



DIÁLOGOS SETORIAIS **UNIÃO EUROPEIA**
BRASIL

PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA - BRASIL

RELATÓRIO FINAL

**CENTRALES DE SERVICIOS Y CENTRALES DE
COMPRA EN PERSPECTIVA COMPARADA**

Salvador Parrado 28 Septiembre 2012



União Europeia



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL

Ministério do Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAIS RICO E PAIS SEM POBREZA

CONTATOS

Direção Nacional do Projeto

+ 55 61 2020.4906/4928/5082/4134

contato@dialogossetoriais.org

www.dialogossetoriais.org

Sumario

RESUMEN EJECUTIVO.....	5
Sobre las centrales de servicio.....	5
Sobre las centrales de compra.....	8
INTRODUCCIÓN.....	10
Los servicios operativos y las centrales de servicio	10
Países seleccionados y su contexto institucional.....	11
PARTE 1 CENTRALES DE SERVICIO	12
Dinamarca	12
Contexto.....	12
Razones y obligatoriedad para transferir servicios.....	13
Servicios transferidos.....	13
Respuesta a las preguntas clave	16
Suecia	17
Contexto.....	17
La centralización en las centrales de servicios y el personal excedente	18
La central de servicios de los ministerios.....	19
La central de servicios de las agencias.....	22
Las centrales ‘internas’ de servicios y su nueva orientación ‘externa’	24
Respuesta a las preguntas clave	25
Reino Unido	26
Contexto.....	26
Orígenes y evolución de las centrales de servicios compartidos.....	27
Respuesta a las preguntas clave	34
PARTE 2 CENTRALES DE COMPRA.....	37
Introducción.....	37
Chile.....	37
Contexto.....	37
El entramado institucional del sistema de compras.....	39
El funcionamiento del sistema de compras.....	41
Microempresas, pequeñas y medianas empresas.....	44
Beneficios del sistema.....	45
En conclusión	47
Estados Unidos.....	47

Contexto.....	47
La Administración General de Servicios.....	48
La central de compras.....	50
Funcionamiento del sistema.....	54
Financiación del FAS.....	55
La política sobre las pequeñas y medianas empresas	58
Beneficios del sistema.....	59
En conclusión	59
Referencias bibliográficas	60
Anexo – Tabla de servicios compartidos en los países de la OECD	62

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta un estudio comparativo de la implantación de centrales de servicios operativos o auxiliares y de centrales de compras en varios países. Este informe trata sobre los servicios compartidos en la Administración pública dentro del Proyecto nº DCI-ALA/2006-698 “Apoio aos Diálogos Setoriais UE – Brasil”. Debido a la naturaleza de la actividad analizada, se ha decidido separar en dos apartados las centrales de servicios auxiliares de las centrales de compras de bienes y servicios públicos.

Se han empleado varios criterios para la selección de los países objeto de comparación. Se han elegido Suecia, Dinamarca y el Reino Unido para el análisis de las centrales de servicio en la primera parte por varias razones: a) tienen experiencia con centrales de servicios desde hace algunos años; b) poseen políticas diferentes sobre cómo implantar una central de servicios; c) existen informes independientes de organizaciones internacionales o nacionales sobre el rendimiento y los resultados obtenidos por estas centrales de servicios. Para la segunda parte del informe (Central de Compras), se han seleccionado Chile y Estados Unidos debido a la proximidad geográfica e institucional de estos países con respecto de Brasil. Adicionalmente, ambas experiencias son interesantes porque su central de compras divide todo el territorio nacional en varias áreas regionales, algo que puede interesar al gobierno brasileño en el futuro.

Según la OECD, las centrales de servicios compartidos se definen como unidades gubernamentales que prestan servicios de apoyo a más de un ministerio (incluyendo sus agencias) **o a más de un sector del gobierno** (gobierno central, las unidades gestoras de la seguridad social, los gobiernos territoriales). Una central de servicios puede también atender a varias instituciones de un mismo ministerio (escuelas, universidades, hospitales o prisiones). Éstas son centrales “internas” de servicios.

Se proponen normalmente cuatro objetivos para compartir servicios auxiliares:

- Ahorrar en los gastos operativos constituye el principal objetivo
- Atraer buenos empleados a una central de servicios, que tiene más perspectiva de desarrollo profesional que los servicios auxiliares de una única agencia.
- Establecer procedimientos estándares comunes para procesos operativos específicos.
- **Y en el caso de las centrales de compra,** ahorrar costes (principal objetivo) e influir el mercado de la adquisición de bienes y servicios.

Sobre las centrales de servicio

Existen dos estrategias para centralizar la gestión de los servicios operativos. Por un lado, en países como Dinamarca, se ha obligado a ministerios y agencias a transferir la gestión de los servicios operativos a una central de servicios. Por otro lado, en países como Suecia y el Reino Unido, se han ofrecido incentivos (recortes temporales o permanentes del presupuesto operativo) para que los centros gestores transfieran la gestión de sus tareas operativas a las centrales de servicio.

Dinamarca

De los países analizados, la OECD (2011) considera a Dinamarca como ejemplo a seguir debido a la intensidad y el alcance de la política de compartir servicios. La OECD atribuye el éxito de las centrales de servicios a la obligatoriedad de su uso por parte de ministerios y agencias. El gobierno se ha ayudado de incentivos financieros para apoyar esta obligatoriedad. Para ello, se han realizado recortes a la productividad automática o se han establecido objetivos específicos de ahorro para los servicios de apoyo.

En Dinamarca, el gobierno ha ofrecido numerosas razones para implantar las centrales de servicios pero la razón más importante ha sido la de aumentar la eficiencia del gasto

público. Con las centrales de servicio, Dinamarca ha mejorado la eficiencia del gasto público mediante una reducción de costes operativos. Hasta la fecha, se han producido unos ahorros de unos 81 millones de euros en la última década. Tres años después de que se iniciara el proyecto, se consiguió una reducción del 36 por ciento en los costes de administrar los salarios y la contabilidad de los ministerios.

Prácticamente todos los servicios auxiliares han sido compartidos de una manera o de otra en Dinamarca: Recursos humanos y organización, auditoría interna, compras, presupuesto financiero, contabilidad financiera, oficinas, bienes raíces, instalaciones (equipo de oficina, reprografía, parque de automóviles, servicio de comedor, seguridad), información y TICs.

Suecia

En Suecia, las agencias ejecutiva gozan de independencia considerable y, en muchos casos, una misma agencia puede tener relaciones de dependencia/intercambio con más de un ministerio. Se espera que las agencias gubernamentales suecas elijan la forma más racional y rentable de manejar sus asuntos, y pueden gestionar libremente sus tareas operativas. Es común que las agencias gubernamentales dependan de proveedores externos de servicios, normalmente empresas privadas, para sus servicios operativos.

Al igual que en Dinamarca, la razón principal para establecer las centrales de servicio en Suecia es hacer más eficiente el gasto público. En la época de crisis de los años noventa se redujo el presupuesto de gastos operativos en un 10 por ciento y esto obligó a muchas organizaciones a ahorrar, subcontratando los servicios operativos con una empresa privada o transfiriendo la gestión a una central de servicios.

La implantación de las centrales de servicio en Suecia ha seguido tres caminos. En primer lugar, una central de servicios se centra en los ministerios. En cierto modo, esta transición ha sido relativamente fácil porque los ministerios son pequeños y ya forman parte de una entidad única (las Oficinas Gubernamentales). En segundo lugar, se ha creado otra central de servicios para las agencias. Aquí el camino es más difícil dado que las agencias tienen autonomía para contratar la gestión de los servicios operativos con quien quieran. En este caso, la central de servicios debe demostrar realmente que prestan el servicio mejor que la competencia (que puede provenir del sector privado). Finalmente, se han producido centrales de servicios internas para grandes organizaciones nacionales que tienen delegaciones territoriales como la Agencia Sueca de Administración Tributaria, la Seguridad Social y la Policía.

Los servicios transferidos se financian mediante una combinación de tasas fijas y variables. En la financiación no se persigue que las centrales de servicio obtengan ganancias sino que se recuperen los costes. En las centrales "internas" de servicio, hay dos modalidades de pago. En la Agencia Tributaria se emplean los créditos presupuestarios. En las fuerzas de seguridad del Estado se carga una tasa a los usuarios internos (por ejemplo, las comisarías de policía).

Según la OECD (2011), se extraen dos conclusiones sobre el sistema sueco. Por un lado, el número de agencias compradoras de los servicios de una central es aún pequeño. Esto se puede deber a que los precios ofrecidos por las centrales no sean competitivos con el sector privado, con quien compiten. Por otro lado, según las proyecciones hay una reducción potencial de costos anuales, si las 133 agencias medianas y más grandes usan la central de servicios. Para conocer este potencial de ahorro debe esperarse a 2015.

Cada central sueca ofrece unos servicios distintos. La Oficina de Asuntos Administrativos ofrece los servicios de oficina, biblioteca, de archivo, de registro, las tecnologías de la información y las comunicaciones y la administración de la nómina. La ASJFA (Agencia de Servicios Jurídicos, Financieros y Administrativos) ofrece servicios de gestión financiera (facturas, la nómina), otros servicios de contabilidad, cobro de deuda y gestión de seguros. En las centrales de servicios de la

Agencia de Administración Tributaria, la Seguridad Social y la Policía se han concentrado las tareas financieras y de recursos humanos.

Reino Unido

En el Reino Unido se han manejado dos razones fundamentales para impulsar las centrales de servicios: aumentar la eficiencia del gasto público, especialmente de los gastos operativos, y estandarizar los procesos comunes a distintos departamentos y agencias. La eficiencia del gasto público ha sido la razón más importante.

La implantación de centrales de servicio en el Reino Unido ha sido voluntaria, no obligatoria. Según NAO (National Accounting Office) (2012), el modelo colaborativo y voluntario del *Cabinet Office* en relación a las centrales de servicio ha hecho que el impacto de esta estrategia sea más bien limitado.

Los incentivos difieren en las distintas centrales de servicios.

- En el Departamento de Prisiones, no hay incentivos. Los centros penitenciarios tienen que comprar los servicios a la central de forma obligatoria.
- En el Departamento de Salud, las organizaciones sanitarias clientes se les garantiza una reducción del 20 por ciento de los gastos operativos además de una reducción adicional de un 2 por ciento anual.
- En el resto de los departamentos, las organizaciones clientes tienen un incentivo inespecífico de ahorro cuando compran los servicios de la central

Los Departamentos “vendedores” no tienen incentivos para ofrecer servicios compartidos. Dado que estos departamentos no pueden obtener ganancias al vender estos servicios operativos, no tienen, en principio, ningún interés en “adquirir” nuevos clientes. Adicionalmente, los departamentos “vendedores” tenían que correr con los gastos de inversión iniciales para establecer las centrales de servicios y esto no era siempre compensado con los adecuados créditos presupuestarios (NAO 2012). En cambio, los departamentos “compradores” podían obtener ganancias gracias a los ahorros que conseguían mediante la compra de servicios a la central. Este problema se subsanó posteriormente, aunque los departamentos “vendedores” sólo podían cobrar el coste de los servicios (sin obtener ganancias). Las ganancias parecen estar vinculadas a las economías de escala alcanzadas.

La financiación de los servicios de la central de servicios en el Reino Unido difiere entre organizaciones:

- En el Departamento de Prisiones, los servicios se financian con los créditos presupuestarios que le corresponde a los centros penitenciarios para financiar los costes operativos. Estos créditos son detraídos de los centros y asignados a la central de servicios.
- En el Departamento de Salud así como en las demás centrales, los servicios prestados son cobrados a las organizaciones clientes, pero el “precio” de estos servicios sólo pueden cubrir los costes. La central de servicios no puede obtener beneficios financieros por esta gestión.

Los principales servicios operativos que se gestionan en estas centrales son los servicios de recursos humanos, financieros, de contabilidad y de adquisiciones.

Por un lado, no se sabe muy bien si después de la implantación de las centrales de servicio se ha mejorado la eficiencia del gasto público del sistema por varias razones. A) No ha existido una medición adecuada de los ahorros conseguidos; B) Cuando ha habido esa medición, no se han recuperado siempre los costes iniciales de implantación de las centrales de servicio

Los ahorros previstos en la central de servicios del Departamento de Salud tampoco se materializaron al principio como se esperaba (NAO 2007). La empresa conjunta del Ministerio de Salud y Xansa PLC (Public Limited Company) vendía servicios financieros, contables y de

adquisiciones a 89 organizaciones del sistema de salud (de las 416 organizaciones potenciales a las que podía vender dichos servicios). Según los cálculos realizados, necesitaban aún 22 organizaciones-clientes más para poder cubrir gastos y 180 organizaciones más para poder materializar el ahorro de 250 millones de libras esterlinas que se pronosticaba en 2008 para 2014-15.

En una evaluación de 2007, los resultados en el Departamento de Prisiones eran ambivalentes (NAO 2007). Por un lado, aumentaron los costes debido a que se infraestimaron los costes tecnológicos y otros costes de una fusión de última hora entre la impartición y la gestión de la formación. Por otro lado, se produjeron ahorros sustanciales en adquisiciones. Adicionalmente, se comenzaron a experimentar ahorros en personal pues se había planeado la reducción de 1100 puestos de trabajo con la transferencia de los servicios operativos a una central de servicios.

Finalmente, no se ha producido la estandarización de procesos como se esperaba en algunos casos. Dado que las organizaciones clientes piden que se adapte el proceso a sus peculiaridades, al final no siempre se ha conseguido que todos los clientes de las centrales de servicios se gestionen por los mismos procesos.

Sobre las centrales de compra

Estas centrales normalmente “centralizan” las negociaciones sobre los productos y servicios que la Administración compra. Aunque existen diversos instrumentos para intermediar entre agencias públicas compradoras y empresas privadas vendedoras, muchos productos se adquieren por convenios marco. Las centrales de compra no se encargan de gestionar la compra en sí, ni siquiera en Dinamarca donde la centralización de la gestión de los servicios operativos es obligatoria.

Chile

En los últimos diez años ha habido una considerable transformación del sistema de adquisiciones en Chile con los siguientes resultados:

- En 2003 se creó una agencia de intermediación entre compradores y proveedores: la Dirección de Compras y Contratación Pública.
- Esta agencia ha ido concentrando la compra de bienes y servicios de varios sectores de forma paulatina y ha articulado un sistema en torno a un Tribunal de Compras que le permite vigilar la integridad del proceso.
- Las compras han aumentado cada año, pero el volumen de negocio (medido en porcentaje del PIB) se aleja de otros países de la OCDE.
- Aunque las empresas grandes acaparan un mayor porcentaje del negocio, diversas políticas del gobierno chileno han servido para formalizar algunas Mipymes (Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas) y aumentar su participación en las compras públicas.
- La formalización de las Mipymes se ha conseguido gracias al portal de proveedores, cuyo registro y certificación sirven además para que las empresas ahorren trámites en sus relaciones con el Estado.
- Otro apoyo importante a las Mipymes se ha basado en la creación de instrumentos financieros especiales para ellas.
- El Estado también ha conseguido documentar algunos ahorros con el sistema centralizado de compras públicas: ahorros administrativos de un 0,38 por ciento del volumen de negocios y ahorros en los precios de un 2,65 por ciento en 2007.
- Estos ahorros forman parte de las metas fijadas por la Dirección de Presupuestos del Estado (DIPRES), perteneciente al Ministerio de Hacienda.

- Finalmente, la valoración de compradores y vendedores del sistema centralizado de compras es positiva en general, aunque las empresas vendedoras pequeñas y medianas tienen más dudas acerca de la transparencia del proceso.

Estados Unidos

A diferencia de otros países, la central de servicios de Estados Unidos (la GSA) ya tiene más de cinco décadas de vida. Por tanto, las razones de su establecimiento son ligeramente diferentes a las de otros países. En principio, la GSA se creó para aliviar el trabajo burocrático de las demás agencias federales, que se podían concentrar así en su negocio principal. Hay varios servicios afectados, pero los más importantes son los de gestión de edificios, los de compras de bienes y servicios y los vinculados al gobierno electrónico. No obstante, como cualquier organización de este tipo, ha crecido considerablemente en las últimas décadas y se ha nutrido de los servicios más diversos.

El principal beneficio de esta dilatada tradición es que desde hace varias décadas se tiene una política relativamente consistente con respecto a muchos servicios operativos. De esta forma, todas las políticas transversales que afectan a los servicios operativos se tratan por una única organización. Por ejemplo, todo lo referido a la sostenibilidad o a prestar especial atención a la pequeña y mediana empresa es una tarea especialmente encomendada a la GSA.

La mayoría de los servicios que presta la GSA son obligatorios para las agencias y los ministerios federales. En general, estos servicios se prestan a cambio de una tasa pagada por las organizaciones públicas compradoras. Existe un detallado esquema de tasas que se revisan anualmente y que varían en función de los bienes o servicios que se proporcionan.

Siguiendo la tendencia de otros países, en Estados Unidos se han centralizado las compras de servicios y productos tecnológicos y no tecnológicos en el Federal Acquisition Service – Servicio Federal de Adquisiciones (FAS), dependiente de la GSA. El sistema posee las siguientes características:

- El FAS funciona como intermediario entre compradores y vendedores y se encarga de un 10 por ciento de todas las compras públicas, pues hay otras organizaciones que se encargan también de compras públicas a nivel federal.
- En principio, es una central de compras para las autoridades federales, aunque hay circunstancias en las que los estados y las corporaciones locales también pueden emplear la central de compras.
- Hay diversos instrumentos para comprar bienes y servicios públicos, pero el instrumento principal son los convenios marco, que cubren más de 200 millones de productos. El proceso de adhesión a un convenio es largo y complejo para la GSA y para las empresas, pero da estabilidad al sistema de compras.
- A diferencia de la central de compras chilena, el FAS se financia mediante el cobro de una tasa a las agencias compradoras. El porcentaje de la tasa varía en función del tipo de servicios. Por ejemplo, en los convenios marco existe un porcentaje de 0,75 por ciento sobre el monto total del contrato.
- El FAS puede obtener reservas con el cobro de la tasa. Estas reservas se pueden emplear para financiar gastos operativos.
- Este sistema necesita de una continua vigilancia independiente para equilibrar las ganancias de la GSA frente a las ganancias en eficiencia del resto del sistema.
- Este papel de juez independiente es desempeñado por la GAO (General Audit Office), que se encarga de comprobar si el FAS obtiene ahorros en los precios de los productos.
- Diversos informes de la GAO muestran que se consiguen menos ahorros de los que se podrían si se hicieran más auditorías previas y posteriores a la adjudicación de los convenios marco a los proveedores.

INTRODUCCIÓN

1. Este informe presenta un estudio comparativo de la implantación de centrales de servicios (operativos o auxiliares) en varios países. Este informe trata sobre los servicios compartidos en la Administración pública dentro de el Proyecto nº DCI-ALA/2006-698 “Apoio aos Diálogos Setoriais UE – Brasil”. En la introducción del informe se define qué se entiende por servicio operativo, cuáles son los tipos diferentes de centrales de servicio y los beneficios esperados con su implantación. El informe se ha dividido en dos partes. En la primera parte se han analizado las centrales que atienden servicios auxiliares de todo tipo (contabilidad, financieros, recursos humanos) de Dinamarca, Suecia y el Reino Unido. En la segunda parte se analizan las características de las centrales de compra de Chile y Estados Unidos.

Los servicios operativos y las centrales de servicio

2. Los servicios operativos apoyan la labor fundamental del gobierno. Estos servicios pueden ser prestados bien por unidades internas de la organización, bien por otras unidades ajenas a la organización. Este informe se centra preferentemente en la gestión de servicios operativos por unidades ajenas a la organización que los necesita. Esto suele ocurrir cuando una central de servicios presta servicios a varias agencias y ministerios.

3. Las centrales de servicios compartidos se definen como unidades del gobierno que prestan servicios de apoyo a más de un ministerio (incluyendo sus agencias) o más de un sector (gobierno central, unidades gestoras de la seguridad social, gobiernos territoriales)(OECD 2012). Varios países de la OECD tienen centrales de servicios para una o varias tareas operativas: Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y Suecia. Algunos de estos países han formado un grupo de trabajo en el seno de la OECD para estudiar distintas propuestas que aumenten la eficiencia de los recursos públicos (la iniciativa se denomina “Value for money”). Las centrales de servicios constituyen un elemento de este programa en busca de la eficiencia (véase una tabla comparada de estas centrales de servicios en el Anexo a este informe).

4. La variedad de tareas llevadas a cabo en las centrales de servicio es considerable. Los ejemplos más comunes en los países de la OECD son los siguientes: recursos financieros (servicios de contabilidad y de pago), recursos humanos (pago de salarios y de pensiones, contrataciones de personal, capacitación y formación de empleados públicos, evaluación del desempeño, planificación de la carrera profesional del empleado público, y la gestión de los directivos de la función pública), las tecnologías de la información y las comunicaciones (el desarrollo conceptual del gobierno electrónico, gestión de la intranet, la gestión del portal gubernamental), la gestión de edificios y de las instalaciones (compra y alquiler), servicios de comedor, la seguridad de edificios, automóviles oficiales, la limpieza, la impresión y los servicios telefónicos) y, finalmente, compras y adquisiciones de todo tipo de bienes y servicios.

5. La central de compras y adquisiciones parece tener una relevancia y un impacto mayor que la central de servicios auxiliares. Por ello, en este informe se ha diferenciado la central de compras (véase la segunda parte) de las demás centrales de servicios (recursos humanos, financieros, contabilidad, edificios públicos...) que se tratan en la primera parte.

6. Normalmente, estos servicios auxiliares se caracterizan por poseer un capítulo separado en el presupuesto. Con esta separación presupuestaria se intenta evitar que se desvíen fondos de un programa público centrado en una tarea fundamental del gobierno (por ejemplo, construir una carretera) para gastos operativos (por ejemplo, la gestión de la nómina de los empleados o inversiones en tecnologías de la información). De esta forma, los recortes de gastos operativos pueden constituir un incentivo para que se transfieran estas tareas a las centrales de servicios.

7. En la mayoría de los países existe una u otra tarea operativa centralizada en un ministerio o en una agencia. Por tanto, la idea de la central de servicios no es en realidad nueva. Lo novedoso consiste en el interés creciente en centralizar la gestión de más servicios operativos.

8. Los objetivos aducidos para compartir las tareas operativas son básicamente cuatro, aunque prima la obtención de ahorro en los costes operativos

- Eficiencia en el gasto público con la consecución de ahorro en los gastos operativos. Por ejemplo, el sector privado ha ahorrado por lo general más del 20 por ciento de los costes operativos, con un retorno de la inversión en menos de cinco años.
- Capacidad de atraer buenos empleados a una central de servicios porque se amplían las perspectivas de carrera profesional. En líneas generales, las perspectivas profesionales de los puestos de gestión de las actividades operativas son poco atractivas; sin embargo, al aumentarse el número de empleados de las centrales de servicios, la atracción de estos puestos de trabajo se aumentan en varios sentidos: a) se aumenta la carrera profesional, al haber más puestos dispuestos verticalmente; b) estas centrales requieren de aplicaciones informáticas especializadas que precisan ciertos tipos de conocimientos; c) se aumenta la necesidad de mejorar la gestión de las relaciones con los clientes, que también supone un atractivo.
- Capacidad de influir el mercado en la adquisición de bienes y servicios, al poder negociar mejor los precios de los bienes adquiridos.
- Establecer procedimientos estándares comunes para procesos operativos específicos. Esta cuestión es muy relevante dado que la mayoría de las organizaciones desarrollan procesos diferentes para los mismos servicios, que se rigen por la misma legislación.

