



RE2-07-004

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA



Jorge Claro

Abril de 2007

REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

<http://www.iadb.org/publications>

PREFACIO

El presente estudio, elaborado por Jorge Claro (consultor), constituye una versión preliminar de un capítulo de un libro sobre el gasto público que el Banco publicará este año. El documento realiza un análisis comparativo acerca de los sistemas de compras gubernamentales en los países centroamericanos y República Dominicana. El tema es de la mayor relevancia, dado que está estrechamente vinculado con la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, todo lo cual repercute de manera significativa en la legitimidad del Estado frente a los ciudadanos.

Al analizar los distintos aspectos que hacen a los sistemas de compras y contrataciones del Estado – tales como el marco legal, el marco institucional, y el marco regulatorio y la fiscalización – el estudio encuentra diferentes grados de modernización en los distintos países, reconociéndose en todos ellos esfuerzos importantes en años recientes, en particular en lo referente a la legislación. En general, se identifican varios elementos importantes para la efectiva modernización de la gestión de las compras del sector público, tales como la capacitación del servicio civil en estas actividades y su inclusión en la agenda de discusión de las políticas de Estado. El fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y una mayor participación de la ciudadanía en la fiscalización de estas actividades, son también aspectos clave.

Este estudio es parte de un libro que prepara el BID acerca de la eficiencia, transparencia e impacto distributivo del gasto público en América Central y República Dominicana, el cual es uno de los productos del proyecto de asistencia técnica titulado “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”. Este proyecto contó con la colaboración financiera y técnica de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Susana Sitja-Rubio (RE2/SC2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD).

El BID agradece el apoyo recibido de parte de todos los gobiernos para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., abril de 2007

Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana*

Introducción

La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo de los países. Un componente clave del gasto público lo constituyen las compras y contrataciones del Estado. Este estudio realiza un análisis de los sistemas de compras y contrataciones públicas en los países centroamericanos y República Dominicana.

Estudios internacionales muestran que las compras públicas constituyen el mercado más grande del mundo, valorado en miles de millones de dólares, y que el impacto de la actividad compradora de los gobiernos puede superar el 15% del PIB. En algunos países, esta cifra llega a 20%. Por lo tanto, no debería sorprender que la reforma del sistema de compras públicas sea un tema prioritario en los planes de modernización de muchos países de América Latina y, en particular, en los países centroamericanos y República Dominicana.

Tampoco debería ser sorpresa que las compras públicas estén comenzando a integrar la agenda política de muchos países de la región. Además del impacto económico que la contratación pública genera en la actividad productiva de un país, está en juego la imagen que el Gobierno proyecta ante los ciudadanos. Esta puede ser positiva o negativa, dependiendo del grado de eficiencia y transparencia con la que se ejecute. Esta imagen, está directamente vinculada a los esfuerzos realizados para mejorar tanto la forma como el fondo de los sistemas de compras. La incorporación de las compras públicas a la agenda política es, por lo tanto, clave para fortalecer la modernización del Estado y apuntalar el desarrollo en la región.

Uno de los estudios más completos realizados respecto de la magnitud e impacto económico de la compras públicas, es el realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001). A partir del análisis de las compras gubernamentales en 130 países en el período 1992-1998, este estudio llega a las siguientes conclusiones:

- i. En los países de la OCDE¹, la relación compras gubernamentales a PIB alcanza 20%, mientras que en los países no miembros incluidos en el estudio la cifra es de 14,5%.

* El autor agradece los comentarios de Roberto Cambor y Roberto Machado.

¹ Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

- ii. La parte del mercado de compras gubernamentales que es susceptible de generar procesos de competencia abierta se reduce a 7,6% del PIB en los países de la OCDE, y a 5,1% en los demás países. La Unión Europea estima esta relación para sus primeros 15 miembros en 8% del PIB. A nivel mundial, este valor es estimado en 7,1% del producto global.
- iii. Las compras de los niveles subcentrales de gobierno² son entre dos y tres veces mayores que las que se realizan a nivel central. Las estimaciones indican que los niveles subcentrales de gobierno realizan alrededor de 65% del total de compras gubernamentales.

En relación a este último punto, sin embargo, cabe destacar que este no es el caso de los países centroamericanos y República Dominicana, donde el gran comprador es el Gobierno Central. En estos países, los niveles subcentrales de gobierno lo constituyen las municipalidades. En años recientes, el gasto municipal apenas representó entre 1,8% (República Dominicana) y 12,7% (Honduras) del gasto del Gobierno General. Respecto de los fondos de seguridad social, éstos sólo son importantes en Costa Rica y Panamá, donde fluctúan alrededor de 5% del PIB, entre 25% y 30% del gasto del Gobierno Central.

Respecto del volumen de las compras públicas, es importante destacar que en la mayoría de los países del mundo – y los países bajo estudio no son la excepción – los mecanismos y sistemas de recopilación de información dejan mucho que desear, por lo que no siempre se sabe si dichas cifras representan el total del gasto público, si incluyen a las entidades descentralizadas del Estado, a las municipalidades y otros gobiernos autónomos, o si también incorporan los gastos de defensa. Además, la desagregación de las cifras no siempre es clara, lo que hace aun más complejo entender la magnitud de las compras y su impacto sobre la economía nacional. En consecuencia, resulta difícil establecer con precisión el tamaño de este mercado, tanto por la dificultad para recolectar información confiable, como por la falta de homogeneidad de la misma. OCDE (2001) comienza justamente afirmando las dificultades para reunir y consolidar la información de los diferentes países.

Sin embargo, a falta de información precisa y confiable al respecto, se podría tomar como cifra indicativa de las compras gubernamentales la suma de los gastos en bienes y servicios y en inversión del Gobierno Central. En el quinquenio 2001-2005, estos gastos fluctuaron entre 4,2% (Panamá) y 10,8% del PIB (Nicaragua). Cabe destacar que, como estas cifras no incluyen las compras de las empresas públicas, pueden estar subestimando de manera importante la actividad compradora del Estado. Por ejemplo, en el caso de Panamá, éstas no incluyen los gastos de operación del Canal, que son bastante significativos.

Una revisión de las estadísticas y datos disponibles, tanto en los informes de evaluación de los sistemas de contratación pública de los países (*Country Procurement Assessment Reports*, CPARs) desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el

² De acuerdo con la definición del estudio de la OCDE mencionado: gobiernos regionales, provinciales, municipales y fondos de la seguridad social.

Banco Mundial, como en las bases de datos del Fondo Monetario Internacional, muestran cifras dispares, series de tiempo incompletas y con un nivel de agregación que sólo permite conocer el total de gastos y su relación con el PIB. Estas cifras, en el mejor de los casos, dan cuenta del gasto global del Gobierno Central, que incluye salarios, pagos de pensiones, transferencias a gobiernos locales, y una gran variedad de otros rubros. Por tanto, elaborar datos fidedignos de las compras y contrataciones públicas y desagregarlos por conceptos como bienes, servicios, consultorías y obras de infraestructura, resulta prácticamente imposible.

Incluso en el caso de los proyectos financiados por instituciones financieras internacionales (IFIs) – que en algunos de los países bajo estudio representan montos importantes – o se tiene las cifras agregadas de los proyectos, o se tiene una recopilación de algunas convocatorias internacionales que son conducidas por las unidades ejecutoras o por las oficinas locales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando éste actúa como agencia ejecutora.

Pese a estas deficiencias en los mecanismos de recopilación de información, se podría extraer al menos dos conclusiones. En primer lugar, que se trata de un mercado grande, tanto para los países mismos en el desarrollo de sus mercados y acuerdos de integración comercial, como para terceros países. Por lo tanto, cualquier mejora en los sistemas de compras públicas generaría ahorros importantes y tendría un enorme impacto económico, además de fortalecer la modernización del Estado y la gobernabilidad.

En segundo lugar, en la mayoría de los países considerados en este estudio, este mercado es aun percibido como uno donde impera la ineficiencia, la burocracia y, lamentablemente, también la corrupción. Esta percepción se ve reforzada por la carencia de datos confiables y por la falta de transparencia.

Los países bajo análisis, expuestos a diversos estímulos como en su momento lo fue las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y luego los acuerdos multilaterales como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), Chile-Centroamérica y otros, han incorporado en la discusión el tema de las compras públicas. La reciente materialización de la Red Hemisférica de Autoridades y Entidades Compradoras de América Latina patrocinada por la OEA, es una valiosa fuente de intercambio de experiencias, de obtención de información y de apoyo experto. Asimismo, es referente básico para la comparación y el *benchmarking*.

En la siguiente sección se elabora acerca de las mejores prácticas internacionales en materia de compras gubernamentales. A continuación, las siguientes tres secciones discuten las principales características de los marcos legales, institucionales y de regulación y fiscalización de los sistemas de compras públicas en los países bajo análisis. La sexta sección aborda un aspecto relativamente novedoso en la región, que es la introducción de los sistemas de compras electrónicas. Enseguida se discuten las distintas modalidades de compra utilizadas, y a continuación las implicancias del CAFTA-DR para las compras gubernamentales. La última sección presenta los desafíos para la modernización y consolidación de los sistemas de compras públicas en los países de la región.

Las mejores prácticas internacionales

Los países centroamericanos y República Dominicana exhiben escasos logros relevantes que pudiesen ser considerados como mejores prácticas en materia de compras públicas, debido a las debilidades institucionales y estructurales que aún los mantienen en un estado de insuficiente desarrollo, tanto económico como social y político.

Pese a lo anterior, es necesario destacar la voluntad de reforma que se ha materializado en legislaciones que condensan y simplifican normativas, la proliferación de las primeras versiones de portales informativos de las demandas por bienes y servicios, y algunos programas de capacitación relevantes por sus dimensiones y alcances, tales como los de Honduras y Nicaragua recientemente.

En términos de *benchmarking* o mejores prácticas internacionales, cabe destacar que los mejores sistemas electrónicos de compras del mundo pueden encontrarse en países como Malasia, Singapur, Corea del Sur, Australia y Canadá. Todos ellos fueron desarrollados con una visión estratégica, donde la introducción de tecnología de punta no fue un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el objetivo de instalar nuevos procedimientos y formas de compra. En consecuencia, la introducción de la electrónica es un medio para mejorar la gerencia pública, pero lo importante es la visión, la estrategia, el modelo de negocios, la planificación, la capacitación y el diálogo, entre otros aspectos. En estos países se actúa con total transparencia, publicándose todas las licitaciones y difundiéndose los resultados de estos procesos.

En términos de las herramientas de medición de la capacidad y eficiencia de los sistemas de compras públicas, es indispensable mencionar el trabajo del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés) de la OCDE (OCDE-DAC)³, del Banco Mundial y del BID. Estas instituciones han desarrollado una nueva herramienta de medición basada en indicadores de línea de base (ILB) y de cumplimiento/desempeño (ICD) para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones.

