

La contratación pública electrónica como palanca productiva en la creciente digitalización de la economía

Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre 2013.

Caño Gómez, Manuel Jesus, Nexus-IT

Email: manuelj.canno@gmail.com

Resumen/abstract: El gasto del estado en las sociedades modernas es cada vez mayor. Todo este gasto proviene de impuestos sobre la actividad económica de la sociedad, y gran parte de este gasto se transforma a su vez en actividad económica a través del servicio de las compras públicas. Un servicio de compras públicas que induzca una alta productividad con eficiencia y sin desperdicios en el tejido productivo y además fomente factores para la competitividad, tendrá un efecto muy beneficioso en la economía real. Por otra parte el contexto donde se desenvuelven las sociedades modernas se ha globalizado y las actividades económicas se producen a través de relaciones y transacciones digitales, con una transformación radical de las formas y modelos de relaciones comerciales de todos los sectores económicos incluido el sector público. Ambas tendencias, la globalización y la digitalización han dejado de ser una opción. Por estas razones se hace necesario dotar a la contratación pública de herramientas que permitan utilizar el volumen de recursos anual de la contratación pública como una palanca de productividad y competitividad a través de políticas de compras públicas. Esta palanca productiva necesita como punto de apoyo el formato electrónico y sus herramientas de tecnologías de la información, junto con la profesionalización del servicio de compras.

Palabras clave: Contratación Pública, Productividad, Competitividad, Digitalización, Formato Electrónico, Política de Compras Públicas.

Nota biográfica: El autor de este documento es Manuel Caño
(es.linkedin.com/in/manuelcanno/)



Este documento está protegido por una licencia Creative Commons. Reconocimiento – NoComercial – CompartirIgual (by-nc-sa): No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN: MENSAJES PRINCIPALES.	3
2.	LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: INDICADORES CLAVE Y EJEMPLOS.	9
3.	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA: LOS RETOS.	16
4.	LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: TENDENCIAS PRINCIPALES	19
5.	LA PALANCA: POTENCIA, RESISTENCIA Y PUNTO DE APOYO	23
6.	LOS ERRORES HABITUALES DE LA TRANSICIÓN AL FORMATO ELECTRÓNICO.	24
7.	UNA PROPUESTA DE ACTUACIÓN GLOBAL.	27
8.	REFLEXIONES FINALES.	29
	REFERENCIAS.	31

1. INTRODUCCIÓN: Mensajes principales.

Los recursos dedicados a la contratación pública representan alrededor del 20 % del PIB, y provienen de los impuestos sobre la actividad productiva de la sociedad en su conjunto: empresas y ciudadanos. Estos recursos se utilizan fundamentalmente en el sostenimiento del estado del bienestar y sus instituciones. El contexto en el que se desarrolla la actividad económica está sufriendo una gran transformación que podemos sintetizar con dos conceptos: globalización y digitalización. La globalización nos exige como sociedad ser más productivos y competitivos para poder mantener el estado del bienestar. La digitalización es el conjunto de técnicas y herramientas que nos permiten competir en un mundo globalizado utilizando la información y el conocimiento.

La contratación pública no está aislada respecto de estas dos grandes tendencias: digitalización y globalización, y por tanto tiene que incorporar en su cadena de valor (provisión de bienes y servicios) las técnicas y las herramientas que permitan el mayor beneficio posible (determinado por las políticas públicas que se diseñen) para dotar a todo el proceso (administración y proveedores) de la mayor productividad y competitividad posible.

El sector privado ha iniciado en casi todos los subsectores de la economía la transición a la digitalización de sus procesos productivos. Hay ya datos y modos de actuar que permiten a las organizaciones privadas conocer y transformar sus modelos de negocio y sus modelos de provisión de bienes y servicios en función del nuevo contexto: la globalización y la digitalización.

Sin embargo el sector público, aún no ha iniciado de forma clara la transformación al formato electrónico, o al menos no ha iniciado esta transformación en nuestro país en el servicio de contratación pública. Otros estados de la Unión Europea, ya lo han hecho, nos llevan una considerable y envidiable ventaja, y sobre todo nos han transmitido resultados realmente brillantes conseguidos a través de la gestión de la contratación pública en formato electrónico.

El gasto del estado en las sociedades modernas es cada vez más grande tal y como aparece en el artículo publicado por The Economist: Taming the Leviathan ¹. En los siguientes gráficos vemos que lejos de disminuir el gasto del Estado, este gasto tiende a aumentar.

It can't go on

1

Government* spending, % of GDP

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	2000	2005	2009
Austria	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	52.1	50.2	52.3
Belgium	na	13.8	22.1	21.8	30.3	58.6	54.8	49.1	52.0	54.0
Britain	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	36.6	40.6	47.2
Canada	na	na	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	40.6	39.2	43.8
France	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	51.6	53.4	56.0
Germany	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	45.1	46.8	47.6
Italy	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	46.2	48.2	51.9
Japan	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	37.3	34.2	39.7
Netherlands	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	44.2	44.8	50.0
Spain	na	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2	42.0	39.1	38.4	45.8
Sweden	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	52.7	51.8	52.7
Switzerland	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	33.7	37.3	36.7
United States	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	33.3	32.8	36.1	42.2
Average	10.4	12.7	18.4	23.8	28.4	43.8	44.7	43.2	44.1	47.7

Sources: Vito Tanzi and Ludger Schuknecht; IMF; OECD

*1870-1937 central government, 1960-2009 general government

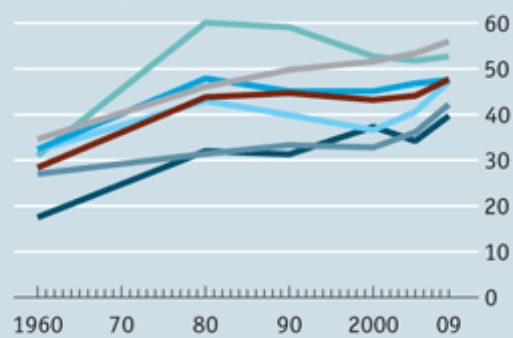
En el siguiente gráfico se muestra la imagen que sintetiza la tabla anterior en la frase: *“En adelante siempre hacia arriba”*.

Onwards, ever upwards

2

Government spending, % of GDP

— France — Sweden — Germany
 — Britain — United States — Japan
 — Average*



Sources: Vito Tanzi and Ludger Schuknecht; IMF; OECD

*Average of 13 countries in table 1

Del total de gastos de los estados modernos aproximadamente entre el 40 y el 60 % de los mismos se dedican a las compras públicas. Esto representa alrededor del 20 % del PIB en los estados de la Unión Europea: Public Procurement Indicators²

Este aumento se hace más patente en los capítulos del presupuesto dedicados a las compras públicas en los países en los que la gestión de los servicios a la ciudadanía se realiza a través de servicios gestionados por compañías privadas. Se disminuye el capítulo 1 de los presupuestos (personal) y se aumenta el capítulo 2 y 6 de los mismos (gasto corriente e inversiones).

Por tanto la mayor partida del gasto público es la contratación pública (alrededor del 20 % del PIB), y con tendencia a aumentar. Pero la gestión de este presupuesto arrastra aún un excesivo sesgo de un proceso de derecho administrativo y le falta, a veces de forma notoria, el sesgo económico, y valores como la transparencia (qué se compra) y rendición de cuentas (qué resultados se han obtenido), que todas las sociedades modernas exigen a las compras públicas.