9. Ante tal cantidad de beneficios teóricos de los servicios compartidos, caben realizarse varias preguntas: a) ¿Por qué se establecieron las centrales de servicios compartidos en determinados países?; b) ¿Cuáles son los beneficios que se han producido en los países que han implantado centrales de servicios?; c) ¿Qué estrategia se ha seguido para cambiar la forma de gestionar estos servicios operativos (estrategia voluntaria/ obligatoria, tipos de incentivos, forma de financiar los servicios...?); d) ¿Cuáles son los servicios afectados?

10. El éxito en la creación de las centrales de servicios compartidos depende considerablemente de la voluntad de los centros gestores a transferir la gestión de las tareas operativas (OECD 2010). Por tanto, las estrategias empleadas por el gobierno central para que se compartan estos servicios operativos son de enorme relevancia. Existen dos estrategias básicas. Una estrategia, ejemplificada por Dinamarca, se basa en la obligatoriedad de transferir la gestión de los servicios operativos a una central de servicios. Otra estrategia, ejemplificada por Suecia y el Reino Unido, se basa en la utilización de incentivos para que los centros gestores transfieran la gestión de sus tareas operativas a las centrales de servicio. Estos incentivos suelen ser recortes temporales o permanentes de la productividad, entendida como ratio entre el output alcanzado y el input invertido. Normalmente se pone el énfasis en recortar los inputs, de forma que para alcanzar el mismo output, los organismos públicos tengan cierta presión para obtener una mayor eficiencia de gestión. Estos recortes (de inputs) pueden dirigirse a todo el presupuesto o a los gastos operativos (de los servicios de apoyo) para que se alcance el mismo nivel de output.

Países seleccionados y su contexto institucional

11. Para la primera parte del informe (Central de Servicios), se han elegido tres países siguiendo los requisitos de los Términos de Referencia. Se han elegido a Suecia, Dinamarca y el Reino Unido por varias razones: a) tienen experiencia con centrales de servicios desde hace algunos años; b) poseen políticas diferentes sobre cómo implantar una central de servicios; c) existen informes independientes de organizaciones internacionales o nacionales sobre el rendimiento y los resultados obtenidos por estas centrales de servicios.

12. Para la segunda parte del informe (Central de Compras), se ha seleccionado Chile y Estados Unidos. Estos dos países ofrecen experiencias interesantes para el proyecto brasileño, debido a su proximidad geográfica y las características institucionales de ambos sistemas. Adicionalmente, ambas experiencias son interesantes porque su central de compras divide todo el territorio en varias áreas regionales, algo que puede interesar al gobierno brasileño en el futuro.

13. El contexto institucional del poder ejecutivo de los países analizados tiene cierta relevancia en la estrategia de establecer centrales de servicio. Dinamarca, Suecia y Reino Unido tienen un sector público dividido entre un núcleo de ministerios (con relativo escaso empleo público) y un conjunto de agencias ejecutivas independientes o semi-independientes con mayor empleo público. En los ministerios se realizan principalmente tareas de regulación y formulación de políticas públicas y en las agencias se prestan servicios públicos de forma directa a ciudadanos y empresas. Por lo general, las relaciones de interdependencia son algo menos jerárquicas en estos países y esta relación jerárquica se basa menos en el control legal (legalidad de las disposiciones normativas y del gasto público de las agencias) y más en los resultados de gestión. Esto debe ser tenido en cuenta a la hora de entender cómo se han implantado las centrales de servicio en los países analizados.

14. En general, las agencias públicas danesas son similares a las suecas y británicas, en el sentido de que están gobernadas por contratos de gestión (rendimiento). No obstante, la autonomía e independencia de las agencias suecas es mayor que la de los órganos homólogos en los otros dos países para este informe. Las agencias suecas tienen mayor tradición de autonomía, pues algunas de ellas tienen unos doscientos años. Además pueden interactuar con varios ministerios, por lo que no necesariamente tienen un único ministerio “padre”.

15. Los contratos de gestión (rendimiento) desempeñan una labor relevante en la gestión de las agencias, y tiene importancia para entender la financiación de las centrales de servicio. Gracias a esta relación contractual, se puede establecer un modelo de financiación basado en el coste de los servicios que se factura a las agencias “compradoras”. El modelo alternativo consiste en reducir el presupuesto para gastos operativos de las organizaciones “compradoras” de servicios y transferir estos créditos presupuestarios a la nueva central de servicios, parte “vendedora”.

PARTE 1 CENTRALES DE SERVICIO

Dinamarca

Contexto

16. Los ministerios daneses tienen dos modelos de estructura. En algunos ministerios, el Departamento se reserva todas las tareas vinculadas a la formulación de políticas, mientras que la prestación de servicios se concentra en las agencias. En otros departamentos ministeriales, tanto la formulación de políticas como la prestación de servicios se realizan en el ministerio, sin agencias prestadoras de servicios.

17. En Dinamarca, a finales de la década de 1970, había 87 agencias con una amplia autonomía. A partir de principios de los años noventa se intentó reducir el poder de las agencias mediante el establecimiento de una relación contractual. Se establecieron unos contratos “de gestión”, que tienen como objetivo mejorar la eficiencia operativa y separar la política de la gestión cotidiana. Esto permite aumentar el control político sobre las agencias a través de este contrato de gestión basado en resultados. Los contratos no son legalmente vinculantes y duran de dos a cuatro años. Cada año la agencia debe enviar un informe de rendición de cuentas de los resultados obtenidos durante el año al ministerio. No hay sanciones por no cumplir con los

objetivos. En el año 2005, había 59 agencias, de las cuales, 54 tenían contrato de gestión (Biederkrantz / Christensen 2009).

18. La agencia tiene la libertad de manejar sus recursos vinculados a servicios operativos, siempre que cumpla con sus objetivos y con el presupuesto asignado. Los ministros controlan mejor el organismo mediante la negociación de los objetivos y pueden rescindir el contrato de gestión cuando quieran. Una evaluación realizada a finales de los años noventa mostraba que estos contratos eran bastante exitosos conduciendo a una mayor eficiencia del gasto público, gracias a que las agencias se concentran en los objetivos más relevantes.

Razones y obligatoriedad para transferir servicios

19. En Dinamarca hay varias centrales de servicios operativos. La OECD (2011) pone este país como ejemplo debido a la intensidad, la rapidez y el alcance de la política de compartir servicios y atribuye el éxito de las centrales de servicios a la obligatoriedad de su uso por parte de ministerios y agencias. Esta obligatoriedad se ha incentivado con recortes en los presupuestos de gastos operativos.

20. Las razones aducidas para implantar una central de servicios compartidos han sido diversas en Dinamarca:

- Eficiencia del gasto público y la necesidad de reducir costes.
- Liberar recursos destinados a los gastos operativos para aumentar los servicios sustantivos proporcionados por la agencia o el ministerio.
- Mejora de la calidad del servicio ofrecido a los clientes gracias a que se aumentan los conocimientos para prestar el servicio en centrales compartidas.
- Generar un ambiente profesional y competitivo para atraer trabajadores al sector público, frente a la competencia por el reclutamiento del sector privado.
- Aumentar las posibilidades de realizar economías de escala, pues muchos ministerios y agencias son demasiado pequeños como para gestionar servicios operativos con personal propio.
- Estandarizar muchos procesos similares de diferentes ministerios y agencias.
- Obstaculizar las iniciativas individuales de ministerios y agencias para desarrollar sistemas informáticos propios.

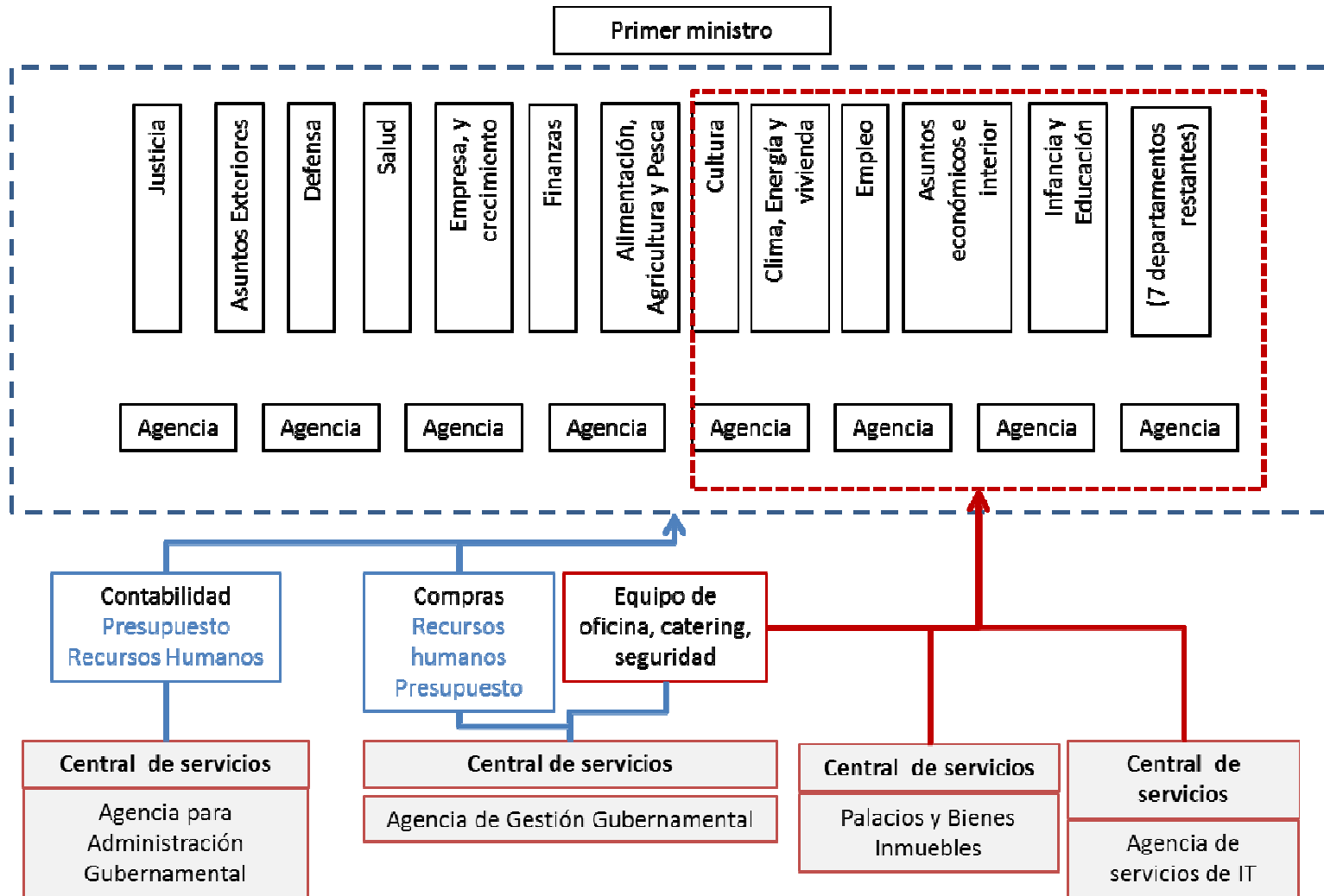
21. De todas estas razones, la necesidad de reducir costes parece haber sido el objetivo principal para crear las centrales de servicios. Cuando se hizo el plan de negocios del proyecto, la Agencia Danesa para la Administración Gubernamental (Danish Agency for Governmental Administration) planificó una reducción de costes de un 44 por ciento en la administración de los salarios y de la contabilidad en la central de servicios compartidos.

22. La reorganización de las tareas operativas de los ministerios y las agencias se realiza, por tanto, por mandato gubernamental. Según este mandato, todos los servicios descentralizados de apoyo de los ministerios y agencias se trasladan a centros de servicios compartidos. Esto puede implicar el movimiento físico de estas unidades de todo el país a Copenhague. La principal razón detrás de esta medida se encuentra en la obtención de ahorros en el capítulo de los gastos operativos.

Servicios transferidos

23. Las centrales de servicios compartidos se concentran principalmente en cuatro agencias del Ministerio de Hacienda: la Agencia Gubernamental de Gestión, la Agencia para la Administración Gubernamental, la Agencia para los Servicios Gubernamentales de TI, y la Agencia de Palacios e Inmuebles (véase el gráfico).

Ilustración 1 Centrales de servicio en Dinamarca (presentación esquemática)



Se aplica a unos ministerios y agencias, pero no necesariamente a esos ministerios del gráfico

24. En la Tabla siguiente se resumen los servicios que están incorporados a las centrales compartidas de servicios.

Tabla 1 Centrales de servicio en Dinamarca

	Establecimiento de estándares centrales	Centrales de servicios compartidos
Recursos humanos y organización	SEA	AGA 1 AGA 2 AGA 4 (pensiones) SEA AGM 3 (SLS)
Auditoría interna	Auditor nacional (que es equivalente a un auditor externo)	-
Compras	AGM 2	AGM 2; Compras Nacionales Ltd
Presupuesto financiero	Ministerio de Hacienda AGM 2	AGM 3 (Navision) AGA 3 (viajes, facturas) AGA 4 (préstamos, subvenciones)
Contabilidad financiera	Ministerio de Hacienda AGM 2	AGA 3 (para la mayoría de los ministerios, no justicia y defensa)
Oficinas	PP	PP
Bienes raíces	PP	PP
Instalaciones (equipo de oficina, reprografía, parque de automóviles, servicio de comedor, seguridad)	AGM 2 (equipo de oficina)	AGM 2
Información y TICs	AGM 1 GIT	GIT (desarrollo Y automatización de oficinas para ocho ministerios y afiliados agencias)

Fuente: OECD 2011

AGA: Agencia para la Administración Gubernamental

AGA 1: Los recursos humanos y servicios administrativos de personal

AGA 2: El salario y los pagos

AGA 3: Contabilidad

AGA 4: Servicios financieros y de administración de las subvenciones estatales, las pensiones y los préstamos

AGM: Agencia de Gestión Gubernamental

AGM 1: Centro para la digitalización y la eficiencia de AGM

AGM 2: Centro de Hacienda y Contrataciones de AGM

AGM 3: Centro de Sistemas y personal de AGM (incluyendo el sistema de presupuesto Navision y el pago de sueldos del sistema SLS)

GIT: Agencia de Servicios Gubernamentales de TI

PP: Palacios y Bienes Inmuebles

SEA: Empleador del Estado

25. La transferencia de servicios operativos a las centrales de servicios afecta considerablemente al personal encargado de su gestión antes de la transferencia. Este modo de operar genera incertidumbres en el personal que gestiona los servicios de apoyo, por lo que esta estrategia debería estar acompañada de una gestión cuidadosa de las personas afectadas y su destino. No existe información accesible de qué pasa con el personal específico que sobra de las agencias donde gestionaban anteriormente los servicios auxiliares. No obstante, el sistema danés es un sistema de puestos de trabajo. Por tanto, si se suprime un puesto de trabajo destinado a gestionar servicios operativos y este puesto de trabajo no se crea en una central de servicios, el empleado es cesado de su actividad administrativa y tiene que solicitar de nuevo trabajar en otro puesto de la Administración, si quiere trabajar en el sector público. Este sistema es diferente al

sistema de carrera, donde el sector público debe buscar un puesto a la persona que se queda sin un trabajo concreto.

26. La OECD es crítica sobre cómo se asigna el establecimiento de normas y estándares para los distintos servicios operativos en Dinamarca (véase la Tabla). Según la OECD, estas normas deberían ser dictadas por un ministerio (encargado de la planificación de políticas) y no por una agencia (que debería gestionar las tareas operativas de la central de servicios).

27. Para el caso danés, por ejemplo, se recomienda que las funciones de establecimiento de normas y estándares se ubique en el Ministerio de Hacienda, (posiblemente con la excepción de comunicaciones, cuyos estándares se podrían dictar desde la oficina del Primer Ministro). Esta recomendación se deriva de la experiencia de otros países como los Países Bajos, donde existe una Dirección General de Organización y Gestión Operativa (*Directorate General for Organisation and Operational Management*) del Ministerio del Interior y Relaciones con el Reino para estos propósitos o la Oficina de Eficiencia y el Grupo de Reforma (*Office of Efficiency and Reform Group*) del Gabinete británico, o la Oficina de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget*) en los Estados Unidos.

28. A pesar de la obligatoriedad de compartir servicios en Dinamarca (i.e. imposición de centrales de servicios desde el gobierno), **la gestión de las compras y adquisiciones de bienes y servicios no están centralizadas.** La agencia para la Gestión Gubernamental (AGM) se encarga de la formulación de los convenios marco conforme a las reglas y los estándares establecidos por los ministerios mencionados anteriormente. Los ministerios individuales y las agencias públicas son responsables de la contratación cotidiana sobre la base de estos convenios marco y las reglas de la Unión Europea. Una compra común de bienes y servicios solamente se puede transferir a la Agencia de Gestión Gubernamental sobre la base de acuerdos con los clientes (ministerios y agencias individuales).

29. Una de las técnicas empleadas para organizar el trabajo en algunas centrales de servicio ha sido la creación de equipos de alto rendimiento, como por ejemplo en la Agencia para la Gestión Gubernamental. El objetivo es crear equipos de alto rendimiento que se relacionan con sus tareas diarias de una manera reflexiva y con un alto grado de independencia. Por ejemplo, el nuevo "Centro Estatal de Servicio Administrativo de Finanzas y Contabilidad" (*State Administrative Service Center for Finance and Accounting*) se encarga de las finanzas y la contabilidad de los diferentes ministerios en un solo departamento. Los empleados de la organización se agrupan en torno a equipos, cuyo jefe informa a un director de oficina. La idea es que a medida que aumenta el rendimiento del equipo, el papel del líder sea más de un entrenador 'coach' que de un gerente.

Respuesta a las preguntas clave

¿Por qué se estableció la central de servicios?

30. El gobierno danés ha ofrecido numerosas razones para implantar las centrales de servicios (eficiencia del gasto público, liberar recursos destinados a los gastos operativos para aumentar los servicios sustantivos, mejora de la calidad del servicio ofrecido a los clientes, generar un ambiente profesional y competitivo, aumentar las posibilidades de realizar economías de escala, estandarizar procesos), **pero la razón más importante ha sido la de aumentar la eficiencia del gasto público.**

¿Cuáles son los beneficios que se han producido?

31. Dinamarca ha mejorado la eficiencia del gasto público. Esta mejora se debe, según un informe de la OECD (2011) a una política gubernamental fuerte y decidida de compartir servicios.

32. Según las evaluaciones realizadas, se ha conseguido una reducción de costes operativos. Hasta la fecha, se han producido unos ahorros de unos 81 millones de euros en la

última década (OECD 2011). Tres años después de que se iniciara el proyecto, se ha conseguido una reducción del 36 por ciento en los costes de la administración de los salarios y de la contabilidad en los servicios compartidos. El plan de negocios de la central de servicios muestra que se podría conseguir un ahorro anual de los costes brutos de aproximadamente 69 millones de coronas danesas (11.408.466 USD) y un ahorro potencial total de costes netos de 110 millones de coronas danesas (18.187.409 USD) en el período 2009-2015.

¿Qué estrategia se ha seguido para cambiar la forma de gestionar estos servicios operativos?

33.La iniciativa de compartir servicios ha sido impuesta de forma obligatoria por el gobierno para ministerios y agencias.No obstante, el gobierno se ha ayudado de incentivos financieros para esta obligatoriedad. Para ello, se han realizado recortes a la productividad automática o se han establecido objetivos específicos de ahorro para los servicios de apoyo.

¿Cuáles son los servicios afectados?

34.Según la documentación disponible, prácticamente todos los servicios auxiliares han sido compartidos de una manera o de otra: Recursos humanos y organización, auditoría interna, compras, presupuesto financiero, contabilidad financiera, oficinas, bienes raíces, instalaciones (equipo de oficina, reprografía, parque de automóviles, servicio de comedor, seguridad), información y TICs.

Suecia

Contexto

35.La Administración pública sueca se denomina "Administración dual". El primer pilar de esta administración dual es un conjunto de ministerios de reducido tamaño.El Gobierno estaba formado en 2011 por el Primer Ministro y 23 ministros, repartidos en 11 ministerios. Esto supone que un ministerio puede tener un ministro principal y varios viceministros. Por ejemplo, el ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales contaba en 2011 con cuatro ministros. El complejo ministerial es bastante reducido con 4625 puestos (equivalentes al empleo a tiempo completo) en 2008, sin contar el personal de las embajadas (656 en 2008). Cada ministerio tenía un promedio de 375 empleados. Estas cifras se han mantenido estables en las últimas décadas.

36.El segundo pilar del gobierno nacional, la "Administración dual", está formado por unas 300 agencias ejecutivas(Government Offices, 2008), que se encargan de la implantación de los programas gubernamentales y de la prestación de servicios. El 96 por ciento del empleo del gobierno central se encuentra en las agencias (111000 personas o equivalentes a tiempo completo).Estas agencias tienen una naturaleza muy variada, con unidades de varios miles de empleados hasta pequeñas entidades que desarrollan una tarea muy específica y sólo cuentan con uno o dos funcionarios (Larsson 2001).

37.La implantación del Estado del Bienestar en los años cincuenta y sesenta coadyuvó al crecimiento del número de agencias y de su relevancia. A partir de los años ochenta, el Estado del Bienestar y el poder central de las agencias fue cuestionado, y se introdujeron varios mecanismos para aliviar la excesiva centralización del sistema. Para ello se recurrió a la descentralización territorial, la desregulación y la abolición de algunas agencias junto con la fusión de otras.

38.La independencia de las agencias ejecutivas posee cobertura constitucional¹: "Ninguna autoridad pública, ni el *Riksdag*, ni el órgano ejecutivo de las comunas pueden interferir en la

¹ Instrumento de Gobierno, capítulo 11, párrafo 7.

adopción de decisiones de la agencia cuando ejerce el poder público sobre un sujeto privado, sobre una comuna o en lo que atañe a la aplicación de la ley"(Larsson 2001).

39.De acuerdo con este principio de independencia, un ministro no puede dar instrucciones a una agencia acerca de cómo debe gestionar una cuestión particular. En realidad, la Constitución prohíbe todos los contactos formales entre los ministerios y las agencias. El resultado de esta división tan estricta es que los ministros no son responsables de la interpretación de la ley que los funcionarios de las agencias realizan.

40.Cuando las agencias desempeñen tareas que no estén relacionadas con la interpretación de la ley, entonces tienen que someterse a las directrices del gobierno, que puede supervisar su trabajo de una forma más detallada. Como consecuencia de la capacidad autónoma de las agencias para interpretar las leyes, su independencia es asimilable a la que tienen las instancias del poder judicial. Además, los funcionarios de las agencias pueden trabajar para varios ministerios, aunque la vinculación principal se dé con un ministerio.