Los ILB están relacionados con cuatro pilares, a saber, el marco legal existente que reglamenta las adquisiciones en el país, la arquitectura institucional del sistema, la competitividad del mercado nacional, y la integridad del sistema de adquisiciones. Cada pilar cuenta con una serie de indicadores y subindicadores a ser evaluados. Los ICD abordan la forma en que opera el sistema en la realidad. Están más estrechamente relacionados con la aplicación en sí de las reglamentaciones, y con las prácticas sobre adquisiciones que prevalecen en los países. Por ende, mientras los ILB representan una especie de fotografía del diseño del sistema en un momento determinado, los ICD analizan lo que sucede en los países mediante el análisis de una muestra de adquisiciones reales y otra información relevante que se considera representativa del desempeño general del sistema.

³ Ver <http://www.oecd.org/documents>. *New common benchmarking and assessment methodology for public procurement systems (version 4)*.

Los logros más importantes a destacar como mejores prácticas en América Latina, son los de Brasil con la introducción de la subasta a la baja y los contratos marco⁴; Chile con la introducción de los contratos marco, el catálogo electrónico de compras y el nuevo *Mercado ChileCompra Express*⁵; y México con su página *Compranet Plus*⁶, un nuevo sistema integral que utiliza tecnología de punta. Estos logros están reflejados en las respectivas páginas de *Internet* de estos países. Lo importante a destacar es que en todos ellos se ha logrado una importante reducción de precios, una mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), y una gran transparencia en los procesos. Al inicio de la subasta a la baja, por ejemplo, Brasil reportó recortes de precios de hasta un 80%, no sólo por los precios mismos, sino también por las reducciones en los trámites y el tiempo que llevaba la adquisición de productos. Los contratos marco, a su vez, han permitido a las entidades públicas brasileñas comprar en tiempo récord de proveedores habilitados a precios previamente negociados, facilitando y transparentando el proceso enormemente.

Es importante precisar que cualquiera de estas experiencias siempre se da en un contexto geográfico y temporal en particular y, por lo tanto, no deben entenderse como modelos a seguir a ultranza. El desconocimiento de las condicionantes específicas puede llevar a los países no sólo a dilapidar tiempo y recursos, sino sobre todo a hipotecar el futuro de estas iniciativas, que siempre están expuestas al descrédito por parte de grupos de interés contrarios.

Respecto de estas mejores prácticas, es de destacar que no todo lo que un país hace es replicable o, incluso, una mejor práctica en otro. Así por ejemplo, la subasta a la baja puede ser un éxito y una mejor práctica en Brasil, por las características del país o el tamaño de su mercado, pero no necesariamente lo será en países pequeños con economías en diferente estado de desarrollo como los centroamericanos. En esas condiciones, la introducción de dicha modalidad podría tener un impacto negativo sobre las MIPYMES.

El marco legal de las compras públicas

El análisis de las legislaciones de los países de América Latina indica que en los últimos años han habido cambios importantes, en términos de la modernización de los marcos legales que norman las compras gubernamentales. En los países bajo análisis, se encuentran leyes recientes que han creado entidades normativas centrales y otras unidades de ejecución que no existían en el pasado cercano⁷. No cabe duda que esto constituye un avance importante, y permite vislumbrar que, a medida que se implementen nuevas medidas y se profesionalice al personal, los países irán mejorando la administración de sus sistemas de compras públicas e irán desarrollando sistemas de información más avanzados y eficientes. Esto es así pues las nuevas leyes promueven una mayor institucionalidad, fomentan la transparencia, permiten el uso de sistemas electrónicos de compras y exigen la publicidad vía *Internet*.

⁴ Ver <http://www.comprasnet.gov.br>

⁵ Ver <http://www.chilecompra.cl>

⁶ Ver <http://www.compranet.gob.mx/irj/portal>

⁷ Por ejemplo, en Costa Rica se creó la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), en Honduras la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), y en Nicaragua la Dirección General de Compras Estatales (DGCE).

Por otra parte, el hecho de que este cambio normativo sea tan reciente, refleja también la precariedad de los sistemas de compras gubernamentales actuales en algunos países, así como la magnitud de la tarea por delante en términos de reforma institucional y de capacitación, que permitan cumplir con los mandatos de ley y honrar los compromisos adquiridos a través de acuerdos comerciales como el CAFTA-DR.

En cuanto al ámbito de cobertura de las legislaciones, en Guatemala y Panamá éste es amplio y abarca a casi todos los espectros del sector público, incluyendo al Gobierno Central y los niveles subcentrales, así como a las entidades autónomas y a las empresas públicas. Sin embargo, aún existen excepciones a estas disposiciones, ya que en otros países la ley de contratación pública indica claramente que ésta se aplica únicamente con carácter supletorio en los casos de las municipalidades y las empresas públicas. Estas disposiciones dejan por fuera de la ley o, al menos sujeto a procedimientos propios, a un importante segmento del mercado.

En Costa Rica, por ejemplo, BID y Banco Mundial (2005a) señalan que la Ley de Adquisiciones establece la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), como entidad rectora (órgano rector consultivo) dentro del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la DGABCA únicamente supervisa entidades del Gobierno Central que efectúan una cantidad limitada de compras. Esto ocurre porque el sistema está dividido en el Gobierno Central, supervisado por la DGABCA, y las agencias autónomas reglamentadas por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR). El resultado es que no hay una función central de supervisión de las políticas de compras, aunque tanto las entidades del Gobierno Central como las autónomas, están sujetas al control externo de la CGR, cuyas opiniones tienen un peso considerable en la interpretación del marco normativo.

Al analizar las leyes y reglamentos, se observa que si bien existen características comunes en los tipos de compras públicas contempladas en la legislación, también existe una gran variedad de terminologías que, en muchos casos, aluden a conceptos similares (“plica” versus documento de licitación, por ejemplo). Aunado a lo anterior, se aprecia que existen incipientes y/o distintos sistemas de clasificación de bienes y servicios, lo que dificulta la identificación de lo que se quiere adquirir. Sin embargo, cabe notar que los países están trabajando a fin de incorporar el sistema de clasificación de bienes y servicios de las Naciones Unidas⁸.

Asimismo, se observa que el espíritu del marco legal y la realidad del funcionamiento de los sistemas de compras difieren de forma acusada, quizás como consecuencia lógica de la ausencia de una política de compras gubernamentales que considere un tratamiento integral del tema, de funcionarios capacitados, y de una real atención por parte de niveles altos de la burocracia estatal.

En cuanto al espíritu del marco legislativo antes mencionado, en los países estudiados se percibe una clara intención de actuar con transparencia, ya que en general se ha empezado a exigir la publicación de las licitaciones, se están creando sistemas

⁸ *The United Nations Standard Products and Services Code (UNSPSC).*

electrónicos de información, y se han establecido pautas acerca de la información mínima que deben contener los pliegos de licitación. Sin embargo, en la práctica la contratación pública no sigue el espíritu de transparencia y eficiencia que la ley trata de promover. Esto se debe a que en muchos casos las compras se llevan a cabo sin recurrir a la licitación pública, ya sea porque los recursos comprometidos están por debajo de los umbrales correspondientes, o se fragmentan para que así sea. En otros casos, abusando del concepto, se consideran situaciones excepcionales contempladas en la ley como justificativas del uso de procedimientos de compra no licitatorios.

Sumado a lo anterior, se destaca que a pesar de los esfuerzos por generar transparencia y por desarrollar sistemas electrónicos de información de compras, una buena parte de las mismas sigue constituyendo un mercado de difícil acceso. Por diversas razones y utilizando variados mecanismos, se siguen introduciendo procedimientos de participación que dificultan el concurso de más empresas en los procesos licitatorios. En muchos casos, las compras se hacen vía contratación directa. De hecho, los CPARs más recientes señalan que en la mayoría de países, a pesar de que la legislación obliga a la contratación por licitación pública cuando el monto comprometido supera umbrales relativamente bajos, un gran porcentaje de los contratos son adjudicados por contratación directa y siguiendo procedimientos poco transparentes.

Un elemento adicional a considerar, es el de los plazos que se establecen entre la publicación de las licitaciones y la fecha límite para la presentación de ofertas, los que tienden a ser excesivamente cortos. En algunos casos, no superan los 15 días, lo cual hace muy difícil la participación de empresas extranjeras. Estos plazos están muy por debajo de los que, por ejemplo, establecen las legislaciones de los países firmantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que exigen como mínimo 40 días entre la publicación de las licitaciones y la fecha límite de presentación de ofertas.

Un hecho positivo a destacar, es que todos los países están empezando a exigir a sus instituciones la realización de planes de compras, en algunos casos inclusive por ley. En El Salvador, por ejemplo, la entidad central de compras está planificando ferias de compradores, para dar a conocer a los proveedores del Estado los planes de compra de las entidades. Lamentablemente, en general no se exige la publicación de estos planes. El conocimiento de éstos facilitaría a los potenciales proveedores la realización de una adecuada programación y promovería la competencia. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la publicación del aviso de licitación sólo es obligatoria en el Diario Oficial. Aunque en muchos casos se realizan publicaciones adicionales en medios nacionales y, esporádicamente, también extranjeros, esto no es obligado por ley.

Los países analizados cuentan también con una definición bastante desarrollada del contenido de los pliegos de licitación que, en casi todos los casos, reserva un apartado para los criterios de evaluación. Sin embargo, aún no se establece en todos los países el requisito de elaborar pliegos estándar de licitación de uso nacional, lo que evitaría la multiplicidad de pliegos y las diferentes interpretaciones de leyes y reglamentos por las distintas entidades compradoras.

En el caso de las obras públicas, éstas cuentan con sus propios procedimientos en todos los países. En los casos de Costa Rica y República Dominicana, incluso existe una ley específica para esta categoría de contrataciones.

De otro lado, en ninguno de los marcos legales de los países analizados se encuentran alusiones al papel de la sociedad civil en los procesos de compras gubernamentales, ni al acceso de la ciudadanía y las empresas a la información acerca de qué compra el Gobierno, a quién le compra y a qué precio. La realidad parece indicar que gran parte de los países tienen aún serias limitaciones en la recopilación y manejo de estadísticas, lo cual hace compleja la tarea de mantener un centro de información al respecto. En todo caso, es indudable el valor que este tipo de información tiene para las empresas – en especial para las MIPYMES – y para los ciudadanos como vigilantes del manejo de la cosa pública.

Uno de los retos pendientes para las administraciones públicas de los países bajo estudio, es facilitar a las empresas extranjeras – de otro país de la región y de terceros – el acceso a sus mercados. Esto requiere la armonización de conceptos y la adopción de definiciones comunes para bienes y servicios similares. De lo contrario, una empresa que quiera hacer negocios en el exterior, precisará apoyo jurídico importante sólo para entender las diferentes modalidades de compra existentes, encareciendo costos y complicando procesos. Asimismo, está pendiente el tema de resolución de conflictos a nivel regional, que es un aspecto prioritario y un compromiso adquirido en el marco del CAFTA-DR.

Es necesario destacar que los procesos de reforma de los marcos legales han sido desarrollados en cada país de manera independiente, pese a las instancias de integración regional existentes, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y la firma conjunta de acuerdos de libre comercio que incluyen capítulos específicos de compras públicas, tales como el CAFTA-DR y el acuerdo multilateral con Chile. Adicionalmente, no se observan iniciativas de armonización o integración, ni se utilizan las mejores prácticas internacionales como referencias o *benchmarks*.