Este 20 % del PIB puede ser utilizado para diseñar políticas que ayuden a incrementar la productividad y la competitividad para favorecer el crecimiento, la sostenibilidad, el empleo, el emprendimiento, Lo que se estime oportuno en cada caso por el gobierno de turno. Pero para poder diseñar y ejecutar estas políticas se requiere de herramientas que permitan dirigir, evaluar y monitorizar (gobernar) de forma ágil y rápida todas estas políticas produciendo los ajustes necesarios en intervalos que se miden en términos de días y no de años. Es decir, no solo debe de haber una ley de compras públicas, también hay que generar una política de compras públicas, que permita dirigir el volumen de recursos utilizados a obtener unos resultados claros: inclusión social, innovación, medio ambiente, generación de empleo, emprendimiento, sostenibilidad...

Y con datos y herramientas que doten de agilidad y capacidad de actuación se podrá elegir cualquier camino que se considere idóneo: las compras dirigidas a generar beneficios con las propias compras, o a través de la propia eficiencia en las compras, que se puedan dedicar los recursos ahorrados a otros programas.

La obligatoriedad del formato electrónico en la próxima directiva de compras, que tiene prevista su aprobación en este año 2013, con toda probabilidad eliminará obstáculos y resistencias para la transición al formato electrónico, pero no ayudará a que esta transición se desarrolle de forma armónica y teniendo en cuenta todas las dimensiones del problema. Es decir, la transición al formato electrónico de la contratación pública no proporciona por sí misma la palanca de productividad. De hecho hay muchas iniciativas que por una transición mal diseñada o por falta de visión del problema completo suelen generar más problemas en el presente y generarán más problemas en el futuro.

El papel de la contratación pública en la economía digital de las sociedades modernas debe de ser el de servir de motor y guía para las empresas que no pueden decidir o entender por sí mismas la rápida evolución del entorno. Para aquellos sectores del tejido productivo que no tienen capacidad ni volumen para realizar todas las transformaciones que se están produciendo de forma rápida cuando no de forma atropellada: las PYMES.

Para poder utilizar la contratación pública como palanca productiva, se requiere un escenario donde la sociedad entienda los efectos de la palanca, conozca sus componentes (Potencia, Resistencia y punto de apoyo) y entienda que la utilización de la palanca productiva requiere de estos elementos, y que la falta de alguno de ellos aplicados a la contratación pública no solo será un pérdida de tiempo esfuerzos y recursos sino que también generará pérdidas, algunas veces cuantiosas.

Por tanto, y como veremos en el desarrollo argumental que se realiza a lo largo del presente documento, los elementos de la palanca que se propone en este documento deben ser entendidos de la siguiente forma:

- **Potencia :** Diseño de políticas de compras públicas que utilizando el volumen de recursos y capacidades de la contratación pública puedan alcanzar, con el imprescindible punto de apoyo, los resultados buscados. No se trata de utilizar solo el volumen de recursos de la contratación en formato electrónico, se trata de utilizarlos con políticas diseñadas para alcanzar los objetivos propuestos. El formato electrónico capacita y la profesionalización del servicio de compras, diseña y ejecuta y ajusta la política de compras públicas.
- **Resistencia:** Son los resultados que se persiguen, que deben alcanzarse y que requieren de datos, de herramientas y de objetivos claros, definidos y comunicados. Estos objetivos tienen que tener los atributos definidos en el acrónimo SMART ³ (En inglés Specific, Measurable, Attainable, Relevant y Time-Bound). Es decir: Específicos, Medibles, Alcanzables, Relevantes y Temporales(en un plazo concreto).
- **El punto de apoyo:** representa las herramientas que van a ser utilizadas para conseguir los resultados a través de las acciones propuestas (la potencia). Sin este punto de apoyo no será posible alcanzar estos resultados. Ese es el principio de la palanca. En el caso que nos ocupa se trata de incrementar la productividad y la competitividad de los factores de producción a través de la digitalización de la economía. Esta digitalización que puede ser conflictiva en organizaciones con poca

capacidad de innovación o con poca capacidad para asumir riesgos en ese proceso de digitalización y globalización. Este punto de apoyo tiene dos variables: el punto de apoyo que tiene que ser utilizado por las administraciones para conseguir eficiencia, eficacia, transparencia, ahorro, igualdad de trato, concurrencia, de forma real y comprobable, y por otra parte la variable de las empresas (sobre todo las PYMES) que deben utilizar estos elementos para poder acceder a los mercados digitalizados en un entorno que ofrezca seguridad y confianza, porque está amparado, coordinado y dirigido por el estado. Se trata de generar el entorno de comercio electrónico B2B intersectorial y con mínimos riesgos para las PYMES y para las administraciones. (anuncios, oferta, factura, recibo, pagos, catálogos,...).

Este punto de apoyo debe contemplar por tanto, los argumentos sobre cómo la contratación pública puede estimular el esfuerzo innovador en las PYMES con la digitalización de sus relaciones comerciales, y los argumentos para convertir a las administraciones públicas en motores de la transición a la economía digital

No hay margen para fallar en la transición a la contratación pública electrónica. La transición tiene que ser diseñada, comunicada, entendida, y utilizada por todos los agentes para poder poner en marcha todas las oportunidades comentadas. Y además tiene que ser global porque de lo contrario se producirá el temido efecto de la fragmentación de los mercados por motivos de falta de interoperabilidad (legal, operativa, semántica o técnica).

Pero para que exista un cambio (una transformación tan grande) en una comunidad política, explica Mulgan ⁴ (2006: 200), son necesarias tres condiciones, que sean compartidas por una amplia mayoría:

- 1) **que haya consenso de que algo anda mal**, lo que significa un sentido de fracaso moral y práctico. En el caso de la contratación pública en la actualidad hay un sentir general de falta de transparencia, eficiencia, rigidez burocrática, exceso de requisitos poco claros, gastos innecesarios, y falta de rendición de cuentas.
- 2) **debe haber ideas sobre lo que se puede hacer**, que pueden venir de intelectuales, del propio sector público, de emprendedores u otros actores sociales. En el caso de la contratación pública, la Unión Europea lleva intentando, con más voluntad que acierto, la generación de un mercado único paneuropeo, asequible,

interoperable y electrónico desde hace más de 15 años. Y no lo ha conseguido. Aún.

3) **debe haber líderes que asuman como propio el reto de ponerlas en marcha.**

En el caso de la contratación pública, no se trata de líderes únicos que asuman todo el riesgo del proceso, se trata de líderes que son capaces de poner en marcha a toda su organización con una explicación clara de los objetivos y la potente motivación que solo pueden proporcionar los propósitos de mejora social. Siempre con una coordinación y un conocimiento y experiencias compartidas que permitan que todos los esfuerzos se encaminen a un propósito acordado, definido, claro y posible.

Pero como dijo Aristóteles: “uno entra al palacio de la razón a través del patio del hábito” (Mulgan 2006: 218). Que aplicado a nuestro caso podemos entender como que solo se consiguen los resultados esperados de la contratación pública electrónica, cuando se cambian los hábitos y la cultura imperante del papel. En las personas que gestionan la contratación pública (administración y empresas). Y eso no es fácil. Nada fácil.

Porque, además, el hábito necesario es un hábito colectivo, en el que se precisa la existencia de un ecosistema que permita obtener resultados superiores al esfuerzo individual. Este ecosistema ⁵ requiere de las siguientes líneas de actuación:

- **Elementos técnicos y jurídicos**, que permitan realizar esfuerzos en la dirección adecuada, sin riesgos jurídicos, organizativos, de diseño o arquitectura general de las soluciones y su implementación
- **Herramientas de aprendizaje** que permitan a los individuos alcanzar autonomía y competencia en el formato digital y en las tendencias y habilidades necesarias en la profesionalización del servicio de compras públicas.
- **Comunidades de práctica** y utilización de redes sociales que permitan generar espacios virtuales donde se puede gestionar el cambio cultural sin un coste excesivo, con riesgos controlados y permitiendo a las personas aprender y enseñar en procesos simultáneos y compartidos.

