2015). La selección inapropiada de un procedimiento de contratación puede representar un alto riesgo de integridad, en particular si no existe una justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos y el abuso de estos con base en excepciones legales, por ejemplo, a través de fragmentación de contratos, abuso de urgencia extrema y modificaciones no documentadas (OCDE, 2016).

El Estatuto de Contratación de la CCB define excepciones para el uso de las licitaciones competitivas (ver Tabla 7.4). El uso de excepciones por parte de las áreas solicitantes está sujeto a diversas líneas de control y exige la recomendación de un órgano competente o la autorización de una autoridad superior (ver a continuación).

Tabla 7.4: Tipos de excepciones aplicables a la licitación competitiva

Aplicación de la excepción	
Urgencia	La situación debe ser justificada y aprobada por el ordenador del gasto y la autoridad competente, y analizada por el Comité Asesor de Contratación.
Proveedor único	La situación debe ser justificada y aprobada por el ordenador del gasto y la autoridad competente tras su revisión por parte del área de contratación.
Idoneidad	La situación debe ser justificada y aprobada por el ordenador del gasto y la autoridad competente tras su revisión por parte del área de contratación.
Contratación en condiciones de mercado, inferior a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin incluir IVA	La situación debe ser justificada y aprobada por el ordenador del gasto y la autoridad competente.
Intuitu personae	La situación debe ser justificada y aprobada por el ordenador del gasto y la autoridad competente tras su revisión por parte del área de contratación.
Imposibilidad de identificar un contratista por medio del proceso de selección	La situación debe ser justificada y aprobada por el ordenador del gasto y la autoridad competente tras la recomendación del Comité Asesor de Contratación.

Fuente: Estatuto de Contratación de la CCB

Sin embargo, el uso de las excepciones a la licitación competitiva de la CCB, del 2015 al 2017, representó aproximadamente la mitad de los procesos de contratación en términos de cantidad (Figura 7.3). Cuando se analiza el uso de los distintos tipos de excepciones, se recurre a algunos de ellos con mayor frecuencia, citando motivos de idoneidad en más del 80% de los casos, y su uso varía considerablemente con el tiempo (Tabla 7.5). El uso significativo de excepciones implica que los distintos órganos de control deben revisar un gran número de procesos. Antes de que el funcionario encargado de la autorización pueda autorizar un gasto, una autoridad superior, como el Comité Asesor de Contratación, el Vicepresidente Ejecutivo, la Presidenta Ejecutiva o la Junta Directiva, debe dar su aprobación antes de la firma del contrato.

Tabla 7.5: Tipos de excepciones empleadas por la CCB entre 2014 y 2017

Tipo de excepción	2014	2015	2016	2017	Total (2014-2017)
Idoneidad	89,19%	80,29%	81,72%	81,72%	84,26%
<i>Intuitu personae</i>	3,39%	6,98%	10,41%	10,41%	6,91%
Proveedor único	2,92%	5,76%	5,81%	5,81%	4,62%
Contratación conforme a las condiciones del mercado	4,34%	6,20%	1,94%	1,94%	3,85%
Contratación directa	0,16%	0,78%	0,12%	0,12%	0,35%

Fuente: Información suministrada por la CCB.

Al respecto, la CCB debería seguir revisando cuidadosamente el uso de excepciones, examinar el tipo de excepción aplicada, y evaluar si es conveniente aplicar la licitación competitiva o, por el contrario, otro instrumento de contratación, con miras a aumentar la eficiencia del sistema de contratación. Asimismo, se podría revisar el uso de excepciones por categoría de producto y servicio o de área solicitante para establecer si ciertos tipos de bienes o servicios, así como ciertas áreas o direcciones, tienden a recurrir más a las excepciones. Tal monitoreo continuo del uso de excepciones podría emplearse para revisar el sistema de control y adaptar

el nivel de control según los riesgos involucrados, así como para fortalecer el control interno y el sistema de gestión de riesgos mediante un sistema de banderas rojas, como se mencionó en el Capítulo 4.