41.Las agencias tienen considerable autonomía de gestión, especialmente de los recursos financieros.Desde 1988, las agencias tienen un presupuesto marco, lo que permite a los directivos de la agencia adoptar la mayoría de sus decisiones financieras sin necesidad de pedir una autorización al ministerio de economía y hacienda. Adicionalmente, las agencias suecas tienen una notable autonomía para determinar el tamaño del personal y su relación de puestos de trabajo, respetando siempre los límites legales y presupuestarios.

42.Esta autonomía de las agencias ocasiona ciertos problemas potenciales de coordinación entre el gobierno y las agencias, que son superados mediante mecanismos formales e informales. El gobierno...

- ... puede redactar decretos sobre cómo deben interpretarse las disposiciones parlamentarias.
- ... puede elaborar instrucciones detalladas para unas 200 agencias reguladas por decretos gubernamentales sobre el uso de los fondos públicos asignados por el *Riksdag* (*parlamento nacional*).
- ... nombra a los máximos responsables de la agencia.
- ... puede requerir una memoria anual de actividades y de objetivos alcanzados.
- ... propicia contactos informales entre la agencia y el ministerio, plasmados en diálogos sobre objetivos y resultados. Las reuniones están estructuradas en torno a una lista de ítems que ha elaborado el ministerio de finanzas. Adicionalmente, el director de la agencia puede incorporar aspectos que afecten a la gestión de la agencia.

43.Ante este sistema dual de administración, se ha desarrollado un 'doble' sistema de servicios compartidos. Una central ofrece servicios a las Oficinas Gubernamentales, y por tanto, a todos sus ministerios de forma obligatoria. Otra central, en cambio, debería servir para que las distintas agencias se acojan voluntariamente a los servicios que prestan.

La centralización en las centrales de servicios y el personal excedente

44.Suecia ha contado tradicionalmente con uno de los sectores públicos más grandes y de más rápido crecimiento de todos los países miembros de la OCDE. Este crecimiento del gasto público experimentó un cierto paro en la década de los ochenta hasta finales de la década de los noventa, como consecuencia de las crisis económicas y financieras que experimentó el país. Estas crisis dieron lugar a una serie de cambios importantes para racionalizar el gobierno central, especialmente las agencias, pues se había generado la necesidad de lograr importantes recortes en el gasto y el empleo público. Durante este período, la organización del gobierno central (incluidos los servicios de apoyo) se encontraba en un cambio permanente.

45. Los recortes en el presupuesto público en la década de los ochenta y mediados de la década de los noventa constituyeron un incentivo para transferir servicios a las centrales de servicios.

A partir de 1988 se redujeron los gastos administrativos en un 10 por ciento anual para todo el sector público durante un período de tres años. Este recorte, paradójicamente, llevó al cierre de algunas agencias que proporcionan servicios compartidos para la administración en su conjunto. A finales de los noventa el empleo del gobierno central se redujo en al menos el 50 por ciento a través de la privatización (principalmente), y a partir del despido del 20 por ciento del personal (unos 50000 empleados). Claramente, estas dos medidas constituyeron un incentivo para la transferencia de las tareas de apoyo a las centrales de servicios compartidos.

46. La Administración sueca tiene un sistema para reubicar a las personas que han sido despedidas.

La dimensión y el alcance del despido colectivo se negocian con los sindicatos según las reglas ya definidas en acuerdos entre ambas partes desde el momento en que surge el problema. Aunque se negocie, la patronal (la agencia pública o ministerio donde se produce el despido) tiene la última palabra acerca del despido colectivo y los sindicatos no tienen derecho de veto a pesar de su notable influencia. En cualquier caso, el personal cesado encuentra apoyo adicional para encontrar trabajo en el mercado laboral.

47. En 1990, se creó la Fundación para la Seguridad en el Empleo para los Empleados de la Administración central (*Trygghetsstiftelsen*) con el objetivo de ayudar en la búsqueda de un nuevo puesto al creciente número de empleados despedidos del sector público.

La Fundación se financia con cuotas pagadas por las agencias gubernamentales que son los empleadores. El Acuerdo para la Seguridad en el Empleo se centra principalmente en el personal despedido, en aquellos que reciben la notificación de la pérdida de su puesto o en aquellos que no aceptan un traslado (Fundación para la Seguridad en el Empleo, 2009).

48. Los empleados tienen varios derechos en las circunstancias descritas anteriormente.

Por ejemplo, tienen el derecho a percibir la remuneración total entre 2 meses y un año después de la notificación y hasta que el empleado encuentre un puesto nuevo, según las circunstancias individuales de la persona cesada y su historial laboral. Existen más medidas acerca de los permisos remunerados, como la posterior seguridad laboral si son cesados en un trabajo nuevo, prestaciones adicionales por desempleo, y la garantía de opciones de jubilación anticipada y de pensiones.

49. En la actualidad y en ausencia de medidas de ahorro de gasto público, la motivación para lograr la eficiencia en el área de servicios auxiliares procede de la persuasión y la presión informal.

Además, el programa gubernamental de 2006 de conseguir un gobierno más coordinado (*join up government*) supone también un acicate para transferir tareas de apoyo a una central de servicios. De acuerdo con este programa gubernamental, las agencias deben cooperar en el área de tareas de apoyo mediante un acuerdo voluntario para que se proporcionen servicios entre sí. Finalmente, Suecia recurre a recortes automáticos de productividad durante el proceso presupuestario, lo que obviamente ofrece un modesto incentivo para la búsqueda de la cooperación en el área de los servicios de apoyo. Los recortes de la productividad suponen una reducción de los ingresos públicos en el mismo porcentaje para todas las agencias, y al mismo tiempo, las agencias están obligadas a mantener el mismo nivel de producción de servicios, por lo que existe un incentivo adicional para transferir servicios a estas centrales.

La central de servicios de los ministerios

50. En la OECD, se hace una distinción entre los organismos que establecen estándares para los servicios operativos y los organismos que prestan estos servicios a varias agencias y ministerios.

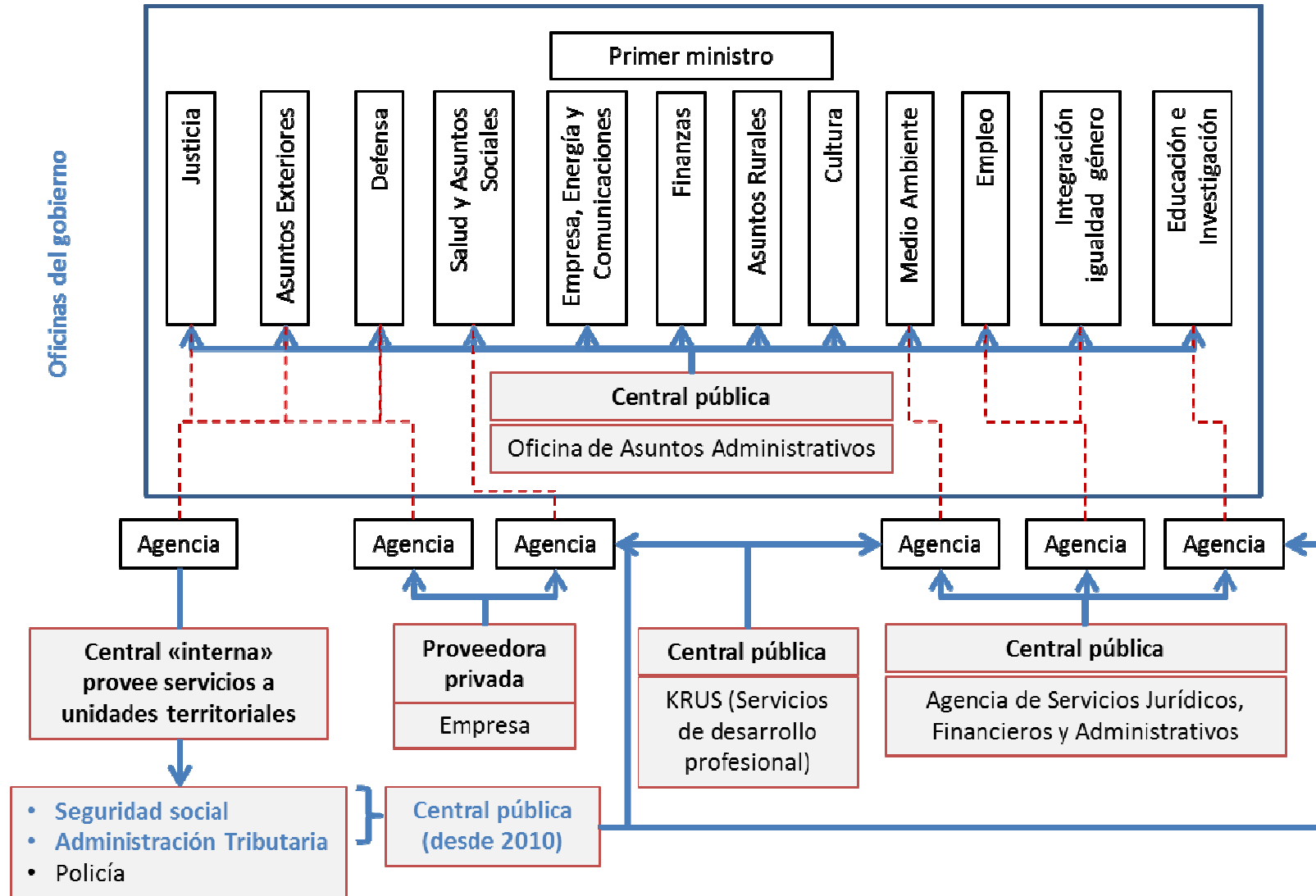
En líneas generales, la OECD favorece que el establecimiento de estándares se realice

en los ministerios y no en las agencias, que no podrían rendir cuentas de forma directa ante el parlamento por los estándares establecidos.

51. Hay varias unidades encargadas del establecimiento de normas y estándares en Suecia: i) el Departamento de Administración Pública de la Secretaría de Hacienda, ii) la Agencia Sueca de Empleadores Gubernamentales (*Agency for Government Employers*) y la Autoridad Nacional de Gestión Financiera (*National Financial Management Authority*) del Ministerio de Hacienda. Las dos primeras agencias operan en el ámbito de los recursos humanos; la tercera en el área de finanzas (presupuesto y contabilidad), auditoría interna y contratación de bienes y servicios. Los estándares internos y externos de las TIC han sido adoptados por el Grupo de Gobierno Electrónico de la Secretaría de Estado (*State Secretary Group for Electronic Government*) (OECD 2010).

52. Existen dos centrales que prestan servicios en Suecia a otros ministerios y agencias (véase la ilustración): la Oficina de Asuntos Administrativos de la Oficina del Primer Ministro (que no es una agencia sino un departamento de las oficinas gubernamentales), y la Agencia de Servicios Jurídicos, Financieros y Administrativos (*Kammarkollegiet*). La primera oficina ofrece todos los servicios de apoyo a los ministerios centrales; la segunda oficina, radicada en el ministerio de Hacienda, se centra en el procesamiento de las facturas, la gestión de las nóminas de los empleados públicos, así como los servicios jurídicos de las agencias más pequeñas.

Ilustración 2 Centrales de servicio en Suecia (presentación esquemática)



53. **Los ministerios se integran desde 1997 junto al Primer Ministro (*statsminister*) en las Oficinas Gubernamentales.** La creación de las Oficinas Gubernamentales tenía el objetivo doble de fortalecer la coordinación política del gobierno así como de animar la movilidad del personal entre los ministerios de tamaño reducido. Por tanto, aunque los departamentos tienen sus propios ministros y personal, ahora todos forman parte técnicamente de una única organización, encargada de gestionar todos los asuntos comunes de los ministerios. En esta estructura, la Oficina de Asuntos Administrativos, dependiente del Primer Ministro, se ha encargado de las tareas operativas de apoyo.

54. **La Oficina de Asuntos Administrativos, creada en 1539 para hacer frente a la recaudación de impuestos y la auditoría de las cuentas públicas, es la autoridad pública más antigua de Suecia.** Hoy en día, la Oficina ejerce la autoridad pública y también realiza actividades comerciales. Esta autoridad pública se aplica por ejemplo a la autorización de interpretaciones y traducciones, seguros de viajes, exenciones de las disposiciones testamentarias que rigen las fundaciones, y el registro de las confesiones religiosas entre otras cuestiones. La Oficina representa al Estado en algunos casos llevados ante los tribunales de justicia y es también responsable de la recaudación de las deudas de otras administraciones públicas.

55. **La Oficina también administra el sistema estatal de seguros y ayuda a otras autoridades públicas con su gestión de riesgos,** es decir, reducir el coste del riesgo. La agencia gestiona capital (no en monopolio) en nombre de organizaciones públicas estatales o de la Iglesia de Suecia. Las agencias públicas pueden contratar este servicio en el mercado con una empresa.

56. **La Oficina de Asuntos Administrativos ofrece servicios comunes a los ministerios y es responsable de asuntos administrativos interministeriales.** El apoyo administrativo ofrecido por la oficina se refiere a las actividades y las medidas que ayuden a los ministerios en su tarea de gobernar el país y en la ejecución de sus políticas. La Oficina de Asuntos Administrativos ofrece un apoyo administrativo también a los miembros (designados por el gobierno) de las comisiones de investigación, así como a las misiones en el extranjero².

57. **La Oficina de Asuntos Administrativos, por ejemplo, se ha hecho cargo sucesivamente de varias tareas:** del personal administrativo y de tareas de los ministerios, incluidos los servicios de oficina, los servicios bibliotecarios y los relacionados con las TIC, el archivo y el registro, y la administración de la nómina. La Oficina se sometió a un proceso de reestructuración en 2010, lo que resultó en una reducción del número de empleados. En el momento de redactar estas líneas, la Oficina de Asuntos Administrativos contaba con 650 personas aproximadamente (The Government Offices 2011).

58. **Sin embargo, esta central de servicios no aborda el verdadero problema en Suecia, que son los servicios auxiliares de las agencias.** La autonomía de las agencias les permite elegir el proveedor de servicios que quieran, por lo que no están obligada a compartir servicios con las demás agencias, a no ser que existan incentivos adicionales.

La central de servicios de las agencias

59. **Las agencias ejecutiva gozan de independencia considerable y, en muchos casos, una misma agencia puede tener relaciones de dependencia/intercambio con más de un ministerio.** Se espera que las agencias gubernamentales suecas elijan la forma más racional y rentable de gestionar sus asuntos, y son libres de tomar sus propias decisiones por lo que respecta a las tareas operativas. Es relativamente común que las agencias gubernamentales dependan de proveedores externos de servicios, normalmente empresas privadas, para sus servicios operativos.

² <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2068>

60. **La central de servicios de las agencias es la Agencia de Servicios Jurídicos, Financieros y Administrativos (ASJFA), que proporciona estos servicios de forma voluntaria.** Su tamaño está creciendo constante y rápidamente a medida que más agencias hacen uso de sus servicios. Aproximadamente, el 50 por ciento de las agencias gubernamentales utilizan los servicios de contabilidad y de gestión de la nómina de la ASJFA. Adicionalmente, esta agencia también tiene un servicio de cobro de la deuda utilizado por numerosas agencias y también sirve como la "agencia de seguros" para los organismos del Estado en general, incluidos los ministerios centrales.

61. **La ASJFA (con 43 empleados) proporciona servicios compartidos a unas 90 agencias** del gobierno central, que equivalen a alrededor del 42 por ciento de todas las agencias del nivel central (211). Además, esta Agencia paga los salarios a alrededor de 4000 funcionarios (de los 240.000 empleados). Los servicios compartidos son en su mayoría dirigidos a las agencias con menos de 40 empleados. Los servicios se financian mediante cuotas de los usuarios (OECD 2012a).

62. **La ASJFA también ofrece servicios de gestión financiera a otras administraciones públicas.** Estos comprenden una serie de servicios como el procesamiento de facturas, gestión de la nómina, lo que incluye los pagos de sueldos y salarios y los servicios asociados³.

63. **Hay experiencias de servicios compartidos en el ámbito de las adquisiciones y compras de TICs.** En 2006 se creó Verva, entre otras cosas, para el mantenimiento y desarrollo del conocimiento y las habilidades en el sector público y para la coordinación, la promoción y la orientación del gobierno electrónico ("Verva"). Esta agencia fue abolida en 2008 y sus competencias fueron transferidas a dos organismos distintos.

64. **Una de las misiones de Verva era desarrollar la experiencia profesional del sector público en varios ámbitos.** Una primera preocupación consistía en el traspaso del conocimiento de las viejas generaciones de empleados públicos a las nuevas y el mantenimiento de la diversidad étnica y cultural. Una segunda preocupación consistía en ayudar a las agencias a reclutar, formar y retener personal de calidad. Finalmente, Verva también se encargaba de guardar toda la información de relevancia de los distintos informes de diferentes agencias, para que estas agencias pudieran acceder a este repositorio de conocimiento.

65. **Las labores de Verva en temas de desarrollo profesional fueron transferidas.** En el área de recursos humanos (mantenimiento y desarrollo de la competencia), sus funciones han sido asumidas por un nuevo organismo (KRUS) que tal vez puede ser visto como un nuevo centro de servicios compartidos.

66. **Durante su existencia, Verva coordinaba las adquisiciones en TICs a través de unos convenios marco para todo el sector público.** Alrededor de unos 100 proveedores tenían aproximadamente unos 80 convenios marco y unos 1000 minoristas estaban adheridos a estos convenios. A partir de 2008, el papel de Verva en la administración electrónica está siendo desempeñado por la Agencia de Servicios Jurídicos, Financieros y Administrativos.

67. **El número de convenios marco en cada área se suele mantener en el mínimo necesario para cubrir los requisitos de las "agencias" compradoras.** Los convenios suelen ser diseñados de tal manera que las pequeñas empresas son capaces de licitar en igualdad de condiciones que las grandes empresas⁴.

68. **Los resultados de la centralización de las adquisiciones (al menos al nivel de los contratos marco de compra) en el sector de TI se miden por el volumen de negocios durante el período del contrato y el ahorro alcanzado.** Las agencias gubernamentales estiman que sus ahorros totales

³<http://www.kammarkollegiet.se/english>

⁴<http://www.kammarkollegiet.se/english>

(incluidos los procedimientos administrativos simplificados) oscilan entre 0.8 y 1.2 billones de coronas suecas (de 120025325 USD a 180037988 USD) al año.

69. Los municipios, las diputaciones provinciales (condados) y otros organismos públicos también pueden participar en estos convenios marco. Normalmente, la agencia establece un diálogo con los usuarios acerca de sus necesidades y requerimientos especiales, y la capacidad de los proveedores para cumplir con ellos. Durante el proceso de contratación, hay un grupo de personas de referencia que prepara las consultas generales sobre la contratación. La Agencia de Servicios Jurídicos, Financieros y Administrativos acoge positivamente la participación activa de los compradores en la redacción de los contratos marco así como en la evaluación de las ofertas realizadas por los proveedores.

Las centrales ‘internas’ de servicios y su nueva orientación ‘externa’

70. También hay varios ejemplos de servicios compartidos internos en las agencias gubernamentales más grandes, como la Agencia Sueca de Administración Tributaria, la Seguridad Social y la Policía. En estas agencias se han concentrado las tareas operacionales financieras y de recursos humanos. Los servicios se financian con créditos presupuestarios en la Agencia Tributaria y con tasas los usuarios internos (por ejemplo, comisarías de policía pagando los servicios de la unidad interna encargada de los servicios compartidos) en el ámbito de las fuerzas de seguridad del Estado.

71. El Gobierno decidió en noviembre de 2010 establecer una central de servicios compartidos en temas financieros y de recursos humanos, además de los dos centros existentes como la ASJFA y la Oficina de Asuntos Administrativos. En esta nueva central, los servicios compartidos se prestan de manera voluntaria a otras agencias y éstas pagan una tasa. De esta forma se intenta que las agencias sean más eficientes y puedan liberar recursos para las actividades básicas de las agencias. A largo plazo se espera que el centro de servicio reduzca los costos administrativos del gobierno en unos 1000 millones de coronas suecas (150.031.656 USD) al año mediante la ampliación de los servicios compartidos como otras funciones de *back office* (funciones de archivo, por ejemplo) e incorporando más organismos. Una comisión de expertos emitió un informe en abril de 2011 sobre esta iniciativa (OECD 2012a).

72. El informe se refiere al principio que predomina en la Administración sueca sobre la responsabilidad de cada agencia de decidir si prestan los servicios de *back office* por sí misma, en cooperación con otros organismos o subcontratándolo, sin incentivos fiscales específicos. Las agencias, por lo tanto, son libres de utilizar los servicios del nuevo centro de servicio o no. Sin embargo, las agencias que deciden no usar el centro de servicios tienen que demostrar que prestan o adquieren los servicios auxiliares al menos tan eficiente como el prestado por la central de servicios.

73. En el informe se señalan dos desafíos al éxito de la central de servicios. Por una parte, si se tarda mucho tiempo en que las agencias “comprendan” los servicios de la central, los ahorros previstos no serán alcanzados. Por otra parte, también se corre el riesgo de que la central de servicios no produzca los servicios de forma más eficiente que el sector privado y con una igual calidad.

74. La nueva central de servicios compartidos se establece a partir de los dos centrales internas de servicios compartidos existentes en la Agencia Tributaria y en la Administración de la seguridad social (Försäkringskassan). La nueva central de servicios tiene previsto cooperar con la ASJFA en relación con las TIC. Según el informe de la OECD (2012a), para enero de 2012 se esperaba que se fusionarían las tareas y los recursos de dos agencias con el centro de servicio interno de la Agencia Tributaria: la agencia del catastro y la agencia de la policía. Durante 2012 se esperaba que se unieran a la central de servicios compartidos de la Seguridad Social entre 2 y 4 organismos mediante la transferencia de tareas y recursos. El objetivo gubernamental es

aumentar el número de organismos usuarios a aproximadamente 25 en 2015 (cubriendo el 25 por ciento de todos los empleados del gobierno central). Al iniciar el servicio, la central contaba con una plantilla de unas 90 personas (contratos equivalentes a tiempo completo) y llegaron a 125 durante el año 2012.

75. Los servicios compartidos se suelen financiar mediante una combinación de tasas (fijas y variables) a los usuarios. La combinación de estas tasas deberían fundamentarse en la recuperación de costes. Basándose en estos supuestos, el informe muestra una reducción potencial de costos anuales de 55 millones de coronas suecas (8.251.741 USD) que resulta en un valor actual neto de 269 millones de coronas suecas en unos 9 años (40.358.515 USD). Los ahorros de costos anuales se calculan a 295 millones de coronas suecas (44.259.338 USD) en el caso de que 133 agencias medianas y más grandes empiecen a usar la central de servicios (OECD 2012a).

