

Eficiencia y transparencia en el sector público



Avances en las compras públicas
en América Latina y el Caribe

2002-2012

El presente documento sintetiza la publicación “Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe 2002–2012”, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en colaboración con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y la Organización de los Estados Americanos (OEA); y que analiza y cuantifica el impacto de las reformas en la contratación pública durante los últimos diez años en la región.



Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Eficiencia y transparencia en el sector público: avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe 2002–2012/Javier Dávila Pérez, Tomás Campero, Félix Prieto, Mariana López Fernández, Edwin Tachlian-Degras.

p. cm.

1. Government purchasing—Management—Latin America. 2. Government purchasing—Management—Caribbean Area. I. Dávila Pérez, Javier. II. Campero, Tomás. III. Prieto, Félix. IV. López Fernández, Mariana. V. Tachlian-Degras, Edwin. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones. VII. Título.

IDB-BR-129

Hoy, un pequeño empresario en Costa Rica o El Salvador accede a las oportunidades de negocio con el Estado a través de Internet, sin requerir mayores contactos. Un periodista, un parlamentario o una organización de la sociedad civil en Jamaica o República Dominicana pueden controlar fácilmente los resultados de las licitaciones en la Web, conociendo quién ganó y a qué precio fueron adjudicadas, sin necesidad de complejas investigaciones. Pequeños consultorios aislados al sur de Chile o en la selva de Ecuador han logrado comprar los principales medicamentos que demanda la ciudadanía con ahorros de hasta el 50% del presupuesto asignado. En Uruguay, los proveedores ya no requieren mayor papeleo, tiempo y costos de trámites para presentar sus ofertas en la mayoría de las licitaciones. De la misma forma, una empresa extranjera puede instalarse y ofertar sin problemas en Perú, contando con diversas garantías, como sistemas para dar transparencia al desarrollo de arbitrajes a través de Internet. Las pequeñas y medianas empresas en Brasil o Paraguay compiten en igualdad de condiciones mediante subastas virtuales, alcanzando una participación mayoritaria del mercado. Lo mismo sucede en México, donde los sistemas de inteligencia de negocios de compras públicas ahora son electrónicos y gratuitos, lo que le permite a las empresas mejorar sus ofertas al Estado sin la necesidad de contar con un departamento de investigación como en las grandes corporaciones.

Todos estos resultados son, en gran parte, producto las reformas realizadas durante los últimos 10 años en los sistemas de contratación pública de América Latina y el Caribe. Estos sistemas comprenden las normas y reglas que rigen la contratación de bienes, servicios y obras del Estado, así como las cadenas de proveedores, unidades y

funcionarios de compras, sirviéndose de nuevas plataformas electrónicas.

Los recursos involucrados en las compras públicas alcanzan en promedio un **15% del Producto Interno Bruto** de los países, equivalentes a **US\$800.000 millones** anuales para la región. Esto convierte a la compra gubernamental en una herramienta estratégica para alcanzar los objetivos de desarrollo de los países. La calidad de estos sistemas está directamente relacionada con la eficiencia y transparencia del gasto público, la imagen del país y el desarrollo de las empresas, sobre todo las de menor tamaño.

Génesis de las reformas

Varios hitos marcaron el inicio de estas reformas. Entre ellos, se destacan las crisis económicas y los acuerdos de integración y libre comercio de finales de los años noventa, que colocaron a la contratación pública en el radar de las autoridades y generaron los incentivos para lograr los cambios; la irrupción de Internet y nuevas tecnologías de la información, que permitieron compatibilizar los objetivos de eficiencia y transparencia, anteriormente incompatibles; la consolidación de la democracia y el escrutinio público, que provoca una menor tolerancia a la corrupción y a la ineficiencia. En este contexto, los países de la región implementaron, en distintos periodos, reformas que siguieron patrones similares.



