

Revista de Administración Pública

La transparencia en las adquisiciones gubernamentales

Claudia X. Nájera Prieto

Introducción

Una de las principales preocupaciones de muchos gobiernos y de la comunidad internacional para el desarrollo es la mayor efectividad, eficiencia y transparencia de los sistemas de adquisiciones. De un modo similar, todos han admitido que la mayor efectividad del uso de los fondos públicos requiere la existencia de un sistema nacional de contrataciones públicas que cumpla con las normas en el ámbito internacional y que funcione en la práctica según lo previsto.

Los países en desarrollo conjuntamente con la OCDE, han trabajado mucho en la iniciativa de una Mesa Redonda para desarrollar un conjunto de herramientas y normas reconocidas y aceptadas en el ámbito internacional que tienen como objetivo proporcionar una guía para mejorar los sistemas de adquisiciones gubernamentales y los resultados que estos producen. La iniciativa de la Mesa Redonda culminó con la adopción en diciembre de 2004 de la Declaración de Johannesburgo y el compromiso de adopción de la Herramienta de Indicadores de Base para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones. Consecuentemente de las conclusiones obtenidas por la iniciativa de la Mesa Redonda, bajo la coordinación del grupo de trabajo “Efectividad de la Ayuda” de la OCDE/CAD, se creó el Consorcio para los Sistemas de Adquisiciones que ha impulsado el desarrollo de la **Metodología para la aplicación de los Indicadores de Base para la Evaluación** al igual que los Indicadores de Desempeño y Cumplimiento.

Por su parte, Transparencia Internacional (TI) que es una joven y reconocida organización no gubernamental dedicada, en el mundo

entero, a la lucha contra la corrupción asociada a la gestión de lo público. Desde sus inicios en 1993, ha puesto especial énfasis en la comprensión y el combate de la corrupción en la contratación de recursos públicos, uno de los aspectos más críticos y más sentidos en la perspectiva del éxito o fracaso de los programas y proyectos de desarrollo. Para ello, TI ha participado, con diversos actores institucionales, en alianzas estratégicas destinadas tanto al reconocimiento y condena del soborno transnacional como al desarrollo de mecanismos, herramientas o instrumentos que permitan aportar transparencia, eficiencia y efectividad a los procesos específicos de contratación pública en los países.

Desde las posibilidades y responsabilidades de TI como ONG, cabe destacar dos iniciativas al respecto: la activa participación en las gestiones y en los debates que condujeron a la aprobación y posterior implementación de dos importantes acuerdos internacionales que tipifican y condenan el Soborno Transnacional como son la Convención de la OCDE y la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción de la OEA, y el diseño e implementación de los **Pactos de Integridad**, definidos como un instrumento que facilita la convocatoria a los distintos actores que intervienen directamente en los procesos específicos de contratación de recursos públicos (funcionarios y proveedores nacionales y extranjeros) para que se abstengan de corromperlos. En este complejo empeño han participado miembros activos de TI en todo el mundo, desde las iniciativas conceptuales de Alemania y Estados Unidos de América, hasta los esfuerzos prácticos en Panamá, Ecuador, Argentina, Paraguay, Colombia y, desde luego México, pasando por las adaptaciones de este instrumento en Papua Nueva Guinea, Indonesia, Grecia e Italia.

Tanto los Pactos de Integridad como la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones, constituyen, hoy en día, las herramientas más cercanas y probadas con que cuentan los gobiernos de los países para combatir la corrupción en su sistema de compras gubernamentales y fomentar la transparencia de los procesos de contratación y, sobre todo, de los resultados.

El presente artículo no pretende ser una guía infalible de transparencia y anticorrupción, pero sí busca describir ambas herramientas a fin de que los lectores conozcan los avances

de México en esta materia y principalmente las opciones que se presentan ante compradores públicos y proveedores para determinar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones. Todos los participantes de este proceso entienden que la evaluación va a proveer una base común sobre la cual cada país podrá formular un plan de desarrollo de capacidad de los Sistemas de Adquisiciones. La meta a largo plazo es ir mejorando los sistemas nacionales de adquisiciones para cumplir con las normas reconocidas en el ámbito internacional lo que resultará en una mayor efectividad en el uso de los fondos y en el cumplimiento de las obligaciones del país.

Debe considerarse que la metodología y las herramientas presentadas, tienen como objetivo central el desarrollo de la capacidad para identificar barreras para la transparencia y la honestidad, pero el progreso en esta dirección depende de las acciones que los involucrados estemos dispuestos a adoptar para que funcionen.

Transparencia y adquisiciones gubernamentales

El filósofo argentino, integrante de la Universidad de Heidelberg, Alemania, Ernesto Garzón Valdés, planteó que la publicidad trae transparencia y la transparencia trae que la gente se informe más de lo que sucede, y por eso alguien puede decir que algunos regímenes democráticos parecen más corruptos que los totalitarios, y eso es falso. “Lo que pasa es que en los totalitarios las cosas no se saben o no se publican, y en la democracia hay un acceso grande o pequeño, pero algún acceso hay a la información, y entonces la gente sabe que acá hubo algo que no estaba bien hecho”, aseguró.