76. Algunas de las disposiciones recientes del gobierno sueco están en consonancia con las recomendaciones que la OCDE ha realizado en informes anteriores (OCDE 2011, 2012) (citado en OECD 2012a). Si bien la central de servicios sirve diversos ministerios y organismos, es importante que el ministerio del que depende la central siga siendo plenamente responsable de su gestión operativa y la eficiencia de gestión a la hora de rendir cuentas. Esto sólo puede lograrse si la financiación de la central permanece en manos del Ministerio 'propietario'. Esta es la única manera de hacer efectiva la rendición de cuentas sobre la eficiencia de la central de servicios. Esto es compatible con el hecho de que los ministerios y las agencias clientes de la central tengan que "pagar" por los servicios prestados por la central. Esto se refleja en una reducción de los gastos de funcionamiento de los ministerios centrales.

77. El Ministerio propietario no sólo es responsable de la financiación y la gestión operativa de la central de servicios, sino que también debe asegurar el diálogo permanente entre los clientes y la central para que el rendimiento sea el adecuado (OCDE 2012). En particular, el ministerio propietario (de la central de servicios) debe asegurarse que los clientes están representados en el equipo de la central, que media entre los intereses divergentes de los clientes (OECD 2012a).

Respuesta a las preguntas clave

¿Por qué se estableció la central de servicios?

78. Al igual que en Dinamarca, la razón principal para establecer las centrales de servicio tiene que ver con la necesidad de hacer más eficiente el gasto público. Los recortes en el presupuesto público en la década de los ochenta y mediados de la década de los noventa constituyeron un incentivo para transferir servicios a las centrales de servicios. En este período se redujo el presupuesto de gastos operativos en un 10 por ciento y esto obligó a muchas organizaciones a subcontratar los servicios operativos con una empresa privada o transferir la gestión de los servicios operativos a una central. En la actualidad, a pesar de que la situación económica es menos acuciante en Suecia (su crisis ya fue experimentada antes), aún se piensa que es conveniente transferir servicios a una central porque es más eficiente.

¿Cuáles son los beneficios que se han producido?

79. No se tiene acceso a una evaluación exhaustiva del sistema. La OECD (2012a) hizo un informe sobre las centrales de servicios (entre otras medidas), pero no hace una valoración del impacto que han tenido. De las valoraciones parciales revisadas, se extraen dos conclusiones. Por un lado, el número de agencias que se cubren con las centrales de servicio es aún pequeño. Esto se puede deber a que los precios ofrecidos por las centrales no sean competitivos con el sector privado, con quien compiten. Por otro lado, se manifiesta la posibilidad de que haya una reducción potencial de costos anuales, con proyecciones de todo lo que se puede ahorrar si las 133 agencias

medianas y más grandes empiezan a usar la central de servicios. Para conocer este potencial de ahorro, deben pasar aún algunos años hasta 2015.

¿Qué estrategia se ha seguido para cambiar la forma de gestionar los servicios operativos?

80. La implantación de centrales de servicio en Suecia ha seguido tres caminos principalmente. En primer lugar, una central de servicios se centra en los ministerios. En cierto modo, esta transición ha sido relativamente fácil porque los ministerios son pequeños y ya forman parte de una entidad única (las Oficinas Gubernamentales). En segundo lugar, otra central se encarga de las agencias. Aquí la implantación es más difícil dado que las agencias tienen autonomía para contratar la gestión de los servicios operativos con quien quieran. En este caso, la central de servicios debe demostrar que presta el servicio mejor que la competencia, que puede provenir del sector privado. A estas centrales de servicios se ha unido una nueva central recientemente para prestar servicios financieros y de recursos humanos a las agencias. Finalmente, se han implantado centrales de servicios internas para grandes organizaciones nacionales que tienen delegaciones territoriales como la Agencia Sueca de Administración Tributaria, la Seguridad Social y la Policía.

81. Los servicios transferidos se financian mediante una combinación de tasas fijas y variables. En la financiación no se persigue que las centrales de servicio obtengan ganancias sino que recuperen los costes. En las centrales “internas” de servicio, hay dos modalidades de pago. En la Agencia Tributaria se emplean los créditos presupuestarios. En las fuerzas de seguridad del Estado se cobra una tasa a los usuarios internos (por ejemplo, comisarías de policía).

¿Cuáles son los servicios afectados?

82. Cada central ofrece unos servicios distintos. La Oficina de Asuntos Administrativos ofrece los servicios de oficina, los bibliotecarios y los relacionados con las TIC, el archivo y el registro, y la administración de la nómina. La ASJFA ofrece servicios de gestión financiera (el procesamiento de facturas, gestión de la nómina, lo que incluye los pagos de sueldos y salarios y los servicios asociados), otros servicios de contabilidad, de cobro de deuda y de gestión de seguros. En las centrales de servicios de la Agencia Sueca de Administración Tributaria, la Seguridad Social y la Policía se han concentrado las tareas operacionales financieras y de recursos humanos.

Reino Unido

Contexto

83. El informe de “Next Steps” recomendó en 1988 al gobierno que se encomendara la prestación de los servicios a agencias ejecutivas y se dejaran en los ministerios las cuestiones estratégicas. A pesar de las reticencias iniciales a crear agencias, en 2003 ya había 138 agencias en las que trabajaban aproximadamente tres cuartas partes de los empleados públicos del nivel central de gobierno. El crecimiento del número de agencias ejecutivas ha sido tan elevado que ha propiciado que la mayor parte del empleo público en el ámbito nacional se concentre en ellas, mientras que el personal destinado en los ministerios es proporcionalmente bastante menor.”

84. Una vez creada la agencia, ésta cuenta con cierta autonomía en la gestión de sus recursos para conseguir los objetivos propuestos. Esta autonomía varía de unas agencias a otras y puede implicar la creación de sistemas específicos de gestión del personal, separado del ministerio. En un 10 por ciento aproximado de las agencias se pueden generar ingresos derivados de la venta directa de servicios a los usuarios. El máximo responsable de la agencia, el gerente o el director de la agencia, es contratado por unos tres años con posibilidad de renovación si cumple con los objetivos. Los objetivos anuales así como los estándares esperados de servicio y la distribución de responsabilidades se establecen en un documento marco que regula las relaciones entre el

ministerio y la agencia. En ocasiones, las agencias se han quejado de no disfrutar de la independencia plasmada en el documento marco y de la intervención del ministro en asuntos operativos de pura gestión. La autonomía e independencia de la agencia ejecutiva británica es menor que la disfrutada por la agencia sueca, que tiene una tradición más amplia y su independencia para ciertos aspectos goza de protección constitucional.

85. A partir de 1994, la actividad de coordinación se traspasó al entorno del Primer Ministro, transfiriendo los asuntos de personal al *Cabinet Office*. El *Cabinet Office* es una estructura administrativa que coordina las iniciativas de la central de servicios, entre otras funciones. El *Cabinet Office* se encarga de hacer circular los documentos preparatorios de las reuniones del gobierno y de las comisiones interministeriales. Su director es el director del Servicio Civil y coordina las reuniones de los *Permanent Secretaries* (cargo que existe en todos los ministerios para gestionar toda la actividad ministerial). Finalmente, desde el *Cabinet Office* se coordina toda la estrategia sobre centrales de servicios.

Orígenes y evolución de las centrales de servicios compartidos

86. La motivación inicial para implantar las centrales de servicios en el gobierno nacional del Reino Unido era la de reducir gasto público. Esta decisión se tomó después de un influyente informe elaborado bajo la dirección de Sir Peter Gershon en 2004. Adicionalmente, el *Cabinet Office* proponía que las centrales pueden mejorar el ambiente laboral de los empleados públicos que gestionan estos servicios así como mejorar la atención al cliente, por ejemplo, debido a los modernos sistemas de trato al cliente como son los servicios telefónicos “inteligentes”.

87. Los orígenes de las centrales de servicio en el Reino Unido se encuentran en el Departamento de Salud y en el servicio de prisiones, que habían desarrollado el concepto antes de 2004. La central de servicios del Departamento de Salud fue establecida en asociación con una empresa. Se ofrecían servicios operativos sobre la base de la voluntariedad. En 2003 se eligió a una empresa (Xansa) por su experiencia en servicios compartidos, después de un estudio realizado en 2000 y de una prueba piloto implantada en el Departamento de Salud en 2001. Una vez seleccionada la empresa, se formó una empresa conjunta (*joint venture*) por la que el Departamento de Salud transfería el proyecto piloto (dos edificios o centrales de servicio, equipo de IT, infraestructura, la cartera de clientes) y su personal a esta empresa conjunta. Las centrales de servicio se encontraban ubicadas en Leeds y Bristol y empezaron a operar bajo la dirección de esta empresa conjunta en abril de 2005. La nueva central ofrecía servicios de adquisiciones, financieros y contables de forma voluntaria a las 416 organizaciones del sistema de salud. En este sistema, la central de servicios cobra por los servicios a cada una de las organizaciones que se une al sistema.

88. La central de servicios en el sistema de salud intenta atraer a los “compradores” (otras organizaciones de salud como hospitales) a partir de la promesa de ahorros potenciales. Para ello hacen lo siguiente. En primer lugar, la empresa ayuda a la organización, por ejemplo, un hospital, (potencial compradora de servicios) a determinar sus costes operativos así como los costes de migración a la central. A partir de aquí, ofrece el coste que le supone el servicio en la central, garantizando como mínimo una reducción de un 20 por ciento de los costes operativos, que es la base para que una organización se una a la central de servicios. En segundo lugar, se firma un contrato por el que la central de servicios se compromete adicionalmente a ahorrar a la organización “compradora” un dos por ciento anual en términos reales. En tercer lugar, se establece un sistema de pago de dividendos y de tasas por los ahorros generados y por los servicios prestados.

89. La transición hacia un sistema, con central de servicios fue precedida por una simplificación de los procesos transferidos. Esta opción fue preferida a las siguientes secuencias: transferir primero y simplificar procesos después o transferir y simplificar procesos al mismo tiempo. El

informe de NAO (2007), aunque reconoce distintas opciones válidas para hacer esta migración, considera que alternativa seleccionada por el Departamento de Salud parece la más adecuada.

90. En el sistema de prisiones se decidió establecer una central de servicios (obligatoria) en Newport para los 128 centros penitenciarios. Esta decisión se adoptó después del Spending Review de 2004. El Spending Review es un ejercicio por el que se analiza hasta qué punto es necesario que una organización determinada ofrezca un tipo de servicios (¿es competente? ¿es eficiente en la prestación? ¿podría hacerlo mejor otra organización del sector público o privado?). Este ejercicio de análisis del gasto se suele hacer cada dos años y es previo a la elaboración del presupuesto.

91. La central de servicios del sistema de prisiones comenzó a funcionar en abril de 2006 para los servicios financieros y de adquisiciones (se completó en julio 2007) y en octubre de 2006 para los recursos humanos (se completó a mediados de 2008). En este sistema, la central de servicios se financia a partir de los créditos presupuestarios de cada uno de los centros penitenciarios, que son deducidos por el órgano central y transferidos a la central de servicios. Se espera que cubra gastos a partir del 5º año de operaciones. Por ejemplo, antes de crear la central de servicios, los 128 centros penitenciarios tenían sus propios sistemas informáticos contables y contaban con unas 300 cuentas bancarias. Esto era bastante disfuncional para todo el sistema.

92. Después de estas dos experiencias pilotos, el proceso inicial de implantación de las centrales de servicio duró en el Reino Unido un tiempo considerable según los hitos expuestos en la Tabla siguiente. En la Tabla se ha distinguido la implantación de la central de servicios en el Sistema Nacional de Salud y la estrategia de central de servicios propuesta por el *Cabinet Office* para todo el sistema.

Tabla 2 Evolución de la implantación de centrales de servicio en el Reino Unido

2000	Estudio sobre servicios compartidos en el Departamento de Salud
2001	Prueba piloto interna en el <i>Departamento de Salud</i>
2003 (Diciembre)	Departamento de Salud busca socio (partner) para empresa conjunta encargada de la central de servicios.
2004 (Julio)	El informe Gershon y el informe de la revisión del gasto (Spending Review) muestran persuasivamente que una central de servicios puede ahorrar gastos.
2004	Se crea la central de servicios en Prisiones para 138 centros penitenciarios.
2004	El <i>Cabinet Office</i> anima a que cada departamento ministerial cree una central de servicios para su familia de agencias ejecutivas.
2005 (Abril)	Empieza a funcionar la empresa conjunta entre el Departamento de Salud y Xansa con dos centrales de servicios en Leeds y Bristol.
2005 (Julio)	Se crea el Shared Services Team en el <i>Cabinet Office</i>
2005 (Diciembre)	Se publica la estrategia de Gobierno Transformador (<i>Transformational Government Strategy</i>) por la que los Departamentos ministeriales son asignados a sectores para desarrollar la estrategia de servicios compartidos
2006 (Febrero)	El jefe del Servicio Civil británico escribe a todos los <i>Permanent Secretaries</i> de los ministerios (número 2 después del ministro, es un alto funcionario seleccionado meritocráticamente) expresando la importancia de utilizar servicios compartidos para ahorrar dinero
2007 (Enero)	Se publican los planes sectoriales de centrales de servicio.
2007 (Abril)	El comité directivo del Servicio Civil (formado por todos los <i>Permanent Secretaries</i>) británico selecciona el Departamento de Ingresos y Aduanas y el Departamento de Trabajo y Pensiones como proveedores ("vendedores") de servicios operativos a otros departamentos
2007	Ningún Departamento ha elaborado su "Plan de negocios" para "comprar" servicios a los Departamentos proveedores.
2004-2011	Se crean ocho centrales de servicios compartidos en el ámbito nacional.
2011 (Julio)	El <i>Cabinet Office</i> elaboró una nueva visión de servicios compartidos. En el futuro se prevén dos grandes centrales de servicios compartidos y un pequeño número de centros autónomos.

Fuentes: NAO 2007 y Committee of Public Accounts – House of Commons (2008)

93. En 2004, el *Cabinet Office* alentó a los departamentos a establecer centrales de servicios para sus propias "familias" de agencias ejecutivas. Además, la propuesta inicial del *Cabinet Office* era que los departamentos más pequeños comprasen los servicios de apoyo a los departamentos más grandes, pero las fórmulas para compartir servicios han sido muy diversas, como se puede observar en la Tabla siguiente.

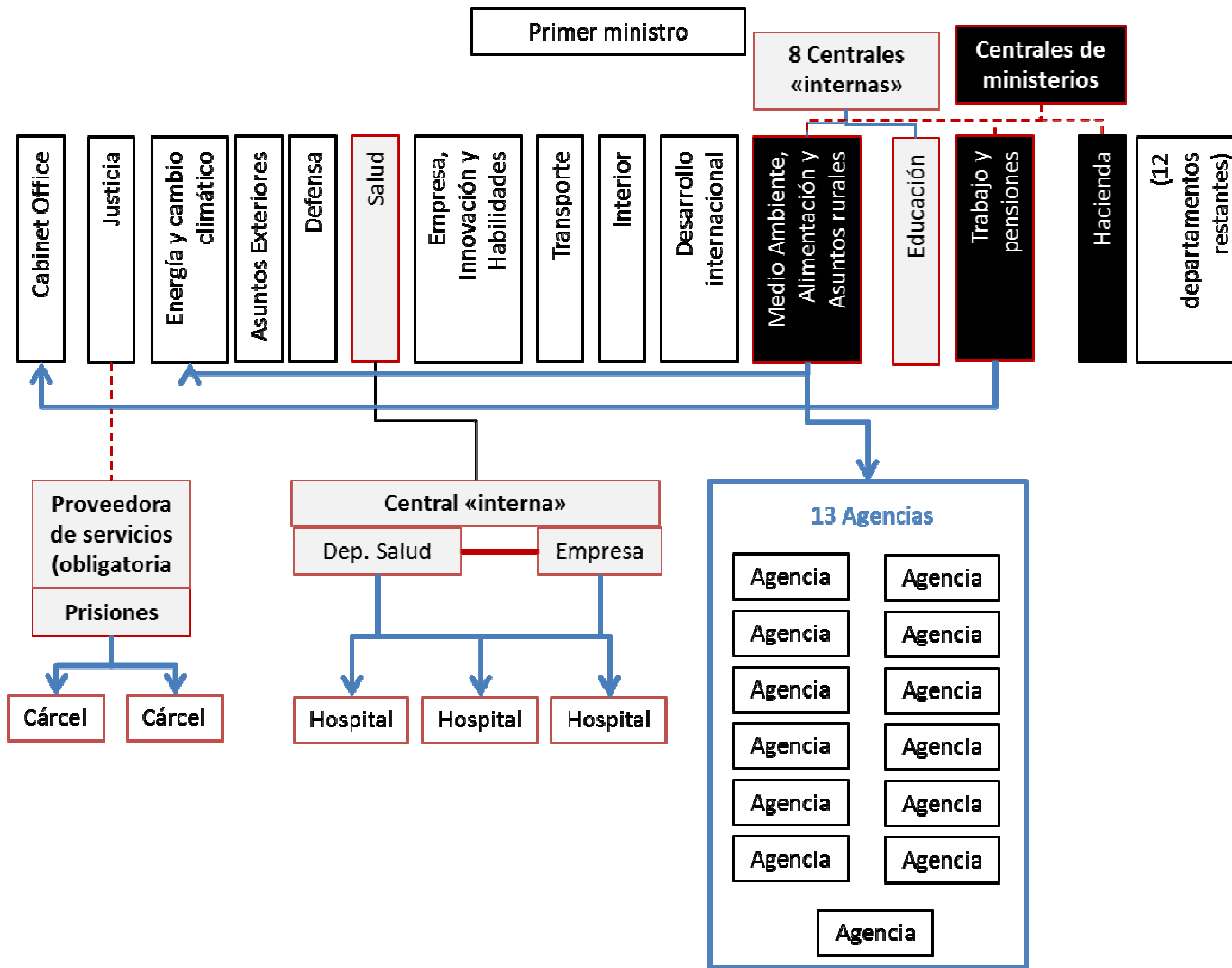
Tabla 3 Fórmulas para prestar servicios compartidos

Prestación de servicios internos a la organización	El servicio de prisiones ofrece servicios financieros, contables y de recursos humanos a las distintas prisiones y establecimientos del país.
Alianza entre organizaciones del sector público	El departamento de Hacienda, la Oficina del Comercio del gobierno (no existe en el momento de escribir este informe), y la oficina de la Gestión de la Deuda
Venta de servicios a otros departamentos (ministerios)	El Departamento de Trabajo y Pensiones proporciona servicios financieros y de recursos humanos al <i>Cabinet Office</i>
Empresa conjunta entre un ministerio y una empresa pública (o privada)	El Departamento de Salud y Xansa PLC se unieron para ofrecer servicios financieros y contables (además de otros servicios) a las organizaciones del Sistema Nacional de Salud y a otras organizaciones del sector público.

Fuente: NAO 2007.

94. En 2005 se crean diversos sectores para que cada uno de ellos tuviera una central de servicios (véase la ilustración). Los sectores fueron asignados a los ministerios existentes. Estos sectores son los siguientes: Salud, Educación, Asuntos Internos, Defensa, Trabajo y pensiones, Ingresos y Aduanas, Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, Transporte y Gobierno Central. Cada sector tiene un departamento ministerial, varias agencias ejecutivas y otros órganos administrativos. A diferencia de los demás sectores, el sector Gobierno Central contiene 9 departamentos.

Ilustración 3 Centrales de servicios en el Reino Unido (presentación esquemática)



95. **Cada sector elaboró sus planes sectoriales de centrales de servicios**, aunque ninguno de los planes contaba con una previsión de inversiones. A partir de estos 8 sectores se podían incorporar unas 1300 organizaciones que poseen servicios operativos propios.

96. **En 2007 se promovió una mayor interacción entre departamentos para que se compraran los servicios unos a otros.** Dado que esta promoción era genérica, había cierta confusión al principio y no se sabía quién tenía que comprar servicios compartidos y quién tenía que vender. Para evitar la confusión, se designaron dos departamentos como ministerios “vendedores” de servicios de apoyo: *Departamento de Ingresos y Aduanas* y el *Departamento de Trabajo y Pensiones*.

97. **Para fomentar esta propuesta, en 2008, el Cabinet Office se convirtió en “comprador” de los servicios operativos del Departamento de Trabajo y Pensiones.** Se le incorporó el Departamento de Educación al *Cabinet Office* como “comprador” de servicios de apoyo, pero nadie requirió de los servicios prestados por el Departamento de Ingresos y Aduanas, la otra gran central de servicios compartidos.

98. **La iniciativa de las centrales de servicios fue impulsada por el Cabinet Office con la creación de un Equipo de Servicios Compartidos (Shared Services Team) entre 2005 y 2009.** El coste de este Equipo fue de 4 millones de libras esterlinas contando el empleo directo de cuatro personas así como la financiación de los trabajos comisionados a empresas consultoras. Su trabajo se desarrolló entre 2005 y 2009, momento en el que se desmanteló este equipo. En estos momentos, hay una nueva estrategia de servicios compartidos, pero en el momento de redactar este informe no estaban claras las responsabilidades organizativas dentro del *Cabinet Office* para esa estrategia.

99. **Durante el período de funcionamiento del Shared Services Team, sus funciones han sido muy variadas:**

- Redacción del Memorando de Entendimiento con proveedores de IT para que las licencias informáticas sean gratuitas y puedan ser transferidas de unas centrales a otras.
- Asesoría al resto de departamentos para evaluar sus propuestas de centrales de servicios
- Creación de una red de profesionales de servicios compartidos
- Identificación de las barreras existentes para el establecimiento de servicios compartidos y propuestas de alternativas para superar dichas barreras.
- Elaboración de un conjunto de metodologías y herramientas para que fueran usadas por los departamentos en la implantación de las centrales de servicios.
- Asignación de las distintas agencias y organizaciones públicas a uno de los 8 sectores en los que se había dividido el sector público para que se redactaran los planes de centrales de servicios.
- Promoción de las centrales de servicios.

100. **El Shared Services Team propuso crear una central de servicios que ofreciera un servicio diferenciado en niveles** (véase la ilustración). En un primer nivel (nivel 0), los empleados y los directivos resuelven sus problemas o gestiones mediante el uso del portal (sitio web). En este nivel se espera que se resuelva un 60 por ciento de las demandas de servicio. Este es un servicio de autogestión por parte del empleado y de los directivos. Los empleados En el nivel 1, los agentes o los empleados de la central ofrecen información y servicios individualizados, con el objetivo de solucionar los problemas que no se pueden resolver por el proceso de autoservicio (20 por ciento de los contactos). En el nivel 2 se hacen las transacciones del servicio por agentes aislados del contacto directo con los usuarios (15 por ciento de las transacciones). En el nivel 3 se encuentran los especialistas de recursos humanos, encargados de encontrar solución a la gestión de los procesos de recursos humanos, dando consejos sobre cómo tratar ciertos casos y cómo gestionar mejor el proceso (5 por ciento de las transacciones). Esta forma de operar supone

ofrecer unas pautas de cómo se podría reorganizar el trabajo de las centrales de servicios. Además, el Shared Services Team desarrolló muchos instrumentos diferentes, como un instrumento para migrar los servicios de una organización a una central de servicios⁵.