El impulsor básico de estos movimientos de reforma parece haber sido la lucha contra la corrupción, marcándose el acento de las reformas en el establecimiento de uniformidad de criterios y normas. Se ha buscado así superar la dispersión, la arbitrariedad y las indefiniciones que entorpecen los procesos, hacen discrecionales las decisiones de los funcionarios encargados, y generan desconfianza en los proveedores y la sociedad en general, respecto del uso de los fondos públicos.

Finalmente, cabe destacar que aunque la base legal del sistema de compras esté bien concebida, éste no funcionará adecuadamente en ausencia de otros elementos tales como:

- i. Una estructura institucional adecuada, con recursos humanos suficientes, bien entrenados, adecuadamente remunerados y profesionalizados.
- ii. Mecanismos e instancias de control eficientes, con atribuciones suficientes e independientes.
- iii. Una base ética en los funcionarios públicos.

- iv. Un sistema transparente de indicadores y de elaboración de información estadística que permita el seguimiento y el análisis.
- v. Una articulación adecuada con el sistema de administración financiera.

En síntesis, pese a los importantes esfuerzos modernizadores de los marcos legales que rigen los sistemas de compras públicas en los países de la región, aún queda terreno por recorrer a fin de dotarlos de cuerpos legales dinámicos y flexibles, que permitan que las adquisiciones del Estado se realicen de manera eficiente y transparente.

El marco institucional

Apreciaciones generales

La reforma de los procesos y sistemas de compras públicas en los países bajo análisis, es intensiva en capacidades tanto institucionales como humanas. Por lo tanto, cabría preguntarse qué tan preparados están los países para enfrentar estas exigencias, y con qué recursos cuentan para responder a los numerosos retos que tienen planteados, tanto por el lado de los procesos de integración, como por las propias demandas nacionales de eficiencia, eficacia y transparencia.

Como señalan los CPARs, cualquier análisis que se pretenda hacer sobre la capacidad institucional para responder a dichos retos, estará limitado por una serie de factores que se describen a continuación:

- i. La insuficiente información disponible respecto del número de funcionarios dedicados a las compras públicas, su capacidad y preparación, y su responsabilidad relativa en el sistema.
- ii. La ausencia de un marco de referencia que permita definir si los recursos humanos y financieros dedicados a estas tareas son suficientes y adecuados. Además, como en cualquier otro proyecto de reforma del Estado, no existen recetas o marcos de referencia internacionales o regionales que permitan acotar el tema.
- iii. En la carrera administrativa – cuando ésta existe – no aparece la función de experto en compras públicas o “comprador del Estado”.
- iv. En la mayoría de casos, no parece existir un programa nacional de capacitación, ni para los funcionarios que administran el sistema, ni para los proveedores y contratistas que participan en los procesos. Cuando estos programas existen, por lo general son incipientes y con recursos financieros y humanos limitados, por lo que su impacto es pequeño. Además, como no existe una estrategia de retención del personal, al momento que éste está capacitado, suele buscar mejores condiciones laborales en el sector privado.
- v. La introducción del tema de las compras en el proceso de la reforma del Estado es un tema relativamente nuevo en el mundo, por lo que tampoco existe suficiente evidencia empírica que permita definir algunos estándares internacionales, incluyendo la estructura burocrática adecuada.

- vi. Producto de la debilidad institucional y de la desconfianza, en algunos países los cooperantes o entidades multilaterales han forzado la aplicación de sus propias normas de contratación, lo que ha venido a significar la imposición de un “cerco fiduciario” sobre las adquisiciones públicas, no permitiendo la aplicación de la legislación nacional y marginando a las entidades locales del proceso de compras públicas. En ese ambiente, pretender reforzar el marco institucional nacional se convierte en una utopía.

Si bien no hay recetas y resulta muy difícil determinar cuál es la capacidad profesional e institucional ideal para manejar el tema en cada país, es obvio que a pesar de los procesos de capacitación que se han llevado a cabo últimamente, en los países analizados aun existe una marcada debilidad institucional para gestionar las compras públicas con la eficiencia, eficacia y transparencia necesarias. Sin embargo, hay diferencias entre ellos, ya que algunos tienen más tradición en el manejo del sistema y destinan mayores recursos que otros.

No obstante, se puede afirmar que la capacidad institucional es insuficiente debido a diversos factores. En primer lugar, a pesar de la magnitud de los recursos financieros que se destinan a las compras gubernamentales, en los países estudiados en general no se destinan suficientes recursos – humanos y financieros – para administrarlas. Los esfuerzos por introducir mecanismos de transparencia y sistemas electrónicos de información sobre las compras adolecen, en la mayoría de países, de escasez de recursos.

De otro lado, en la discusión de la reforma del Estado, el tema de las compras públicas suele ser tratado como un tema de reforma legal y de procedimientos, pero no de política de Estado ni del ámbito político. Así, no siempre se cuenta con la voluntad política expresa para reformar el sistema. Sin ella, difícilmente se destinarán los recursos necesarios.

Adicionalmente, la implementación del CAFTA-DR y de otros potenciales acuerdos comerciales, y la mayor participación en las discusiones en el seno de la OMC, demandarán recursos humanos capacitados en la materia y disponibilidad de estadísticas confiables y armonizadas. Aunque se han estado haciendo esfuerzos en este sentido, será necesario redoblarlos ya que la demanda de información estadística actualizada cada vez será mayor.

Por último, no se dispone de capacidad institucional para manejar de manera eficiente la descentralización de las compras públicas, la coordinación con las municipalidades y otros entes descentralizados, y la utilización de técnicas modernas de compra, incluyendo la agregación de demanda, el almacenamiento y la entrega diferida por parte de los proveedores, la subasta, la compra de bienes menores vía *Internet*, y los contratos marco.

Costa Rica

La Ley de Contratación Administrativa (LCA) establece la Proveeduría Nacional como órgano técnico y consultivo del Ministerio de Hacienda con las responsabilidades de:

- i. Realizar las contrataciones del Poder Ejecutivo que no estén asignadas a una proveeduría institucional.
- ii. Asesorar a agentes públicos y privados en contrataciones administrativas.
- iii. Evaluar las políticas de contrataciones de los distintos organismos.

Asimismo, la ley estipula la creación de proveedurías institucionales, introduce la posibilidad de utilizar medios electrónicos en las contrataciones, establece la creación de un Registro de Proveedores, obliga la publicación de los programas de adquisiciones de cada institución en el Diario Oficial, e introduce la modalidad de subasta a la baja como medio de contratación.

De otro lado, la ley desconcentra las operaciones de contratación en los ministerios, dejando la política y supervisión del sistema en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), y a la Contraloría General de la República (CGR).

BID y Banco Mundial (2005a) señalan que no existe una visión integral del proceso de compras de las instituciones del sector público. Se observa una significativa desarticulación entre los requerimientos establecidos en las normas, y los procedimientos aplicados por los entes encargados de las adquisiciones, aunque ellos no contravengan lo dispuesto por la ley.

En general, no existe un sistema integrado de contrataciones públicas que permita obtener información estratégica para la toma de decisiones.

El Salvador

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) aprobada en 2000, dispone la creación de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), adscrita al Ministerio de Hacienda con autonomía funcional y técnica. Asimismo, establece que cada institución de la administración pública debe conformar una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI), responsable de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios.

Todas las instituciones de la administración pública tienen la obligación de hacer una programación anual (compatible con el presupuesto de la administración pública) de adquisiciones de bienes, construcción de obras y contrataciones de servicios no personales, de acuerdo a su plan de trabajo y su presupuesto, el cual es de carácter público.

La autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o concurso, es el titular, la Junta o Consejo Directivo de las respectivas instituciones. El Fiscal General de la República representa al Estado en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general, y de los bienes muebles

sujetos a licitación pública. La firma del resto de los contratos es competencia del titular o el funcionario a quién éste designe. En el caso de las municipalidades, esta responsabilidad recae sobre el alcalde o, en su defecto, en la persona que designe el Consejo Municipal.

El titular es responsable de dar seguimiento a la actuación de sus subalternos y es responsable solidario por los actos los mismos, en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

Guatemala

En Guatemala no existe una entidad normativa o rectora de las compras públicas. La apuesta del Gobierno está concentrada en el *GuateCompras*, el sistema de información de compras y contrataciones, que es un sitio *web* de publicación de información de estas operaciones, incluyendo las convocatorias a concurso. El desarrollo e implementación del sistema fueron asignados al Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), destacando la importancia de su rol en el control del uso de los recursos públicos.

La instalación del sistema de información de compras *GuateCompras*, y la conformación de la Dirección Nacional de Compras y Adquisiciones del Estado (DNCAE), es parte de un proyecto mayor, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Sin embargo, la DNCAE carece de facultades y atribuciones adecuadas para asumir todas las responsabilidades que hacen a las compras públicas. En este contexto, el desarrollo de *GuateCompras* estará subordinado a los avatares de la administración del MFP.

En la actualidad, la DNCAE es sólo el operador del sistema, sin capacidad de diseñar e implementar políticas destinadas al desarrollo del mismo. La ausencia de visión estratégica no permite un aprovechamiento adecuado de la información que se va acumulando en el sistema. Esta carencia dificulta la creación de catálogos, sistemas de codificación, y otros elementos necesarios para un diseño institucional del sistema que garantice su sostenibilidad.

La mayoría de las operaciones de compra y contratación son realizadas por las propias entidades públicas, estableciéndose unidades especiales para estas tareas dentro de ellas. Sin embargo, en muchos casos no se cuenta con las capacidades y experiencia necesarias. La falta de planificación de las operaciones concentra la actividad de adquisiciones hacia el cierre de cada año fiscal, con la consecuente pérdida de eficiencia debido al fraccionamiento de contratos para reducir los tiempos de tramitación, el incremento de la participación de las compras por adjudicación directa, y la falta de control respecto de la pertinencia, calidad y efectividad del gasto público.

Aunque algunos ministerios han emprendido iniciativas específicas de mejoramiento de procesos, mientras no existan instancias de coordinación y ordenamiento de esfuerzos y prioridades, estos impulsos pueden resultar contraproducentes frente a las necesidades de mejoramiento del sistema nacional de compras públicas.

Honduras

La Ley de Contrataciones del Estado (LCE) de 2001 creó una nueva autoridad central, la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE), encargada de desarrollar la política y lineamientos para el uso de documentos estándares de licitaciones, manuales de operaciones para procedimientos licitatorios y administración de contratos. Asimismo, redefinió las funciones del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) en cuanto a las auditorías concurrentes y posteriores a las transacciones, a la aplicación de estándares de transparencia, y a la investigación de denuncias.

Sin embargo, por diversas razones, principalmente por la falta de apoyo político, la instalación de la ONCAE y del TSC como autoridades efectivas no se ha logrado a plenitud. Adicionalmente, la desconfianza de los donantes internacionales y las debilidades operacionales de las entidades públicas, mantiene a diversos organismos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias de cooperación, a cargo de las operaciones de adquisición de una parte significativa de los recursos destinados a compras y a proyectos de inversión en el país.

El proyecto de formación y capacitación desarrollado durante los últimos años, ha sido un impulso significativo y renovador para la institucionalidad nacional de compras públicas. Este ha formado a un número importante de funcionarios, dotándolos de conocimientos especializados y elementos de juicio, necesarios para poder llevar a cabo de manera efectiva la instalación de nuevas y mejores prácticas en las compras y contrataciones públicas.