Durante el desarrollo de la mesa “Derecho de acceso a la información y ciudadanía”, realizada dentro de la V Semana Nacional de la Transparencia que organiza el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el también doctor en Derecho aseguró que en los estados democráticos toda violación o apartamiento del principio de publicidad tiene que ser justificado; y en las constituciones modernas se establece que solamente por razones morales puede ser que haya acceso a un secreto, pero en general el principio de publicidad rige y solamente hay procedimientos especiales para apartarse a ella.

En este sentido, el tema de la publicidad, como elemento esencial para la transparencia, se convierte en un asunto de prioridad para las adquisiciones gubernamentales, que durante años han estado ligadas al tema de la corrupción y de la “obscuridad”. –Me permito remitir a una definición de “transparencia” simple y elocuente que en alguna ocasión me dio un alumno: transparencia, “es dejar pasar fácilmente la luz”–.

Al mencionar el tema de la corrupción en el gobierno, la mayor parte de la gente piensa inmediatamente en los sobornos que se pagan o reciben a cambio de otorgar un contrato para bienes o servicios; para usar el término técnico, piensan en las adquisiciones gubernamentales. Pocas actividades crean mayores tentaciones u ofrecen más oportunidades para la corrupción que las adquisiciones del sector público. Cada nivel de gobierno y cada tipo de organización pública compra bienes y servicios, a menudo en cantidades y montos económicos casi incomprensibles. No es evidente que esta sea la forma más común de corrupción pública, pero sin duda está alarmantemente extendida y ciertamente tiene la mayor publicidad. Casi no pasa ni un solo día sin que se revele un escándalo en torno a las adquisiciones gubernamentales en algún lugar del mundo.

Este tipo de corrupción ha causado un sinnúmero de destituciones de altos funcionarios e incluso el colapso de gobiernos enteros. Es la fuente de desperdicios exorbitantes en el gasto público, estimados en algunos casos hasta en 30 por ciento o más de los costos totales de las adquisiciones. Desgraciadamente, sin embargo, se habla mucho sobre el tema pero se hace poco por intentar resolverlo.

Para quien no es especialista, los mecanismos para realizar adquisiciones parecen complicados o incluso misteriosos. A menudo, estos mecanismos se manipulan de varias maneras y, lo que es aún más grave, sin gran riesgo de detección. Además, los corruptores potenciales de ambos lados de las transacciones a menudo encuentran personas dispuestas y listas para colaborar con ellos. Se deben tomar precauciones especiales, dado que quienes están comprando (ya sea los que llevan a cabo el proceso de adquisiciones o los que aprueban las decisiones) no están preocupados por proteger su propio dinero, sino que están gastando el dinero “del gobierno”.

A veces se cree que la corrupción en las adquisiciones gubernamentales es un fenómeno que sólo se encuentra en países en desarrollo con gobiernos débiles y servidores públicos mal pagados. Empero, en años recientes los países “más desarrollados” han demostrado ampliamente que las prácticas corruptas en las adquisiciones gubernamentales pueden convertirse en parte íntegra de su manera de hacer negocios. La corrupción en las adquisiciones gubernamentales tampoco es el campo exclusivo del comprador que controla los recursos: el proveedor o contratista que hace una oferta no solicitada puede iniciar la corrupción de manera igualmente fácil. Pero, ¿qué se puede hacer al respecto? Esta es, por supuesto, la pregunta más importante.

Principios para las adquisiciones gubernamentales justas y eficientes

El proceso de definición de prioridades gubernamentales debe ser abierto y sujeto a discusión pública. Mientras más importante sea la obra o servicio a licitarse, y mientras mayor impacto positivo o negativo tenga sobre la comunidad, más personas y comunidades deben estar incluidas en el proceso de consulta para la toma de decisiones. La comunidad tiene derecho a ser informada y a comprender porque la inversión es realizada, en detrimento de otras obras o servicios. Este principio es muy importante, especialmente si se considera que muchos actos de corrupción se inician con la decisión de un funcionario público de contratar una obra o servicio que no es prioritaria para un país, debido a que le significará un beneficio personal, en la forma de una importante “comisión”.

El objeto del proceso de contratación pública debe estar claramente definido. El objeto de la licitación no puede ser definido por las empresas oferentes y sus características y condiciones deben estar establecidas en las bases para la licitación (pliegos o documentos).

El proceso de adquisiciones debe ser económico. Debe tener como resultado la mejor calidad de bienes y servicios por el precio pagado, o el precio más bajo a cambio de bienes y servicios de calidad aceptable; no necesariamente se conseguirá absolutamente la mejor calidad disponible, pero si la mejor combinación necesaria para cubrir necesidades específicas.

El proceso debe ser transparente. Los requisitos, las reglas y los criterios para tomar decisiones deben ser fácilmente accesibles para todos los proveedores y contratistas potenciales y, de preferencia, deben anunciarse como parte de la invitación a la licitación. La apertura de las propuestas de licitación debe ser pública, y todas las decisiones se deben registrar claramente, por escrito.