Ilustración 4 Propuesta sobre cómo organizar la central de servicios en el gobierno británico

Funciones conservadas		Servicios compartidos		
Equipo del departamento ministerial	Prestación del servicio	Nivel 0 (60%)	Autoservicio	
			Empleado	Directivo
		Nivel 1 (20%)	Servicios al usuario	
			Contacto con el usuario (Gestión inmediata de llamadas telefónicas)	
	Nivel 2 (15%)	Equipos de apoyo administrativo a las transacciones (gestión de los datos y tareas administrativas)		
Nivel 3 (5%)	Asesores especializados (por áreas funcionales)			
	Asesoría y resolución de problemas sobre problemas que no están bien definidos y no han sido solucionados por el Nivel 1 – políticas, procesos, gestión de proveedores...			
Operaciones de servicio	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de la contabilidad Planificación de operaciones Gestión del servicio Desarrollo del servicio 	<ul style="list-style-type: none"> Oficina de correo y de escáner Apoyo de recursos humanos Instalaciones y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> Salud y seguridad Apoyo de sistemas Apoyo financiero 	

Cabinet Office (2008) Shared Services Operating Model

101. En 2011, más del 80 por ciento de los empleados del gobierno central estaban cubiertos por una central de servicios. Por ejemplo, la central de servicios del Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (Defra) proporciona servicios a 16.000 usuarios (empleados equivalentes a tiempo completo) del ministerio y 13 de sus agencias. También proporciona servicios de recursos humanos para el Departamento de Energía y Cambio Climático. La central de servicios del Departamento de Transporte (DfT) proporciona servicios para 14.000 usuarios del departamento y cuatro de sus agencias. La central del Departamento de Trabajo y Pensiones proporciona servicios a 130.000 usuarios del *Cabinet Office* y el Departamento de Educación.

102. Para 2012, la nueva visión del *Cabinet Office* supone crear dos centrales independientes de servicios y transferir todos los servicios compartidos de los centros existentes. Estas dos centrales se construirán a partir de los departamentos que tuvieron las primeras centrales de servicios para todo el gobierno: Departamento de Ingresos y Aduanas y el Departamento de Trabajo y Pensiones. Esta estrategia va en línea con un mayor control central por parte del *Cabinet Office* sobre los servicios compartidos. Aunque no se dice explícitamente, parece que se espera una mayor obligatoriedad en la utilización de los servicios compartidos.

⁵ http://tna.europarchive.org/20100413151426/http://cio.gov.uk/shared_services/toolkit/index.asp. Esta web ya es archivo, no es una web actualizada, pero sirve a los efectos de documentación.

Respuesta a las preguntas clave

103. **En este apartado se responden las preguntas planteadas en la introducción del informe:** a) ¿Por qué se establecieron las centrales de servicios compartidos en determinados países?; b) ¿Cuáles son los beneficios que se han producido en los países que han implantado centrales de servicios?; c) ¿Qué estrategia han seguido estos países para cambiar la forma de gestionar estos servicios operativos (estrategia voluntaria/ obligatoria, tipos de incentivos, forma de financiar los servicios...?); d) ¿Cuáles son los servicios afectados?

¿Por qué se establecieron las centrales de servicios?

104. **Se han manejado dos razones fundamentales:** aumentar la eficiencia del gasto público (especialmente de los gastos operativos) y estandarizar los procesos comunes de distintos departamentos y agencias. La eficiencia del gasto público fue abordada desde 2004 para poder destinar esos recursos a la parte sustancial de los programas públicos. La central de servicios constituía un instrumento más dentro de un conjunto de medidas para hacer más eficiente el gasto público, es decir, las centrales de servicio no constituían una medida aislada.

¿Cuáles son los beneficios que se han producido?

105. **Por un lado, no se sabe muy bien si después de la implantación de las centrales de servicio se ha mejorado la eficiencia del gasto público por varias razones.** A) No ha existido una medición adecuada de los ahorros conseguidos; B) En los casos en los que ha habido esa medición, no se han recuperado siempre los costes iniciales de implantación de las centrales de servicio.

106. **La evaluación del ahorro conseguido por las centrales de servicio es difícil de conocer.** Según un informe del Committee of Public Accounts (2008), el *Cabinet Office* predecía la posibilidad de ahorrar anualmente 1.4 billion de libras esterlinas a través de las centrales de servicios. Sin embargo, el comité critica la posibilidad de comprobar estas previsiones porque el *Cabinet Office* no tenía un plazo fijado para la materialización de estos ahorros, y muchos organismos públicos no tienen los datos iniciales de los costes operativos, por lo que es muy difícil hacer una evaluación precisa del progreso. Adicionalmente, el informe de NAO (2007) mencionaba que todos los programas implantados bajo el paraguas de eficiencia del gasto público han ofrecido ahorros, pero no existe un desglose de los gastos como para conocer el impacto de las centrales de servicios en el ahorro total.

107. **Los ahorros previstos en la central de servicios del Departamento de Salud tampoco se materializaron al principio como se esperaba** (NAO 2007). La empresa conjunta del Ministerio de Salud y Xansa PLC (Public Limited Company) vendía servicios financieros, contables y de adquisiciones a 89 organizaciones del sistema de salud (de las 416 organizaciones potenciales a las que podía vender dichos servicios). Según los cálculos realizados, necesitaban aún 22 organizaciones-clientes más para poder cubrir gastos y 180 organizaciones más para poder materializar el ahorro de 250 millones de libras esterlinas que se pronosticaba en 2008 para 2014-15. Las organizaciones-clientes no “compraban” servicios de la central, a pesar de que se les garantizaba una reducción del 20 por ciento en los gastos operativos. Se esperaba que la central de servicios del Departamento de Salud + Xansa cubriría gastos a partir del cuarto año, una vez que se amortizaran los edificios transferidos así como los costes iniciales de la licencia de Oracle para su plataforma informática.

108. **En 2011, de los cinco centrales de servicios examinadas por NAO (2012), se habían gastado 1.4 millones de libras esterlinas en el establecimiento del back-office de estas centrales, es decir, 0.5 millones más de lo previsto.** Parece que en estos centros se han ahorrado 159 millones de libras, pero aún quedan unos costes netos por cubrir por un valor de 255 millones de libras.

109. **En una evaluación de 2007, los resultados en el Departamento de Prisiones eran ambivalentes** (NAO 2007). Por un lado, aumentaron los costes debido a que se infraestimaron los

costes tecnológicos y otros costes de una fusión de última hora entre la impartición y la gestión de formación. Por otro lado, se produjeron ahorros sustanciales en adquisiciones. Adicionalmente, se comenzaron a experimentar ahorros en personal pues se había planeado la reducción de 1100 puestos de trabajo con la transferencia de los servicios operativos a una central de servicios.

110. En la central de servicios del Departamento de Salud se apreciaron algunas mejoras como una mejor gestión de la información, reducción de los papeles en las transacciones (movimiento hacia las transacciones electrónicas); y mejora de los tiempos de procesamiento.

111. Por otro lado, no se ha producido la estandarización de procesos como se esperaba en algunos casos. Dado que las organizaciones clientes piden que se adapte el proceso a sus peculiaridades, al final no siempre se ha conseguido que todos los clientes de las centrales de servicios se gestionen por los mismos procesos.

112. Finalmente, la satisfacción de las entidades “compradoras” de servicios con la central declinó durante los dos primeros años de funcionamiento, aunque posteriormente esta satisfacción mejoró (NAO 2007). En cualquier caso, la satisfacción de los “clientes” de la central de servicios en Salud es mayor que en Prisiones. Ello puede deberse a que: a) la financiación en Salud deja claro los ahorros que se consiguen para las organizaciones clientes; en el Departamento de Prisiones no se observan estos ahorros de forma directa, pues en realidad se basa en que pierden una cantidad presupuestaria; b) la voluntariedad en Salud parece propiciar una mayor disponibilidad a hacer que la central de servicios funcione; c) mayor predisposición en las organizaciones “clientes” de Salud a cambiar sus procesos para aumentar los ahorros.

¿Cuáles son las principales problemas al desarrollo de las centrales de servicio?

113. Las aplicaciones informáticas empleadas en las centrales de servicio han dado problemas. Según NAO (2012), todas las centrales de servicios utilizan software del tipo Enterprise Resource Planning (ERP) (por ejemplo, SAP y Oracle). Estas aplicaciones informáticas son complejas y costosas. Están diseñadas para gestionar toda la información generada por una organización mediante el uso de procesos estándar. Estos sistemas funcionan más eficazmente con grandes volúmenes de transacciones, en gran medida automatizadas. Con la ausencia de gran escala en algunas centrales de servicio, una estandarización limitada y bajos niveles de automatización, el coste para establecer, mantener y actualizar estos sistemas es alto. Adicionalmente, la central de servicios adapta mucho el servicio prestado a cada uno de los clientes que tiene (“customiza” el servicio), gracias a las plataformas informáticas flexibles que emplea. Por esta razón, la central de servicios no se puede beneficiar realmente de acogerse a procesos genéricos y válidos para todos.

114. Las centrales no han trabajado con los clientes que tienen (otros departamentos) para reducir los costes, sino que se han centrado en adquirir nuevo software informático o en obtener nuevos clientes. Esto ha ocasionado que no se materializaran los ahorros pronosticados.

115. En los inicios, entre 2005 y 2007, había confusión entre “vendedores y compradores” de servicios. Era difícil establecer una estrategia y saber quién compraba y quién vendía. En 2007 se seleccionaron el Departamento de Ingresos y Aduanas y el Departamento de Trabajo y Pensiones como Departamentos proveedores o vendedores de servicios debido a varias razones (NAO 2007):

- Los dos departamentos tenían experiencia en gestión del cambio dado que habían experimentado con servicios compartidos.
- Entre los dos se proporcionaba a los departamentos “compradores” una elección entre dos sistemas informáticos: Oracle y SAP.

- Ofrecían servicios compartidos integrados tanto financieros como humanos
- Operaban en dos sectores y cada uno compuesto de un único ministerio y varias agencias ejecutivas.

¿Qué estrategia se ha seguido para cambiar la forma de gestionar estos servicios operativos?

116. Según NAO (2012), el modelo colaborativo y voluntario del *Cabinet Office* en relación a las centrales de servicio ha hecho que el impacto de esta estrategia sea más bien limitado. A excepción del Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP) y del servicio de prisiones, incluso aquellos departamentos que han invertido en centros de servicios compartidos no han obligado a sus agencias que empleen los servicios compartidos (NAO 2012).

117. Los incentivos han sido diferentes en función del tipo de central de servicios.

- En el Departamento de Prisiones, no hay incentivos sino obligatoriedad de que los centros penitenciarios compren los servicios a la central de servicios.
- En el Departamento de Salud, a las organizaciones sanitarias clientes se les garantiza una reducción del 20 por ciento de los gastos operativos además de una reducción adicional de un 2 por ciento anual.
- En el resto de los departamentos, las organizaciones clientes tienen un incentivo inespecífico de ahorro cuando compran los servicios de la central.

118. Los Departamentos “vendedores” no tienen incentivos para ofrecer servicios compartidos. Dado que estos departamentos no pueden obtener ganancias en el proceso de ventas de servicios, no tienen, en principio, ningún interés en “adquirir” nuevos clientes. Adicionalmente, los departamentos “vendedores” tenían que correr con los gastos de inversión iniciales para establecer las centrales de servicios y esto no era siempre compensado con los adecuados créditos presupuestarios (NAO 2012). En cambio, los departamentos “compradores” podían obtener ganancias gracias a los ahorros que conseguían mediante la compra de servicios a la central. Este problema se subsanó posteriormente, aunque los departamentos “vendedores” sólo podían cobrar el coste de los servicios (sin obtener ganancias). Las ganancias parecen estar vinculadas a las economías de escala alcanzadas.

119. La financiación de los servicios de la central difiere entre organizaciones:

- En el Departamento de Prisiones, los servicios se financian con los créditos presupuestarios que le corresponde a los centros penitenciarios para financiar los costes operativos. Estos créditos son detraídos de los centros y asignados a la central de servicios.
- En el Departamento de Salud así como en las demás centrales, los servicios prestados son cobrados a las organizaciones clientes, pero el “precio” de estos servicios sólo pueden cubrir los costes del mismo. La central de servicios no puede obtener beneficios financieros por esta gestión.

¿Cuáles son los servicios afectados?

120. Los principales servicios operativos que se gestionan en estas centrales son los servicios de recursos humanos, financieros, de contabilidad y de adquisiciones.

PARTE 2 CENTRALES DE COMPRA

Introducción

121. En esta parte se comparan las centrales de compra de Estados Unidos y de Chile debido a su especificidad con respecto a otras centrales de servicio. Las centrales de compra presentan tres peculiaridades en relación con las centrales de servicio analizadas en la Parte 1:

- a) Las promesas de ahorro se refieren especialmente a los precios de los productos y servicios que se adquieren en el mercado más que a los costes operativos-administrativos derivados de la centralización de las compras;
- b) Las centrales de compra no realizan necesariamente la compra de productos y servicios de forma “directa” sino que se encargan de intermediar entre los vendedores (empresas y particulares de todo tipo) y los compradores (organismos públicos del Estado). En realidad, no funcionan como centrales de servicios, sino como “mediadores” de negocio.
- c) Finalmente, debido al volumen de compras públicas (que suele oscilar entre el 15 y el 20 por ciento del PIB en los países de la OECD), la incidencia del Estado en la economía y en el desarrollo del tejido empresarial (grandes, medianas y pequeñas empresas) es considerable.

122. Los objetivos perseguidos con la creación de las centrales de compras son normalmente los siguientes:

1. Promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones dentro de los distintos sectores económicos;
2. Mostrar una mayor transparencia en las compras públicas mediante el favorecimiento de la competencia entre empresas
3. Reducir los costos administrativos mediante la mejora del proceso de contratación pública; y
4. Reducir los precios de la compra de bienes y servicios, debido a una operación más eficiente y para un mayor número de posibles contratistas. En esta parte 2 se ofrece información sobre los puntos 2, 3 y 4 especialmente.

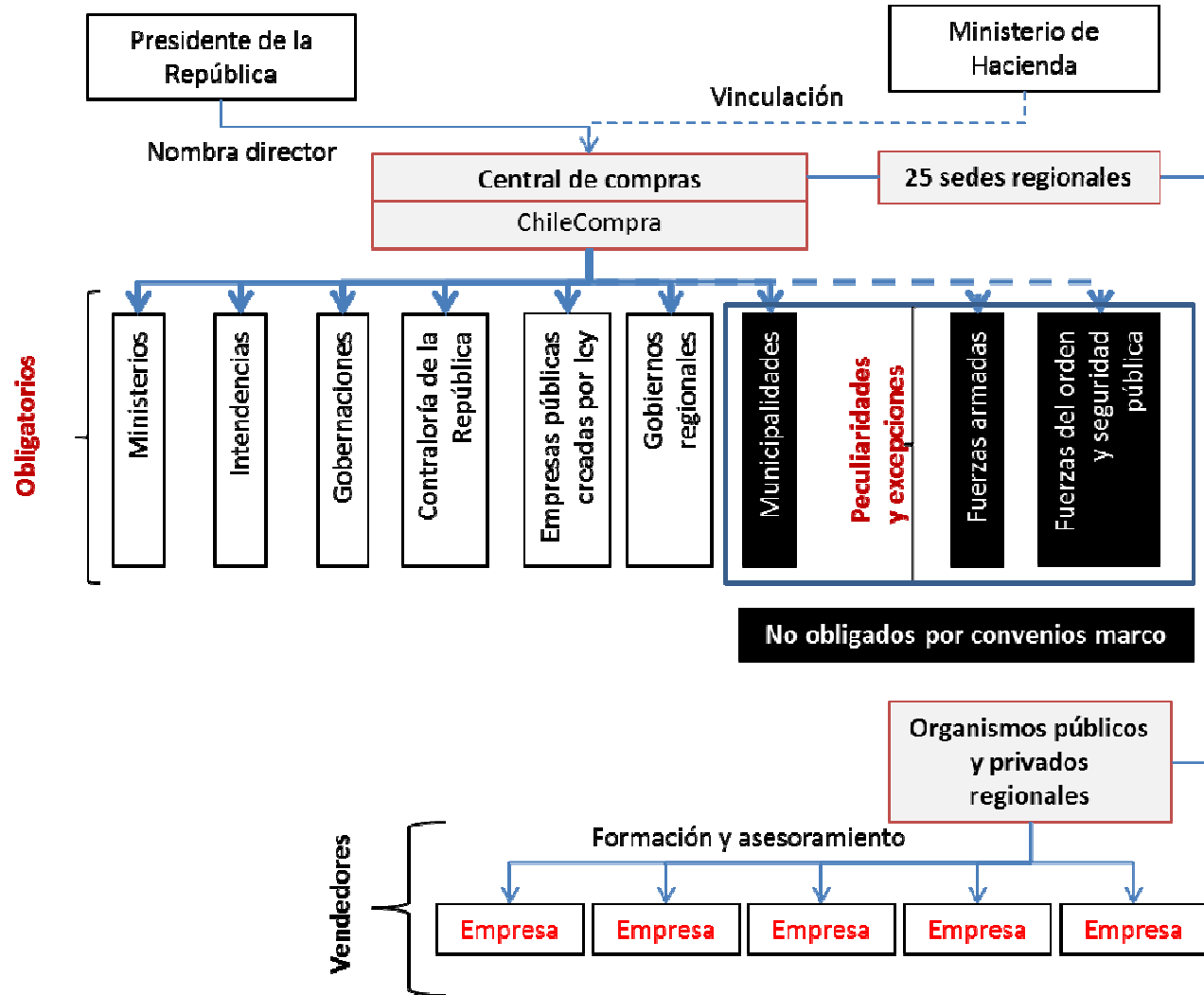
Chile

Contexto

123. El punto de partida de la transformación del sistema de compras del sector público en Chile es la ley de compras públicas (Ley 19886 de 2003 reformada en 2010), así como su desarrollo reglamentario. Con esta ley arranca el nuevo sistema de compras tanto desde el punto de vista institucional organizativo como desde la perspectiva operativa. Antes de 2003, la mayoría de las entidades públicas tenían sus propios reglamentos y criterios de licitación. En la actualidad solamente existe un reglamento aplicable a todas las entidades y una organización que hace de intermediaria para casi todas las compras de bienes y servicios.

124. La Ley obliga a unos 900 organismos de toda la Administración del Estado a emplear los servicios de la central de compras para realizar sus compras públicas, con algunas excepciones (véase la ilustración). Los organismos obligados a emplear el sistema son los siguientes: los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, la contraloría general de la República, el banco central, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley. Existen peculiaridades y excepciones aplicadas a las fuerzas armadas y las fuerzas de orden y seguridad pública.

Ilustración 5 Central de compras de Chile (presentación esquemática)



125. Toda la actividad compradora debe realizarse a través de las plataformas digitales de la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP), también denominada Dirección ChileCompra o conocida simplemente como ChileCompra. En este texto se emplea el acrónimo DCCP. El sistema informático registra el proceso, cuya información es accesible para terceros pudiéndose saber cuántas licitaciones o compras directas hizo una organización concreta, quiénes fueron los adjudicatarios de los contratos, y por qué cantidades.

126. Todos los bienes y servicios susceptibles de ser comprados o arrendados (con opción a compra) deben adquirirse a través de la DCCP. No obstante, se exceptúan los contratos....

- ...asociados a créditos de un organismo internacional.
- ... relacionados con ciertos instrumentos financieros.
- ... de ejecución y concesión de obras públicas.
- ... de obra de los Servicios de Vivienda y Urbanización.
- ... de ejecución, operación y mantenimiento de obras urbanas, con participación de terceros, según la legislación específica.
- ...de material de guerra y otros equipamientos para las fuerzas armadas o las fuerzas de seguridad pública.
- ...de bienes y servicios para prevenir riesgos excepcionales a la seguridad nacional o pública.
- Así como convenios entre determinados organismos públicos.

El entramado institucional del sistema de compras

127. La Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile (DCCP), creada en 2003, es el organismo público descentralizado vinculado al Ministerio de Hacienda encargado de la gestión del sistema de compras. El organismo se encuentra bajo la dependencia directa del Presidente de la República, quien nombra a su director. Esta organización se encarga de conectar las necesidades de bienes y servicios públicos de casi todos los organismos estatales (nacionales y locales) con los proveedores de bienes y servicios. La DCCP desempeña varias funciones: la gestión de compras, la operación del sistema electrónico que soporta el mercado público, y la gestión los convenios marco, a partir de los cuales los organismos compradores pueden adquirir miles de productos. Los organismos públicos deben cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras utilizando solamente los sistemas digitales establecidos por la DCCP.

128. La sede de la DCCP se encuentra en Santiago de Chile, y posee 25 Centros ChileCompra ubicados en las regiones. Esta descentralización favorece la igualdad de oportunidades en todo el país, el desarrollo local de las comunidades y de las microempresas (profesionales o empresas de una persona) y las Pequeñas y Medianas Empresas así como un adecuado abastecimiento de bienes y servicios públicos. Estos centros tienen la misión principal de apoyar a las empresas proveedoras de bienes y servicios, especialmente microempresas y pequeñas y medianas empresas (Mipymes). La DCCP colabora con otros organismos públicos y privados regionales para ofrecer servicios de capacitación y asesorías gratuitas a estas empresas.

129. Las funciones de la DCCP de intermediación son las siguientes:

- Asesorar a los organismos públicos en sus procesos de compras.
- Licitar, establecer las políticas de uso y velar por el correcto funcionamiento del sistema de información y de otros medios para las compras de los organismos públicos. En algunos casos, la DCCP puede operar directamente el sistema.

- Suscribir convenios con entidades públicas y privadas para recopilar información sobre contratistas y proveedores registrados en el sistema (informes legales, financieros, contables...).
- Licitación de bienes y servicios a través de la suscripción de convenios marco.
- Representar o actuar como mandatario de uno o más organismos públicos en la licitación de bienes o servicios.
- Administrar, mantener actualizado y licitar la operación del registro de proveedores.
- Desarrollar iniciativas para incorporar la mayor cantidad de ofertas de bienes y servicios.

130. La DCCP se puede financiar a partir de cuatro fuentes, aunque la fuente principal son los presupuestos públicos:

- Los créditos presupuestarios anuales (constituyen la parte principal de su financiación)
- Los bienes que adquiera y los beneficios que produzcan estos bienes;
- Los aportes de otras entidades públicas o privadas, sean nacionales, extranjeras o internacionales, y
- Los demás ingresos que generen sus propias operaciones, como por ejemplo las tasas a proveedores para cubrir los costos operativos de la gestión del registro de proveedores.

131. El volumen de empleados públicos de la central de servicios es pequeño, pero parece suficiente para esta labor de intermediación. La plantilla de personal ha variado en los últimos años.

- En 2008 (BID 2008), la DCCP contaba con 69 servidores públicos. De ellos, 5 eran funcionarios de planta (es decir, nombramientos meritocráticos para hacer carrera dentro del servicio civil) y 64 eran de contrata (nombramiento para un puesto concreto, renovable cada año).
- Según los datos estadísticos ofrecidos por la organización en 2012⁶, había 11 funcionarios de planta (cargos directivos y profesionales) y 93 empleados de contrata (profesionales y administrativos).
- En conclusión, la DCCP tiene un volumen de empleo relativamente pequeño de unos 104 empleados en la sede central y está dominado por personas con contratación relativamente "temporal".