Reformas principales a los sistemas de contratación pública



Los cuatro logros clave

Más allá de los distintos grados de avances en estas reformas, todos los países aumentaron los niveles de transparencia y eficiencia de sus mercados de compras públicas. Un indicador destacable es que hoy, el **70% de la contratación pública se publicita a través de Internet**, lo que permite a cualquier empresa acceder a oportunidades de negocio por un valor aproximado de **US\$560.000 millones**. Igualmente, gracias a estas reformas se han conseguido importantes ahorros de recursos públicos en la región, que superaron los **US\$30.000 millones en 2012**, solo en contrataciones de bienes y servicios.

Alrededor de **US\$560.000 millones** (70%) de la contratación pública se publicita en Internet.

Existe también evidencia del impacto positivo en mayores negocios para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y en la creación de más empleo; en el aumento de la confianza en el sector público; y en más efectividad de la acción del Estado con una ejecución más ágil del gasto.

En algunos países, el número de oferentes en las licitaciones públicas se **triplicó**.

Transparencia

De los 19 países de la región¹ que han reformado significativamente sus sistemas de contratación pública

¹ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Paraguay, Perú y República Dominicana.

en la última década, prácticamente todos tuvieron como principal objetivo el aumento de la transparencia en las compras públicas, entendida como el amplio y fácil acceso a la información y participación en las licitaciones del Estado. A tal fin, modificaron sus regulaciones, elevando el nivel y la calidad de la supervisión, e instauraron reglas de acceso más simples para garantizar que toda empresa tuviera derecho a participar, eliminando barreras de entrada. Estas medidas se vieron potenciadas por la implementación de sistemas en Internet para publicar sin mayores excepciones las oportunidades de negocio y los resultados de las licitaciones. Asimismo, con el objeto de implantar una nueva cultura de negocios en funcionarios públicos y proveedores, desarrollaron iniciativas de capacitación, marketing y gestión del cambio. También se fortalecieron los mecanismos de monitoreo y quejas, creando observatorios o sistemas electrónicos de reclamos, que han mejorado los incentivos de buen comportamiento y agilizado la efectividad para resolver incidentes. Aunque todavía quedan desafíos, el progreso ha sido notable.

Eficiencia

En América Latina y el Caribe es cada vez más frecuente que los gobiernos recurran a sistemas de contratación avanzados para aprovechar las economías de escala y alcance. La región es una de las más avanzadas en la formulación de soluciones electrónicas como subastas inversas y catálogos de convenios

Los países de la región ahorraron **13,7%** en las contrataciones de bienes y servicios, equivalente a **US\$33.000 millones** en el 2012.

El uso de catálogos electrónicos en convenios marco ha permitido **disminuir en 40%** los costos de inventario, infraestructura y administración de productos.

marco. Por otra parte, la implementación de registros de proveedores y contratos, y sistemas de cotizaciones basados en plataformas tecnológicas permiten eliminar o disminuir los trámites asociados a la presentación de ofertas, así como mejorar la gestión en dependencias públicas. Estas iniciativas aumentan la eficiencia de las compras, facilitan la gestión del inventario para empresas y el Estado, y generan ahorros significativos en el gasto público.

Sostenibilidad

El cuantioso monto de las contrataciones públicas, y su potencial efecto multiplicador, han llevado a que la mayoría de los países comiencen a utilizarlas para impulsar el desarrollo económico, social y medioambiental. Las contrataciones públicas han probado ser muy efectivas para proteger a sectores vulnerables, fomentar la innovación en bienes

Un **50%** de las **licitaciones** incluye criterios o requisitos de **protección ambiental** tanto para las empresas licitantes como para sus productos.



La participación de mipymes en el valor de mercado de las compras públicas de bienes y servicios se ha ***duplicado, alcanzando*** el **60%**.

y servicios, apoyar a las mipymes y favorecer el cuidado del medio ambiente. Entre las diversas iniciativas de los gobiernos de la región, cabe destacar la fijación de metas para favorecer las adjudicaciones a mipymes; la creación de centros empresariales especializados en consultoría y capacitación; el desarrollo de ferias de negocios que permiten dar a conocer la oferta de proveedores; la aprobación de reglas de protección social y derechos de trabajadores en las licitaciones; la inclusión de requisitos o criterios de selección de empresas y productos que respetan el medio ambiente y la implementación de programas de eficiencia energética. Si bien los resultados aún son incipientes y dispares, muestran una tendencia muy positiva para el desarrollo sostenible.