El proceso de adquisiciones gubernamentales debe ser eficiente. Las reglas referentes a las adquisiciones deben reflejar el valor y la complejidad de los bienes que se van a adquirir. Los procedimientos para las adquisiciones de menor valor deben ser sencillos y rápidos; conforme aumente el valor y la complejidad de la adquisición, se requerirá más tiempo y reglas más complejas para asegurar que se acaten los principios. Para la “toma de decisiones” sobre contratos más grandes, quizás sean necesarios procesos de comités y de revisión; no obstante, las intervenciones burocráticas deben ser mínimas.

Acceso irrestricto a la información y garantía de intervención por parte de los ciudadanos. Todo acto relativo a licitaciones y a ejecución de contratos (convocatoria de licitaciones para pagos de contratos realizados) debe ser público y de acceso irrestricto. Todo ciudadano debe tener derecho a solicitar, y obtener, información sobre licitaciones y contratos. Los actos administrativos pueden ser objeto de interpelaciones administrativas y judiciales por iniciativa de las partes interesadas. Este es un aspecto fundamental para la aplicabilidad de una norma para licitaciones y contratos, pues los intereses eventualmente perjudicados por una decisión administrativa son los mejores defensores de esa norma.

La rendición de cuentas es esencial. Los procedimientos deben ser sistemáticos y fiables, y se deben llevar registros que expliquen y justifiquen todas las decisiones y acciones.

La competencia y la integridad en las adquisiciones gubernamentales alientan a los proveedores y contratistas a que hagan sus mejores ofertas; esto, a su vez, lleva a un proceso de adquisiciones aún mejor. Los compradores que no cumplen con estándares altos de responsabilidad y equidad se identifican de inmediato como socios indeseables para hacer negocios.

Claramente, la corrupción y el soborno no tienen que ser una parte necesaria de hacer negocios. La experiencia demuestra que

se puede hacer mucho para frenar las prácticas corruptas en las adquisiciones gubernamentales y fomentar su transparencia si hay voluntad para hacerlo. Los Pactos de Integridad, desarrollados por Transparencia Internacional y la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas, definida por la OCDE, son dos ejemplos de dicha voluntad.

Pactos de Integridad

Los Pactos de Integridad han sido diseñados de manera genérica por TI y están siendo utilizados por distintos capítulos nacionales en diferentes latitudes, el análisis de sus características, alcances y logros debe ser abordado a partir de la identificación de las condiciones institucionales, sociales, políticas y culturales del entorno en cual se da dicha implementación.

Para el caso de México, los Pactos de Integridad, fueron adecuados e implementados por Transparencia Mexicana¹ (TM), como una herramienta para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad de las contrataciones gubernamentales.

El proceso de implementación de cada Pacto de Integridad es una invitación a un cambio cultural voluntario. Busca convocar a grupos específicos de ciudadanos a aceptar sistemas reguladores comunes, ligados a un régimen de gratificaciones y sanciones que están por encima de los establecidos en el marco legal local, dándole valor agregado a este último en el ámbito de la ética. Es un mecanismo formal en el que los participantes en una licitación (la entidad o dependencia convocante y los licitantes) se comprometen a no incurrir en prácticas de corrupción en el proceso de que se trate.

Finalidad

Los Pactos de Integridad pretenden, en conjunto con otras herramientas diseñadas para tal fin, contribuir a transformar las condiciones estructurales de la contratación de recursos públicos en el país, lo cual se ve reflejado en indicadores tales como: (i) adecuada estructuración de los proyectos, (ii) discusión pública

¹ Transparencia Mexicana nace como una organización no gubernamental en 1999, como un capítulo de Transparencia Internacional.

de pliegos (bases de licitación), (iii) evaluación de ofertas dando prioridad al espíritu de las normas y no a los aspectos de forma, (iv) compromiso de los ejecutores con las políticas de rendición de cuentas, (v) aceptación del interés colectivo por encima del particular, (vi) vigencia del control social, (vii) manifestación de aceptación de las reglas y de los resultados por parte de los participantes.

Objetivos

- Aumentar la transparencia en las licitaciones o concursos públicos para generar confianza y credibilidad entre los funcionarios públicos, los oferentes y la opinión pública en general sobre la honestidad y transparencia con la cual se adelantan los mismos.
- Generar un cambio cultural voluntario por parte de los involucrados, que acerque su comportamiento a los principios éticos y al marco legal que rigen a la sociedad.
- Acordar reglas del juego que contribuyan a equilibrar las fuerzas relativas entre la empresa ganadora y los funcionarios públicos.
- Producir información empírica sobre el mapa de riesgos de corrupción en el que se desarrolla la inversión de recursos públicos, mediante el análisis de los elementos comunes y de las particularidades de las diferentes licitaciones y concursos acompañados, en términos de las vulnerabilidades identificadas.

Metodología para la implementación de los Pactos de Integridad

Los principales momentos asociados a la implantación de un Pacto de Integridad, conforme a la metodología definida por TI, que no necesariamente se dan de manera lineal, son:

Identificación de recursos, para poder asumir la responsabilidad de liderar y acompañar la suscripción de un Pacto de Integridad es indispensable identificar y garantizar oportunamente los recursos de toda índole (técnicos, humanos, financieros, administrativos y de cooperación) necesarios para adelantar la tarea. En el caso de

México, Transparencia Mexicana señala que el financiamiento debe ser compartido por los participantes y la autoridad convocante. El costo de la participación de TM, es de cinco mil pesos la hora + IVA. (Pago total que sirve para pagar los honorarios del Testigo Social (TS)².