132. El trabajo desempeñado por los empleados de la DCCP es apoyado por empleados de los centros regionales asociados y de personas subcontratadas. Por una parte, debe contabilizarse el personal de las 25 sedes regionales, que funcionan como centros asociados y que apoyan al centro en las tareas de asesoramiento y capacitación gratuitas de las Mipymes en el proceso de compras. No se dispone de información del número de empleados trabajando en estos centros. Por otra parte, también debería incluirse los profesionales subcontratados para evaluar las inscripciones de las empresas como proveedores del Estado. Estos profesionales son contratados por la DCCP, pero no forman parte de su plantilla.

133. El Tribunal de Contratación Pública (www.tribunaldecompras.cl) complementa el entramado institucional del sistema de compras. Este tribunal garantiza la transparencia y la legalidad de los procedimientos de compra. Este órgano fue creado en 2003 como órgano jurisdiccional independiente de la Administración del Estado, que no forma parte del Poder Judicial. Cualquier empresa o ciudadano puede reclamar ante esta instancia judicial una acción u omisión de la Administración que estime ilegal o arbitraria en un proceso de licitación pública regulada por la ley de 2003 (BID 2008). El Tribunal está integrado por tres abogados nombrados por el Presidente de la República por un período de 5 años, con sus respectivos suplentes. Los

⁶Véanse los datos en http://www.chilecompra.cl/transparencia/per_contrata.html y en http://www.chilecompra.cl/transparencia/per_planta.html

nombramientos son realizados sobre ternas propuestas por la Corte Suprema, cuya lista de candidatos se accede a través de concurso público. Los candidatos sólo pueden ser abogados chilenos, destacados en la actividad profesional o universitaria con experiencia acreditada en la materia, y no menos de diez años de ejercicio profesional

El funcionamiento del sistema de compras

134. **La actual DCCP, a diferencia de la institución predecesora, desempeña un papel de intermediación.** La entidad predecesora, la Dirección de Aprovechamiento del Estado, era una entidad compradora, almacenadora y distribuidora de bienes para el Estado. La nueva DCCP no se encarga de las compras sino de la intermediación entre las entidades compradoras y vendedoras a partir del portal ya creado en 1999 www.chilecompra.cl. En sus inicios, el portal de compras cumplía una función informativa sobre el papel del gobierno nacional en la adquisición de bienes y servicios; en la actualidad el portal permite las transacciones (además de ofertar información) e incluye a los gobiernos locales.

135. **El núcleo central de la logística de compras es el Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración,** gestionado por la DCCP. En este sistema, de acceso público y gratuito a través del portal web de la institución, se publica la información de las ofertas, las modificaciones a las bases de licitación, así como los resultados de las adjudicaciones de cualquier transacción de bienes y servicios entre entidades públicas y proveedores privados.

136. **Normalmente, el portal de compras está gestionado por empresas privadas.** En 2003 se adjudicó la construcción y la operación de la plataforma a un consorcio privado en licitación pública. En 2007 se creó la plataforma electrónica www.mercadopublico.cl, para lo que fue necesario adecuar los procesos, la estructura y el equipo de trabajo al nuevo modelo de negocios. La DCCP desempeña el papel de diseño y gestión global de la plataforma. Adicionalmente, la DCCP externaliza algunos de los servicios a empresas privadas: el desarrollo de programas informáticos, el diseño, la construcción, la implantación y la manutención de módulos del sistema www.chilecompra.cl, los servicios de datos para proveer la infraestructura tecnológica, el aseguramiento de la calidad de las aplicaciones informáticas y el servicio por el que se apoya a los usuarios del sistema.

137. **Hay cuatro formas para realizar una compra pública:** convenio marco, licitación pública, licitación privada y contratación directa. Todas ellas deben realizarse a través del portal de la DCCP. El convenio marco tiene prioridad sobre las demás formas y la licitación pública es obligatoria a partir de determinadas características. En algunos casos, debe recurrirse también a la licitación pública, a pesar de que exista un convenio marco.

138. **Un convenio marco es el acuerdo suscrito entre la DCCP y uno o varios proveedores para un grupo de bienes o servicios determinados.** Los convenios marco, una vez suscritos por la DCCP, obliga a los organismos públicos a comprar los bienes y servicios de los contratistas adjudicatarios. Para un bien o servicio puede haber varios contratistas, por lo que la entidad compradora puede elegir el proveedor que mejor satisfaga sus necesidades. No obstante, en los casos en los que los bienes superen una cantidad (véase más abajo), la entidad compradora debe realizar una licitación pública entre los contratistas seleccionados para el convenio marco. Las entidades compradoras tienen que consultar el convenio marco antes de iniciar un proceso de licitación pública, licitación privada o contratación directa. Dentro ya del convenio marco, si el bien a adquirir es superior a 1000 UTM (Unidad Tributaria Mensual) (valor

de unos 82958 dólares en 2012⁷), la entidad debería comunicar a todos los proveedores aceptados en el convenio marco su intención de compra con anticipación para recibir las ofertas de los proveedores que ofrecen ese producto particular del convenio. De esta forma la entidad elige el producto más apropiado.

139.En 2012 había 52 convenios marco con 118664 productos de 1311 proveedores. Con cada convenio marco se puede reemplazar un promedio de casi 3000 licitaciones en todo el país. Por ejemplo, los servicios que se pueden conseguir mediante este sistema son: prestaciones de salud, pasajes aéreos, vales de alimentación y artículos de oficina. Las organizaciones que emplean intensivamente los convenios marco son la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, el Ministerio de Educación y la Gendarmería de Chile.

140.En algunos casos, las entidades públicas pueden no utilizar los contratistas seleccionados para el convenio marco. Si el organismo público obtiene directamente condiciones más ventajosas en la compra de un determinado bien, está eximido de emplear el convenio marco, pero debe informar a la DCCP para que, en su caso, actualice el convenio marco. Las municipalidades no están obligadas a suscribir convenios marco, pero pueden adherirse voluntariamente. Tampoco es obligatorio para las fuerzas armadas y para las fuerzas de seguridad pública respecto de determinados bienes.

141.Hay básicamente dos puntos de partida para suscribir un convenio marco: a) Las entidades solicitan a la DCCP que establezca un convenio marco para un conjunto de servicios o productos. b) La DCCP negocia de oficio un convenio marco teniendo en cuenta los planes anuales de compras de cada entidad pública. El plan anual de compras contiene una lista de los bienes y/o servicios que se contratarán durante cada mes del año, con indicación de su especificación, número y valor estimado, la naturaleza del proceso por el cual se adquirirán o contratarán dichos bienes y servicios y la fecha aproximada en la que se publicará el proveedor seleccionado. Este plan anual de compras debe publicarse en el sistema de información de la DCCP, y puede servir de base o de inicio para la suscripción de un convenio marco.

142.Cuando no exista la posibilidad de adquirir un bien o servicio mediante convenio marco, entonces la entidad debe proceder a una licitación pública. La licitación pública es obligatoria a partir de las 1000 unidades tributarias mensuales (UTM) (valor de unos 82958 dólares en 2012⁸).

143.El registro electrónico oficial de proveedores es otro pilar del sistema de compras (www.ChileProveedores.cl). Este registro nacional permite certificar que los proveedores cumplen los requisitos para contratar con el Estado. Este servicio tiene una tasa para el proveedor (véase la tabla). Las tasas tienen como objetivo poder financiar los costes directos del registro.

⁷Este valor se obtiene de una UTM = a 39021 pesos chilenos (<http://www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2011.htm>) en diciembre de 2011 y un cambio de 0.002126 dólares por peso chileno el 26 septiembre 2012.

⁸Este valor se obtiene de una UTM = a 39021 pesos chilenos (<http://www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2011.htm>) en diciembre de 2011 y un cambio de 0.002126 dólares por peso chileno el 26 septiembre 2012 (

Tabla 4 Tarifas de inscripción de proveedores en el Registro de la DCCP (27 Julio 2010- última actualización disponible)

Servicio contratado	Micro empresa		Pequeña y mediana empresa		Gran Empresa	
	Pesos Chilenos	Dólares (5)	Pesos Chilenos	Dólares	Pesos Chilenos	Dólares
Cargo base Inscripción (1)	26748	56,9	40122	85,3	66870	142,2
Cargo por digitalización M2 (2)	3352	7,1	3655	7,8	3962	8,4
Cargo por Mega Byte adicional (3)	1266	2,7	1379	2,9	1493	3,2
Informes especializados (4)						
Legal	28994	61,6	45864	97,5	60072	127,7
Tributario	12124	25,8	19505	41,5	25353	53,9
Financiero Contable	44282	94,1	70113	149,1	92587	196,8
Comercial	16868	35,9	26359	56,0	34720	73,8
Laboral	8962	19,1	14233	30,3	18738	39,8
Directorio						
Básico	22624	48,1	33936	72,1	56559	120,2
Premium	34371	73,1	51566	109,6	85937	182,7

Fuente: Dirección ChileCompra – Resolución que Aprueba reajuste de tarifas semestrales y anuales de incorporación al registro de contratistas Chileproveedores – 27 Julio 2010

(1) Cargo Base Inscripción: Cargo unitario por empresa que se inscribe en Chileproveedores.

(2) Cargo por digitalización (M2): corresponde a un valor unitario por metro cuadrado de digitalización de documentos. Un metro cuadrado es la unidad mínima de cobro, y es equivalente a la digitalización de 16 páginas.

(3) Cargo por Mega Byte Adicional; corresponde a un valor unitario por Mega Byte adicional contratado.

(4) Informes Especializados: corresponde a valores unitarios por tipo de informe contratado. En el caso de que se pague la tarifa anual, ésta incluye la elaboración de dos informes del tipo requerido. Hay también la posibilidad de pagar una tarifa semestral.

(5) Cambio de 1 peso chileno por 0,002126 dólares a 26 Septiembre de 2012 en <http://es.exchange-rates.org/Rate/CLP/USD>

- Nota: Los cargos por digitalización, Megabyte Adicional, e Informes Especializados son adicionales al valor de Cargo Base de Inscripción.

144. Las entidades compradoras tienen un representante encargado de efectuar los procesos de compra en nombre de la entidad. Este representante es el encargado de la clave maestra para la realización de compras y todas las actividades vinculadas al portal de ChileCompra. Para poder participar en el proceso de compra, los usuarios de las entidades licitantes deberán contar con las competencias técnicas suficientes para operar en el Sistema de Información y Contratación Electrónica. En los procesos de licitación de bienes o servicios, las entidades podrán ser representadas por la DCCP, lo cual se especifica en un convenio entre la DCCP y la entidad pública.

145. El registro es obligatorio para todos los proveedores. En el registro de proveedores deben inscribirse todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras que quieran vender productos y/o servicios al Estado y que no estén inhabilitados para contratar según los distintos supuestos de la Ley. El registro de proveedores registra y acredita los antecedentes, el historial de contratación con las entidades públicas, la situación legal y financiera, la idoneidad técnica,

así como la existencia de causas que inhabiliten para la contratación con las entidades públicas según lo establecido en la legislación.

146. Los organismos compradores o contratantes podrán exigir a los proveedores su inscripción en el registro de contratistas y proveedores. El registro aporta beneficios porque exige al proveedor de presentar los documentos legales y de otro tipo para cada licitación. De esta forma se ahorran muchos trámites burocráticos.

147. La DCCP tiene la responsabilidad de realizar una evaluación económica, financiera y legal de los contratistas que desean inscribirse en el registro. El proceso de evaluación tendrá por objeto determinar si concurre alguna causa de inhabilitación para contratar con las entidades públicas. Además tendrá por objeto acreditar la veracidad de los antecedentes, la situación legal y la situación financiera de los candidatos a proveer bienes y servicios a las entidades públicas. El proceso de evaluación de los candidatos a estar inscritos en el registro podrá ser efectuado directamente por la DCCP o podrá ser encomendado a terceros para que realicen la evaluación. La evaluación se plasma en informes estandarizados que permiten evaluar los candidatos a proveedores. Finalmente, la DCCP se encarga de la aprobación o el rechazo de la inscripción. Este proceso de registro tiene un coste que se recupera a través de las tasas que la DCCP impone a las empresas (según su tamaño) a la hora de registrarse y sirve para sufragar los gastos de los informes emitidos. Aparte de este registro centralizado, hay otros registros de proveedores para órganos específicos. No obstante, en el caso de que el registro sea electrónico, éste debe tener el formato del registro centralizado gestionado por la DCCP.

Microempresas, pequeñas y medianas empresas

148. La existencia del portal de proveedores (ChileProveedores) ha facilitado la formalización de muchas microempresas y empresas pequeñas y medianas (Mipymes). Dentro de los proveedores debe distinguirse entre los trabajadores por cuenta propia (profesionales y trabajadores independientes) y las empresas. Los profesionales también pueden tener personal a su cargo (constructores, jardineros...) y son considerados como micro-empresas. Estas micro-empresas son, en su mayoría, bastante informales en la forma de trabajar. Sin embargo, si quieren vender productos a los organismos públicos, tienen que inscribirse en el registro de proveedores, lo que produce el incentivo indirecto de que se vaya formalizando la situación de la empresa así como la formalización del sector. Estos proveedores reciben información electrónica mensual de las categorías de bienes y servicios a las que se han suscrito. El registro electrónico de ChileProveedores tiene cobertura nacional, con oficinas de atención en las principales ciudades del país aparte de un *call centre* en Santiago de Chile para cualquier eventualidad. Si bien el sistema de proveedores está a cargo de la DCCP, el portal está operado por la Cámara de Comercio de Santiago, dedicada a apoyar a las empresas nacionales.

149. Aunque la actividad de las Mipymes en el portal de compras es menor que lo esperado de su peso relativo, las políticas activas del gobierno chileno están permitiendo un buen acceso de estas empresas al sistema. En el último informe disponible sobre la presencia de las Mipymes en ChileCompra (2007), se mostraba que en diciembre de 2005 había 164022 proveedores (en marzo de 2006 aumentó a 178000). De estos proveedores, 92,7 por ciento son Mipymes y, de ellos, 39,3 por ciento son trabajadores por cuenta propia. Por tanto, se observa una dinámica de inscripción creciente en el registro de proveedores y una mayoría amplia de Mipymes. No todos los proveedores inscritos están activos. En 2005, los proveedores activos representaban el 37 por ciento del total de proveedores inscritos: 33 por ciento de las Mipymes eran activas y 50 por ciento de las empresas medianas y grandes. Los proveedores activos son los que han realizado al menos una operación (ya sea ofertando un producto o recibiendo una orden de compra) a través de www.chilecompra.cl, durante el período de análisis. El resto de los proveedores inscritos sólo hace uso del sistema para búsqueda de información. Adicionalmente, de los 37323 licitantes distintos que participaron activamente, un 64,3 por ciento de los mismos se convirtieron en

proveedores. Las Mipymes se han hecho cargo en total de un 31 por ciento del valor de las transacciones durante 2005. Aunque en términos relativos tienen menor participación en el portal de compras que las grandes empresas, su participación ha aumentado considerablemente. Por sectores, existen algunas áreas que son más relevantes para las Mipymes, pues el 80 por ciento de sus ventas se concentra en 19 sectores.

150.El volumen de las compras públicas en Chile a través del portal www.chilecompra.cl fue de un 3 por ciento del PIB en 2006. Si se tienen en cuenta otras compras que no se gestionan por este portal, las compras representaban ese año aproximadamente el 6 por ciento del PIB, algo alejado de otros países de la OCDE, cuyo volumen de compras públicas alcanza entre el 15 y el 20 por ciento del PIB. Estas cantidades aumentaron en 2007 y parece que cada año existe un ligero aumento del nivel de las compras realizadas. La mayor parte de las compras se realizan en el ámbito de la sanidad (33 por ciento en 2006) y en las organizaciones del gobierno central (26 por ciento). En cambio, la proporción de las compras en el ámbito local es algo menor (19 por ciento) o las fuerzas armadas (7 por ciento).

151.La distribución de estas compras entre las empresas según su tamaño también es desigual. Las grandes empresas se llevaron un 48 por ciento del mercado, mientras que las medianas empresas coparon el 17 por ciento. El resto de las compras han sido realizadas a las empresas más pequeñas y los profesionales particulares. Según el informe del BID (2008), la participación de las Mipymes en el mercado público ha crecido en los últimos años, incluso es superior comparándola con su participación en la economía nacional. No obstante, su participación debería probablemente aumentar, pues las Mipymes constituyen el 90 por ciento de los proveedores usuarios de ChileCompra, pero sólo manejan el 35 por ciento de las cantidades de productos vendidas.

152.Hay varios instrumentos de apoyo a las Mipymes en el proceso de compras públicas. Por un lado, los 25 centros regionales se encargan de brindar asesoramiento y capacitación gratuita a todos los profesionales empresarios (microempresas) y los profesionales de las pequeñas y medianas empresas. Este es un apoyo exclusivamente brindado por la DCCP. Por otro lado, la DCCP, junto con instituciones financieras o gracias a los instrumentos financieros del Banco de Chile, ofrece ciertas ventajas y garantías a las Mipymes para que puedan afrontar adecuadamente el proceso de provisión de bienes y servicios. Por ejemplo, con convenios con el Banco de Crédito e Inversiones e Indes S.A., la DCCP brinda apoyo a microempresarios que participan en el mercado público a través de un sistema por el que las órdenes de compra recibidas por las Mipymes a través del portal de la DCCP se convierten en un respaldo para solicitar un crédito aprobado automáticamente en las instituciones financieras convenidas con la DCCP. Este es el instrumento que se conoce como "Ordering". Otro instrumento financiero empleado es el certificado de fianza. Este certificado permite garantizar a las Mipymes los créditos que obtengan en instituciones financieras y las obligaciones que contraigan con entidades estatales o privadas, con exigencias de garantías más flexibles, tasas más bajas y plazos más convenientes. De esta forma se pueden financiar Mipymes para atender las peticiones de compra de las entidades públicas. Se puede partir garantizando un auto, una moto, la máquina más modesta o una propiedad importante. Con la garantía del sector público, la Mipyme puede ir al sistema financiero buscando las mejores tasas de préstamo. Esta garantía no inmoviliza fondos durante mucho tiempo; de este modo el proveedor puede disponer de recursos para utilizar, por ejemplo, en contratar personal o en participar en otras licitaciones. A su vez es más flexible en las exigencias de otros instrumentos financieros, en los que las evaluaciones de riesgo son más estrictas

Beneficios del sistema

153.En teoría, la contratación electrónica reduce los costos administrativos y la burocracia, ayudando a que el Estado evite las tareas repetitivas tales como el registro y la certificación de los

contratistas, lo que permite mecanismos de control más eficientes y una reducción del papeleo. Adicionalmente, se supone que existen ahorros derivados de una bajada de los precios cuando se compran productos de forma centralizada.

154. **Respecto a los ahorros alcanzados con esta centralización de las compras, hay varias versiones.** Según el BID (2008), basándose en diversos estudios académicos y de consultores individuales, los precios adjudicados en estos procesos de licitación alcanzan un ahorro promedio anual del 2 por ciento. El ahorro parece mayor en ChileCompra Express, donde se alcanzan ahorros cercanos al 6 por ciento para un grupo de productos.

155. **Según Singer et al. (2009), se han conseguido ahorros tanto en costes operativos como en los precios pagados.** En 2006 se ahorraron 9,7 millones de dólares en costes administrativos y 91,8 millones de dólares debido a la reducción de precios de los servicios y productos comprados. Esto representa el 2,93 por ciento del monto del negocio en ese año. Para el año 2007 (véase la Tabla), se ahorraron unos 16,9 millones de dólares en gastos administrativos y 118,1 millones de dólares debido a la reducción de precios, lo que representa un 3,03 por ciento del importe del negocio de ese año (Singer et al. 2009). El ahorro en junio de 2010 era del 3,20 por ciento según los cálculos del Ministerio de Hacienda⁹. Estos ahorros se alejan de los casos espectaculares ofrecidos en la literatura no científica. También están muy lejos del 22 por ciento de ahorro que Bandiera et al. (2008) identifican para las adquisiciones públicas en Italia.

156. **Según este estudio, las reducciones de precios son más importantes cuando hay tres o cuatro licitadores.** Cuando sólo hay una oferta (un licitador), la contratación electrónica es perjudicial. Con dos licitadores, hay un efecto mixto. Por lo tanto, las licitaciones públicas con una o dos ofertas deberían dar lugar a una señal de advertencia sobre la forma en la que los organismos públicos están realizando sus compras.

Tabla 5 Ahorros del Estado Chileno en 2007 (en MM \$)

	\$	%
Costes Administrativos		
Certificación del proveedor	12,9	0,29
Compras repetitivas	9,9	0,22
Compras (una sola vez)	7,4	0,17
Presupuesto operativo	13,3	0,3
Subtotal – ahorro administrativo	16,9	0,38
Precios de los productos		
Un licitante	-72	-1,62
Dos licitantes	-5,1	-0,11
Tres licitantes	14,9	0,33
Cuatro licitantes	78,2	1,75
Cinco o más licitantes	102,1	2,29
Subtotal – ahorro en los precios	118,1	2,65
Total de ahorros	135	3,03

% se refiere al tanto por ciento sobre el volumen de negocios del año

Fuente: Singer et al. (2009).

157. **Los ahorros en costes operativos sólo contemplan los costes vinculados a la preparación de la licitación pública y el convenio marco.** Dado que la DCCP es una central de compras que sólo se encarga de la intermediación, los cálculos de ahorros se refieren a los costes burocráticos de esa intermediación y no a los costes derivados de realizar toda la transacción completa. Sin embargo,

⁹http://www.dipres.gob.cl/574/articles-74520_doc_pdf.pdf

dada la importancia de los beneficios potenciales que se derivan de hacer compras centralizadas con productos y servicios más baratos así como los beneficios reportados a las empresas (con menos costes burocráticos por su inscripción en el registro de proveedores), es razonable que la central de compras se centre en los productos y servicios adquiridos por las entidades públicas y no en los costes administrativos de gestión de la central.

158. La satisfacción con el sistema de compras públicas establecido en la plataforma de Mercado Público es moderada entre compradores (55,9 por ciento en junio de 2010) y vendedores (50,1 por ciento)¹⁰. Existe cierta insatisfacción en relación a la transparencia del proceso de adjudicación de licitaciones. La mayor insatisfacción es expresada por la pequeña empresa, pues sólo un 10 por ciento de los encuestados de este tipo de empresas aprobaban el proceso. La empresa micro (normalmente coincidente con profesionales individuales) tenía una ratio de aprobación del 25 por ciento, la mediana empresa de un 27 por ciento y la empresa grande de un 42 por ciento. Un 40 por ciento de los entrevistados no estaban muy satisfechos con la capacitación proporcionada por la DCCP en asuntos operativos y normativos del sistema de compras.