Pero los elementos de este ecosistema requieren una organización pública o privada y unos incentivos (motivación externa e interna) que genere el espacio donde la energía pueda dirigirse a la consecución de los resultados.

Esta es la propuesta de un Plan o Comunidad de prácticas, para la transición óptima a la contratación pública electrónica. La forma de organización (pública o privada, dirigida o coordinada), es una dimensión relevante del problema pero no la más importante. Cualquier organización puede ser válida o suficiente para coordinar los esfuerzos, lo importante es que exista un punto de apoyo seguro, contrastado, capaz y accesible, donde todas las organizaciones e individuos, puedan obtener conocimiento, experiencias, y dirección, para que sus esfuerzos vayan en la línea adecuada hacia el objetivo que se busca: un mercado de contratación pública electrónica universal, interoperable, accesible, soportado por organizaciones e individuos (administraciones y empresas) con autonomía y competencias digitales (firma, documento y expediente electrónico), y funcionalmente capaces para llevar a cabo todas las transacciones, mensajes y documentos de la contratación pública en formato electrónico (anuncio, oferta, acuse de recibo, licitación, evaluación, contrato, catálogo, factura, pedido, pago ...).

2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: indicadores clave y ejemplos a seguir.

Es importante conocer, un poco más detalladamente, qué se compra a través del servicio de contratación pública. La contratación pública cubre tres componentes principales ⁶:

A - Los contratos correspondientes **a la formación bruta de capital fijo** como bienes públicos, o proyectos de inversión (camino, escuelas, sistemas de alcantarillado, etc.) Según estimaciones recientes, los miembros de la UE y de la OCDE indican que el valor de este componente es de alrededor del 5% del PIB.

B - Los contratos relativos a **la adquisición de bienes y servicios requeridos por el sector público para llevar a cabo sus actividades** que se necesitan en sus cadenas de valor (energía, papel, servicios de transporte, las TIC, etc.) Este componente se etiqueta a menudo como "bienes y servicios" para la administración pública central y también como "consumo intermedio".

C - **Contratos de externalización** que tengan por objeto el suministro de bienes o servicios por parte del sector privado. Este componente suele etiquetarse como "transferencias". Por

ejemplo, en la mayoría de los países, hay una amplia gama de instituciones que llevan a cabo actividades de interés público bajo la externalización de contratos (suministro de comidas a los ciudadanos pobres, servicios de dependencia y salud, la capacitación y la escolarización, etc.)

Todos estos bienes y servicios, con su adecuada clasificación tienen y pueden formar parte de la política de compras públicas, que una vez diseñada, pueda ser ejecutada, monitorizada y ajustada o adaptada en función de los resultados que se vayan obteniendo. Resultados que tienen que ser conocidos y observados en plazos de días, no de años. Y esto requiere un formato digital que estructure toda la información útil y permita su tratamiento digital.

Por otra parte, para poder llevar a cabo de forma integral el servicio de contratación, se desarrollan por parte del sector público cuatro grandes áreas funcionales. Estas áreas son las que deben ser objeto de transición al formato electrónico y representan las líneas básicas que forman el punto de partida de las herramientas que se requieren para facilitar la profesionalización del servicio de contratación. Las podemos agrupar en los siguientes elementos:

- **La tramitación electrónica** de las actuaciones internas y la gestión propia de las administraciones públicas. Bastante procedimentada jurídicamente por leyes y reglamentos.
- **La relación con el mercado.** Poco procedimentada jurídicamente pero es el elemento clave a través de la utilización de estándares y principios de interoperabilidad para generar el mercado único de compras públicas en formato electrónico.
- **El archivo electrónico y la accesibilidad a todas las actuaciones** que permita la revisión de las mismas (reclamaciones, litigios, transparencia....) para su consulta por las autoridades competentes o agentes afectados en los procesos de contratación.
- **El análisis estadístico y los informes del servicio** que permitan diseñar, ejecutar, monitorizar y ajustar las distintas políticas públicas sobre la contratación

Todas estas áreas funcionales deberían estar cubiertas en la transición al formato electrónico y ser el punto de partida para la profesionalización de las compras públicas: la transición de un proceso de derecho administrativo hacia un proceso económico y social. Pero no todas estas áreas tienen el mismo peso o prioridad en función de los objetivos que se marque cada administración. Las administraciones tendrán que tener una visión del problema en su conjunto, porque son las administraciones, cada una en particular, las que deben gobernar y

dirigir el proceso de transición. Sin embargo las empresas tendrán una visión basada fundamentalmente en la parte de la relación electrónica (foco principal de actuación de la Unión Europea), pero insuficiente para el buen funcionamiento global de la administración, las empresas y la sociedad en su conjunto.

Para poder comprobar si realmente se requiere el cambio que hemos identificado como la transición al formato electrónico y la profesionalización de la gestión de compras (ver si algo “anda mal” en la contratación pública) exponemos las principales quejas y problemas de la contratación pública identificadas por la Comisión Europea:

- 1) Selección de los objetos del contrato sin ninguna justificación racional en términos de costos estimados y sus beneficios asociados (con métricas).
- 2) Especificaciones deficientes de los objetos contractuales sin aclarar los requisitos necesarios y sin una formulación precisa de los atributos sujetos a la competencia en términos de sus descriptores, valoración y puntuación.
- 3) Procesos demasiado largos, demasiado caros, y demasiado lentos.
- 4) La falta de apertura de los mercados públicos
 - a. la falta de información sobre las oportunidades de los mercados públicos
 - b. demasiadas restricciones relativas a la calificación de los candidatos.
 - c. demasiadas barreras evitando competidores "externos" que vienen de otras ciudades, regiones y países.
- 5) La falta de transparencia del proceso de toma de decisiones relativa a la adjudicación del contrato
 - a. La falta de claridad de la definición de los criterios de adjudicación que se presentan en la notificación y documentos del procedimiento debido a las expresiones vagas que permiten interpretaciones amplias y diversas por el jurado después de recibir y (¿abrir?) las ofertas.
 - b. aplicaciones dudosas por parte del jurado de los criterios de adjudicación para clasificar las ofertas, la introducción de evaluaciones subjetivas de cada oferta.
- 6) Aprobación del criterio único del precio mínimo que contribuye al deterioro de la calidad de los productos y servicios, a la extinción de las empresas más

innovadoras y de alta calidad y al apoyo de las empresas de bajo nivel, probablemente basada en países con salarios muy bajos.

Con esta relación parece que queda claramente demostrado que hay margen de mejora en el proceso que se emplea en el servicio de contratación pública.