Nicaragua

La ley establece la Dirección de Contrataciones del Estado (DCE), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), como unidad normativa de todo el sistema de adquisiciones del sector público, órgano técnico y consultivo. Sin embargo, la DCE es una institución débil por la falta de apoyo político a su gestión, un presupuesto operacional exiguo, y un personal aun en etapa de formación. Su futuro depende de la incorporación de funcionarios competentes, de la exhibición de logros operacionales concretos, y de la capacidad de articular iniciativas y actores diversos, que le ganen el respeto como ente normativo de las operaciones de compras y contrataciones públicas, y entidad responsable de la capacitación del personal en este terreno.

La DCE tiene la responsabilidad de establecer y mantener el Registro de Proveedores del Estado, prestar asistencia técnica a las dependencias y organismos públicos en el establecimiento de sus unidades de adquisiciones, diseñar sistemas de registro informático, elaborar pliegos estandarizados, y analizar los estados y resultados de la actividad de compras y contrataciones públicas en el país.

Sin duda, el alcance de estas responsabilidades escapa a las capacidades actuales de la DCE. De no emprenderse un programa intenso de fortalecimiento de esta institución, no sólo no podrá cumplir con su mandato, sino que se podría perder la confianza de la ciudadanía en este importante esfuerzo de mejoramiento de la gestión de los recursos públicos.

Panamá

La Ley 22 de 2006 reemplazó a la antigua Dirección de Compras Públicas (DCP) por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), como entidad autónoma con la facultad de regular, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratistas que realicen las instituciones estatales. Está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR) y a las políticas del Órgano Ejecutivo, para lo cual el enlace es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La DGCP es responsable del diseño y operación del sistema *PanamaCompra* en todas sus actividades, tales como el diseño de formas y pliegos estandarizados, el diseño y operación de los programas de difusión de la normativa, la interpretación de las disposiciones para su cabal comprensión y adecuada operación por parte de las entidades, la capacitación de funcionarios en estos temas, entre otras.

Considerando que las actividades de compra y contratación pública están íntimamente relacionadas con la gestión presupuestaria y financiera, la DGCP tiene además que trabajar estrechamente con la Dirección de Presupuesto Nacional (DIPRENA) y con el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFPA).

Además de la actualización del marco legal, el Gobierno ha puesto especial atención a la reforma del sistema de compras públicas como mecanismo para mejorar la administración, incrementando la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos públicos. La DGCP goza de un respaldo importante en las más altas esferas de gobierno, y cuenta con un mandato claro para impulsar el proceso de reforma, apoyar a las demás entidades del Estado en su gestión diaria, trabajar con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil para mejorar y aumentar la participación en los procesos de compras públicas, e impulsar el desarrollo del portal único de compras del Estado, *PanamaCompra*. Como se puede apreciar, los retos que la DGCP enfrenta no son menores, y su visión estratégica y capacidad institucional serán los aspectos críticos que determinarán el éxito en el cumplimiento de su mandato.

La integridad del sistema se verá fortalecida por la instalación de un tribunal independiente para la revisión de las denuncias – como contempla la nueva ley – publicando la información financiera divulgada por los funcionarios públicos, simplificando los requisitos para el enjuiciamiento en los casos de corrupción, y proporcionando mayor protección legal para los denunciantes.

República Dominicana

En agosto de 2006, se aprobó la Ley 340 sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Concesiones. El nuevo marco legal es un paso importante hacia la modernización del sistema de compras públicas en el país, al tiempo que adecua los procedimientos a los requerimientos del CAFTA-DR. Además de instituir las licitaciones públicas – nacionales e internacionales – introduce los principios de eficiencia, igualdad, libre competencia, economía, equidad y transparencia. Asimismo, establece el criterio de centralización normativa y descentralización operativa, creando un Órgano Rector,

conformado por la Dirección General de Aprovisionamiento del Gobierno (DGAG), la Subdirección de Bienes y Servicios, y la Subdirección de Obras y Concesiones.

El Órgano Rector tendrá una Comisión Consultiva con participación del sector privado, y funciones importantes como la formulación de políticas, el diseño e implantación del Catálogo de Bienes, la verificación de la buena aplicación de la ley por parte de las entidades bajo su jurisdicción, la capacitación del personal, el registro de proveedores inhabilitados, la recepción de sugerencias y reclamaciones, así como la administración del portal de Internet, que registra toda la información sobre las compras públicas, desde convocatorias hasta adjudicaciones.

Todo el personal de la DGAG será contratado por concurso público, con excepción del Director y el Subdirector, que serán designados por el Presidente de la República. Además, no se podrá iniciar ningún proceso de compras o contrataciones si no se dispone apropiación presupuestaria respectiva. Más aún, la ley estipula que el Régimen de Contrataciones Públicas está vinculado al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE).

Síntesis

Del análisis de los CPARs, se aprecia que en todos los países bajo análisis existe una marcada debilidad institucional, con entidades centrales encargadas de los sistemas de compras públicas que no cuentan con recursos presupuestarios y humanos suficientes para cumplir su labor.

La principal recomendación para la mejor utilización de los recursos públicos en materia de compras y adquisiciones, es la centralización normativa y la descentralización operativa. Sin embargo, además de la debilidad de las entidades centrales, la política de descentralización que se está implementando en algunos países no está complementada con una estructura en la burocracia que esté acorde con las necesidades municipales, con un programa nacional de capacitación de organismos y funcionarios municipales, y con suficiente financiamiento para fortalecer las entidades a nivel descentralizado.

En ausencia de apoyo institucional suficiente, capacitación adecuada y procedimientos efectivos, la descentralización podría ser perjudicial. De hecho, cuando las entidades de control son débiles a nivel central – y la evidencia internacional así lo señala – lo son más aún a nivel departamental o municipal. Por lo tanto, hay que ser cautos en el proceso de descentralización operativa de las compras públicas, a fin de no reproducir de manera amplificada a nivel municipal, las deficiencias observadas a nivel central.

El marco regulatorio y la fiscalización

Apreciaciones generales

A pesar de las dificultades y los riesgos que conlleva realizar generalizaciones sobre los países bajo estudio, donde las características comunes y disímiles se reparten casi por igual, un análisis sobre las responsabilidades relacionadas con el control de la actividad de contratación pública, permite elaborar algunas conclusiones de validez para la mayoría de ellos.

Por ley, las entidades del Poder Ejecutivo responsables de la administración del sistema de compras tienen asignado un rol supervisor. Sin embargo, para que puedan cumplir con este mandato de manera eficaz, requieren de una dotación mínima de recursos tanto físicos, como humanos y financieros. Sin embargo, estos recursos no siempre están disponibles.

En cuanto a las funciones de fiscalización, las contralorías (o cortes de cuenta) en general cumplen un rol de control externo e independiente, salvo en los casos donde éstas reportan al Presidente. En los casos de Costa Rica y Panamá, las contralorías realizan un control *ex-ante*, durante y *ex-post* que, se argumenta, termina por convertir a sus funcionarios en jueces y parte en ese proceso de control, debilitando su función como auditor externo y haciendo más lentos los procesos de compra.

En los países estudiados se observa una deficiente definición de funciones en el marco legal, que hace que las contralorías y los organismos responsables de administrar las compras públicas dentro del Poder Ejecutivo, lleguen a duplicar sus funciones. En el mejor de los casos, ambos organismos operan de manera poco coordinada.

De manera general, no se cuenta con recursos humanos con suficiente conocimiento acerca de las actividades de compras y contrataciones, haciéndose necesario un esfuerzo importante de capacitación, definición de puestos y planes de carrera, de los funcionarios en esta área.

En este contexto, es fundamental el fortalecimiento de los entes de control, habida cuenta de su impacto sobre la eficiencia del sistema de compras públicas, la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Respecto del Poder Judicial, generalmente las denuncias y reclamos tienen como mecanismo final de resolución a este poder del Estado, que en muchos países cuenta con un prestigio un tanto cuestionado, sobre todo en lo que se refiere a su eficiencia.

Algunos países, como El Salvador y Guatemala, contemplan el arbitraje como vía de resolución de diferencias relacionadas con las licitación públicas durante el proceso previo a la firma de contrato. Otros, como Costa Rica y Honduras, contemplan la posibilidad de utilizar el arbitraje como mecanismo de solución de diferencias derivadas de la ejecución de contratos ya firmados con la administración. En Nicaragua, por su parte, el arbitraje como mecanismo de resolución de disputas prácticamente no se utiliza.

En cualquier caso, todos los países cuentan con mecanismos de impugnación regulados aunque, en general, los plazos para hacerlo son muy cortos y las condiciones impuestas restrictivas, limitando así en forma considerable no sólo la posibilidad de impugnar la adjudicación de un contrato o licitación, sino también la voluntad de hacerlo. Así, el plazo para impugnar es de entre tres y cinco días, y en general no superior a los diez días posteriores a la recepción de la comunicación de adjudicación.

El otro aspecto claramente mejorable en este terreno, es que las impugnaciones raramente pueden llevarse a cabo ante organismos independientes. Generalmente, el propio organismo impugnado resuelve sobre la materia en primera instancia. Además, suele ser requisito que las impugnaciones vayan acompañadas de una garantía, cuyo valor muchas veces es elevado y puede ser ejecutada por decisión de la misma autoridad cuestionada.

En Costa Rica y Panamá, por ejemplo, la vía administrativa termina en la Contraloría que, como ya se mencionó, realiza controles *ex-ante* de los procesos. Por tanto, se podría argumentar que este organismo podría estar involucrado tanto en el proceso de adjudicación, como en el de resolución de reclamos.

En consecuencia, se hace necesaria la creación de organismos que atiendan las impugnaciones con total independencia y capacidad técnica. La discusión actual del tema, y las mejores prácticas observadas en otros países del mundo, apuntan en el sentido de contemplar la existencia de un Comité Revisor para la solución de controversias. Sin embargo, el hecho de que dicha instancia sea nombrada por el propio Comité de Licitación, pone en cuestión su capacidad de admitir alguna impugnación, aunque esté adecuadamente sustentada.

La solución de controversias en los procesos de compras públicas adquiere aun mayor relevancia en el contexto del CAFTA-DR y otros acuerdos comerciales. Existe la necesidad urgente de establecer mecanismos para resolver este tipo de conflictos a nivel regional, a fin de asegurar el éxito de estos tratados internacionales y otros que se puedan suscribir en el futuro. En este sentido, es importante destacar que el CAFTA-DR sí exige mecanismos adecuados de solución de controversias.

A pesar de los esfuerzos que se realizan para mejorar la eficiencia y transparencia en los procesos de adquisiciones públicas, y de la introducción de sistemas electrónicos de compras, lamentablemente en la mayoría de países existe la percepción generalizada en la población de que los recursos públicos se manejan de manera ineficiente, y hasta corrupta. Según las encuestas realizadas por Transparencia Internacional (2006a), de los países bajo análisis sólo Costa Rica y El Salvador se ubican por encima de la mediana de los 163 países considerados en el índice de percepción de corrupción de 2006.

