

Gestión del Cambio en la contratación pública electrónica

I. Introducción

A diferencia de la eficiencia, eficacia y transparencia que es exigible en nuestro sistema de contratación pública actual, está el concepto de cambio. Aunque este último no es necesario exigirlo, ya que siempre ha estado en nuestras vidas. Otra cosa es que no nos demos cuenta de eso, o no queramos hacerlo. Las sociedades cambian al igual que sus gobernantes. Los cambios siempre han sucedido y nuestro sistema de contrataciones no ha estado ajeno a ello. Varios países de nuestro continente al igual que de otras partes del mundo ya han iniciado su camino hacia la contratación electrónica. Muchos de ellos lo han hecho comprendiendo los beneficios que entrega esta nueva forma de contratación; otros obligados indirectamente por los sistemas económicos reinantes y organismos internacionales que velan por las economías de la zona. El motivo no debiese tener mayor importancia, sino el haber empezado ya a cambiar.

No se trata sólo de aplicar un sistema electrónico a un escenario que no lo tenía; tampoco es sólo implantar plataformas web y tecnologías a un proceso manual; y menos creer que esta nueva forma de contratación cambiará todo lo que tenemos. Es más bien asimilar que en este proceso hay una modificación de nuestro pensar, y con ello otras maneras mejores de hacer las tareas. Debemos comenzar a cambiar antes nosotros mismos, que comenzar a cambiar cualquier otra cosa.

La finalidad de exponer este concepto es mostrarnos cómo incide de manera práctica en este reciente sistema, exponiéndonos de qué mejor modo lo podemos adaptar para lograr este nuevo desafío. Como objetivo central, se busca abrir un escenario que hasta ahora es muy poco conversado y practicado en la gestión de las contrataciones públicas, propiciando así, que tengamos un conocimiento sobre lo que vendrá.

II. El “cambio” para alcanzar la meta de una contratación electrónica



Uno de los temas más significativos que debemos enfrentar ante este nuevo sistema de contratación, es el cambio. *“Las especies que sobreviven no son las más fuertes, ni las más rápidas, ni las más inteligentes; sino aquellas que se adaptan mejor al cambio” (Charles Darwin).*

Una sociedad avanzada y democrática no puede prescindir de una Administración Pública ágil y capaz de gestionar lo público con eficiencia y transparencia. El mundo está cambiando y las Administraciones no siempre lo hacen al mismo ritmo, lo que puede provocar que estas se conviertan en un freno al desarrollo (PWC, 2012). Para evitarlo, es necesario cambiar enfoques, estructuras y prácticas propias de otras décadas

que impiden responder a los ciudadanos tal y como estos demandan. El cambio no es que ha llegado, sino que siempre ha estado presente.

Cambian los países, las sociedades y también los ciudadanos. Además de las demandas de la sociedad civil, es necesario tener en cuenta que el perfil de la ciudadanía está en plena transformación. Las empresas no paran de estudiar a sus clientes para detectar cualquier cambio en sus tendencias o preferencias. La Administración Pública también debería ser sensible a la evolución en las necesidades e inquietudes de sus ciudadanos (Ibid).

Sin entrar por ahora en un desarrollo completo de este concepto, diremos que cambio es un proceso inevitable dentro de la naturaleza, que involucra el paso de una situación a otra diferente, lo cual afecta en forma significativa las formas establecidas de comportamiento (Rosas, 2011). Es decir, es un proceso de pasar de un estado o situación a otra durante la vida. Todos estamos afectados a cambios cada día, y si no nos adaptamos pronto, nos demoraremos más tiempo en alcanzar nuestros objetivos propuestos, con los costes y desgaste que ello significa.

El cambio puede ser intimidante. El miedo de hacer las cosas de una manera diferente, la preocupación por los costes y la incertidumbre acerca de los beneficios potenciales pueden combinarse para formar una fuerte aversión a la idea de intentar algo nuevo. Sin embargo, aunque sea temeroso al principio, a menudo sólo tenemos que dar el primer paso para darnos cuenta de que la transformación puede ser una buena cosa. Una vez que un cambio en nuestra rutina se ha implementado, terminamos preguntándonos

cómo alguna vez hicimos las cosas de la manera antigua (Munn, 2014).

La e-contratación o contratación electrónica viene impuesta desde Europa, y tiene sus resistencias. Nadie duda de la firme apuesta de la Comunidad Europea por este nuevo sistema. La tramitación de las directivas actuales sobre el tema se encuentra un tanto ralentizada. La contratación electrónica tiene sus resistencias, y no sólo dentro del ámbito del sector público sino también del privado. Si realmente esas resistencias privadas son fuertes o, mejor dicho, si proceden de empresas o sectores fuertes, pueden frenar bastante este proceso (IESE, 2013).