Eficacia

La contratación pública no es un fin en sí mismo para el Estado, sino un medio para cumplir sus objetivos y atender las demandas públicas. Por lo tanto, alcanzar máxima eficacia en la provisión de los bienes y servicios necesarios para una

Los tiempos de entrega de bienes y servicios contratados por entidades del sector público se ***redujeron*** en un **50%**.

buena gestión pública es uno de los objetivos de la mayoría de las reformas. Lograr menores tiempos para la entrega de medicamentos o para licitar la construcción de carreteras o asegurar la provisión rápida de computadoras de calidad para las escuelas, son algunos de los resultados concretos que buscan los países. La estandarización de procesos y documentos de licitación, la implementación de sistemas electrónicos, los nuevos registros de proveedores, los programas de entrenamiento a los funcionarios de compras, acceso a información sobre tendencias, y necesidades futuras del sector, han sido iniciativas que garantizaron el éxito de las reformas. Estas medidas, contribuyeron a que los proveedores del Estado sean capaces de reducir los costos unitarios de producción, gracias a la planificación (sincronización de los pedidos) y las características (calidad) de la demanda del sector público, permitiendo mejorar la eficacia de la contratación pública.



Desafíos pendientes

La transparencia y el ahorro, acompañados de mejoras en la sostenibilidad y la eficiencia, son sin duda los principales resultados de una década de reformas en el sector de compras públicas de América Latina y el Caribe. Estos resultados positivos demuestran el valor de las reformas como una excelente inversión, con ahorros acumulados cercanos a los US\$100.000 millones en contrataciones de bienes y servicios en toda la región entre el 2002 y el 2012.

El número de licitaciones desiertas (sin oferentes) ***disminuyó*** un **30%**.

El buen uso de los recursos públicos es un estímulo para seguir invirtiendo en esta área y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para los próximos años, los principales desafíos identificados son:

- En aquellos países con menor avance de reformas es necesario continuar hacia su completa implementación. Sobre todo, las iniciativas anticorrupción y aquellas que buscan mayor eficacia requerirían más atención, con reformas normativas e institucionales y con la adopción de tecnologías de la información disponibles y probadas.
- En los países con un mayor grado de avance es preciso consolidar e institucionalizar las reformas para evitar retrocesos en un área con incentivos complejos. Es necesario continuar trabajando enérgicamente en la profesionalización de los compradores públicos, con el objetivo de lograr unidades de compras y profesionales certificados.
- Finalmente, también es importante innovar y crear estrategias apropiadas que respondan a las demandas de ciudadanos y empresas en materia de transparencia, y de mayor utilización del potencial de las compras públicas en beneficio de otras políticas. El uso de bases de datos para estandarizar los procesos o proveer inteligencia de negocios a empresas y organismos públicos podría traer múltiples beneficios para mejorar la calidad de las contrataciones. Asimismo, la aplicación de compras públicas para impulsar el emprendimiento, la innovación y la protección del medio ambiente puede tener un impacto significativo en el desarrollo económico y social de la región.

El BID acompaña estos esfuerzos en el marco de su **Estrategia para el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales** apoyando la realización de diagnósticos de los sistemas de compras públicas y acompañando a los países en iniciativas de fortalecimiento específicas. Al mismo tiempo, se apoya en aquellos sistemas nacionales de adquisición que cumplen estándares internacionales. Hoy esto ocurre en más del 60% de los países con distinto grado de alcance.

Igualmente, el BID sigue facilitando alianzas estratégicas regionales y globales que aseguran la presencia de América Latina y el Caribe en la discusión internacional, en estrecha colaboración con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).





Banco Interamericano de Desarrollo
www.iadb.org