En conclusión

159. En los últimos diez años ha habido una considerable transformación del sistema de adquisiciones en Chile con los siguientes resultados:

- En 2003 se creó una agencia de intermediación entre compradores y proveedores; no se encarga de la compra directa de bienes y servicios.
- Esta agencia ha ido concentrando la compra de bienes y servicios de varios sectores de forma paulatina y ha articulado un sistema basado en un Tribunal de Compras que le permite vigilar la integridad del proceso.
- Las compras han aumentado cada año, pero el volumen de negocio (medido en porcentaje del PIB) se aleja de otros países de la OCDE.
- Aunque las empresas grandes acaparan un mayor porcentaje del negocio, diversas políticas del gobierno chileno han servido para formalizar el estatus de las Mipymes y aumentar su participación en las compras públicas.
- La formalización de las Mipymes se ha conseguido gracias al portal de proveedores, cuyo registro y certificación sirven además para que las empresas ahorren trámites en sus relaciones con el Estado.
- El Estado también ha conseguido documentar algunos ahorros con el sistema centralizado de compras públicas: ahorros administrativos de un 0,38 por ciento del volumen de negocios y ahorros en los precios de un 2,65 por ciento en 2007.
- Estos ahorros forman parte de las metas fijadas por la Dirección de Presupuestos del Estado (DIPRES), perteneciente al Ministerio de Hacienda.
- Finalmente, la valoración del sistema centralizado de compras es positiva en general por parte de compradores y vendedores, aunque las empresas vendedoras pequeñas y medianas tienen más dudas acerca de la transparencia del proceso.

Estados Unidos

Contexto

160. El gobierno dirige la burocracia federal bajo el control del Presidente. El gobierno se compone de los ministros (secretarios del gobierno) y de los máximos responsables de otras organizaciones relevantes. En 2011, el gobierno contaba con 16 ministerios. Los ministros son nombrados por el

¹⁰http://www.dipres.gob.cl/574/articles-74520_doc_pdf.pdf

Presidente y se encuentran subordinados a él. Los ministros no pueden pertenecer al Congreso, por lo que la división entre el poder legislativo y el ejecutivo es radical, como en cualquier sistema presidencial.

161.Las decisiones del gobierno no son colegiadas sino de cada uno de sus miembros. El Presidente no celebra reuniones colectivas semanales con sus ministros, como es la costumbre en Europa, sino que suele despachar individualmente con cada ministro o forma pequeñas comisiones interdepartamentales para tratar los asuntos transversales. La organización de los departamentos es muy heterogénea. Mientras el Departamento de Defensa tiene varios cientos de miles de empleados civiles, en el de Educación sólo trabajan unos 5.000; mientras que el Departamento de Agricultura está organizado en agencias, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano se basa en la jerarquía ministerial típica formada por secretarías.

162.Los programas federales son llevados a cabo por las agencias ejecutivas, que gozan de cierta autonomía de los ministerios con los que se relacionan. Hay dos razones que explican que la independencia de las agencias ejecutivas estadounidenses sea algo mayor a la existente en Dinamarca o el Reino Unido. Por un lado, algunas agencias sirven a más de un ministerio, por lo que su independencia les permite servirlos a todos de la misma manera. Por otro lado, los directivos de las agencias informan directamente al Presidente. De esta forma, el Presidente, por un lado, tiene contacto estrecho con un tema de su interés y, por otro lado, puede contratar directivos de la empresa privada.

163.La autonomía de las agencias, sin embargo, puede ser más ficticia que real, pues están sometidas a la influencia del Presidente, la del Congreso y de los grupos de interés. El Presidente hace el seguimiento de las actividades de la agencia del complejo presidencial mediante el contacto con los directores, que el mismo presidente nombra. Los programas de las agencias son autorizados, financiados y controlados por los comités y los subcomités creados a tal efecto en el Congreso. Por ello, la relación jerárquica entre el Presidente y los directores de las agencias no siempre ha conseguido que las prioridades presidenciales sean respetadas. De este control individual se deriva que no existe una decisión colectiva por parte del poder ejecutivo y que la actividad de las agencias está bastante politizada como consecuencia del control directo ejercido por los congresistas. En muchas ocasiones, las relaciones entre la agencia y el comité "paterno" creado en el Congreso son más estrechas que las existentes entre la agencia y el ministro.

La Administración General de Servicios

164.La Administración General de Servicios (General Services Administration) en adelante, GSA es una central de servicios creada en 1949 con el objetivo de aligerar el trabajo burocrático del gobierno federal. En la actualidad, esta unidad apoya a todas las agencias federales en las siguientes tareas: gestión de los edificios públicos, la compra de bienes y servicios, y las herramientas de participación ciudadana.

165.El caso estadounidense es único desde un punto de vista comparativo dado que la creación de esta central de servicios se produjo hace más de seis décadas. Originariamente, la GSA se creó después de la Segunda Guerra Mundial para disponer los bienes excedentes de guerra, para gestionar y almacenar los documentos gubernamentales, para manejar las situaciones de emergencias, y acopiar suministros estratégicos para la guerra. Estos servicios se transfirieron en 1979 a la Agencia Federal de Gestión de Emergencias. La GSA también se encargó de la regulación de la venta de artículos de oficina a las agencias federales así como otras funciones más inusuales.

166.Hoy en día, la GSA, con más de 12600 empleados, tiene dos grandes centrales: el Servicio de Edificios Públicos (6729 empleados en 2012) y el Servicio de Compras Federales (3900 empleados). A través del Servicio de Edificios Públicos, la GSA proporciona espacio de trabajo a los empleados civiles (aproximadamente un millón) del gobierno federal y se encarga de hacer un

seguimiento de la preservación de unos 480 edificios históricos. Este servicio fue autorizado en 1971 y comenzó a operar en 1974. El Servicio de Compras Federales se creó en 1978 y a partir de 1985, la GSA se encargó de este servicio. La GSA se organiza territorialmente a través de 11 oficinas regionales, que agrupan los 50 estados de los Estados Unidos. De esta forma toda la política de la GSA se aplica directamente en el territorio por los gerentes regionales.

167.A lo largo de su historia, la GSA ha albergado también otros servicios comunes, mencionándose los más relevantes en la Tabla.

Año	Servicio prestado
1970	Centro Federal de Información a los ciudadanos
1972	Oficina de Gestión de los Recursos de la Información
1973	Oficina Federal de las Políticas de Gestión
2000	Portal FirstGov.gov para simplificar el acceso a la información y los servicios gubernamentales
2002	Oficina de Comunicaciones y Servicios a los ciudadanos.
2007	Plan de Implantación de las Políticas de Continuidad de los Servicios, con el objetivo de ayudar a cualquier agencia federal a recuperarse de cualquier interrupción en la provisión del servicio.

168.Adicionalmente, se ha encomendado a la GSA la promoción de la política de gobierno abierto mediante la creación del portal Data.gov en 2010, que gestiona los portales siguientes:

- USA.gov, el portal oficial del gobierno de EE.UU. (GobiernoUSA.gov, el equivalente en español de USA.gov).
- GovGab.gov, un blog que muestra la utilidad de las leyes federales y estatales, así como información sobre el gobierno local.
- Pueblo.gsa.gov proporciona acceso público a las mejores publicaciones federales.
- Consumeraction.gov, un sitio de ayuda al consumidor (Consumidor.Gov, el equivalente en español a consumeraction.gov).
- kids.gov, un portal para los sitios web gubernamentales diseñados especialmente para los niños
- Apps.gov, un portal de gobierno para acceder a la “nube”, y aplicar la tecnología de las redes sociales.
- Notifications.U.S.A.gov busca en tiempo real las notificaciones del gobierno para que los ciudadanos puedan seguir las noticias del gobierno - por correo electrónico, mensaje de texto o vía RSS.
- Challenge.gov, una plataforma de participación pública.

169.Las características principales de la GSA se detallan a continuación:

Número de empleados a tiempo completo (a 30 de marzo de 2012)	12.655
Presupuesto (año fiscal 2008)	\$ 26,3 mil millones
Número de edificios de propiedad federal o arrendados y administrados por la GSA	9600
Número de vehículos propios o arrendados por la GSA	215000
Número de propiedades históricas conservadas por la GSA	478
Porcentaje del presupuesto financiado a través de los servicios prestados por la GSA	98.1
Porcentaje del presupuesto pagado por los créditos presupuestarios del Congreso	1.9

La central de compras

170. **La central de compras del sector público estadounidense es el Federal Acquisition Service (FAS) – Servicio de Adquisiciones Federales**, que funciona como un intermediario entre vendedores de productos y servicios y los organismos públicos compradores, preferentemente del gobierno federal, pero también de los estados y los gobiernos locales, quienes pueden acogerse voluntariamente a algunos de los programas del FAS. Otras agencias también tienen centrales de compra para los organismos de su área, como por ejemplo el Departamento del Interior (DOI), Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) y los Institutos Nacionales de Salud (NIH).

171. **El FAS es un servicio nacional (al igual que el Servicio de Edificios Públicos) de la General Service Administration (GSA)** (véanse las Ilustraciones siguientes). El FAS está dirigido por un comisario (comisionado), un subcomisionado y ocho asistentes del comisario, cada uno encargado de un portfollio diferente. Al igual que la GSA, el FAS tiene una estructura regional con comisarios regionales en todas las 11 regiones.

Ilustración 6 Central de compras de Estados Unidos (presentación esquemática).

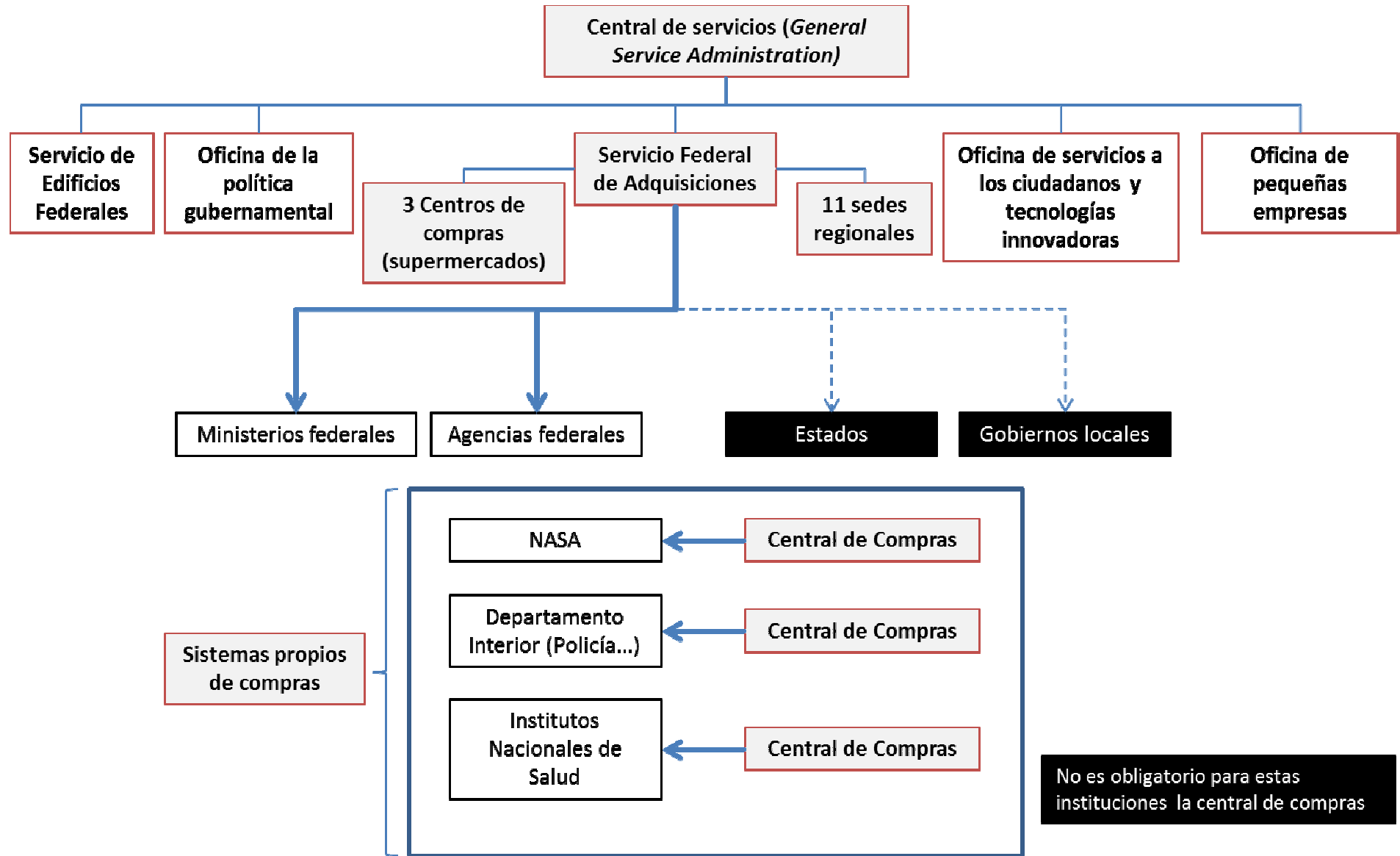
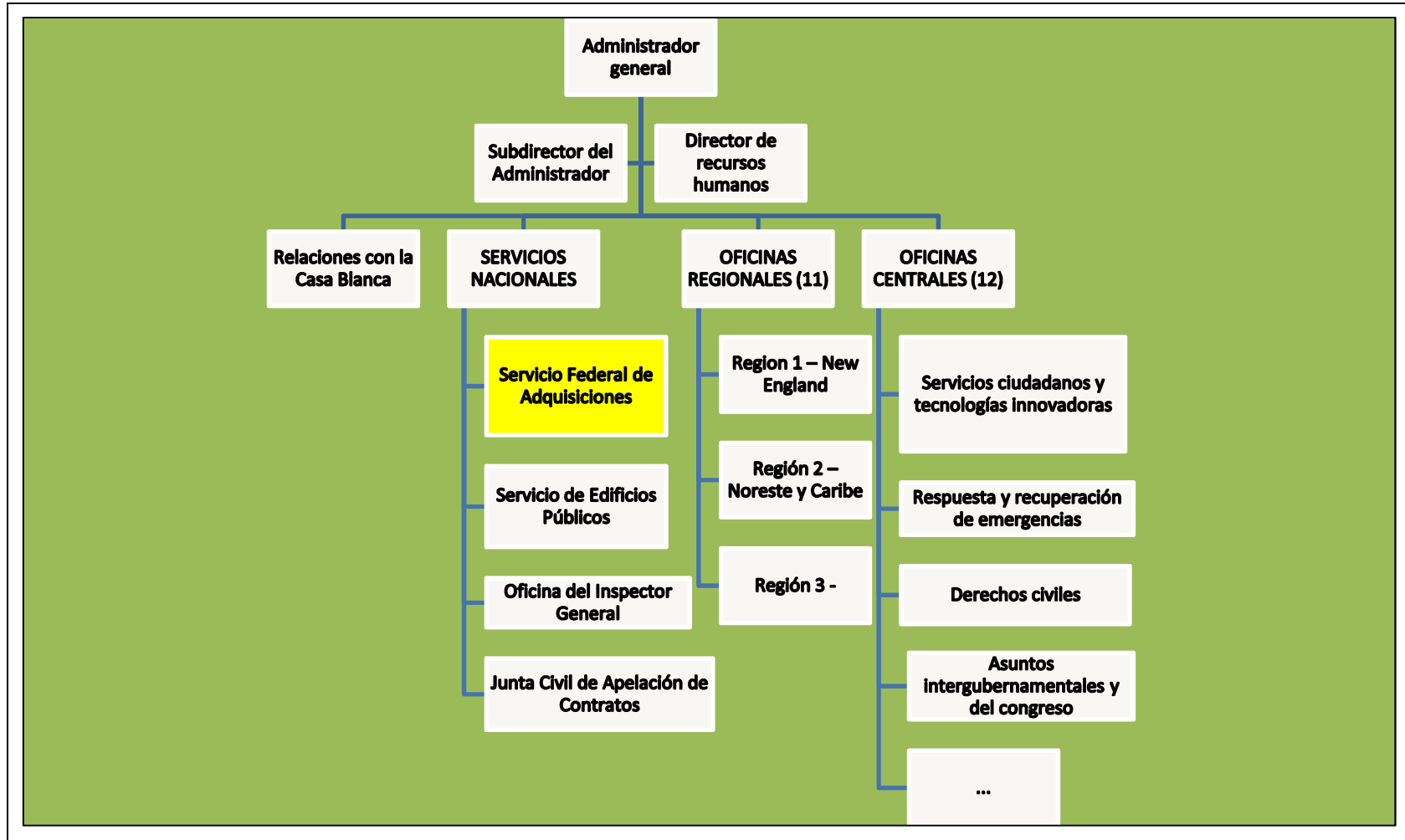


Ilustración 7 Organigrama de la General Service Administration (GSA) y la ubicación del Servicio Federal de Adquisiciones (resumida).



172. De las 12655 personas que trabajaban en la GSA en marzo 2012, 3900 se incluían en el Federal Acquisition Service (véase la distribución del personal de la GSA).

	n
GS01-IMMEDIATE OFFICE OF THE ADMINISTRATOR	51
GS03-PUBLIC BUILDINGS SERVICE	6729
GS04-OFFICE OF CIVIL RIGHTS	24
GS10-OFFICE OF SMALL BUSINESS UTILIZATION	12
GS11-OFFICE OF THE CHIEF FINANCIAL OFFICER	505
GS12-OFFICE OF GENERAL COUNSEL	148
GS13-CIVILIAN BOARD OF CONTRACT APPEALS	35
GS14-OFFICE OF THE CHIEF PEOPLE OFFICER	245
GS15-OFFICE OF INSPECTOR GENERAL	299
GS16-OFFICE OF THE CHIEF ACQUISITION OFFICER	3
GS19-OFFICE OF CITIZEN SERVICES AND INNOVATIVE TECHNOLOGIES	99
GS20-OFFICE OF CONGRESSIONAL AND INTERGOVERNMENTAL AFFAIRS	12
GS22-OFFICES OF THE REGIONAL ADMINISTRATORS	58
GS26-OFFICE OF GOVERNMENTWIDE POLICY	235
GS28-OFFICE OF THE CHIEF INFORMATION OFFICER	222
GS30-FEDERAL ACQUISITION SERVICE	3900
GS31-OFFICE OF EMERGENCY RESPONSE AND RECOVERY	26
GS32-OFFICE OF COMMUNICATIONS AND MARKETING	51
GS-GENERAL SERVICES ADMINISTRATION	12654

Fuentes: Data.gov - <http://www.fedscope.opm.gov/cognos/cgi-bin/ppdsdsci.exe?DC=Q&E=/FSe - Status/Employment - March 2012&LA=en&LO=en-us&BACK=/cognos/cgi-bin/ppdsdsci.exe?toc=%2FFSe%20-%20Status&LA=en&LO=en-us>

173.El actual Servicio Federal de Adquisiciones (FAS) surgen 2006de una fusión entre el Federal Technology Service (FTS) (encargado de la adquisición de productos tecnológicos) con el Federal Supply Service (FSS) (encargado del resto de las compras del gobierno). De esta forma, las agencias ya no tienen que acceder a dos programas distintos para hacer sus compras de productos tecnológicos y no tecnológicos, sino que la misma GSA se encarga de todo a través de uno de los servicios nacionales (el FAS). Varios informes del congreso mostraron que la gestión del FTS y el FSS por separado suponían un despilfarro en la compra de bienes y servicios para los organismos públicos, pues es difícil separar la adquisición de bienes y servicios tecnológicos de los no tecnológicos por parte de las agencias federales (Chairman Davis 2005).

174.El FAS funciona como servicio de intermediación entre compradores y vendedores de bienes y servicios, pues no se encarga de la gestión directa de las compras. Cuando las agencias federales utilizan el FAS, tratan directamente con proveedores que fabrican bienes y servicios disponibles a través de las plataformas tecnológicas.

175.Los organismos (compradores) que pueden emplear los servicios del GSA son los siguientes: todas las agencias federales que operen en el poder ejecutivo, legislativo y judicial; las organizaciones contratantes del gobierno que hayan sido autorizadas por una agencia federal, las

corporaciones públicas con capital federal mixto, el gobierno del distrito de Columbia así como otras organizaciones autorizadas específicamente a utilizar los servicios de la GSA.

176. Los estados y las corporaciones locales pueden ser apoyados por la GSA en algunos programas de compra como las compras de productos y servicios después de un desastre o de un ataque terrorista. Este programa es voluntario para los estados y los gobiernos locales así como para los vendedores. Otros programas en los que los estados y las corporaciones locales participan son: servicios y bienes tecnológicos, productos vinculados a la seguridad, y equipamiento para la lucha contra el fuego.

177. El Servicio de Adquisiciones Federales (Federal Acquisition Service (FAS) opera en las siguientes áreas: productos y servicios, tecnología, gestión de vehículos, servicios de tarjetas, transporte, viajes y herramientas para la compra y adquisiciones en línea. El listado de productos que abarca es considerable: equipos fotográficos y de audio, muebles y lámparas, material de oficina, equipo y material de limpieza, equipo médico y material de enfermería, equipamiento de seguridad...

178. El FAS se encarga aproximadamente de un 10 por ciento de todo el gasto federal en compras. En 1997, el FAS se encargó de compras por el valor de 7,5 mil millones de dólares. Esta cantidad subió a 47 mil millones de dólares en 2009, que representa un 10 por ciento de los 500 mil millones de dólares gastados en compras por parte de los organismos públicos federales.

Funcionamiento del sistema

179. De una forma similar a Chile, en Estados Unidos se ha integrado paulatinamente todas las iniciativas vinculadas a las compras en el Entorno Integrado de Adquisiciones (Integrated Acquisition Environment (IAE). Este programa forma parte de una iniciativa presidencial de gobierno electrónico de 2002. El objetivo de la iniciativa es facilitar electrónicamente todas las fases del ciclo de adquisiciones desde la investigación de mercados hasta la gestión de los contratos. Esta iniciativa está gestionada por la GSA. Una de las bases operativas del sistema es el Registro de Contratantes (*Central Contractor Registration*). En la base de datos *Online Representations and Certifications Application* se puede comprobar la información certificada de un contratista (tamaño e información sobre cláusulas especiales). Adicionalmente, existe un sistema para observar cuál ha sido el funcionamiento de un contratista privado en concreto (*Past Performance Information Retrieval System*) así como también existe un registro de contratantes inhabilitados.

180. De acuerdo con alguna evidencia anecdótica, el Entorno Integrado de Adquisiciones (IAE) ha ahorrado recursos a las agencias, especialmente en el apartado de los costes operativos, pues ya no tienen que mantener su propio sistema informático de adquisiciones, sino que pueden emplear el sistema centralizado. Un directivo de una agencia manifestó haber ahorrado entre 11 y 17 millones de dólares en costes laborales gracias al IAE (Steele y Cliff 2007).

181. En este entorno se articulan varios tipos de convenios (schedules), que se denominan Multiple Awards Schedules y se traducen como convenios marco. Estos convenios se caracterizan por una negociación previa del precio, los términos y las condiciones de los contratos de forma que sean "justos y razonables" según el gobierno federal. Al final se llega a un acuerdo o convenio entre el gobierno federal y los proveedores elegidos, que deben honrar los precios negociados, los términos y las condiciones pactadas siempre y cuando una agencia pública realice un pedido vinculado a ese convenio. Estos convenios se negocian por 5 años y hay una opción de 3 tramos de 5 años. Los precios se mantienen durante un año y pueden ser ajustados cada año, con un máximo de un 10 por ciento del precio inicial.