Para enfrentar esta situación, los países de la región han estado impulsando reformas sobre todo de tipo legal, creando, renovando o condensando normas y procedimientos, con la esperanza de que los nuevos cuerpos legales contribuyan en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la instalación de nuevas prácticas en el ejercicio de la función pública que prevengan prácticas corruptas, exige sobre todo claridad en los objetivos gubernamentales, y un contingente suficiente de funcionarios profesionales, capacitados, motivados y bien remunerados.

Un segundo componente de las reformas impulsadas por los países de la región durante los últimos años, ha sido la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos del sector público y, en especial, al sistema de compras y contrataciones.

Los estudios realizados demuestran, sin embargo, que sin una correcta conceptualización de las metas de largo plazo y de una voluntad política expresa, los esfuerzos de control, fiscalización y transparencia serán insuficientes y estarán condenados al fracaso.

Costa Rica

Respecto de la transparencia, como ya se mencionó, en Costa Rica sólo es obligatoria la publicación del aviso de licitación en el Diario Oficial. En el caso del Gobierno Central, todos los avisos de licitaciones y contrataciones se publican además en el sitio de *Internet COMPRARED*. Las entidades autónomas no utilizan *COMPRARED*, ya que la mayoría tiene su propio portal *web* institucional.

En este país no hay documentos uniformes de licitación. En general, las unidades de adquisición han desarrollado sus propios modelos que contienen los requerimientos mínimos para preparar las ofertas (condiciones generales de contratación, especificaciones técnicas y términos de referencia). Como resultado, las prácticas administrativas varían de institución en institución, dificultando la participación de los proveedores en los procesos licitatorios.

Adicionalmente, no existe establecido un sistema de rendición de cuentas específico, orientado a demostrar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las operaciones de compras y contratación.

En consecuencia, se genera una situación de escasa información sobre las oportunidades de participación en las compras y contrataciones públicas, operaciones realizadas con exceso de fraccionamiento y uso del mecanismo de compras directas, e insuficiente información de la ejecución de las mismas (BID y Banco Mundial, 2005a).

La Contraloría General de la República (CGR) tiene atribuciones para ejercer controles tanto *ex-ante* como *ex-post* sobre las compras públicas. Las principales funciones de control previo son:

- i. Evaluar la disponibilidad presupuestaria antes de la toma de decisión de contratación por las entidades que utilizan recursos del Presupuesto Nacional.
- ii. Una vez asegurada la disponibilidad presupuestaria, la CGR da su consentimiento a los planes de contratación de cada entidad. También debe aprobar cualquier excepción a la utilización de métodos de contratación distintos a los establecidos, como es el caso de las contrataciones directas o urgentes.
- iii. Resolver impugnaciones realizadas por participantes en las licitaciones respecto de las condiciones legales, comerciales o técnicas de los procesos correspondientes.
- iv. Una vez comunicada la adjudicación, la CGR debe resolver en caso de apelaciones a la misma. La decisión tomada por la CGR es final y no es recurrible dentro de los canales administrativos. En caso de que no se pronuncie dentro del plazo reglamentariamente establecido respecto de los recursos de apelación en licitaciones públicas, el acto de adjudicación se tendrá como válido.

- v. Aprobar y dar su conformidad a los contratos que celebre el sector público dentro de un plazo que no podrá exceder treinta días hábiles. El rechazo del contrato impide su ejecución, so pena de sanción de nulidad absoluta.

Respecto de las facultades de control posterior, la CGR examina las operaciones y transacciones financieras y administrativas a través de diversas categorías de auditorías. Las auditorías operativas se realizan para observar el cumplimiento de la legislación vigente por parte de las entidades contratantes. Las auditorías evaluativas analizan los resultados de la gestión de las contrataciones. Cuando lo considera necesario, la CGR realiza auditorías, instruye sumarios administrativos o investigaciones especiales de oficio, establece políticas, dicta reglamentos, fiscaliza las auditorías internas y ordena auditorías externas en las materias de su competencia a los órganos enmarcados en la Hacienda Pública.

La CGR también emite informes solicitados por los órganos parlamentarios, así como por agentes privados. Los dictámenes emanados por la CRG son vinculantes e impugnables ante el Poder Judicial, aunque no aquellos en materia de contratación administrativa, que se consideran definitivos.

Si bien se reconocen las funciones que desempeña el órgano contralor, también se observa que el control previo que ejerce retrasa de manera importante la toma de decisiones en las contrataciones administrativas. Estas funciones entran en conflicto con las de control posterior de la CGR, así como con sus atribuciones para emitir normas para tales fines. Asimismo, el control *ex-ante* puede colisionar con las prerrogativas del la CGR de adelantar investigaciones sobre eventuales conductas irregulares de los servidores públicos, e imponer u ordenar sanciones como consecuencia de sus resultados. El problema central es que los controles previos hacen que la CGR acabe siendo juez y parte en estos casos.

Este cúmulo de facultades del órgano contralor puede tener efectos negativos. De hecho, suele ser usado como excusa para la ineficacia en la formulación de pliegos y para la comisión de errores técnicos o administrativos en los procesos de compras públicas. Asimismo, es usado como justificación para la inacción, y se le responsabiliza de frenar las iniciativas de cambio y desarrollo de las entidades públicas.

En consecuencia, es necesario encontrar un adecuado balance entre la labor fiscalizadora, preventiva y correctiva de la CGR, y la asignación de responsabilidades a las propias instituciones que ejecutan las compras y contrataciones públicas.

El Salvador

Pese a que la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) fue aprobada en 2000, todavía no cuenta con un reglamento que regule sus procedimientos. Esto le ha impedido a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) – ente rector del sistema de compras – ejercer sus funciones regulatorias de manera adecuada. Adicionalmente, la UNAC ha carecido de capacidad para implementar

un programa de capacitación integral de los funcionarios a todo nivel, sobre los alcances del sistema de compras creado por la LACAP. Los esfuerzos de este organismo y de la Secretaría de la Presidencia en este terreno han resultado insuficientes. Del mismo modo, no ha podido responder a las demandas de información de los distintos agentes vinculados a las compras gubernamentales.

El control y observancia legal de los procesos de compras y contrataciones públicas son responsabilidad de la Corte de Cuentas de la República (CCR), ente auditor independiente que reporta al Congreso. Sin embargo, la legislación que regula las actividades de la CCR, no asegura la independencia de las auditorías internas y externas en las agencias del sector público, ni la coordinación entre las mismas.

La CCR ha revelado deficiencias tales como la aplicación inapropiada de los sistemas de cuentas oficiales, falta de registros, desconocimiento de las propiedades inmuebles de los municipios, presupuestos mal preparados o ausencia de estos, escasa participación de la ciudadanía en la selección de proyectos a ejecutar, entre otras.

Pese a estas debilidades, se ha pretendido asignar responsabilidades adicionales a la CCR, relacionadas a la evaluación del impacto de las políticas públicas y el logro de los objetivos del Gobierno. Este tema ha sido debatido en diversos países, y pareciera haber consenso de que estas tareas son propias del Ejecutivo y no están en el ámbito del control legal ejercido por las contralorías. Más aún, ante las deficiencias operacionales básicas exhibidas por la CCR, pretender encargarle funciones adicionales de control de gestión parece un despropósito.

La normativa vigente sitúa a la Fiscalía General de la República (FGR) como representante legal del Estado, en los contratos de adquisición de bienes inmuebles y bienes muebles sujetos a licitación. Esto le genera un conflicto de intereses al Fiscal General, cuyo mandato es cautelar los intereses del Estado, poniéndolo en circunstancias de emprender acciones legales ante incumplimientos de contratos que él mismo ha aprobado anteriormente.

De otro lado, aunque se han llevado a cabo con éxito algunas acciones conjuntas entre el Gobierno, las municipalidades y la sociedad civil, ésta última aún no está lo suficientemente organizada como para ejercer eficazmente el rol fiscalizador que le cabe en el manejo de los recursos públicos.

En cuanto a aspectos operacionales específicos, la licitación pública y el concurso público por invitación se prestan a confusión, debido a que, en la práctica, ambos procedimientos revisten la calidad de públicos. Esto es así debido a que en el concurso público por invitación, la interpretación que se hace de la ley lleva a que, además de las firmas invitadas, las instituciones contratantes acepten que se presente cualquier interesado, tal como se hace en la licitación pública. De este modo, no habría diferencia entre uno y otro procedimiento.

Respecto a la contratación directa, la ley enumera los casos en los que se puede utilizar este procedimiento. Sin embargo, la definición de urgencia como “grave riesgo al interés general” es demasiado ambigua, lo que abre la puerta para el abuso en este mecanismo de contratación, con el consiguiente debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la aparición de variadas formas de corrupción. En consecuencia, el reglamento de la ley de compras debería ser sumamente específico respecto al uso de esta modalidad de contratación.

En cuanto al acceso efectivo a las oportunidades de negocio, la LACAP no estipula que las bases de licitación deben estar a disposición de los interesados antes de adquirirlas. Tampoco hace referencia a medios electrónicos de difusión gratuitos. De este modo, se coacta las posibilidades de participación de los proveedores, ya que los obliga a concurrir a un lugar específico y pagar por anticipado por información que puede resultar inútil a sus intereses.

Guatemala

Todas las iniciativas referentes a la transparencia y a la rendición de cuentas, tanto en términos legales como en los mandatos específicos de la Contraloría General, el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), e incluso las organizaciones ciudadanas, están enfocadas a la revisión de las partidas y componentes del presupuesto y a su correcta ejecución.

Estas prácticas distan mucho de ser efectivas para fomentar la eficiencia y la probidad en las operaciones de compras y contrataciones públicas. Adicionalmente, en tanto el sistema de compras electrónicas *GuateCompras* es un medio de información sin capacidad de seguimiento, monitoreo y control de las operaciones, nada garantiza que los recursos públicos se destinen a los fines para los que han sido asignados, que se gasten de manera eficiente, y que cumplan con los objetivos previstos en los presupuestos.

Honduras

BID y Banco Mundial (2005c) reconocen que las debilidades en la transparencia y en la responsabilidad son muy fáciles de identificar, pero muy difíciles de enfrentar, particularmente en Honduras. Luego de la devastación ocasionada por el huracán Mitch en 1998, el Gobierno decidió encarar las tareas de reconstrucción utilizando las normas y procedimientos de adquisición de los cooperantes internacionales y del PNUD. En general, esto dio mayor grado de transparencia, control y responsabilidad al sistema de compras públicas. Sin embargo, si bien esta opción permitió superar los efectos más dramáticos de la crisis, no ha estado exenta de polémicas, suspicacias y algunos actos de corrupción.

Una vez superada la crisis, el Gobierno enfrenta el desafío de recuperar la credibilidad respecto de su capacidad de operar eficaz y eficientemente el sistema de compras. Las iniciativas en curso – de corte procedimental y con una institucionalidad débil – pueden fracasar si no se cuenta con un compromiso de todos los sectores políticos y económicos

de sostener la reforma modernizadora, la que ha puesto grandes esfuerzos en un reciente programa de formación del personal de las instituciones públicas.

El cambio de autoridades de Gobierno genera problemas adicionales, pues se ha observado en el país la tendencia de desechar todas las iniciativas de las autoridades anteriores o, en el mejor de los casos, frenarlas durante tanto tiempo que la pérdida de continuidad de las acciones termina por dispersarlas.