Concreción de la voluntad política. La implantación exitosa de los Pactos de Integridad exige una clara y efectiva voluntad política de los responsables del gasto público, la cual debe traducirse en, por lo menos, tres resultados: (i) el equipo directivo de la institución pública, responsable de la licitación o concurso, comparte la pertinencia y la viabilidad de la aplicación de la herramienta, como mecanismo idóneo para fortalecer la transparencia del proceso; (ii) la máxima autoridad a cargo de la licitación o concurso público expresa, ante los interesados, su compromiso ético con la protección de la probidad del proceso e invita a todos los involucrados a proceder en igual sentido; (iii) la entidad suscribe un Convenio Marco con Transparencia Mexicana con el propósito de instrumentar la metodología del Pacto de Integridad. En dicho convenio se establece la participación de TM en al menos una licitación seleccionada de común acuerdo (por su importancia económica o social) y otra seleccionada aleatoriamente.

Construcción de una proclama de Compromiso ético con los funcionarios públicos. Como se trata de generar un cambio cultural voluntario, que comprometa a los involucrados de manera personal con el acatamiento de los principios éticos y el respeto al interés general, los servidores públicos que tienen algún nivel de responsabilidad en el proceso licitatorio y que por lo mismo pueden afectar las decisiones objetivas y transparentes del mismo, deben trabajar en talleres para identificar tanto el mapa de riesgos de corrupción en los distintos momentos del proceso y sus propias vulnerabilidades en este contexto, como los compromisos de acción que les permitan protegerse a sí mismos y a la licitación contra dichos riesgos. A su vez, deben acordar las gratificaciones y sanciones asociadas al cumplimiento de los compromisos así adquiridos. La proclama de compromiso ético resultante de este ejercicio registra las obligaciones adquiridas y se constituye en el punto de partida para que la máxima autoridad de la institución convoque a los

² Testigo Social es la persona invitada por TM para que por sí mismo y/o a través de sus asistentes esté presente en todos los eventos relacionados con la licitación y rinda un informe a la sociedad a cambio de una remuneración económica.

oferentes a suscribir el Pacto de Integridad, respaldada en las responsabilidades asumidas por sus funcionarios.

Discusión pública de bases concursales (pliegos de requisitos). El momento más importante para el éxito de los Pactos de Integridad es uno que, claramente, puede ser visto de manera independiente pero que, por el valor que agrega al proceso, debe ser siempre programado como parte de la metodología de implementación de todo Pacto de Integridad. Se trata de la discusión pública de los pliegos de condiciones, bases de licitación o términos de referencia por parte de los involucrados y con la participación de expertos en el tema en cuestión, para garantizar que las reglas del juego sean claras, equitativas, viables y transparentes. Son varios los mecanismos que se pueden utilizar para esta discusión, como las audiencias públicas cualificadas, las reuniones convocadas con sectores de interés específico, la publicación de las bases en Internet para recibir y responder todas las observaciones y/o su discusión con los mismos oferentes (como de hecho lo define la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público).

Monitoreo de la discusión y respuesta a las observaciones. Alcanzar la confianza de los participantes en el proceso depende, en gran medida, de lograr que la apertura del mismo a un mayor número de observaciones, sugerencias y preguntas, vaya acompañada por respuestas efectivas y sustentadas por parte de la convocante. Si estas respuestas no se dan o sencillamente se contesta que la convocante se mantiene en lo inicial, sin ninguna sustentación, la inconformidad es mayor que si nunca se hubiera dado el espacio para preguntar. Por este motivo, la ley de la materia exige que las observaciones se reciban, revisen y contesten adecuadamente.

Trabajo con los OFERENTES. A partir de los elementos generales del Pacto de Integridad y de los aspectos registrados en la Proclama de los funcionarios, los interesados en participar como oferentes deben elaborar su propio mapa de riesgos de corrupción para identificar las vulnerabilidades que se presentan y las medidas que ellos han de tomar para ganar confianza en la transparencia de contratación, todo de acuerdo con las leyes mexicanas y de forma adicional a las mismas. Es importante que el análisis y los compromisos los elabore cada proponente al interior de su empresa, con todos los involucrados en la preparación de la

propuesta, para que la cabeza de la firma, que es quien suscribe el Pacto, cuente con el respaldo de las obligaciones éticas que han adquirido sus empleados con él. En la medida de lo posible, es conveniente que el proponente desarrolle al interior de su empresa un código de ética. Un aspecto central de este ejercicio es la definición y acuerdo, entre los oferentes, sobre las sanciones (que no necesariamente son multas) a que se hacen acreedores si incumplen el Pacto y sobre la instancia que les servirá de árbitro para establecer dicho incumplimiento de manera más expedita y transparente que los sistemas judiciales tradicionales del país.