Y en las líneas siguientes se enumeran los beneficios esperados que deberían conseguirse con el formato electrónico y sus herramientas para la relación electrónica entre la administración y los proveedores en las compras públicas (Qué se quiere conseguir con la transición al formato electrónico). Es decir que si se hace una mala transición no se obtendrán estos beneficios, pero si se incurrirá en los costes y esfuerzos de realizar la transición. Se producirá el cambio pero no se producirá la mejora. Cambiar y mejorar son cambios de estado que no siempre coinciden. La mejora requiere cambios, pero los cambios no implican necesariamente mejoras. Por tanto, estos beneficios solo se conseguirán si se realiza una transición óptima a la contratación pública electrónica, y son los siguientes:

- I – **Eficacia.** Preparación de los contratos que responden a necesidades reales y justificadas
- II – **Eficiencia.** La adopción de los procedimientos para la formación de contratos que requieran una corta duración y procesos de bajo costo para los compradores como para los proveedores, evitando burocracias innecesarias (autodeclaraciones, pasaportes transfronterizos para proveedores, etc.)
- III – **Competitividad.** La difusión de la información, el acceso a los documentos del procedimiento y la facilidad para presentar una oferta, y el resto de las transacciones de la contratación en formato electrónico, puede aumentar significativamente el número de competidores y la productividad general del proceso.
- IV – **Transparencia.** El pleno acceso de los operadores económicos, los proveedores, a los criterios de adjudicación totalmente especificados antes de presentar la ofertas y la aplicación clara de estos criterios por parte del jurado pueden alcanzar un alto nivel de transparencia, y fomentar y garantizar la igualdad de trato.
- V - **Alto valor por el dinero gastado.** Los contratos con Adjudicaciones Multicriterio (MEAT Most Economically Advantageous Tender - oferta económicamente más ventajosa) permiten equilibrar los costes y beneficios, obteniendo una alta relación calidad-precio.

- VI – **Igualdad de trato.** Dando el mismo trato, información y oportunidades a cualquier agente económico para que se cumplan los principios de la libertad de movimiento o de establecimiento y de igualdad de trato.
- VII – **La legalidad,** respetando las directivas europeas existentes y los códigos nacionales de contratación pública.
- VIII – **Revisión.** Respetar los derechos de revisión de cada candidato o competidor de acuerdo a las condiciones del marco legal.
- IX – **Proporcionalidad.** Establecer con sentido común compras que permitan la proporcionalidad de las exigencias a los proveedores y el uso de las normas en proporción a los bienes y servicios que se van a contratar.
- X – **Subsidiariedad.** Este principio, que es la base jurídica de la Unión Europea, debe aplicarse a la contratación pública de forma que se produzca la decisión y la ejecución del gasto lo más cerca posible donde se van a utilizar o consumir los bienes o servicios comprados, para que los responsables de los beneficios esperados puedan rendir cuentas sin que se diluyan las responsabilidades del gasto y se puedan así desarrollar las distintas áreas geográficas de la Unión Europea de forma coherente, en base a mérito y esfuerzo y sin necesidad de recurrir a subvenciones o subsidios.

A modo de demostración sobre lo que se puede conseguir con la transición al formato electrónico, se ofrece a continuación un resumen de la experiencia de Portugal a cargo de Luis Valadares Tavares (Profesor Emérito de la Universidad de Lisboa y Presidente de la Sociedad Portuguesa de Mercados Públicos (APMEP) y Presidente del Observatorio Portugués de Tecnología (OPET).

Economistas bien conocidos tales como W. Baumol ⁷ han considerado que la mejor opción que los Estados pueden optar por apoyar el crecimiento económico es "comprando bien" en vez de conceder múltiples subsidios al sector privado. La compra también implica la apertura de los mercados públicos a través de procedimientos más transparentes y estimular la competencia para aumentar el número de oferentes, es decir, de las PYME.

Estos objetivos se pueden lograr con eficacia a través de la contratación pública electrónica , ya que fue implementado en Portugal, donde todos los procedimientos de compra tienen que ser realizados a través de una plataforma electrónica desde el 1 de Noviembre de 2009 .

La contratación pública electrónica cambia radicalmente 3 dimensiones clave de cualquier proceso para formalizar un contrato público :

A- el Acceso a la demanda

El Gobierno portugués estableció un portal nacional de publicar todos los avisos de cualquier procedimiento público (WWW.BASE.GOV.PT) y por lo tanto, la información completa se puede descargar fácilmente cualquier operador económico , es decir, de las PYME evitando el envío y recepción de paquetes pesados por correo. Este portal es citado como una buena práctica por la Comisión Europea ⁸ y también se recomienda por el interesante documento de la Administración Pública presentada por el Gobierno Español ⁹ .

B- La presentación de las ofertas

Tradicionalmente, cualquier operador económico tenía que viajar distancias considerables en varias ocasiones para hacer cola en una ventanilla del órgano de contratación pública para obtener los documentos del procedimiento con el fin de aclarar dudas y presentar una oferta.

C- Una evaluación multi -criterio de las ofertas y adjudicación del contrato en línea.

Cada oferta se evaluará de acuerdo con un modelo de evaluación de múltiples criterios predefinidos para encontrar que cual es la " oferta económicamente más ventajosa " (MEAT Most Economically Advantageous Tender) y adjudicar el contrato, además la firma del contrato se puede hacer a través de una plataforma electrónica .

El proceso de evaluación se realiza a través de una plataforma electrónica y ya no es necesaria la presencia física de los miembros del jurado en las reuniones de evaluación .

Esto es particularmente útil para los competidores internacionales, entre ellos los miembros del jurado de diferentes regiones o países tan costoso viajar ahora se pueden evitar.

Estos tres grandes cambios tienen enormes impactos que se reflejan en:

1. Reducción de los gastos de licitación , especialmente alto para las PYME, el ahorro para una PYME debido a la adopción de la contratación pública electrónica pública es de 8,940 € al año suponiendo que presentan 5 ofertas al año;
2. Aumento sustancial del número de competidores por la competencia con un aumento promedio de alrededor de tres veces;
3. el ahorro público significativas debidas al aumento de la competitividad , comprendido entre 6 y 18 % , y este resultado ya es citado por la Comisión Europea.

Esta cifra está en línea con las estimaciones del Banco Mundial : 6-13,5 % del gasto total en materia de contratación pública

Desde 2010, OPET (El Observatorio Portugués de Tecnología www.opet.pt) está llevando a cabo una encuesta anual para el Gobierno portugués para estimar la percepción de la entidad pública y los agentes económicos sobre el impacto producido por la contratación pública electrónica .

Los principales resultados estimados durante este periodo de 3 años (2010, 2011 , 2012) para los Órganos de Contratación Pública (Autoridades Contratantes) y de Empresas (Operadores Económicos) muestran claramente que la diferencia (Δ) entre el porcentaje de respuestas a favor y en contra de la contratación pública electrónica es bastante positiva, tanto para las Autoridades Contratantes como para los Operadores Económicos, en las cuatro grandes indicadores considerados: Facilidad para llevar a cabo transacciones, Transparencia, Competitividad y Valor global de las ofertas adjudicadas.

Estos resultados muestran que , ya sea para el sector público o los proveedores, el impacto más positivo está en la transparencia y la competitividad . La percepción sobre la mejora del valor de la oferta adjudicada es bastante significativa y clara , tanto para administración como para empresas.

Las ventajas de facilidad de las transacciones se están reduciendo para las empresas ya que ahora tienen que soportar gastos adicionales (sellado de tiempo , etc.), a causa de la selección del modelo de funcionamiento que ha elegido Portugal.

En resumen, estos 3 años de la adopción obligatoria de la contratación pública electrónica en Portugal muestran claramente que es un poderoso instrumento para impulsar el desarrollo económico a través del mercado público más abierto, competitivo y transparente.