El establecimiento de una cultura de rendición de cuentas y de transparencia en los procesos de compras públicas es muy difícil, pues sólo es posible si se enraíza en las prácticas y costumbres de todos los actores involucrados (autoridades, funcionarios, proveedores y ciudadanos).

Adicionalmente, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) – cuya tarea primordial consiste en asegurar la correcta aplicación de las normas y la eficacia de las compras del Estado – requiere de un mayor apoyo en materia de recursos y capacitación de sus funcionarios, a fin de que pueda cumplir con su labor de manera eficiente y en los plazos requeridos por ley.

Todas estas iniciativas son difíciles de implementar, ya que demandan grandes inversiones y una perspectiva de largo plazo, lo cual requiere una voluntad política firme y sostenida en el tiempo.

Adicionalmente, es necesario que los distintos organismos internacionales que operan en el país utilizando sus propios procedimientos de compras y adquisiciones, se vinculen con las instituciones nacionales a fin de que éstas adquieran capacidades y experiencia en este terreno.

Por otra parte, se han generado diversas iniciativas que, si bien no apuntan directamente al control detallado de las operaciones de compras y contrataciones, muestran una interesante orientación en el sentido de trasladar a la ciudadanía mayores niveles de información e incrementar la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Entre ellas, destaca el avance en términos de información agregada sobre las cuentas fiscales, y las iniciativas legales que buscan garantizar el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Asimismo, la formación de mesas sectoriales de participación ciudadana puede ser una iniciativa relevante, en tanto dispongan de suficiente información y sus opiniones sean tomadas en cuenta en los procesos de toma de decisiones. Por último, las ONG han venido desempeñando un rol interesante, en tanto expresan intereses sectoriales y sociales relevantes respecto del uso y fiscalización de los recursos públicos.

Nicaragua

Como las compras públicas se sustentan en fondos presupuestarios, los sistemas de control de estas operaciones están radicados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y en la Contraloría General de la República (CGR), que supervisan a las entidades encargadas de ejecutar el presupuesto público.

Las actividades de compra – principalmente obras y consultoría – están diseminadas en las diversas partidas presupuestarias, y presentan dificultades de revisión por los errores de clasificación de una parte significativa de la información. Con todo, se estima que las compras gubernamentales son del orden de los US\$ 200 millones anuales, representando un 8% del PIB.

En este contexto, la DGCE es responsable de supervisar que las políticas de compra se apliquen de manera consistente y dentro del marco legal vigente. Sin embargo, el énfasis del control de la autoridad está en los aspectos de equilibrio fiscal y tasas de ejecución del presupuesto, sin que existan reportes o mecanismos de análisis de la pertinencia, eficacia o eficiencia de las operaciones de compra y contratación.

Una vez más, la experiencia es más de apego formal a las normas y procedimientos, que al juicio crítico de la calidad de las operaciones.

Panamá

El proceso de modernización emprendido por el Gobierno ha tomado diversas facetas, orientadas a afianzar la administración de los recursos públicos en un marco de eficiencia y transparencia. Para este propósito se han venido mancomunando esfuerzos y acciones entre la Secretaría de la Presidencia, la Contraloría General de la República (CGR) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), donde destaca la Dirección General de Contratación Pública (DGCP).

La CGR es un ente constitucional independiente con facultades para ejercer fiscalización sobre todos los aspectos de la administración de fondos y otros bienes públicos, mediante la aplicación de controles *ex-ante* y *ex-post*.

Actualmente, la CGR se encuentra revisando sus metodologías y sistemas de control para incrementar su eficiencia e integrarse adecuadamente con las demás iniciativas en curso, donde destacan *PanamaCompra* y la estrategia de modernización de la Secretaría de la Presidencia.

Debido al bajo grado de fiscalización de las políticas que había venido ejerciendo el MEF, combinado con una función tradicionalmente débil de control interno en todo el sector público, la CGR es un protagonista relevante en los procesos de contrataciones. Sin embargo, la práctica de los controles *ex-ante* en todas las operaciones agrega tiempo sustancial a los procesos de contratación, lo que constituye un riesgo potencial de corrupción. Esta situación genera un círculo vicioso, porque al aumentar los controles provoca cada vez más ineficiencia y, con ello, nuevos impulsos a la corrupción. El actual Gobierno ha identificado este problema y ha impulsado un dinámico proceso de reformas al interior de la propia CGR y de los sistemas vinculados, lo que debiese llevar a este organismo, a la DGCP y a las otras entidades relacionadas – como el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) y el MEF – a nuevas prácticas de mayor eficiencia operacional.

La CGR, así como el Gobierno, entienden la necesidad de procesos más eficientes y una mayor responsabilidad respecto de la rendición de cuentas, lo que requiere hacer más selectivo el criterio de los controles *ex-ante*.

Desde una perspectiva formal, la aprobación de la Ley 22 (2006) ha estado impulsando el desarrollo de una nueva versión del sistema de compras *PanamaCompra*, llevándolo a capacidades transaccionales básicas. Asimismo, se han dado algunos pasos en la definición de estrategias integradas de desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación de estas operaciones.

En todo caso, estas loables iniciativas están todavía radicadas en los niveles superiores de la administración, pero con una burocracia estatal sin preparación ni formación que garantice la adecuada operación de los procesos. Más grave aún, es que no existe una estrategia definida que oriente el propósito de estas acciones, lo que es recurrente en todas las experiencias donde no hay una definición política, ni un “dueño” de los recursos que demande su adecuada utilización.

Panamá tiene una ventaja relativa significativa entre los países analizados, en la medida en que ha instalado exitosamente la operación de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que aún cuando opera como un ente estatal autónomo, es fuente de ricas experiencias, oportunidades de aprendizaje e, incluso, de transferencia de tecnología y conocimiento al resto del sector público en estas materias.

Los mecanismos y sistemas de seguimiento y control de la ACP – que moviliza recursos en magnitudes mayores al PIB de algunos de los países vecinos – pueden ser un modelo a revisar, principalmente si se analizan a partir de los fundamentos estratégicos que los sustentan.

República Dominicana

República Dominicana viene trabajando activamente en la mejora de su sistema de administración financiera en general, y de las compras públicas en particular. Existen importantes iniciativas como el Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) y el diseño de un Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), que es parte de una amplia estrategia de modernización de la administración pública. Destaca también la aprobación del decreto puente en materia de compras públicas, al cual ya se hiciera mención.

Estas acciones son, sin duda, un paso importante para mejorar el control fiscal en un país que, tal como se destaca en BID y Banco Mundial (2005b), viene de una cultura que ha utilizado el gasto público para recompensar apoyos políticos, y donde el gasto público se concentra en la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). Esta entidad tiene organismos y comisiones que dependen de ella, cuyas funciones se traslapan con las de las diversas secretarías encargadas del control fiscal⁹.

⁹ BID y Banco Mundial (2005b) destaca que a enero de 2003, la Presidencia tenía 47 comisiones y 15 organismos dependientes de ella, en comparación con 22 Secretarías y 11 Subsecretarías.

Consistente con las apreciaciones generales al inicio de esta sección, el país muestra un ambiente de control rígido y poco eficaz. El control es ejercido por la Presidencia de la República a través de la Contraloría General, y por medio de la STP a través de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). La tradicional centralización del poder en la Presidencia ha significado, durante muchos años, una administración financiera pública débil y un servicio civil no profesional, con baja capacidad técnica y escasa retención de funcionarios. Esto último también ha redundado en una falta de memoria institucional importante.

Es de destacar, sin embargo, que el Gobierno ha decidido atacar estos problemas y mejorar el marco legal que rige la administración financiera del sector público, aprobando importantes leyes que deberían tener un impacto no menor en la transparencia y la eficiencia del control. Entre ellas, destacan la nueva Ley de la Institución Suprema de Auditorías (ISA), la creación de la Cámara de Cuentas y el establecimiento de una Oficina de Contabilidad General (OCG).

La estrategia para el desarrollo de sistemas electrónicos de compras

En todos los países considerados en este estudio, de una u otra manera se han emprendido iniciativas de incorporación de tecnología y nuevas prácticas en las operaciones de los procesos de compras y contrataciones. Esto es muy positivo, ya que estos sistemas han demostrado capacidad efectiva de mayor transparencia, mayor acceso a oportunidades para pequeñas y medianas empresas, y son fuente potencial de eficiencia y mayor gobernabilidad para los países.

Sin embargo, pese a los éxitos relativos obtenidos, en la mayoría de los casos los esfuerzos por introducir mecanismos de transparencia y sistemas electrónicos de información sobre las compras, presentan los mismos problemas de falta de recursos humanos y financieros, y del respaldo político necesario para situar estos temas en la agenda nacional a nivel de política de Estado.

Debido a que los aspectos principales respecto de los sistemas electrónicos de compras en todos los países son similares, y a que la carencia de recursos es el tema más relevante, no es necesario un detalle específico y pormenorizado para cada uno de ellos. El asunto central y básico acerca de los sistemas electrónicos de compras y contrataciones, es la cabal comprensión del sentido y propósito de los mismos.

Una corriente de pensamiento que ha intentado instalar estos sistemas en América Latina, parte del supuesto de que la tecnología es un motor dinamizador necesario y suficiente para modificar la conducta y cultura de las personas y las organizaciones. Sin embargo, esta orientación no ha resultado adecuada ni siquiera en la instalación de sistemas electrónicos en la empresa privada, ya que el tema no pasa por introducir o agregar máquinas, computadoras u otros artefactos a un quehacer determinado.

La reflexión necesaria para la instalación y diseminación de sistemas de compras electrónicos comienza con preguntas fundamentales del tipo ¿qué es lo que se quiere mejorar?, ¿qué hace falta para un mejor Gobierno y un uso adecuado de los recursos

escasos con los que se cuenta?, ¿cuánto rendimiento se obtiene, en términos del bienestar social, al decidir como se asignan los recursos?, ¿qué se puede aprender y enseñar a partir de estas decisiones y experiencias?

Con base a estas preguntas y otras similares, se puede distinguir que un sistema de compras está compuesto por al menos cinco grupos de interés, cuyos incentivos se deben alinear cuando se enfocan estos asuntos desde una perspectiva estratégica.

Una primera consideración es que el Estado debe garantizar a todos los interesados el acceso indiscriminado a la información sobre los bienes, servicios y obras requeridos para el funcionamiento y desarrollo de las actividades operacionales y sectoriales del sector público. En ese sentido, todas estas necesidades deben ser de amplio y público conocimiento. En general, los mecanismos tradicionales como gacetas, periódicos e incluso medios electrónicos, no resultan adecuados debido a la dispersión de los mismos, y a la dificultad material para su revisión oportuna por parte de los interesados. El medio más eficiente, simple y de bajo costo, es la concentración en un sitio único de *Internet* de todos los requerimientos de las entidades públicas, así como su difusión mediante correo electrónico a todos los interesados que lo hayan solicitado mediante la inscripción de su cuenta de correo. Como el acceso a la red está generalmente cubierto mediante conexiones domiciliarias, laborales o centros públicos de *Internet*, a través de una lista de correo electrónico se puede alcanzar una cobertura amplia, por lo menos en las zonas urbanas. La inclusión de las zonas rurales es un tema pendiente, que rebasa largamente el acceso a la información y la posibilidad de participación en los procesos de compras gubernamentales.