La administración electrónica es el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las Administraciones Públicas. La administración electrónica es innovación. El gran enemigo de la innovación es la resistencia al cambio ¿Por qué se produce? En parte es una reacción natural del ser humano ante las novedades, ante lo desconocido y diferente (Almonacid, 2015). Las organizaciones actúan de maneras disímiles a los cambios, poseen sus propias culturas con valores y antivalores. Cuando escuchamos que la contratación pública debe innovar, estamos diciéndole indirectamente que no sólo utilice nuevas herramientas y sistemas, sino que cambie su mentalidad de hacer las cosas. Que modifique su paradigma actual de una administración pasiva y reactiva, y pase a una gestión evolutiva y proactiva. Esta meta es el camino por donde toda contratación pública debiese ir, y debe ser parte de cada plan futuro que se trace por las distintas Administraciones, sin embargo, la interrogante que inquieta para llegar a esta meta es ¿Se ha enseñado a los funcionarios

públicos a innovar? o mejor dicho ¿A cambiar? ¿Se ha concienciado y educado a la Administración Pública sobre cómo crear nuevos estados de cosas y situaciones mejores de las existentes con los mismos recursos? ¿Se han estudiado, definido y comunicado a los funcionarios públicos los beneficios que obtendrán en este cambio hacia la nueva contratación? Con estas preguntas sólo se busca que comprendamos que el querer y apuntar a una meta determinada son una suma de

cambios, de formas de hacer las cosas, de recursos humanos y materiales que deben moverse de lugar, reducirse o aumentarse, aprendiendo en nuestras mentes y no sólo con nuestras manos.

Respecto de los beneficios que conlleva este cambio a una contratación electrónica aplicada a un proceso de compra, diremos resumidamente en el cuadro nº 1 que entre ellos se encuentran:

CONTRATACIÓN PÚBLICA NO ELECTRONICA	CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA (Portal o Web electrónica)	BENEFICIOS DE APLICAR UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA	PRODUCE PRINCIPALMENTE MEJORAS EN:
I. ELABORACIÓN DE REQUERIMIENTO			
Creación de pliegos de licitación en formato papel y tramitación interna por medio de carpetas y/o expedientes.	Creación de pliegos de licitación en formato papel, y traspaso de su contenido al portal electrónico, adjuntando toda la documentación que vaya generando el proceso.	Permite mayor rapidez y claridad, respecto de saber por medio de un sistema electrónico en qué etapa se encuentra el proceso de compra, y quien lo tiene a su cargo, facilitando el control interno y de la ciudadanía.	EFICIENCIA-TRANSPARENCIA
Planificación de tiempos internos de una licitación no son muy claros para los oferentes.	Los tiempos de cada una de las fases importantes del proceso de compra: publicación, cierre de ofertas, evaluación y adjudicación, y firma de contrato (si existiese esta última), estarán plasmados en un calendario en el formulario digital de la plataforma que será público desde que se publicita la contratación.	Facilita que los oferentes conozcan cuánto demorará exactamente el proceso de compra y cada una de sus partes, pudiendo estos planificarse y monitorear el proceso.	TRANSPARENCIA
Compra de productos/servicios por procedimientos establecidos según la ley de contrataciones.	Mayor facilidad en la compra de productos/servicios por medio de Acuerdos o Convenios Marcos (comprar por mayor).	Aviso de compra a muchos proveedores simultáneamente, facilitando adquirir grandes cantidades de productos/servicios, generando economías de escala, que permitirán finalmente obtener precios y condiciones más ventajosas para los órganos públicos, y como consecuencia, aumentar la probabilidad de entregar un mejor servicio a la ciudadanía.	EFICIENCIA
II. PUBLICACIÓN Y LLAMADO A OFERENTES			
Tiempos entre etapas del proceso de contratación no son muy claros de cumplir y controlar por el organismo público.	Existirá un registro automático de los tiempos y responsables en el sistema informático.	Permite monitorear los plazos de la documentación en una etapa determinada, facilitando el control interno y que se cumpla la normativa y manual de procedimientos institucional. Lo anterior, ayuda además a definir estándares de tiempos para cada etapa y proceso completo. Este registro, facilita la optimización y mejora continua del proceso de compra.	EFICIENCIA
Proceso de contratación realizado al interior de la institución, y publicado parcialmente en diarios y variadas plataformas web.	Proceso publicado íntegramente en una o varias plataformas web (incluye todo el proceso de adjudicación y evaluación).	Posibilita que se puedan visualizar todas y cada una de sus partes o etapas, pudiendo observar y descargar la documentación que conlleva este proceso. Esto debe ser público y sin restricciones.	TRANSPARENCIA
Llamado a participar y posteriormente recepción de ofertas por medio de documentos en papel.	Llamado a participar y posteriormente recepción de ofertas por medio de la plataforma electrónica habilitada para ello.	Permite reducir tiempos, muestra todo el contenido del llamado público, y aumenta la cantidad de oferentes que quieran participar del proceso.	EFICIENCIA-EFICACIA-TRANSPARENCIA
Contacto con oferentes por medios o caminos variados e informales.	Contacto con proveedores sólo por medio del portal electrónico habilitado.	Mejora la comunicación con los proveedores existiendo sólo un canal de comunicación que deberá ser conocido por todos, quedando registro de las consultas realizadas.	TRANSPARENCIA