	<i>Autoridad Contratante 2010 --> 2012</i>	<i>Operador Económico 2010 -->2012</i>
<i>Facilidad de las Transacciones (coste, tiempo , burocracia de los procesos)</i>	- 1% → + 9%	+ 34% → + 7%
<i>Transparencia</i>	+ 63% → + 58%	+ 51% → + 45%
<i>Competitividad</i>	+ 15% → + 31%	+ 42% → + 41%
<i>Valor Global de la oferta ganadora</i>	+ 27% → + 28%	+ 24% → + 27%

Tabla 1 – Δ entre el 2010 y el 2012

Tal y como comenta también el profesor Tavares, es importante reseñar que las compras públicas están sufriendo una tendencia a la convergencia con las compras privadas, no sólo en los elementos tecnológicos y de interoperabilidad sino también en el espíritu que se persigue en la propia realización de la compra: el mérito y la competencia de los proveedores y la transparencia e igualdad de trato en los compradores.

3. PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMIA: Los retos.

Para poder argumentar como la contratación pública puede influir en la productividad y la competitividad, a continuación se hace un breve repaso a estos dos conceptos económicos para tratar de ver como la contratación pública puede influir en estos parámetros.

La productividad

La productividad se define como **la cantidad de producción de una unidad de producto o servicio por insumo de cada factor utilizado por unidad de tiempo**. O, dicho de otro

modo: que recursos tengo que utilizar para producir algo en un tiempo determinado. La utilización de herramientas de tecnologías de la información, permite reducir los costes asociados a la producción y sobre todo al empleo óptimo de los recursos para producir aquello que se va a necesitar (el concepto de producción sin desperdicio), y utilizar en la gestión de esa producción la información precisa y útil en el momento adecuado.

En cuanto a la productividad (de administraciones y empresas) la contratación pública electrónica puede ayudar de forma sintética en dos áreas fundamentales:

- **Eficiencia y Eficacia en el sector público.** Se trata de dejar de buscar documentos y seguir un procedimiento administrativo (situación actual) para buscar la ventaja económica de la compra con una buena definición de las necesidades, una buena gestión de proveedores, y una buena gestión integral del proceso de compras, y sobre todo comprar lo que se necesita cuando se necesita de forma ágil y ajustada.

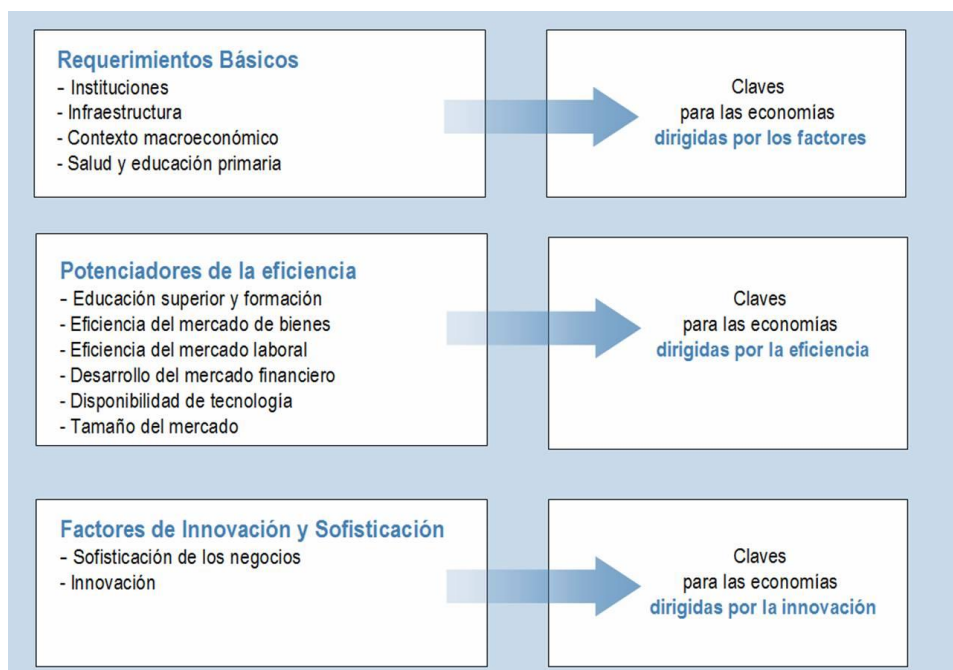
- **Información útil, accesibilidad, y ahorro de costes en los proveedores.** De forma que los proveedores no tengan que utilizar recursos en buscar información de la oferta pública, puedan acceder a ella sin grandes problemas, y no tengan trabas burocráticas ni limitaciones para poder presentar ofertas basadas en sus mejores competencias.

La competitividad

El profesor Klaus Schwab¹⁰, de la FEM dice que la competitividad de los países **contribuye a los factores que determinan el crecimiento**, ayudan a explicar por qué las economías de algunos países son más exitosas que otros en aumentar los niveles de sus ingresos y amplía las oportunidades para sus poblaciones. Además, los líderes de países tienen que tener importantes herramientas y datos útiles en la formulación de políticas económicas y reformas institucionales y ofrecer a los empresarios las pistas necesarias para tomar sus decisiones estratégicas y de inversión.

En esta imagen se pueden ver los principales factores sobre los que se mide la competitividad divididos en:

- *factores básicos,*
- *factores de eficiencia,*
- *factores de innovación*



El primer elemento, las instituciones, ya supone que unas instituciones eficientes que muevan adecuadamente casi el 20 % del PIB, tendrán un impacto directo en el aumento de la competitividad. Hay que hacer notar que las disfunciones de la contratación pública de las instituciones que la gestionan, por tanto, también pueden impedir el crecimiento económico.

En el Instituto Mundial de la Competitividad (World Competitiveness Center), ¹¹ hacen un resumen de cuáles son los factores que intervienen en la competitividad. De todos ellos hay un factor que prima sobre los demás: la cohesión social y la capacidad de los gobiernos de establecer las reglas de juego claras y limpias para que la iniciativa privada pueda desarrollarse y una capacidad de reequilibrar de forma transparente y con políticas apropiadas los desequilibrios que se puedan producir en el modelo.

Este Instituto hace una relación de los países que mejor y peor competitividad consiguen haciendo mención a los problemas de competitividad por los gobiernos europeos y haciendo las siguientes recomendaciones generales:

- aumentar y fomentar la industria
- fomentar la diversidad
- fomentar la exportación
- desarrollar las infraestructuras sobre todo en el ámbito de la tecnología

- soportar la educación
- ayudar a las PYMES
- tener una disciplina fiscal
- alcanzar la eficiencia en el gasto del gobierno.

Además, es importante que las condiciones que ayudan a empresas a funcionar bien estén claras y que se mejoren cada vez más. Condiciones como las siguientes:

- Las que establecen y esclarecen los derechos de propiedad.
- Las que reducen los costos de resolución de disputas.
- Las que hacen más predecibles las interacciones económicas.
- Las que proporcionan a las partes contratantes importantes medidas legales de protección contra los abusos.

Siguiendo los parámetros de estos estudios u otros procedimientos, la competitividad de los países es importante ya que sus condiciones permiten a empresas comprometerse en sus inversiones y en su crecimiento. **Más inversión, más crecimiento, más productividad y más empleo.**

La contratación pública y su transición al formato electrónico y profesionalización puede ayudar a la competitividad mejorando los siguientes puntos:

- Mejora de la cohesión social a través del mérito y la concurrencia real y el trato igualitario a todos los proveedores.
- Mejora del gobierno general de las compras con información útil, ágil y a tiempo.
- Mayor capacidad de ayudar a las pymes, que son las que crean empleo e innovación.
- Mayor aprovechamiento de los recursos (el 20 % del PIB)
- Mayor innovación que se puede acelerar por el uso de la tecnología en las PYMES.
- Mayor capacidad de diseño y ejecución de las políticas públicas basadas en la contratación pública: inclusión social, innovación, medio ambiente.

4. LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: tendencias principales

Hay una serie de cambios disruptivos propiciados por las tecnologías de la información que deben ser considerados no solo en las organizaciones privadas sino también en las organizaciones públicas ¹², en su adaptación a la economía digital. Estas tendencias deben ser

analizadas cuidadosamente porque con toda probabilidad habrá que realizar su incorporación a las herramientas que van a gestionar el servicio de contratación.

Las tendencias globales en tecnología de la información ¹³ se pueden resumir en cuatro grandes áreas:

- El cloud (computación en la nube)
- Las redes sociales
- La movilidad
- La analítica de datos (big data)

El cloud, La Nube, que representa la capacidad de que todos los productos de tecnología puedan ser ofrecidos como un servicio (acceso al valor sin necesidad de soportar la propiedad ni la infraestructura y requisitos técnicos que soportan el producto).

La movilidad: Es imparable. Hoy en día todos llevamos con nosotros en nuestro teléfono móvil una potencia de proceso, de comunicaciones, y de almacenamiento, que nos hace tener unas capacidades muy superiores en cuanto a productividad, gestión, y en general nuestro rendimiento laboral y social.

El Big Data: De forma continua se producen información útil, estructurada y preparada para su proceso como nunca antes. Toda esta información estructurada es directamente utilizable para entender, controlar y decidir con datos, sobre lo que está sucediendo y como pueden suceder las cosas.

Las redes sociales. Las relaciones sociales son cada vez más intensas, más cercanas, más honestas. Somos capaces de establecer relaciones en calidad y cantidad y sobre todo con quien queramos y para lo que queramos como nunca antes. Esto cambia las relaciones en cualquier ámbito, también en la contratación pública.

Las tendencias en contratación pública

Dado que la contratación pública tiene dos grandes áreas de actuación que se producirán en un futuro cercano y que son (en este orden)

- la transición al formato electrónico y
- la profesionalización de este servicio (desde el derecho administrativo hacia una función económica y social),

vamos a ver cómo estas tendencias en tecnologías pueden cooperar, ayudar e influir en las tendencias de la contratación pública, y como ambas tendencias pueden retroalimentarse entre ellas de la forma más óptima posible.

El cloud,

Ayudará a que muchas de las nuevas transiciones al formato electrónico (hay que recordar que va a ser obligatorio en un futuro muy próximo) , empiecen por este modelo. Es fácil, es barato y sobre todo es rápido y permite una transición sin riesgos tecnológicos. El único riesgo remanente, es el de la gestión de la resistencia al cambio. Pero si el recurso del “cloud” me elimina el resto de los problemas, seguramente pueda concentrar mejor mis esfuerzos de gestión en esa resistencia al cambio que si tengo que además preocuparme de instalaciones, licencias, proyectos, integracionesAdemás muy probablemente la obligatoriedad modificará sustancialmente la resistencia al cambio, que pasará de ser un obstáculo infranqueable a ser un reto adaptativo típico ¹⁴.

La movilidad:

Esta tendencia tiene que ver con darle a la clase política y dirigente la opción de poder conocer y gestionar muchos de los asuntos que tiene en su móvil o tableta. Es la oficina móvil de la contratación pública hecha realidad. Probablemente sea el cambio más lento pero el de mayor empuje en un futuro cercano. La movilidad es imparable, y también lo será en la contratación pública.

El big data:

El gran avance de los datos no son las respuestas a los problemas que la tecnología me puede ayudar a encontrar, sino hacer las preguntas adecuadas gracias a esta tecnología¹⁵. No se trata de encontrar las respuestas sino de encontrar las nuevas preguntas que la sociedad está demandando y que aún no hemos sido capaces de formular.

El análisis de las compras utilizando datos en tiempo real, será la forma óptima de conocer cuáles son los resultados de las políticas que se están diseñando alrededor de la contratación pública. Además los cuadros de mando generaran una tracción para la mejora en un colectivo con una gran capacidad de adaptación, los funcionarios. Por tanto, una vez que estas herramientas estratégicas estén implantadas se generará una mejora exponencial en los

resultados de la contratación pública, tanto en sus procedimientos y plazos, como en los beneficios que se obtienen con la gestión y el formato electrónico.

Las redes sociales:

La profesionalización de la contratación pública (el otro gran reto pendiente además de la transición al formato electrónico) tiene a su vez dos grandes áreas de mejora pendiente:

- La evaluación apropiada de las necesidades reales de cada administración y una correcta definición de los requerimientos de dichas necesidades, expresadas junto con los criterios de selección y adjudicación adecuados, es decir una correcta **gestión de la demanda**, y
- alinear los compromisos de los posibles adjudicatarios con sus capacidades y sus motivaciones, o lo que es lo mismo una correcta **gestión de proveedores**.
- Sin estas dos áreas de mejora, la contratación pública, incluso en formato electrónico, seguirá siendo un procedimiento basado en el derecho administrativo y no generará los resultados esperables de la gestión adecuada del 20 % del PIB de cualquier sociedad.

Hay que volver a insistir que **el formato electrónico no es la meta, es el punto de partida, para la profesionalización del servicio de compras**

La contratación pública actual, adolece de ambas características (formato electrónico y profesionalización) como para diseñar políticas que utilizando la contratación pública (es decir utilizando el 20 % del PIB de la Unión Europea), y las redes sociales ayuden a establecer relaciones útiles y beneficiosas para todas las partes (sociedad, administración y empresas).

Si las administraciones públicas utilizaran las redes sociales (espacios virtuales donde se generan relaciones de forma fácil y transparente) en materia de contratación, tanto para la gestión de proveedores, como para la gestión de la demanda, alcanzarían unas mejoras que ahora mismo no son fáciles de imaginar.

De la teoría a la práctica.

¿Y cuál es la ruta para avanzar hacia este nuevo entorno?. ¿Cómo hacer esto?.

- Lo primero el **formato electrónico interoperable con estándares**. Cuanto antes ya que va a ser obligatorio. Y utilizando el “cloud”. Es más fácil simplificar y transformar en formato electrónico que en papel.

- A la vez la **formación en las nuevas habilidades necesarias**, en administraciones y empresas: redes sociales y big data.
- Iniciar un **“programa de aprendizaje haciendo”** que se generen profesionales en compras públicas, desde la nueva concepción expuesta: contratación y compras (derecho, sociedad y economía). Estos profesionales ya no buscan “papeles”, ni auditan procedimientos. Diseñan políticas públicas asociadas a la contratación pública y buscan los resultados.

5. LA PALANCA: Potencia, Resistencia y Punto de apoyo

Utilizar la contratación pública como palanca consiste en diseñar políticas de compras que utilicen el volumen de recursos empleados en la contratación pública (20 % del PIB y creciendo), con unos profesionales que sean capaces de aunar el derecho administrativo y la eficiencia económica, para conseguir los objetivos que las políticas de compras marquen en cada momento en función de los dirigentes electos y el contexto en el que se desenvuelva la sociedad que genera el mencionado volumen de recursos vía impuestos. Esta eficiencia puede servir para reducir impuestos o para aumentar el gasto (comprar más) por el aumento de la eficiencia.

El punto de apoyo necesario es el formato electrónico de todas las actuaciones y las herramientas de tecnologías de la información asociadas que permiten diseñar y ejecutar estas políticas basadas en datos y adaptarlas o afinarlas con agilidad y prontitud en función de los resultados que se vayan obteniendo y del contexto cada vez más cambiante en el que estamos inmersos.