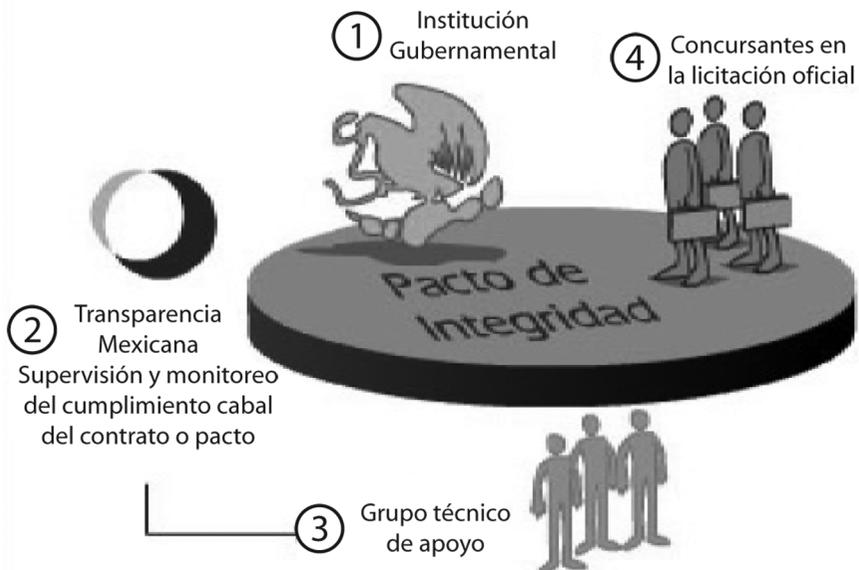
Identificación de un ÁRBITRO. Como se mencionó antes, otro momento fundamental es la identificación, por parte de los firmantes del Pacto, de un tercero independiente de la toma de decisiones, que sirva de árbitro en el caso de presentarse una queja sobre el comportamiento de alguno de los signatarios del Pacto y que tenga la responsabilidad de decidir sobre la aplicación de las sanciones definidas por anticipado. Es preciso que la organización que se seleccione para este fin tenga procedimientos establecidos y una capacidad operativa para adelantar el arbitraje, que le dé la capacidad de estudiar elementos probatorios y decidir en equidad sobre la violación de compromisos de carácter ético, más allá de lo que suceda posteriormente en el Plano de la justicia ordinaria cuando la violación ética tenga asociado un delito penal y/o una irregularidad administrativa. Debe ser además una institución no sólo de gran credibilidad para los signatarios sino de la mayor respetabilidad por parte de la sociedad en general.

Suscripción del PACTO DE INTEGRIDAD. El resultado de toda la discusión descrita se concreta en el texto del Pacto de Integridad a ser suscrito por la máxima autoridad de la entidad convocante con el representante de más alta jerarquía de cada una de las empresas o compañías oferentes. El texto del Pacto de Integridad consagra el compromiso negociado y suscrito entre las firmas oferentes y las autoridades, de acogerse a un determinado sistema regulador, con sus posibles gratificaciones y sanciones, el cual debe generar la confianza indispensable para que todos reconozcan, valoren y defiendan la probidad de la contratación.

Monitoreo de la evaluación y adjudicación. Esta es tal vez la etapa más delicada del proceso ya que en ella es donde surgen riesgos derivados de la posibilidad de subsanar información o de

la necesidad de aplicar interpretaciones cuando las bases no han sido lo suficientemente claras o cuando, al revisar los informes de la evaluación, los oferentes sustentan que esta no es correcta en diferentes aspectos. Transparencia Colombia acompaña esta etapa como observador revisando los procedimientos y estudiando los informes, las observaciones, la discusión sobre las mismas y las respuestas, con el fin de manifestarle a la entidad pública sus inquietudes cuando, según su criterio, las decisiones que se están tomando pueden atentar contra la transparencia y equidad del proceso.

Declaraciones públicas periódicas. Es importante promover, con cierta periodicidad, declaraciones públicas por parte de los signatarios del Pacto de Integridad mediante las cuales los participantes, al pasar de una etapa a otra, manifiestan su conformidad con la probidad del proceso hasta ese momento y con base en la información que tienen. Al establecer declaraciones en cada etapa, es más fácil precisar el momento particular en que surgen dudas sobre la limpieza del mismo. Esto permite, además, informar masivamente a la opinión pública sobre el estado del proceso y mejorar la percepción de la ciudadanía sobre las características y calidades de la contratación, lo cual es una ganancia importante en términos de legitimidad.



La transparencia debe imperar a lo largo de todo el proceso.

Al concluir el proceso TM, presenta un informe final sobre el cumplimiento del Pacto de Integridad en los términos en que los firmantes lo hubieran acordado.

Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones desarrollada por la OCDE pretende ser una herramienta común que pueda ser adoptada por los países para determinar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones. Todos los participantes de este proceso entienden que la evaluación va a proveer una base común sobre la cual cada país podrá formular un plan de desarrollo de capacidad de los Sistemas de Adquisiciones.