III. EVALUACIÓN Y ADJUDICACIÓN			
Evaluaciones y adjudicaciones establecidas en Actas y Resoluciones que no son publicadas con claridad o muy tardes.	Actas y Resoluciones de evaluación y adjudicación simples y detalladas, publicadas oportunamente.	Mejora notablemente la credibilidad de los oferentes en el sistema de contratación, incentivando a que postulen posteriormente a otros llamados públicos. La propia transparencia de estas publicaciones va haciendo que se vayan mejorando los formatos y contenido de la información.	TRANSPARENCIA
Registro interno de documentación de proveedores en hoja Excel o similar.	Existencia de un sistema informático (web) que permite registrar y acreditar antecedentes, historial de contratación e idoneidad técnica y financiera, así también como causales de inhabilidad de todos quienes desean contratar con el Estado. Es ideal que este sistema exista a nivel nacional y sea administrado por un órgano autónomo.	Posibilitará que habiendo sólo un registro, los proveedores ya no presenten sus papeles cada vez que participan en un proceso de contratación, sino que ahora los órganos públicos los descarguen de este sitio web cuantas veces quieran, el cual debe estar permanentemente actualizado. Se debe validar al proveedor antes de cualquier contratación, revisando que esté habilitado (apto para contratarlo). Como buena práctica: si un oferente es adjudicado y en ese momento está inhabilitado para contratarlo, se le podrá otorgar un breve periodo de tiempo para que regularice su situación (situación antes establecida en los pliegos de contratación). Si no lo hace o no puede habilitarse, se podrá adjudicar al siguiente oferente según puntaje obtenido en la evaluación.	EFICIENCIA
IV. CELEBRACIÓN DE CONTRATOS			
Modificaciones al proceso de contratación en curso, y modificaciones de contratos en ejecución muchas veces escasamente publicadas y comunicadas a los oferentes.	Modificaciones al proceso de contratación en curso y a los contratos, siempre deberán ser adjuntadas a la plataforma electrónica en los tiempos definidos por la normativa, los cuales no deberían sobrepasar las 24 horas desde su firma según las buenas prácticas.	Proporciona claridad ante los oferentes, respecto de los posibles cambios que tenga la contratación en curso, y la posibilidad de impugnarla si lo encuentran necesario.	TRANSPARENCIA
Consultas, reclamos y sugerencias de los interesados por medio de email, teléfono o solicitud en papel.	Creación de sistema web de consultas, reclamos y sugerencias.	Facilita que cualquier oferente pueda ingresar su solicitud por medio de la web, estableciendo ésta última un tiempo definido para su respuesta y seguimiento del caso. Esto permitirá tener una base de datos con las incidencias comunes de los procesos de contratación, pudiendo analizar la información recopilada y con ello ir mejorando el sistema de compras actual.	EFICIENCIA- TRANSPARENCIA
Documentos anexos y todo tipo de requerimiento de documentación del proceso de compra son fotocopiados y entregados al proveedor cuando este los necesita.	Todo tipo de documento que haya sido generado en el proceso de compra debiese estar adjunto digitalmente a la contratación en la web.	Esto permite que no se esté gastando tiempo y otros recursos en copiar y entregar documentación a los interesados cuando lo solicitan, quienes directamente pueden descargar todo desde el portal electrónico.	EFICIENCIA- TRANSPARENCIA
V. CONTROL INTERNO			
Información disponible para el control interno y evaluación de los procesos de contratación difusa, costosa y lenta en conseguir.	Información oportuna siempre disponible, no sólo para la institución, sino también para otros organismos públicos de control y todo público interesado.	Posibilita que todas las contrataciones realizadas estén online por medio de la plataforma, accediendo a sus registros de forma rápida, sin necesidad de autorizaciones y sin mayores trámites. Interesante es mencionar que al existir este sistema abierto y público, los organismos de control de los diferentes Gobiernos libremente pueden hacer seguimiento de cómo se están comportando las instituciones en su rol comprador, pudiendo confeccionar instrucciones, informativos o hasta planes de acción para quienes no están realizando una buena gestión o están incumpliendo la Ley de Contrataciones vigente (un ejemplo de lo mencionado se está aplicando hace varios años en Chile. Ver: www.chilecompra.cl).	TRANSPARENCIA- CONTROL