Sin el punto de apoyo (el formato electrónico), no será posible la digitalización de este servicio y por tanto no será factible el diseño de las políticas públicas de compras que utilizan estos recursos para alcanzar los objetivos económicos y sociales propuestos.

No es posible mover con agilidad y sin desperdicios un volumen de recursos tan grande y asociarlo a políticas concretas sin herramientas que permitan el tratamiento digital de la información útil. Sin estas herramientas no se puede garantizar de forma fácil ni la transparencia, ni la concurrencia ni la igualdad de trato, ni mucho menos la proporcionalidad ni la subsidiariedad en la contratación pública.

La utilización del efecto palanca a partir del punto de apoyo que representa el formato electrónico y la profesionalización del servicio de compras públicas, puede ser visto como un elemento opcional. Pero el volumen actual de los recursos empleados en la contratación y su tendencia creciente para el futuro, hacen del formato electrónico un elemento imprescindible para la gestión. Profesionalizar el servicio de compras, entendido como la transición del servicio desde un acto de derecho administrativo a una actividad de diseño, ejecución, monitorización y ajuste de políticas de compras, puede ser muy conveniente para el mundo global al que nos dirigimos.

Pero hay que volver a insistir en el hecho de que este punto de apoyo requiere de dos transiciones claras y complejas:

- la transición al formato electrónico de todas las funciones que se desempeñan en el servicio de compras: Tramitación del expediente, Relación con el mercado, Archivo de actuaciones y Explotación de datos.
- la transición desde el servicio actual basado en un proceso de derecho administrativo y regido por elementos de control burocrático, hacia un proceso que busque además la eficiencia económica y el resultado social de todo el volumen de recursos empleados en la contratación pública.

En el siguiente capítulo se trata de exponer los peligros de estas transiciones que no son tan inmediatas ni tan fáciles como pudiera parecer en un primer momento.

6. LOS ERRORES HABITUALES DE LA TRANSICIÓN AL FORMATO ELECTRÓNICO.

Si se tienen en cuenta todos los argumentos y la evolución de las distintas tendencias en gestión y como el entorno está cambiando, es bastante probable que cualquier responsable o agente que tenga relación con la contratación pública entienda que la transición al formato electrónico es una actividad que hay que hacer cuanto antes. Pero esta transición no está

exenta de peligros y errores que pueden llevar al fracaso de la transición de una forma muy patente.

Con el ánimo de tratar de comunicar las principales experiencias y conocimientos que hay alrededor de la transición, en los párrafos siguientes se relacionan los principales errores a la hora de diseñar, planificar y llevar a cabo esta transición:

- **No tener una visión global del problema**, y pensar que soluciones parciales son suficientes. No hay atajos, se debe contemplar la globalidad del problema. Hay que establecer prioridades pero el plan de actuación debe ser completo. No importa tanto el plazo como que sea global. Soluciones parciales pueden provocar pérdidas de presupuesto, tiempo y motivación porque normalmente hay que deshacer actuaciones que no han tenido en cuenta todos los factores que intervienen en la contratación pública. Además los resultados solo se alcanzan con una visión global que permite a las autoridades diseñar y ejecutar políticas públicas alrededor de la contratación pudiendo hacer los ajustes de forma casi automática, a través de datos proporcionados en la propia ejecución (ajustes ágiles). Sin tener que esperar a estadísticas oficiales y métricas que actualmente tardan más de tres años en estar disponibles.
- **Realizar la transformación sin un alineamiento estratégico con todos los agentes clave de la organización**. El voluntarismo es una herramienta muy útil cuando coincide con la tendencia general que la organización ha marcado, pero si ese voluntarismo no está alineado con la voluntad general transmitida y aceptada por los elementos clave de la organización, los resultados suelen ser muy pobres, cuando no una pérdida total de tiempo, esfuerzo y recursos. Hay que alinear la organización entera con los objetivos propuestos en las dos transiciones: formato electrónico y profesionalización y generar una gestión del cambio cultural basada en las técnicas de los retos adaptativos (ver nota al final).
- **No hacer hincapié en la gestión del cambio cultural**, a través de la adquisición de autonomía y competencias motivada por un propósito general y unos incentivos personales perfectamente identificados y transparentes. Las personas son el único motor del cambio a mejor. Y requieren de atención, medios, conocimiento, soporte, un plan y sobre todo un propósito.

- **Tratar de hacerlo muy rápido y sin involucrar con el tiempo necesario a todos los agentes que intervienen** en el proceso. Esto puede ser una paradoja para una transición que viene demandándose hace 15 años. Pero empezar las cosas tarde, no puede ser óbice para hacerlas mal.
- **No tener objetivos claros definidos para todos los agentes que intervienen, enmarcado en una estrategia de transición al formato electrónico, definida, clara y comunicada** con motivaciones extrínsecas e intrínsecas para todos los participantes (incentivos).
- **No promover la urgencia del cambio y no buscar resultados rápidos** que permitan vencer la resistencia al cambio y anclar la nueva cultura del formato electrónico. Pensar que son las organizaciones las que cambian. Las organizaciones no cambian, cambian las personas.
- **Falta de comunicación y falta de liderazgo basado en el ejemplo.** Si los máximos responsables no muestran y comunican de forma honrada su compromiso con la transición a través de su propio cambio, las personas que forman la organización no cambiarán, o lo harán solo en apariencia.
- **Apoyo excesivo en los sistemas de información para promover el cambio,** olvidando el comportamiento de las personas. Los sistemas no sirven para nada sin personas que los gestionen y manejen.
- **Falta de capacitación, conocimiento y experiencias que generen incertidumbre** sobre los resultados y poca predisposición en las personas para variar su cultura y sus métodos y herramientas habituales.
- **Poner el beneficio en el largo plazo y no establecer metas y objetivos a corto plazo** que sirvan de acicate, o bien en caso contrario, pensar que con los primeros resultados ya se ha conseguido una transición que puede durar años.

Hay probablemente, muchos más errores que pueden hacer que la transición al formato electrónico tenga resultados no deseados. Mucho más difícil es la transición a la profesionalización, porque requiere el paso previo del formato electrónico.

7. UNA PROPUESTA DE ACTUACIÓN GLOBAL.

La cuestión pues, no radica en la definición o diseño de la solución, ni siquiera de la convencer a ningún decisor (obligatoriedad) para realizar la transición. Los por qué nos los han comunicado y están claros.

Los elementos necesarios y el diseño de las soluciones pueden diferir en sus formas, prioridades o modelos, pero también están claros y son accesibles. Hay sistemas de información disponible que deben garantizar los requisitos totales o parciales requeridos sin que ello suponga problemas futuros.

La cuestión radica en cómo hacer esta transición de forma óptima teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- **La solución debe ser global** y ser abordada con el principio de proporcionalidad y subsidiariedad, basada en estándares y cumpliendo los requisitos de interoperabilidad requeridos.
- **Todas las iniciativas y proyectos de transición al formato electrónico deben poder acceder al conocimiento, experiencias, recursos, productos y servicios** necesarios para realizar la transición de forma óptima.
- **Las personas tienen que poder enfrentarse a la obtención de su propia autonomía y competencia personales** basándose en propósitos: motivaciones externas proporcionadas por las organizaciones (sueldo, carrera profesional, incentivos) o motivaciones internas que emanan de convicciones personales propias de cada cual (mejora social, capacitación y formación en la economía digital, profesionalización en compras públicas).
- **Tienen que establecerse objetivos, estrategias, planes y métricas** de toda la transición que permitan a las personas sentir el avance propio y de los demás y poder entender y justificar los esfuerzos.