Simultáneamente a la difusión de las demandas de las entidades públicas, debe considerarse la obligatoriedad de uniformizar y estandarizar las denominaciones de los bienes y servicios requeridos. Esto es así ya que, incluso hablando el mismo idioma, los descriptores de los bienes y servicios adoptan denominaciones locales que resultan confusas, ambiguas o incomprensibles para potenciales proveedores no informados acerca de las diferencias en las nomenclaturas. Es recomendable, en virtud de los acuerdos comerciales que se vienen instalando profusamente, que se utilice un descriptor común como el UNSPSC, decisión que ya ha sido adoptada por varios de los países en cuestión.

Antes de pensar en soluciones tecnológicas mayores, un tercer componente para la instalación de sistema electrónicos de compras tiene relación con la construcción de una estrategia para su desarrollo e implementación. Dentro de las condiciones necesarias, está establecer un mapa estratégico que facilite la identificación de las relaciones causa-efecto de los procesos. Asimismo, que establezca las metas en cuanto a equipamiento, cobertura, capacitación, marco regulatorio, rol del sector privado tecnológico, mecanismos y modelos de captura de datos, registro de proveedores, comportamiento de consumo en términos temporales y geográficos, entre otros. Estos elementos permitirían construir un conjunto sistémico, coherente y comprensivo de los componentes que configuran un sistema de compras.

En este sentido, los emprendimientos en Guatemala, Costa Rica y Panamá aparecen como los más avanzados, mientras que las iniciativas de los demás países carecen de esta reflexión estratégica en profundidad. Cuando se ha iniciado un proceso en tal sentido, la mirada tecnológica ha obnubilado a los tomadores de decisiones, que parecen haber puesto más énfasis en las propiedades de los equipos y el *software*, que en las implicancias de estas verdaderas revoluciones de prácticas que afectan transversalmente a las sociedades en su conjunto, en la medida en que establecen nuevas reglas y conductas de comercio.

Hechas las definiciones estratégicas mencionadas, queda por resolver la modalidad de construcción y operación de los sistemas. Los componentes tecnológicos y operacionales pueden ser externalizados a terceros, firmas privadas nacionales o extranjeras. Pero para esto se requiere cautelar la propiedad de la información generada por las operaciones en el tiempo, tanto por las meramente informativas a inicios del funcionamiento de estos sistemas, como por aquellas de mayor contenido “duro” que se producirán por la acumulación de datos. Estas últimas deben ser apropiadamente diseñadas, de modo que permitan almacenar la información por ellas generadas para su uso posterior mediante tecnologías conocidas como *data mining*.

El componente más relevante en el diseño e implementación de un sistema de compras es la capacitación, formación y entrenamiento de los actores relevantes. Los funcionarios involucrados deben ser capacitados en los conceptos básicos de adquisiciones públicas, relativos a la eficiencia, la eficacia y los procedimientos. Asimismo, deben ser formados respecto de la ética, transparencia y probidad, asuntos que se maduran en el colectivo de trabajo a partir de la experiencia individual, a condición de que se instituyan los incentivos adecuados. Un sistema tecnológicamente moderno requiere personal profesional competente, calificado, y debidamente certificado por una institución de prestigio.

El mejoramiento de los mecanismos existentes, la introducción de nuevos métodos de compra y contratación, la agregación de demanda, la coordinación incluso a nivel regional de operaciones conjuntas, los intercambios de antecedentes de proveedores y otras diversas opciones, están en el marco de lo posible, pero deben fundarse en bases sólidas. Estas no se encuentran en la sofisticación de los *software* ni en las experiencias exitosas de otros países, sino en la capacidad de diagnosticar a profundidad la situación existente, las condiciones reales tanto del sector público sostenedor de los sistemas, como del sector privado. Este último es un actor de gran relevancia dado que es el proveedor de los bienes y servicios que se transan mediante estos sistemas.

Aunque las soluciones tecnológicas están disponibles y al alcance de cualquiera de estos países, los procesos de implementación no han operado a la velocidad ni con la profundidad deseada. Esto se explica básicamente porque el acento ha sido puesto en los aspectos técnicos, descuidando el análisis, las decisiones y los respaldos políticos, que son indispensables para el éxito de estas iniciativas.

Al observar experiencias como las de Chile, México y algunos otros países de América Latina, se puede concluir que en las diversas fases de desarrollo de estos sistemas, la clase política ha visto la oportunidad de exhibir señales de combate a la corrupción mediante estas iniciativas. Del mismo modo, puede observarse que impulsos parciales de carácter técnico, no sólo no resuelven los problemas de falta de probidad, sino que los exaltan mediante la mayor difusión de las actividades de compras y contrataciones, que se siguen realizando sin criterios de eficiencia y eficacia acordes a los programas gubernamentales.

De otro lado, la cobertura de la telefonía y la extensión en el uso de computadores personales y de la *Internet*, son vitales para el funcionamiento de los sistemas electrónicos de compras. Sin embargo, las tasas de penetración de estos servicios en los países analizadas son bastante bajas, lo que restringe severamente las posibilidades de desarrollo de estas modalidades de compra.

En el caso de Costa Rica – que presenta una combinación muy favorable de mejores índices de gobernabilidad y mayor penetración de *Internet* que el resto de países bajo análisis – es necesario expandir las funcionalidades de COMPRARED. Particularmente, se requiere capturar información veraz sobre las cifras de compras de todas las entidades públicas, y separarla por tipo y método de adquisición. Adicionalmente, sería necesario incluir amplia información de mercado relevante, lo que permitiría contar con una herramienta única de monitoreo y control. La implementación de estas medidas y la estandarización de códigos, aún pendiente, se facilitarían en tanto se asuma energicamente una estrategia de política de Estado respecto del tema, teniendo en cuenta todas las necesidades e implicancias discutidas previamente.

Las distintas modalidades de compra

En los países analizados, no existe información ni en cantidad ni en confiabilidad suficiente para establecer estadísticas detalladas de las compras públicas por modalidad, que permita identificar de manera precisa la importancia relativa de las distintas categorías de compras y contrataciones. En estas condiciones, resulta imposible generar bases de información para consolidar demandas, establecer operaciones conjuntas, u otras acciones que requieren una base cuantificable.

De la revisión de la documentación reciente de los países bajo estudio, se puede concluir en términos gruesos que la modalidad más relevante en cuanto a cantidad de operaciones, es la adjudicación directa o el concurso restringido de precios mediante tres cotizaciones. Esto se debe en parte a la carencia de planes de adquisición rigurosos, y a la ausencia de una autoridad competente capaz de concentrar demandas y aprovechar economías de escala logísticas y mejores precios de compra. Las causas de la predominancia de estas modalidades de compra se encuentran en la debilidad de los sistemas, los burocráticos procesos de autorización para adquisiciones de mayor envergadura, y los mayores costos administrativos involucrados en los procesos de licitación pública, especialmente internacionales.

Existe una dicotomía manifiesta entre las prácticas exhibidas por los ejecutores locales, y las aplicadas por las agencias internacionales o las unidades ejecutoras creadas *ad-hoc*, cuando éstas se rigen por normas y procedimientos dictados desde las sedes de estas agencias en el extranjero. En tal sentido, es loable el esfuerzo que vienen desarrollando las IFIs en el sentido de devolver a los países beneficiarios las responsabilidades de ejecución de los proyectos y programas. Sin embargo, como se ha comentado previamente, este esfuerzo puede verse menoscabado por las limitaciones institucionales de las entidades nacionales responsables de esas tareas.

Requerimientos del CAFTA-DR para las compras gubernamentales

El CAFTA-DR contiene disposiciones básicas sobre no discriminación de proveedores, transparencia y debido proceso. Estas normas se refieren específicamente a una serie de aspectos, tales como la publicación de las convocatorias a concurso de las adquisiciones deseadas, el tiempo límite para los procesos de licitación, la documentación y las especificaciones técnicas requeridas, los requisitos y condiciones para los proveedores interesados, los procedimientos de las licitaciones y la concesión de los contratos; entre otros.

El CAFTA-DR proporciona acceso a los proveedores de los países signatarios al mercado de compras públicas de los otros países, por encima de ciertos montos especificados (umbrales) y según una lista de entidades consignada en el mismo (lista positiva). Asimismo, establece obligaciones específicas para las entidades listadas de los distintos países, y acepta la aplicación de los procedimientos y leyes nacionales, sólo en la medida en que cumplan con estos requerimientos. Existen cinco elementos a considerar.

En primer lugar, el CAFTA-DR requiere que las entidades listadas utilicen procedimientos específicos de compra cuando el valor de una adquisición esté dentro de ciertos umbrales establecidos, y obliga a los gobiernos a asegurar su cumplimiento.

En segundo lugar, el tratado establece la obligación de los gobiernos de implementar una auditoria nacional y de establecer un mecanismo de protesta. Estos están regidos por una autoridad imparcial que actúa para preservar la posibilidad de los distintos proveedores de participar en los procesos de adquisiciones, y de asegurar que los gobiernos cumplan con las medidas de ejecución estipuladas. Esto requiere la instalación de un mecanismo efectivo mediante el cual las partes interesadas puedan formular sus reclamos, a fin de que se apliquen medidas administrativas que rectifiquen las presuntas violaciones a las regulaciones. En primera instancia, éstas van dirigidas al jefe del ente encargado de las adquisiciones y, en segunda instancia, al funcionario responsable en el Gobierno de las adquisiciones públicas.

En tercer lugar, el CAFTA-DR incorpora compromisos específicos sobre el acceso no discriminatorio a mercados, es decir, que los proveedores extranjeros deben tener el mismo trato que los nacionales. El alcance del tratado se limita a los entes listados en sus notas técnicas, incluyendo los organismos a nivel central, local y descentralizado, cuando se apliquen los fondos del Presupuesto Nacional. A menos que se especifique lo contrario, el CAFTA-DR cubre todos los organismos subordinados a los entes consignados.

En cuarto lugar, se estipula que cuando se estime que el valor de la adquisición es igual o superior a los límites establecidos, se deben aplicar las normas del CAFTA-DR. El tratado permite umbrales más altos a los países centroamericanos y República Dominicana durante los primeros tres años de vigencia del acuerdo. A partir de entonces, todos los países integrantes, incluyendo Estados Unidos, tendrán los mismos umbrales. En el cuadro 1 se muestran estos montos.

Finalmente, el CAFTA-DR también incorpora una disposición para “asegurar la integridad en las prácticas de las adquisiciones”. Esta establece que cada país debe mantener sistemas de información que listen los proveedores que no son elegibles para participar en procesos de adquisiciones, porque se han visto involucrados en acciones fraudulentas o ilegales. El tratado también prevé el intercambio de información con otros miembros del acuerdo.