Cuadro nº 1. Fuente: Elaboración propia.

El entender qué utilidad en específico nos genera este cambio, nos ayuda a disminuir el temor e incertidumbre en nuestro accionar público, disponiéndonos de forma más abierta y menos resistente a este nuevo proceso.

La resistencia al cambio es algo normal y propio del ser humano. El gran problema de todos los cambios es que la gente no está convencida de que los cambios son necesarios, e incluso las personas que más se resisten al cambio son quienes más lo necesitan. Entonces lo problemático de un cambio es el convencer a la gente de que es necesario. Las autoridades y jefaturas deben confiar en sus funcionarios, y también deben compartir los objetivos y metas deseadas para lograr el cambio que se quiere alcanzar. Se debe “comunicar efectivamente” el cambio que se requiere.

Para superar esta resistencia debemos sensibilizar, educar y difundir correctamente lo que está pasando, hacer participar a todos los involucrados, siendo lo más transparente posible en mostrar cómo va el proceso, sus problemas y éxitos que vaya teniendo. Algunos de los principales motivos de la resistencia al cambio son por ejemplo:



Fuente: Rosas, op, cit.

La breve descripción anterior sobre el cambio y algunos de sus elementos, nos permiten darnos cuenta que este nuevo estado se produce inevitablemente en todas las organizaciones y personas, que no podemos eludir, pero si entenderlo para encararlo con eficiencia. La contratación pública electrónica llega a nuestro presente y debemos informarnos sobre ella para saber cómo aplicarla. No podemos seguir esperando a que la Ley u otra normativa nos obligue a cambiar, hay cosas que podemos hacer nosotros mismos. Podemos tener miedo sobre lo que vendrá, pero eso no nos impide exigir mayor comunicación sobre qué elementos y escenarios en específico se cambiarán, y cómo esto nos afectará. Varios países ya han cambiado a esta nueva forma de contratación, ahora seguimos nosotros.

En la contratación pública electrónica es cuestión clave que el entorno sea susceptible de aprovecharla para que esta modalidad se instale con éxito en la administración, en particular:

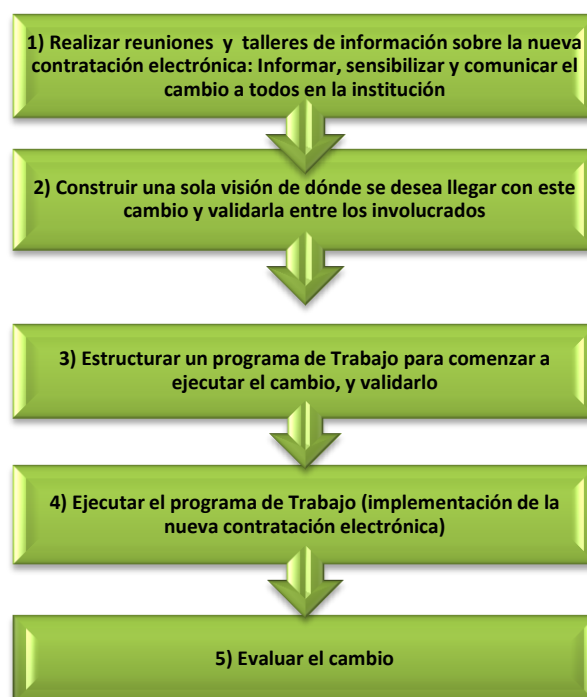
- Ofreciendo incentivos adecuados a los funcionarios, por ejemplo, un compromiso desde los niveles políticos, salarios suficientes, etc.;
- Minimizando al tiempo las barreras al uso del sistema, por ejemplo, a través de un entorno legal estable, de la capacitación de los funcionarios y de una adaptación progresiva de la administración (INAP, 2009).