7.3.4. Facilitar el acceso mediante la aclaración y aumentar los días de anuncio de las convocatorias públicas

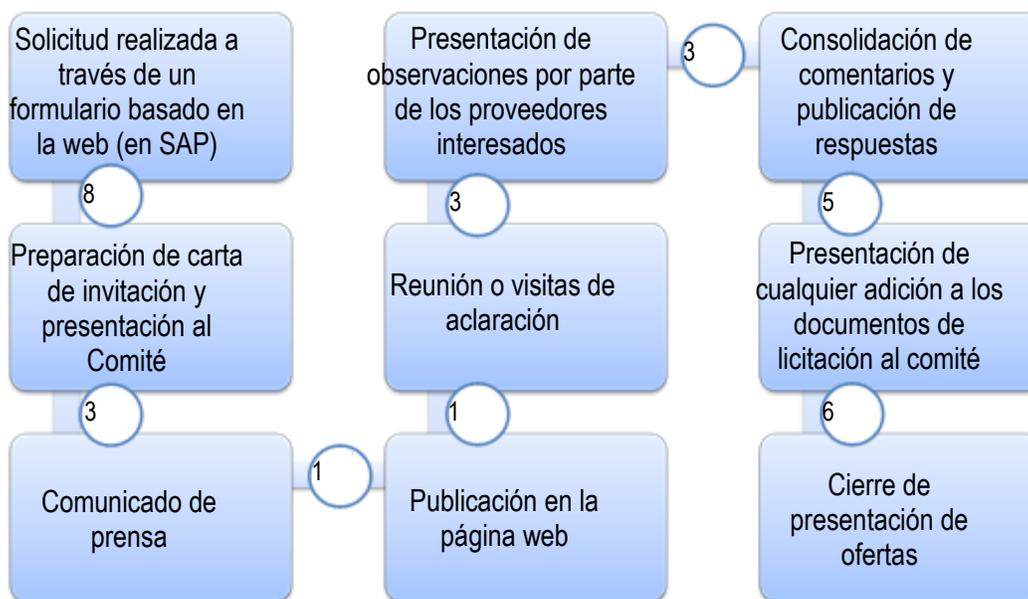
Uno de los aspectos clave de la contratación son los anuncios. La OCDE (2015) enfatiza su importancia en la contratación pública y reconoce a continuación los beneficios de anunciar de forma abierta y completa:

- *Facilitar la competencia adecuada* al informar a tantos operadores económicos potenciales como sea posible sobre las oportunidades de contratos y, por lo tanto, permitirles competir, lo cual lleva a los mejores resultados de valor por dinero para las autoridades de la contratación.
- *Desarrollar mercados* al indicarles a los operadores económicos potenciales que existen oportunidades de negocio disponibles, lo cual incentiva el desarrollo del mercado con operadores económicos nuevos y diversos, y amplía la fuente de operadores económicos a nivel local, regional e internacional.
- *Apoyar la batalla contra la corrupción* al incrementar la transparencia y garantizar que los operadores económicos, el público, la prensa y otras partes interesadas estén al tanto de las oportunidades existentes de contratos, y puedan averiguar más acerca de estas oportunidades y de los operadores económicos a quienes se han adjudicado contratos.

Las normas claras sobre el número de días de anuncio y los esfuerzos para garantizar que las oportunidades de contratación sean anunciadas a las partes interesadas de forma adecuada son cruciales para un sistema sólido de contratación. Asimismo, ofrecerles a los proveedores suficiente tiempo para responder a las convocatorias de licitación es vital para aumentar la cantidad de oferentes y la competitividad.

Según el cronograma definido por la CCB para los procesos de contratación (ver Figura 7.4), los proveedores tienen tres días hábiles después del anuncio de la licitación y su publicación en la página web de la CCB antes de que se realice la reunión de aclaración. Después de la reunión de aclaración, tienen tres días hábiles para presentar observaciones relacionadas con el documento de licitación. El plazo para presentar las ofertas es de 19 días hábiles después del comunicado de prensa.

Figura 7.4: Cronograma de un proceso de contratación de la CCB



Nota: Los números en círculos representan los días promedio entre las distintas etapas del proceso de contratación.
Fuente: Información suministrada por la CCB.

De acuerdo con las convocatorias de licitación disponibles en el sitio web de la CCB, el plazo otorgado a los proveedores para presentar sus ofertas varía de 15 a 30 días (Tabla 7.6). Sin embargo, es posible que los proveedores no tengan suficiente tiempo para revisar los documentos de licitación antes de asistir a la reunión de aclaración, plantear preguntas y presentar sus ofertas. En el caso del proceso de contratación con número de referencia 3000000421, los proveedores tuvieron solo seis días, incluidos fines de semana, entre la publicación de la convocatoria de la licitación y la reunión de aclaración. Los plazos empleados en las convocatorias públicas de la CCB (un promedio de 17 días hábiles, según la página web de la CCB) son inferiores al número mínimo de días de anuncio empleados en algunos de los sistemas de contratación pública, incluidos aquellos de la Unión Europea (Cuadro 7.3).

Tabla 7.6: Cronograma de convocatorias de licitación de la CCB

Resumen del cronograma de convocatorias de licitación disponibles en la página web de la CCB

Número de referencia del proceso	Publicación de la convocatoria de licitación	Reunión de aclaración	Plazo para plantear comentarios o preguntas sobre los documentos de licitación	Plazo para presentar una oferta
3000000415	31 de julio de 2017	–	4 de agosto de 2017 (4 días)	30 de agosto de 2017 (30 días)
3000000421	22 de agosto de 2017	28 de agosto de 2017 (6 días)	1.º de septiembre de 2017 (10 días)	13 de septiembre de 2017 (22 días)
3000000400	5 de junio de 2017	–	12 de junio de 2017 (7 días)	20 de junio de 2017 (15 días)
3000000398	25 de mayo de 2017	–	5 de junio de 2017 (11 días)	20 de junio de 2017 (26 días)
3000000395	22 de mayo de 2017	–	26 de mayo de 2017 (4 días)	8 de junio de 2017 (17 días)

Nota: Los días entre paréntesis representan la diferencia respecto a las fechas de publicación de la convocatoria de licitación.