182. Estos convenios (Multiple Awards Schedules) suelen iniciarse a iniciativa del FAS para solicitar bienes o servicios. Una vez que se ha realizado una solicitud, las empresas vendedoras

de bienes y servicios pueden decidir participaren el sistema. No obstante, el vendedor debe registrarse en el CCR (Registro central de contratantes - *Central Contractor Registration*) y conseguir determinados certificados (centralizados en el ORCA *Online Representations and Certifications Application*) antes de entrar en el proceso de licitación. Finalmente, el candidato a vender productos al gobierno federal debe someterse a una evaluación de las ventas últimas realizadas. En esa evaluación, los candidatos que acceden al registro deben proveer los nombres y las direcciones de 6 a 20 clientes previos. Este servicio debe ser pagado por la empresa candidata a entrar en el registro. Los productos pueden ser ofrecidos por múltiples vendedores y una vez que han entrado en un convenio, las empresas tienen que hacer marketing de sus productos.

183. Los convenios constituyen el instrumento más importante para vender bienes y servicios al gobierno, pero no representan el único mecanismo. Las alternativas a estos convenios son los siguientes instrumentos:

- *GSA Global Supply* (cuenta con unos 400000 productos). En este caso, tres centros (Heartland especializado en productos de jardinería, herramientas y de pintura, Southwest dedicado a equipos de limpieza, comida, generadores de electricidad y Northeast centrado en productos de oficinas) se encargan de comprar bienes a los proveedores y los ponen a disposición de las agencias públicas para que compren los productos. Este instrumento no es obligatorio para las agencias. En estos casos, estos centros funcionan como centrales de servicios auxiliares, pues hacen de intermediación y compran los productos.
- *Governmentwide Acquisition Contracts (GWACs)*: Este instrumento se centra en la compra de productos y servicios tecnológicos.
- *Subcontracting (subcontratación) oportunidades*. En este caso se refiere a un directorio de grandes empresas contratantes del gobierno. Estas empresas están obligadas por ley a subcontratar algunos productos con pequeñas empresas. Por tanto, las pequeñas empresas se ponen en contacto con estas grandes empresas que ya tienen un contrato para poder ofrecer servicios y productos de menor amplitud.

184. Aunque el sistema estadounidense de convenios marco es más complejo y más voluminoso que el chileno (además de imponer más requisitos), la forma de operar es muy similar. Este proceso tan complejo donde se encuentran más de 20 millones de artículos requiere de bastante personal para poder hacer un seguimiento de los convenios marco, y los distintos sistemas en los que operan las empresas.

Financiación del FAS

185. Las dos principales centrales de servicios de la GSA se financian a partir de fondos separados. El Fondo Federal de Edificios (Federal Buildings Fund - FBF) financia los Servicios Centrales de Edificios Públicos (Public Buildings Service- PBS), encargado de proporcionar los espacios de trabajo para las agencias federales y sus empleados. El FBF está respaldado principalmente por los alquileres pagados a la GSA por otras entidades federales. Adicionalmente, existe otro tercer fondo denominado Working Capital Fund (WCF).

186. Más de la mitad de los ingresos del FBF proceden de cinco organizaciones federales (ministerio de Justicia, ministerio de Seguridad Interior, juzgados federales, administración de la Seguridad Social y el ministerio de Hacienda).

187. Los ingresos y los gastos provienen principalmente de las operaciones de alquiler y la construcción de edificios. Por un lado, los **ingresos** netos de las operaciones en las que incurren se invierten en las grandes reparaciones de los edificios federales y en parte a compensar los costos de la construcción de nuevos edificios federales. Por otro lado, los **gastos** del FBF son principalmente el valor de los contratos adjudicados a los proveedores comerciales para la construcción de nuevos edificios federales, para reparaciones, limpieza, y otras operaciones de

mantenimiento de los edificios federales de propiedad de la GSA, así como los pagos de los alquileres por los edificios arrendados por la GSA para las agencias federales.

188. **El Servicio Federal de Adquisiciones GSA (Federal Acquisition Service - FAS) se nutre de los ingresos generados por el Fondo de Servicios de Adquisiciones (Acquisition Services Fund -ASF).** En 2011, el 75 por ciento de los ingresos de la ASF procedían de las siguientes 5 autoridades federales (Ministerio de Defensa (58 por ciento de los ingresos), Ministerio de Seguridad Interna, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Justicia, y Ministerio de Salud). Los ingresos y los gastos del ASF provienen principalmente de los contratos adjudicados a proveedores comerciales para proporcionar bienes y servicios a las agencias federales. Los ingresos netos derivados de la operación se invierten en la Flota del GSA, los sistemas de información y otras inversiones necesarias para mejorar la respuesta del FAS a sus clientes y el cumplimiento de nuevos requisitos estatutarios y reglamentarios.

189. **La mayoría de los costos de operación GSA deben ser recuperados a través de las tasas que se cobran por los servicios prestados y los productos suministrados.** La GSA establece las tasas anuales, siguiendo los requisitos legales, incluido el requisito de que la GSA recupere por completo los costos incurridos en la prestación de servicios a los clientes federales. La GSA tiene el compromiso de proporcionar el mejor precio a sus clientes. Por lo tanto, las posibles reducciones en el costo de la prestación de servicios se traducen en una reducción de las tasas cargadas a las agencias federales. Por ejemplo, en el caso de los fondos ASF, cualquier ingreso adicional superior al de los gastos deben ser devueltos al Tesoro.

190. **A continuación se expone el ejemplo de adquisición y 'leasing' de vehículos de motor para que se aprecie cómo se calculan esas tasas.** Todas las agencias y los ministerios deben recurrir a la GSA para adquirir vehículos de motor nuevos. En el caso de adquisición de vehículos, el coste de la mercancía vendidas se recupera de los clientes que reciben la mercancía. Además, se recarga aproximadamente 1 por ciento a estos clientes para recuperar los gastos operativos asociados con este programa. En el caso de 'leasing', se calculan los gastos de asignación de vehículos a través de la tasa base mensual, más un recargo por millas para cubrir el coste del vehículo y los gastos operativos asociados a este programa. Naturalmente, las tasas de arrendamiento varían según la clase de vehículo y el uso y se actualizan al menos una vez al año (véase una ejemplificación en la Tabla).

Tabla 6 Ejemplo de cómo se calculan las tasas en tres tipos de servicio

Fondo de los servicios de adquisiciones (FSA)											
	Productos, Suministros y Equipos				Adquisición y arrendamiento de vehículos		Viaje y transporte				
Tipo de servicio	Programa Global de suministro	Programa especial de suministro	Convenios Marco-Multiple Award Schedules (MAS)	Intercambio de bienes muebles en venta	Programa de automóviles de la GSA	Flota de la GSA	Programa de artículos del hogar	Programa de cargas	Gobierno electrónico – viajes	Programa de solución a los servicios de viaje	Pago inteligente
Tipo de tarifa	Recargo	Recargo	Recargo	Recargo	Recargo	Recargo	Recargo	Recargo	Tarifa fija	Recargo/ Tarifa fija	Recargo
Tarifa base	% de productos entregados	% de productos entregados	% de ventas del vendedor	% de los ingresos por la venta	% de productos entregados	Número de vehículos asignados	% de la carga enviada	% del costo del envío pagado al proveedor	Número de cupones (vouchers) procesados	Número de transacciones o % de las ventas del vendedor	% de uso
Rango de la tarifa	Tarifa media 45%	Tarifa media 11%	Tarifa fija 0.75%	6% de los ingresos por ventas superiores a \$250,000 - 25% por los ingresos de \$1,000-\$5,000 - \$250 por los ingresos de ventas menos de \$1,000	Tarifa fija 1%	Tarifa base mensual más carga por milla recorrida	Envíos domésticos 2.5% Envíos internacionales 1.5%	Tasa de envío 6%	Tarifa fija de \$5.00 por vale (coupon o voucher) procesado	\$1.50 por transacción tasa fija 0,75% por los servicios de asesoría	Basado en cuatro puntos

191.El FAS cobra una tasa a los organismos públicos compradores por cada contrato que gestionan del programa MAS(véase un ejemplo en la cuarta columna de la Tabla anterior).Esta tasa se establece para que la GSA recupere los costes operativos de intermediación entre los vendedores y los compradores. La legislación también permite que la GSA establezca un fondo de reserva para cubrir necesidades operativas, por ejemplo, para invertir en programas informáticos para sus diferentes plataformas. En cierto modo, estas reservas operativas constituyen las “ganancias” de la GSA por la gestión del programa de adquisiciones. Esto es diferente a la central de servicios en Suecia, donde no se permiten estas “ganancias”.

192.Según la legislación, la tasa que la GSA cobra a las agencias compradoras se expresa en un porcentaje del valor del contrato.Esta tasa se ha mantenido en un 0,75 por ciento entre 2005 y 2010. En el año fiscal 2010, la GSA recaudó aproximadamente 282 millones de dólares por este concepto. La GSA retiene estos ingresos para apoyar el programa de convenios marco (MAS). En este período entre 2005 y 2010, GAO (General Accounting Office) encontró que por término medio, la GSA consiguió un superávit de 62 millones de dólares anuales, acumulando unas reservas de 800 millones de dólares en 2010. Estas reservas permiten reducir las tasas que se cobran a las agencias para que éstas puedan ahorrar recursos públicos (véase el informe GAO 2012).

193.La General Accounting Office, por tanto, recomienda que la tasa se reduzca de 0,75 a 0,65 por ciento del valor del contrato para que las agencias puedan ahorrar costes. Este informe emitido por la GAO para el congreso de los Estados Unidos tiene cierta relevancia pues una organización independiente puede vigilar cómo se aplica la recuperación de costes por parte de la GSA.

La política sobre las pequeñas y medianas empresas

194.En los Estados Unidos se han implantado varias medidas para favorecer a las pequeñas y las medianas empresas y el programa más exitoso ha sido el MAS (Multiple Awards Schedule).El programa MAS habitualmente supera la meta del 23 por ciento de contratación con las pequeñas empresas. En concreto, más del 70 por ciento de todos los proveedores MAS son empresas pequeñas y se llevan aproximadamente el 34 por ciento de todos los dólares que se gastan en el programa.El programa MAS ha empleado considerables recursos en formar y capacitar todas las personas involucradas en compras de todo el gobierno federal.

195.En 2011 se promulgó una legislación de discriminación positiva para favorecer a determinadas empresas pequeñas. Esta legislación permite que los organismos públicos reserven compras¹¹ para determinadas empresas pequeñas: pequeños negocios que se encuentran en zonas (rurales o urbanas) históricamente infrautilizadas o HUBZone (se requiere una certificación específica para pertenecer a esta zona), pequeñas empresas propiedad de veteranos de guerra discapacitados, o pequeñas empresas propiedad de mujeres económicamente en desventaja. Para estas pequeñas empresas de mujeres existen algunas limitaciones.

196.Aunque la reserva de compras para estas empresas no es obligatoria, parece que hay evidencia anecdótica del éxito potencial del programa¹². La GSA ha invertido considerables esfuerzos en formar a un grupo amplio de empleados públicos que trabajan en las distintas agencias y organismos públicos compradores. Varias agencias estaban considerando hacer uso de este poder discrecional para hacer compras for valor de 250 millones de dólares a estas PYMES específicas.

¹¹<http://interact.gsa.gov/blog/set-aside-orders-small-business>

¹²<http://www.gsa.gov/portal/content/136643>

Beneficios del sistema

197. **Los distintos informes de organismos independientes como GAO (General Accounting Office) no ofrecen información sobre el ahorro que supone las compras a través del FAS.** Dado el volumen de compras existentes, es bastante difícil valorar con exactitud el volumen de ahorros. Sin embargo, GAO ha analizado algunos programas y ha encontrado deficiencias en la forma de cerrarse los contratos pues se cree que no siempre se ha ahorrado en el precio de los bienes y servicios todo lo que se podría ahorrar.

198. **Según GAO, la GSA (a través del FAS) está pagando por los productos un precio más alto de lo que debería pagar.** Históricamente, la GSA ha utilizado de forma esporádica las auditorías previas a la adjudicación y las auditorías posteriores para evitar precios excesivos y recuperar los cobros excesivos y potencialmente ahorrar dinero público. Durante 25 años, la GAO ha informado negativamente sobre varios problemas del programa de fijación de precios de la GSA. La GAO ha identificado problemas de que la información previa a la adjudicación en varias propuestas de contrato no era exacta, completa o actualizada durante la década de los años 1970 y de los 1980. A principios de 1990, gracias al buen uso de las auditorías previas y posteriores, la GSA consiguió unos ahorros de 480 millones de dólares y una recuperación de alrededor de 90 millones de dólares en cargos excesivos de proveedores durante un período de 5 años. Sin embargo, estos buenos números no se mantuvieron posteriormente. En 2001, el Inspector General de la GSA informó de que no se estaba negociando de una forma consistente precios más favorables para los organismos compradores. El Inspector General encontró que durante el plazo de un contrato para determinados servicios, los clientes de la GSA pagarían cerca de 40 millones de dólares más de lo debido.

199. **El informe de la GAO (2005) encontró que persisten los problemas de precios y que el número de auditorías previas a la adjudicación siguieron disminuyendo.** En una revisión de 62 expedientes de contratos de la GSA, 37 contratos- casi el 60 por ciento- carecía de suficiente documentación para establecer con claridad que los contratos se negociaron con eficacia. 26 de los 62 contratos (alrededor del 40 por ciento) carecían de análisis adecuados de precios. Adicionalmente, entre 1997 y 2004, la GSA realizó sólo un promedio anual de 19 auditorías previas a la adjudicación (con unos ahorros anuales de 18 millones de dólares), en comparación con el promedio de 125 auditorías anuales entre 1992 y 1996 (con ahorros de 83 millones de dólares anuales) mientras que las ventas aumentaron desde 6,6 mil millones de dólares en 1997 a 32,5 mil millones en 2004. Por tanto, el aumento de la actividad de la GSA en compras ha coincidido con la disminución de las auditorías para asegurar ahorros en los precios de los contratos.

En conclusión

200. **A diferencia de otros países, la central de servicios estadounidense (la GSA) ya tiene más de cinco décadas de vida.** Por tanto, las razones de su establecimiento son ligeramente diferentes a las de otros países. En principio, la GSA se creó para aliviar el trabajo burocrático de las demás agencias federales y así se podían concentrar en su negocio principal.

201. **El principal beneficio es que desde hace varias décadas se tiene una política relativamente consistente con respecto a muchos servicios operativos.** De esta forma, todas las políticas transversales que afectan a los servicios operativos se tratan por una única organización. Por ejemplo, todo lo referido a la sostenibilidad o a prestar especial atención a la pequeña y mediana empresa es una tarea especialmente encomendada a la GSA.

202. **Otro beneficio añadido es que la existencia de la GSA y la asignación de programas diversos a lo largo de la historia hacen relativamente fácil que determinados servicios operativos se asignen a esta agencia.** Por ejemplo, en 2010 se empezaron a crear diversos portales vinculados al gobierno abierto. La política de gobierno abierto compete a todas las agencias y ministerios

federales, pero es bueno que una agencia centralice toda esa información, que puede ser considerado como un servicio de apoyo.

203.La mayoría de los servicios que presta la GSA son obligatorios para las agencias y ministerios federales.En general, estos servicios se cobran a modo de tasa que se pone las demás organizaciones públicas. Existe un detallado esquema de tasas que se revisan anualmente y que varían en función de los bienes o servicios que se proporcionan.

204.Hay varios servicios afectados, pero los más importantes son los de gestión de edificios, los de compras de bienes y servicios y los vinculados al gobierno electrónico. No obstante, como cualquier organización de este tipo, ha crecido considerablemente en las últimas décadas y se ha nutrido de los servicios más diversos.

205.Siguiendo la tendencia de otros países, en Estados Unidos se han centralizado las compras de servicios y productos tecnológicos y no tecnológicos en el Federal Acquisition Service (FAS), dependiente de la GSA. El sistema posee las siguientes características:

- El FAS hace un papel de intermediario entre compradores y vendedores y se encarga de un 10 por ciento de todas las compras públicas, pues hay otras organizaciones que se encargan también de compras públicas a nivel federal.
- En principio, es una central de compras de uso preferente de las autoridades federales, aunque hay circunstancias en las que los estados y las corporaciones locales también pueden emplear la central de compras.
- A diferencia de la central de compras chilena, el FAS se financia mediante el cobro de una tasa a las agencias compradoras. El porcentaje de la tasa varía en función del tipo de servicios. Por ejemplo, en los convenios marco existe un porcentaje de 0,75 por ciento sobre el monto total del contrato.
- El FAS puede obtener reservas con el cobro de la tasa para financiar gastos operativos.
- Este sistema necesita de una continua vigilancia independiente para equilibrar las ganancias de la GSA frente a las ganancias en eficiencia del resto del sistema.
- Este papel de juez independiente es desempeñado por la GAO (General Audit Office), que se encarga de comprobar si el FAS obtiene ahorros en los precios de los productos.
- Diversos informes de la GAO muestran que se consiguen menos ahorros de los que se podrían si se hicieran más auditorías previas y posteriores a la adjudicación de los convenios marco a los proveedores.

Referencias bibliográficas

AT Kearney (2005) Shared Services in Government. Turning private-sector lessons into public-sector best practices.

BID (2008) Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (De Chile).

Binderkrantz, Anne Skorkjær and Jørgen Grønnegaard Christensen (2009) Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy, in Journal of Public Policy, vol. 29, 1, pp. 55-78.

Cabinet Office (2008) Shared Services Operating Model. London, *Cabinet Office*

Cabinet Office (2008a) Solution Design for HR and Finance Shared Services. London, *Cabinet Office*. Working document.

Chairman Davis (2005) News Release, Committee on Government Reform, Chairman Davis, House Approves GSA Modernization Act (May 23, 2005).

- Committee of Public Accounts – House of Commons (2008) Improving corporate functions using shared services. Eighteenth Report of Session 2007–08.
- General Audit Office (GAO) (2012) 2012 Annual Report: Opportunities to Reduce Duplication, Overlap and Fragmentation, Achieve Savings, and Enhance Revenue - GAO-12-342SP.
- General Audit Office (GAO) (2005) Contract Management. Opportunities Continue for GSA to Improve Pricing of Multiple Award Schedules Contracts - GAO-05-911T.
- Larsson, Torbjörn (2001) The Swedish Central Administration - A Dual Nature. mimeo, Report for OCDE.
- National Audit Office (NAO) (2007) Improving corporate functions using shared services. London, National Audit Office.
- National Audit Office (NAO) (2012) Efficiency and reform in government corporate functions through shared service centres. London, National Audit Office.
- OECD (2010) Public Administration after “New Public Management”, Paris, OECD.
- OECD (2011) Value for Money in Government. Denmark 2011. Paris, OECD
- OECD (2012) Value for Money in Government Country Assessment of Norway – Draft GOV/PGC/SBO (2012)5, Paris, OECD.
- OECD (2012a) Value for Money in Government Country Assessment of Sweden – GOV/PGC/SBO (2012)6, Paris, OECD.
- The Government Offices (2011) Facts & Figures Swedish Government Offices Yearbook 2010
- Gordon, Daniel I., Reflections on the Federal Procurement Landscape (February 22, 2012). The Government Contractor, Vol. 54, No. 7, p.51, February 2012; GWU Legal Studies Research Paper No. 2012-19; GWU Law School Public Law Research Paper No. 2012-19. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2018405>.
- Singer, Marcos et al. (2009). “Does E-Procurement Save the State Money?” Journal of Public Procurement - Vol. 9 Nr. 1, pp. 58-78.



Ministério do
Planejamento



Anexo – Tabla de servicios compartidos en los países de la OECD

País	Obligatorio / Voluntario	Incentivos para el uso de los servicios compartidos	Financiación de los servicios compartidos	¿Quién se queda con las eficiencias generadas?	Número de centrales de servicios	Empleados	Tipos de servicios	Ministerios donde se ubican las centrales de servicios
Canadá	Ambos	Reducción de costes, mejoras de calidad en la prestación para el ministerio-agencia cliente y recortes generalizados de eficiencia	Créditos presupuestarios (para los casos obligatorios) y tasas de los clientes (para los casos voluntarios)	La agencia (cliente) se queda con los ahorros	15	1,1476a	TIC (2), Adquisiciones (2), Comunicación (2), Alojamiento e instalaciones, nómina y pensiones, formación, las telecomunicaciones, recursos humanos (3), Auditoría, Finanzas	8 (7 de 15 en PWGSCb)
Dinamarca	Transferencia <u>obligatoria</u> de tareas (mandato gubernamental)	Recorte permanente de los beneficios de la productividad (general)	Tasas en función de la recuperación de costes	Se hace un recorte de los créditos presupuestarios por parte del Ministerio de Hacienda	2	400	TIC y Finanzas (Contabilidad, nóminas y gastos de viaje)	1 (Hacienda)
Finlandia	Transferencia <u>obligatoria</u> de tareas (mandato gubernamental)	Recorte permanente de los beneficios de la productividad establecida (para el personal de apoyo)	Transferencias de créditos presupuestarios en función d la recuperación de costes (se negocian anualmente)	La agencia (cliente) se queda con los ahorros	7	2087	Las TIC (2), Finanzas y Recursos Humanos (2), Alojamiento e instalaciones, Contratación, formación y desarrollo	1 (Hacienda)
Países Bajos	Transferencia <u>voluntaria</u> de tareas	Recortes ad hoc de la eficiencia para el personal de apoyo	Transferencias de créditos presupuestarios en función d la recuperación de costes (se negocian anualmente)	La agencia (cliente) se queda con los ahorros	25	2615a	-	4 (17 de 25 en el Ministerio del Interior)
Noruega	Transferencia <u>voluntaria</u> de tareas	Una transferencia única (negociada) de presupuesto basada en la recuperación de	Créditos presupuestarios	La agencia (cliente) se queda con los ahorros	4	1030	Contabilidad (2) nóminas y gastos de viajes (2), Formación (2) TIC (2) recursos humanos y desarrollo organizativo, adquisiciones,	2 (3 de 4 en GARCA c)

País	Obligatorio / Voluntario	Incentivos para el uso de los servicios compartidos	Financiación de los servicios compartidos	¿Quién se queda con las eficiencias generadas?	Número de centrales de servicios	Empleados	Tipos de servicios	Ministerios donde se ubican las centrales de servicios
		costes					Instalaciones, telefonía (Switch Board)	
Reino Unido	Transferencia <u>voluntaria</u> de tareas	-	-					
Suecia	Transferencia <u>voluntaria</u> de tareas	Recorte permanente del dividendo de productividad	Transferencias de créditos presupuestarios en función d la recuperación de costes (se negocian anualmente)	La agencia (cliente) se queda con los ahorros	1	43	Servicios administrativos y financieros	1 (Oficina del Primer Ministro)

Fuentes: [OECD-NORWAY-2012-Value for money - shared services]

- a) Los datos de algunos organismos más pequeños no estaban disponibles y no se han recogido.
- b) PWGS = Public Works and Government Services Canada
- c) GARCA = Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs.

Fuentes: Diveros informes de la OECD