Los cambios siempre han ocurrido y seguirán sucediendo. Las crisis económicas, humanitarias y de confianza no sólo en los gobiernos, sino entre sociedades y personas han generado cambios tan rápidos, que se hace cada vez más difícil seguir esta nueva velocidad impuesta por los nuevos escenarios. Por lo anterior, necesitamos de una Administración flexible y convencida, que los cambios son un proceso normal que hay que enfrentar con comunicación y planificación.

La primera gran barrera para que podamos cambiar siempre seremos nosotros mismos. Si superamos este muro tendremos mucho avanzado. No podremos lograr un cambio exitoso en nuestra contratación sin liderazgo, información, comunicación, sensibilización, formación y participación. La nueva contratación pública electrónica debe ocuparse de tales elementos. Debemos superar las diferencias y cambiar, apuntando todos a una misma dirección. Necesitamos cambiar el interés particular por el general, al igual que todas las conductas que contravengan los principios de la contratación pública. La crisis de legitimidad y confianza en los gobiernos actuales es un hecho que no se podrá

cambiar sin un gran esfuerzo y exigencia de todos, además de un cambio de valores, donde la buena ética pública debería jugar un papel fundamental. Debemos cambiar sin exigir primero que lo hagan los otros; sino comenzar con nuestro ejemplo. Sino no meditamos y realizamos acciones concretas sobre lo mencionado, asistiremos a los típicos cambios apresurados, los cuales se hacen de un día a otro, y luego se espera que los buenos resultados también lo sean en ese mismo plazo.

En resumen, podríamos sintetizar los pasos generales que podemos aplicar en nuestra institución para comenzar con este proceso de cambio, y así, estar mejor preparados para cuando tengamos que hacerlo:



La aplicación de estas cinco etapas generales nos llevarán a que el proceso de pasar a esta contratación electrónica no sea tan difícil, resistente y largo, pudiendo enfrentar los problemas que se susciten entre todos, y no sólo por quienes lideran esta tarea. Al final, no

podremos aventurarnos a decir que ejecutando los pasos anteriores tendremos un cambio totalmente eficiente y efectivo, sin embargo, sí nos arriesgaremos a indicar que sea como se desarrolle el proceso en cuestión, este tendrá el apoyo y propuestas de solución de todas las partes, lo cual, sí que será un gran cambio.

Muchos podrán pensar que no es necesario planificarse ante un cambio como la nueva contratación, y es mejor y más fácil sólo esperar a que esta llegue y se imponga para ser al otro día ejecutada. La verdad en estricto rigor si fuese así, es muy probable que el sistema funcione y los funcionarios públicos la apliquen; pero el que funcione exitosamente, generando menos problemáticas y costes, aplicándose desde un comienzo con mayor eficiencia y eficacia, depende en gran medida de cuan preparados y planificados estemos para este cambio. No nos dejemos llevar por cómo se han hecho las cosas antes, hagámoslas ahora mejor, pensando que no estamos comprando para nosotros, sino para toda la ciudadanía. Los tiempos han cambiado, y las demandas y exigencias en el uso de los recursos públicos también, por ello, no podemos seguir inventando nuestro actuar y esperar que las cosas ocurran, dejando que éstas estén sobre nosotros para hacer algo con los grandes costes de improvisación que esto significa para todos. En definitiva, debemos reflexionar, planificar y actuar; y no sólo actuar.

BIBLIOGRAFÍA

- IESE, Universidad de Navarra, 2013, “Contratación Electrónica en el Sector Público Español”,

<http://www.iese.edu/research/pdfs/estudio-302.pdf>. Pág. 50.

- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2009, “La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. Pág.73.
- Luis Rosas Asenjo, 2011, “curso gestión del cambio: ¿Por qué cambiar?”. Universidad Alberto Hurtado, Chile. PPT.14 y 32.
- Nathan Munn, 2014, “Looking Forward to Change: Change Management in Procurement”.
<http://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles?page=2#sthash.iHC18ksl.dpufhttp://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles/Change-Management-in-Procurement.jsp>
- PricewaterhouseCoopers (PWC), 2012, “Informe: ¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Cómo afrontar el reto del cambio del sector público”.
<https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf>.
- Victor Almonacid, 2015, “I Jornadas Nacionales de Transparencia y Modelos de Gobierno Abierto”. Ajuntament de Vila-real, España.