Fuente: CCB, www.ccb.org.co/Proveedores-y-Contratistas/Invitaciones-vigentes

Cuadro 7.3: Normas de la Unión Europea sobre el plazo mínimo para presentación de licitaciones

Procedimiento abierto

El plazo mínimo para la presentación de una licitación es de 35 días a partir de la fecha de publicación del anuncio del contrato. Si se ha publicado un anuncio informativo, el plazo puede reducirse a 15 días.

Procedimiento restringido

Cualquier empresa puede solicitar su participación en un procedimiento restringido, pero solo aquellas que sean previamente seleccionadas serán invitadas a presentar una oferta. El plazo para solicitar la participación es de 37 días a partir de la fecha de publicación del anuncio del contrato. Posteriormente, la autoridad selecciona por lo menos cinco candidatos con la capacidad requerida, quienes tienen 40 días para presentar una oferta a partir de la fecha de envío de la invitación. Este plazo se puede reducir a 36 días si se ha publicado un anuncio informativo previo.

En casos urgentes, la autoridad puede establecer un plazo de 15 días para recibir solicitudes de participación (esto se puede reducir a 10 días si la notificación ha sido enviada de forma electrónica) y de 10 días para la presentación de las licitaciones.

Fuente: Comisión Europea,

http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm

En la práctica, los proveedores pueden solicitarle a la CCB que amplíe el plazo si necesitan tiempo adicional. Generalmente, la CCB tiene en cuenta tales solicitudes. Sin embargo, se corre

el riesgo de que esta práctica se vuelva arbitraria, y podría no representar de manera justa los intereses de los proveedores. En este sentido, la CCB debería considerar aumentar el número de días de publicación para los procedimientos de convocatorias públicas y establecer claramente los plazos para los procedimientos de convocatorias públicas, así como para las convocatorias privadas, incluidos los plazos máximos y mínimos para la presentación de ofertas.

7.4. Propuestas de acción

Garantizar un nivel adecuado de acceso a las oportunidades de contratación para competidores potenciales de todos los tamaños es vital para construir un sistema de contratación eficiente y eficaz. De conformidad con la Recomendación de la OCDE, la CCB proporciona un marco institucional y normativo coherente y estable, pero podría considerar las siguientes acciones para introducir mejoras:

- Revisar periódicamente su marco normativo y perseverar en sus esfuerzos por comunicarles sus normas de contratación a las partes interesadas de manera eficaz, a fin de generar una visión común sobre el sistema.
- Considerar establecer y comunicarles claramente a las partes interesadas la estrategia y el objetivo de su sistema de contratación, aumentando su visibilidad en el sitio web e incluyéndolos en materiales de comunicaciones, tales como boletines.
- Los distintos órganos de la CCB que intervienen en la contratación deberían perseverar en sus esfuerzos coordinados y permanentes, a fin de garantizar la implementación eficaz del marco institucional y normativo.
- Considerar la implementación de mecanismos de coordinación para la contratación y las actividades de control asociadas.
- Aclarar las responsabilidades institucionales de los órganos de control podría ayudarle a la CCB a aumentar la eficiencia del sistema de control.

La CCB promueve también el uso de la licitación competitiva como un método fundamental para garantizar un nivel adecuado de competencia entre los proveedores, y así garantizar valor por dinero en los procesos de contratación de la entidad. La entidad podría considerar las siguientes acciones para introducir mejoras:

- Considerar la reducción del umbral para las licitaciones competitivas, y tratar de encontrar el balance adecuado entre los beneficios en términos de eficiencia de la reducción de los umbrales publicados y la carga administrativa resultante.
- En casos de convocatorias privadas, podría beneficiarse de estandarizar procedimientos, especialmente en relación con la selección de proveedores invitados.
- Podría continuar con el monitoreo y la revisión del uso de excepciones mediante el análisis de las solicitudes por área solicitante y categoría de producto.
- Podría considerar un aumento en el número de días de publicación de las convocatorias públicas, y definir normas claras en cuanto a los cronogramas de sus procesos de contratación.

7.5. Referencias

- CCB (2014a), Manual de Contratación, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- CCB (2014b), Estatuto de Contratación, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, www.ccb.org.co/Ethics Code.
- Comisión Europea (sin fecha), *Public Procurement Legal Rules and Implementation - Thresholds*, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en (consultado el 5 de septiembre de 2017).
- New Zealand Government Procurement (2015), *Principles of Government Procurement*, <http://www.procurement.govt.nz/procurement/for-agencies/key-guidance-for-agencies/the-new-government-rules-of-sourcing/principles-of-government-procurement> (consultado el 30 de agosto de 2017).
- OCDE (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (consultado el 18 de mayo de 2017).
- OCDE (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf> (consultado el 20 de julio de 2017).