La guía que se describe es sólo un guión simple de los indicadores de línea base (ILB) y de cumplimiento/desempeño (ICD), que se contienen en la metodología y que pueden ser aplicados en conjunto o por separado dependiendo del propósito y del alcance de la evaluación. La intención no es describir completamente la metodología, sino proporcionar un conocimiento genérico de su existencia y posible aplicación para la evaluación de los sistemas de adquisiciones en el país o en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.³

Propósito y aplicación de la metodología

Los indicadores tienen por objetivo establecer una herramienta armonizada para la evaluación de los sistemas de adquisiciones. La metodología fue diseñada para permitir que los países puedan autoevaluar sus sistemas de adquisiciones y determinar sus fortalezas y debilidades, o para ayudar a las agencias de desarrollo a realizar la evaluación de los sistemas de adquisiciones, ya sea en forma directa o conjuntamente con el país. La guía cubre los dos tipos de indicadores nombrados anteriormente, los Indicadores de Línea Base (ILBs) que se refieren a las características formales y funcionales del sistema existente y los indicadores de cumplimiento/desempeño (CPIs), que se refieren a datos del funcionamiento del

³ Si alguien tiene un interés particular en conocer el contenido completo de la guía deberá remitirse a los resultados de la Mesa Redonda del Banco Mundial (OCDE/CAD) sobre el Fortalecimiento de Capacidades de los Sistemas de Adquisiciones en los Países en Desarrollo.

sistema en la práctica para determinar el nivel de cumplimiento con el sistema formal.

Indicadores

La metodología contiene dos tipos de indicadores, los Indicadores de Línea de Base (ILB) y los Indicadores de Cumplimiento/Desempeño (ICD).

Los ILB están relacionados con cuatro pilares: a) el marco legal existente que reglamenta las adquisiciones en el país; b) la arquitectura institucional del sistema; c) la competitividad del mercado nacional; y d) 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 el país. 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 la realidad, mediante el análisis de una muestra de adquisiciones reales y otra información relevante que se considera representativa del desempeño general del sistema.

Aplicación de los Indicadores

La aplicación de los ILB se basa en la revisión del marco regulatorio existente y de los arreglos institucionales y operativos, mientras que la aplicación de los ICD depende de datos obtenidos de una muestra representativa de contratos e información recolectada a través de entrevistas o encuestas con las partes interesadas en el sistema de adquisiciones. Se necesitan estas entrevistas o encuestas en aquellas áreas para las que no puede obtenerse información fáctica o estadística o en casos en los que las percepciones sobre el funcionamiento del sistema resultan decisivas para su competitividad y transparencia.

Es importante señalar que el evaluador deberá considerar que los indicadores en sí no pueden brindar un panorama completo de un sistema de adquisiciones que es por naturaleza complejo. Deben considerarse como una herramienta que se utiliza para identificar en

forma general las fortalezas y debilidades del sistema y como soporte para un análisis más profundo a ser realizado por los evaluadores. Además, muchos de los indicadores no son susceptibles de medición cuantitativa en términos de hechos y cifras y se puede evaluar mejor su cumplimiento a través de encuestas o entrevistas con los participantes del sistema, tales como asociaciones profesionales, representantes de la sociedad civil, periódicos independientes o periodistas de investigación respetados y de renombre, y funcionarios de gobierno. Está claramente reconocido que cierta información requerida en la sección de ICD puede no existir. Adicionalmente existe un costo asociado a la recolección y análisis de la información, esto incluye el costo de desarrollar y aplicar las encuestas y entrevistas.

La aplicación de los indicadores requiere opiniones profesionales subjetivas por parte de los evaluadores. La subjetividad no puede (y probablemente no debería) eliminarse del todo del ejercicio pero debe minimizarse a fin de asegurar que las evaluaciones realizadas por los diferentes evaluadores sean razonablemente coherentes y comparables a los fines analíticos. Este es uno de los objetivos principales de la metodología. Los evaluadores también deben tener en cuenta que no existe un modelo único para el sistema de adquisiciones y que se han desarrollado modelos diferentes en el mundo que funcionan bien dentro de un determinado escenario político, institucional, cultural o político y no en otro. Por ende, la evaluación se concentra en examinar de qué modo funciona el modelo existente en términos de resultados, la confianza de los participantes y de la sociedad en general en el sistema y cuán eficazmente cumple con el objetivo social y económico de asegurar un gasto público eficiente.

Sistema de puntaje para los indicadores de línea de base

El sistema de puntaje va de 3 a 0 para cada subindicador de línea de base. Un puntaje de 3 indica un cumplimiento total con el estándar indicado. Un puntaje de 2 es asignado a aquellos casos en los que el sistema no cumple totalmente y requiere mejoras en el área objeto de la evaluación y un puntaje de 1 es para aquellas áreas en las que debe trabajarse mucho para que el sistema alcance el estándar descrito. La calificación de 0 es el número residual que indica falta de cumplimiento con la norma propuesta. Se supone que el puntaje para cada subindicador debe ser un número entero y no se permite el uso de decimales.