Además de todo esto y teniendo en cuenta la dimensión global del problema y sus soluciones, hay que tratar de conseguir una coordinación que permita que todos estos esfuerzos confluyan en un objetivo único y global: *el mercado único de contratación pública electrónica interoperable y asequible, dirigido y gestionado por profesionales que diseñan, ejecutan, monitorizan y ajustan las políticas públicas de compras a partir de las directrices gubernamentales*. Para ello se pueden establecer dos vías fundamentales:

- **Un plan nacional de transición a la contratación pública electrónica** auspiciado por el Estado y coordinado con la Unión Europea.
- **Una comunidad de prácticas para la transición al formato electrónico** basada en los intereses generales de la sociedad, y dinamizada por los actores principales (administración, empresas, proveedores de soluciones y sociedad civil), y coordinada con otras experiencias de la Unión Europea.

Es más habitual pensar que la primera opción es la más rápida y la más fácil, pero como se ha comentado en líneas anteriores, Internet, se ha realizado con la segunda opción y ha sido un auténtico éxito de utilización del bien común para soportar los intereses particulares de cada organización.

Las soluciones de la contratación pública no pueden ser locales, regionales, nacionales o paneuropeas, deben ser o tender a la universalidad. El comercio electrónico tiene que tener las mismas características que han hecho posible la revolución digital a través de Internet. Con estándares. La globalización y la digitalización son hechos imparables que hay que poner a trabajar a favor de la sociedad en su conjunto.

Argumentada la idea de que es necesario un ecosistema que permita la actuación coordinada de muchos agentes y factores, queda por tratar de organizar los elementos que contribuyan a poner en marcha dicho ecosistema. Y no se pone solo. Hay que dinamizarlo. Una vez puesto en marcha, debería alimentarse por sí mismo, y finalmente esta organización (plan o comunidad) se extinguiría, una vez alcanzada la transición al formato electrónico de la contratación pública y la profesionalización de los agentes que intervienen.

En todos los casos, se van a requerir al menos tres elementos fundamentales:

- **Una arquitectura global** que contemple la utilización de sistemas de información interoperables, asequibles y basados en estándares, que puedan evolucionar en función de la adopción continua de estándares y mejores prácticas de la contratación. (Documento oficial del Estado, de acuerdo a las normas europeas e iniciativas de la Comisión Europea y alineado con las iniciativas internacionales de la UN/CEFACT
- **Una coordinación y soporte de todas las iniciativas**, centralizadas o distribuidas que permitan compartir experiencias y acceder al conocimiento útil y validado que ponga en valor todas las capacidades y las informaciones acumuladas. Y sobre todo que permita compartir y comentar opciones e iniciativas en todos los niveles. Una comunidad de prácticas que genere espacios virtuales donde establecer relaciones con

personas que quieren hacer la transición y que han hecho la transición para permitir que el conocimiento se reutilice en función del contexto de cada administración y empresas.

- **Unos incentivos** que puedan motivar de forma externa (sociedad, economía) e interna (autonomía y competencias).

8. REFLEXIONES FINALES.

No estamos muy bien posicionados en el servicio de contratación pública en formato electrónico en el contexto europeo, y este servicio es una de las herramientas clave para aumentar la competitividad y la productividad de nuestra economía.

El hecho de ir más tarde no es lo mejor, pero se puede aprovechar la experiencia y el conocimiento de los que han ido por delante para tratar de hacerlo mejor y más rápido. Pero hemos de hacerlo ya. La obligatoriedad es un acicate pero no puede ser el único motor de la transformación, y sobre todo no es el factor crítico de éxito, ni el factor que va a determinar que la transición al formato electrónico y a la profesionalización del servicio de compras se vaya a hacer de forma óptima.

No hay atajos ni medidas mágicas que no se le hayan ocurrido a nadie antes. Todas las claves residen en la planificación, el esfuerzo, el aprendizaje y la honestidad para gestionar un volumen de recursos cada vez mayor que debe permitir sociedades más justas, más sostenibles, basadas en el mérito y en el esfuerzo con resultados.

En definitiva hay que entender que no es solo la tecnología la que va a realizar la transición al formato electrónico y la profesionalización de los agentes que intervienen en la contratación pública. Pero si se hace de forma correcta, se producirá el efecto palanca descrito en este documento y se alcanzarán nuevos grados de desarrollo sostenible y sociedades más justas.

Pero es necesaria la intervención (pública o privada) con elementos dinamizadores (Plan o Comunidad –o ambas-) que permitan el gobierno de todos los recursos disponibles y que se van a emplear en la transición, potenciando el valor a obtener y minimizando los riesgos. Esto es lo que suelen hacer las organizaciones privadas de forma normal cuando dirigen sus actividades, pero ahora se trata de hacerlo a nivel global, entendiendo que el problema de la contratación pública es un problema global, habilitado por la tecnología y con una gestión de

cambio cultural profundo. Y no va a hacerse solo ni rápido. Pero dadas nuestras especiales circunstancias tenemos que hacerlo de forma óptima.

REFERENCIAS.

- ¹ **Taming Leviathan (Domando el Leviatan)** The economist <http://www.economist.com/node/18359896>
- ² **Public Procurement Indicators 2011**
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf
- ³ **SMART atributos observables en la definición de objetivos.**
http://en.wikipedia.org/wiki/SMART_criteria#Time-bound
- ⁴ **Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government** por Geoff Mulgan 2006.
http://www.academia.edu/3417322/Resena_del_libro_Good_and_bad_power_the_ideals_and_betrayals_of_government_Geoff_Mulgan
- ⁵ **"The Ecosystem for an Optimal Transition to e-Procurement"**. Cano, M., 2013b,
http://www.amazon.co.uk/Public-Procurement-Europe-Technologies-ebook/dp/B00DTQWDA2/ref=sr_1_1?ie=UTF8&qid=1373389178&sr=8-1&keywords=public+e-procurement
- ⁶ **Why e-procurement?** Luis Valadares Tavares http://www.amazon.co.uk/Public-Procurement-Europe-Technologies-ebook/dp/B00DTQWDA2/ref=sr_1_1?ie=UTF8&qid=1373389178&sr=8-1&keywords=public+e-procurement
- ⁷ **W. Baumol** (http://en.wikipedia.org/wiki/William_Baumol)
- ⁸ **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on End-to End e-procurement to Modernise Public Administration, COM (2013) 453 Final, 26/6/2013;** <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0453:FIN:ES:PDF>
- ⁹ **CORA, 2013, "Reforma de los Administraciones Publicas", Gobierno de España.**
http://www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/refc20130621e_1.pdf
- ¹⁰ **¿Qué es y cómo se mide la competitividad?** El Blog <http://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-es-y-como-se-mide-la-competitividad>
- ¹¹ **World Competitive Center 2013** <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>
- ¹² **El continuo, transformador y disruptivo impacto de las tecnologías de la información** por Irving Wladawsky-Berger <http://blog.irvingwb.com/blog/2013/06/the-continuing-transformative-impact-of-it.html#more>
- ¹³ **Global Trends 2030 Alternative Worlds** http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf
- ¹⁴ **Ronal Heifetz, Retos adaptativos:** http://www.slideshare.net/Fund_Saldarriaga_Concha/presentacion-ronald-heifetz-4to-foro-fsc
- ¹⁵ **Genis Roca: El secreto del 'big data' son las 'big questions'** <http://www.genisroca.com/2013/06/24/el-secreto-del-%e2%80%98big-data%e2%80%99-son-las-%e2%80%98big-questions%e2%80%99/>