Cuadro 1
Umbrales para las compras gubernamentales según las legislaciones nacionales y el CAFTA-DR
(US\$ equivalentes)

	Bienes	Servicios	Consultoría	Obras
CAFTA-DR				
Nivel federal	58.550 => 117.100 ^a			6.725.000
Nivel subfederal	477.000 => 650.000 ^a			=> 8.000.000 ^a
Otros	250.000 => 538.000 ^b			
Guatemala	CP3 < US\$ 40.000 LP > US\$ 40.000 Municipios CP3 < US\$ 120.000 LP > US\$ 120.000 Administración Central			
Honduras	LP > 14.000 LL > 5.600 CP3 < 5.600 CP2 < 1.700	LP > 14.000 LL > 5.600 CP3 < 5.600 CP2 < 1.700	LP > 55.000 LL > 28.000 CD < 28.000	LP > 55.000 LL > 28.000 CD < 28.000
El Salvador	LP > 100.500 LL > 12.700 CP3 > 1.600	LP > 100.500 LL > 12.700 CP3 > 1.600	LP > 32.000 CP > 12.700 CP3 > 1.600	LP > 100.500 LL > 12.700 CP3 > 1.600
Nicaragua	LP > 200.000 LL > 8.000 CP3 < 8.000			
Costa Rica	Los umbrales están determinados por el tamaño del presupuesto de cada institución, divididos en 10 categorías. La mayor (A) sobre US\$ 89 millones; y las menores (H, I, J) por debajo de US\$ 300 mil			
Panamá	LP > 30.000 con mayores plazos si el monto excede US\$ 175.000 CD < 30.000			
R. Dominicana	Sin información. El 84% de las operaciones se adjudican de manera directa			

Fuente: Elaboración propia.

^a Para los países de Centroamérica por un periodo de tres años.

^b Para entidades específicas de Estados Unidos.

Nota: LP = licitaciones públicas; LL = licitaciones limitadas; CP3 = tres cotizaciones de precios; CP2 = dos cotizaciones de precios; CD = contratación directa.

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana no estipula umbrales, por lo que en la práctica parece que su cobertura es total. Sin embargo, esta cobertura está limitada por reglas confusas en los países y en las propias entidades, lo que

termina por restringir la participación efectiva de los proveedores extranjeros, ya sea por desconocimiento de las oportunidades o de la mecánica de los procesos, o por alguna restricción específica que beneficie a los proveedores nacionales.

Desafíos para la consolidación de la modernización y reforma de los sistemas de compras públicas en los países de la región

Revisados los distintos aspectos del estado de desarrollo de los sistemas de compras públicas en los países analizados, se reconoce que hay un conjunto de logros importantes en varias áreas. Por ejemplo, se han observado mejoras en los marcos legales e institucionales, así como en los sistemas operacionales y de apoyo, en varios casos con la incorporación de tecnología y sistemas electrónicos de información. Sin embargo, un desafío general es que los países transiten hacia una visión estratégica sobre el sistemas de compras y contrataciones públicas, para así poder continuar avanzando en su modernización y en el desarrollo de los instrumentos que los hacen viables.

A continuación se detallan algunos temas a considerar, sin pretender establecer un orden de prioridad entre ellos.

Desarrollo institucional

Las instituciones que realizan compras y contrataciones continúan siendo débiles. En muchos países, su personal tiende a tener insuficiente capacitación y bajos salarios, y suele estar sujeto a los vaivenes de los cambios de Gobierno. Por tanto, desarrollar la especialización de comprador público con mecanismos adecuados de contratación y retención de funcionarios, es un tema importante y aún pendiente en la mayoría de los países. Además, al no haber una institucionalidad fuerte y reconocida por la ciudadanía, las entidades públicas tienen problemas para reclutar y mantener personal capacitado que haga posible establecer sistemas de compras modernos, ágiles y sustentables.

Capacitación

La capacitación desempeña un rol estratégico. Este asunto debe ser abordado urgentemente, teniendo en cuenta que es necesario desarrollar programas de capacitación diferenciados, a fin de entrenar a los administradores de los sistemas, a los funcionarios encargados de las compras y, lo que es muy importante, a los potenciales proveedores del sector privado.

Mejores prácticas

Es preciso continuar desarrollando e implementando mejores prácticas en las operaciones de compra, tomando como referentes las experiencias regionales e internacionales que han resultado exitosas en estas actividades. En tal sentido, el trabajo que vienen realizando los países analizados a través de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, compartiendo experiencias, intercambiando información y brindándose apoyo mutuo, es fundamental para la implantación de mejores prácticas. Se destaca, por

ejemplo, el apoyo provisto por Chile a varios países centroamericanos en el desarrollo de sus sistemas electrónicos de compras, y la amplia divulgación de su experiencia con los contratos marco. Algo similar sucede con la experiencia de Brasil respecto del mecanismo de subasta a la inversa, que es modelo para la región.

Actualización de conocimientos

Las nuevas técnicas y mejores prácticas avanzan a gran velocidad en el mundo, y los países analizados no pueden estar al margen de este proceso. Ello conlleva la necesidad de generar, capturar y difundir nuevas ideas y prácticas, ya que la obsolescencia del conocimiento es una realidad, tanto para las burocracias nacionales como para las extranjeras. Los conocimientos antiguos – basados en paradigmas de compra y contratación dedicados a grandes obras de infraestructura, con largos procesos de preparación de especificaciones, y complejos mecanismos de formulación y evaluación de ofertas – no resultan adecuados cuando el gasto público se concentra en la compra y contratación de bienes y servicios dedicados a programas y proyectos sociales de diversa naturaleza, con gran dispersión territorial y grupos de interés cada vez más diversos. En ese contexto, es necesario replantear la aproximación al conocimiento, lo que abarca aspectos vinculados a su formulación, captura, difusión y almacenamiento. Una iniciativa positiva sería el incremento del diálogo entre las IFIs y los países, a fin de mejorar los instrumentos disponibles y continuar explorando la aplicación de nuevas legislaciones y procedimientos.

Relación con los sistemas de administración financiera

Aún cuando los países analizados están trabajando en el tema y han tenido logros importantes, es necesario mejorar la relación con los sistemas de administración presupuestaria y financiera. Esto significa no sólo mejorar la coordinación entre ambos sistemas y el control fiduciario, sino también establecer mecanismos que aseguren la materialización de los ahorros potenciales derivados de la obtención de mejores precios y de la mayor eficiencia operacional de los sistemas de compras.

Ahorros

Después de estructurar adecuadamente los mecanismos legales y de administración presupuestaria y financiera, es preciso fomentar y establecer procedimientos para premiar el ahorro de fondos públicos. De lo contrario, no existirán incentivos para economizar recursos, y los administradores públicos continuarán ejecutando sus presupuestos al máximo, de modo de no aparecer como ineficientes y/o para que no se les reduzca el presupuesto del año siguiente. En este sentido, es importante recordar que, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, la eficiencia de las entidades públicas no se mide por el ahorro que generan, sino por el grado de su ejecución presupuestaria. De este modo, el modo de pensar vigente asocia mayor eficiencia con mayor ejecución presupuestaria, es decir, mayor gasto. Esto es totalmente contrario al fomento del ahorro público, y desincentiva notablemente la economización de recursos en las actividades de compras y contrataciones.

Adecuación de mercados

La facilitación del acceso y la adecuación de mercados es un tema pendiente en muchos países e incipiente en otros. Por lo tanto, otro desafío es hacer coherentes las operaciones de compras con las condiciones estipuladas en los acuerdos internacionales, aplicando prácticas establecidas en mercados de mayor desarrollo relativo, y haciendo uso de las facilidades tecnológicas disponibles, de acuerdo a las realidades específicas de cada país. Para asegurar una mayor participación de oferentes – en particular de MIPYMES, sin necesariamente proporcionar incentivos especiales para ellas – es necesario mejorar el acceso, simplificar los trámites, reducir los requerimientos y garantías innecesarias, y mejorar las condiciones de pago a los proveedores.

Desarrollo constante de sistemas electrónicos de compras

El uso de plataformas electrónicas introduce transparencia, permite que los potenciales proveedores se informen, simplifiquen y hagan más eficiente su participación en los procesos de licitación. Esto fomenta una mayor participación en los procesos de adquisiciones, genera mejores precios para el Estado, y aumenta la gobernabilidad de los países al hacer más transparente el uso de los recursos públicos.

Fomento al control ciudadano de las compras públicas

El rol de la sociedad civil en el control del gasto público es claro, y debe ser fomentado y apuntalado por el Estado. El apoyo a la celebración de pactos de integridad, y la conformación de veedurías ciudadanas o instancias similares, es fundamental para la transparencia de los procesos de compras gubernamentales.

Medición de resultados

Aunque todos los países analizados están trabajando arduamente en el desarrollo de sus sistemas de indicadores, la medición de resultados aún deja mucho que desear. En consecuencia, se hace necesario implantar mecanismos de medición del desempeño de los sistemas, las entidades y los funcionarios relacionados con las compras gubernamentales, en base a objetivos estratégicos declarados explícitamente y con total transparencia ante la ciudadanía.

Referencias

Banco Mundial (2003). “Nicaragua. Country Procurement Assessment Report” (CPAR). Washington, D.C.: The World Bank. No publicado.

BID y Banco Mundial (2003). “Nicaragua. Country Financial Accountability Assessment”. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank y The World Bank. No publicado.

_____ (2004a). “Honduras. Country Financial Accountability Assessment” (CPAR). Washington, D.C. : Inter-American Development Bank y The World Bank. No publicado.

_____ (2004b). “El Salvador. Evaluación de la administración financiera del sector público”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. No publicado.

_____ (2005a). “Costa Rica. Informe de evaluación del sistema de contratación pública del país” (CPAR). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. No publicado.

_____ (2005b). “República Dominicana. Evaluación del sistema fiduciario”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. No publicado.

_____ (2005c). “Honduras. Informe de evaluación del sistema de contratación pública del país” (CPAR). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. No publicado.

_____ (2005d). “Panamá. Evaluación del sistema fiduciario”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. No publicado.

_____ (2005e). “Guatemala. Country Financial Accountability Assessment”. Washington, D.C. : Inter-American Development Bank y The World Bank. No publicado.

_____ (2006a). “Panamá. Informe de la responsabilidad financiera del país y evaluación de la capacidad de contratación”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. No publicado.

_____ (2006b). “El Salvador. Informe de evaluación del sistema de contratación pública del país” (CPAR). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. No publicado.

Bolaños, R. (2006). “Nicaragua: Creación de capital social por medio de la reforma fiscal”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado

Claro & Associates, Inc. (2006). “Estrategia para el desarrollo del sistema nacional de compras y contrataciones públicas”. Ciudad de Panamá: Gobierno de Panamá. No publicado.

Glenday, G. y G. P. Shukla (2006). “Belize: A Review of Public Expenditures”. Economic and Sector Study Series RE2-06-016. Regional Operations Department 2. Washington, D.C.: Inter.-American Development Bank.

OECD (2001). “1998 Survey on Government Procurement in 130 countries”. Disponible en www.oecd.org

Transparencia Internacional (2006a). “Índice de percepción de corrupción”. Disponible en www.transparency.org

_____ (2006b). “Contrataciones públicas en América Latina. Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción”. Disponible en www.transparency.org

USAID (2005). “República Dominicana. Compras y contrataciones de bienes. Obras, servicios y concesiones del Estado. Mecanismos de licitación pública”. Santo Domingo: United States Agency for International Development.

Vergara, R. y M. González Orellana (2006). “El gasto público en El Salvador”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-008. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.