A fin de determinar si se ha cumplido o no lo establecido en un subindicador debe realizarse una comparación entre el sistema que es sujeto de la evaluación y los criterios provistos en la metodología. Existe una brecha sustantiva o material cuando falta cualquiera de los requisitos, cuando existe prueba suficiente de que la disposición no funciona como debería (es decir, evidencia real o resultados concluyentes que surgen de las entrevistas), cuando falta alguno de los elementos esenciales de un indicador (por ejemplo, independencia, objetividad, oportunidad) o cuando los criterios cuantitativos establecidos en la Guía no se cumplen.

De conformidad con sus hallazgos, los evaluadores deben decidir cuál de los cuatro escenarios describe mejor la situación existente y determinar el puntaje que debe asignarse a dicho subindicador. Los evaluadores deben utilizar su juicio en muchas instancias para determinar en qué medida el indicador cumple con la norma propuesta. Los evaluadores asignarían un puntaje de 3 a 0 a un elemento en particular al comparar las características del sistema que se evalúa con aquellas descritas bajo "Criterios de Calificación" y elegirán la que mejor se adapta al aspecto evaluado.

Agregación de puntajes

Todos los indicadores de línea de base tienen subindicadores y es posible que los evaluadores quieran agregar los puntajes a nivel de cada indicador o pilar para obtener un perfil de las fortalezas y debilidades del sistema. A fin de mantener la normalización de la herramienta, la agregación debe efectuarse mediante un simple promedio aritmético de los puntajes individuales, redondeando al número decimal inferior más cercano bajo un subindicador en particular. Si el promedio obtenido finaliza en 0,5, habrá de redondearse la cifra al primer decimal inferior (por ejemplo, si el promedio da 2,45 se redondeará en 2,4).

Muestreo para la evaluación del desempeño y recolección de datos

Resulta decisivo para la credibilidad del ejercicio que se seleccione una muestra adecuada de procesos de adquisiciones existentes a fin de evaluar su desempeño. La confiabilidad de la información debe confirmarse a través de una evaluación de los sistemas de información utilizados en el país para producir los datos. En todos los casos, los evaluadores deben explicar en el informe la

metodología utilizada en el muestreo y el nivel de confiabilidad de la información recolectada al igual que las técnicas utilizadas para recolectar información tales como encuestas y entrevistas.

Planificación y preparación de la evaluación

Una planificación anticipada de la evaluación es necesaria a fin de organizar la recolección de la información necesaria e identificar las partes interesadas que han de entrevistarse o encuestarse.

La disponibilidad, confiabilidad e integridad de los registros son temas que requieren de una cuidadosa consideración durante la fase de planificación y que pueden llegar a impedir una evaluación plena del sistema. Algunos indicadores de desempeño exigen datos cuantitativos confiables que quizás no existan en todos los países o en todas las dependencias gubernamentales. Esto en si mismo representa un problema que debe identificarse como una debilidad del sistema que podría llegar a impedir una aplicación adecuada de los controles y del monitoreo o el análisis correcto del desempeño del sistema. Es obvio que el informe de evaluación debe señalar la falta de información y abordar este problema en forma muy prioritaria.

Un aspecto decisivo para la credibilidad y confiabilidad del ejercicio es la identificación de un equipo calificado de evaluadores. Los evaluadores deben ser preferentemente servidores públicos experimentados en adquisiciones, con amplios conocimientos de los aspectos institucionales y operativos del tema y de las prácticas de adquisiciones aceptadas en el ámbito internacional. Los evaluadores deben estar capacitados en el uso de la herramienta a fin de armonizar su entendimiento y promover la coherencia en su aplicación. La verificación del ejercicio provee una oportunidad de acordar las calificaciones asignadas, las prioridades de la reforma y compartir estrategias y desarrollar iniciativas para atacar las debilidades en el sistema que se identifiquen.

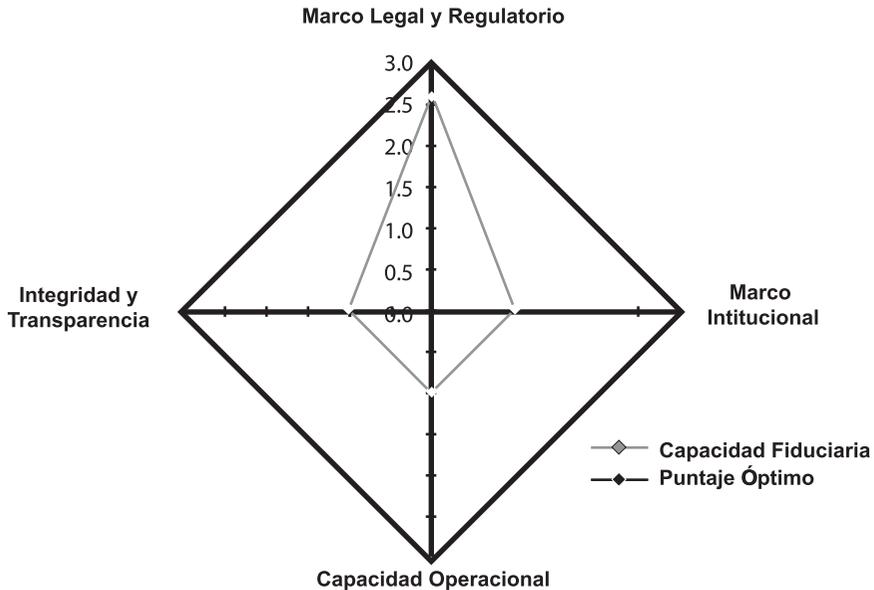
Informe de evaluación

Uno de los principales objetivos de las evaluaciones sobre la base de la metodología provista en este documento es brindar a los países asociados una herramienta normalizada que pueda utilizarse para formular programas de mejora de sus sistemas de adquisiciones nacionales y alinearlos con las buenas prácticas aceptadas en el

ámbito internacional. El proceso de evaluación provee un desarrollo único de aprendizaje y capacitación para los participantes. Un informe analítico narrativo una vez concluida la evaluación es de gran valor para los gobiernos que deseen apoyar programas de fortalecimiento del sistema de adquisiciones. Un informe de esta naturaleza provee contexto a la evaluación en si y presenta una evaluación de todo el sistema al igual que el estado de progreso de los aspectos individuales evaluados.

Planilla de Parámetros de Cumplimiento y Desempeño

La tabla siguiente contiene una Planilla de Cumplimiento y Desempeño donde los evaluadores pueden resumir los puntajes para cada uno de los indicadores de línea de base e ingresar los resultados de la evaluación de desempeño/cumplimiento. Hay una columna para que los evaluadores incluyan una breve descripción de la situación existente que justifica el puntaje propuesto en el caso de un indicador de línea de base o donde pueden explicar el estado de cada indicador de desempeño. Según el propósito de la evaluación (un informe sobre el estado del sistema o la formulación de un programa de mejoras) existen dos columnas en las que los evaluadores pueden incluir las acciones recomendadas para abordar problemas o mitigar riesgos y asignar prioridad a estas acciones. La calificación permite presentar los puntajes en diferentes formas, inclusive gráficamente. El gráfico siguiente muestra un ejemplo de dicha presentación.



PLANILLA DE PARÁMETROS DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO

Este cuadro resume los hallazgos de la evaluación y ofrece un panorama general de la situación y de las fortalezas y debilidades del sistema que se evalúa. La columna "Situación y Tendencias" que sigue a la de "Indicadores de Línea de Base" tiene por objeto sintetizar las razones para el puntaje propuesto y todas las acciones en curso por parte del gobierno relacionadas con el aspecto en particular. La columna "Situación y Tendencia" que sigue a la columna "Indicadores de Cumplimiento y Desempeño" sirve para comentar sobre la gravedad y los riesgos del área en particular si el indicador representa una preocupación importante, y sobre todas las acciones en curso tendientes a abordar la situación y la tendencia del problema. Las columnas destinadas a "Acciones Propuestas" y "Prioridades" formarían las bases de una estrategia de mitigación del riesgo por parte del gobierno, o de los donantes o inversores, según corresponda.

Indicador Básico	Situación y Tendencias	Puntaje	Indicador de Cumplimiento y Desempeño	Situación y Tendencias	Información sobre el Cumplimiento	Acciones Propuestas	Prioridades
Pilar I – Marco Legislativo y Regulatorio							
1) Marco legislativo y regulatorio de las adquisiciones públicas.							
1a) – Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio			NA				
1b) – Procedimientos usados para las Adquisiciones.			Porcentaje de adquisiciones (en volumen y en cantidad de contratos) efectuadas mediante licitación pública.				
1c) – Reglas de publicidad y plazos.			a) – Porcentaje de invitaciones a licitar anunciadas públicamente. b) – Cantidad promedio de días entre el aviso de invitación para licitar y la apertura de la licitación por tipo de adquisición.				
1d) – Reglas sobre la participación.			Porcentaje de documentos de licitación pública que incluyen disposiciones que limitan participar a grupos de oferentes por razones diferentes de las referidas a calificaciones o exclusiones aceptadas.				
1e) – Documentos de la licitación y especificaciones técnicas			Porcentaje de ofertas rechazadas en cada proceso.				
1f) – Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación			a) – Porcentaje de licitaciones que incluyen criterios de evaluación no cuantificables o subjetivos. b) – Percepción pública de la confidencialidad del proceso de evaluación de la licitación.				
1g) – Presentación, recepción y apertura de las ofertas			Porcentaje de licitaciones públicas abiertas públicamente y debidamente registradas en actas.				
1h) – Protestas			Porcentaje de casos resueltos dentro de los términos establecidos en el marco legal.				
2) Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la implementación							
2a) – Reglas de implementación que definen procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de jerarquía superior			NA				
2b) – Documentos modelo de licitación para bienes, obras y servicios.			Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación.				

2c) – Procedimientos de precalificación.	a) – Porcentaje de casos donde se utilizó la precalificación en forma apropiada como lo establece el marco legal. b) – Porcentaje de casos que utilizaron criterios de precalificación objetivos del tipo cumple / no cumple en oposición a los criterios cualitativos subjetivos.		
2f) – Condiciones Generales de los Contratos (CGC) para contratos del sector público lo que incluye bienes, obras y servicios en concordancia con los requisitos nacionales y, cuando fuese aplicable, con los requerimientos internacionales.	Porcentaje de licitaciones que utilizan las CGC, cláusulas estándar o plantillas, según corresponda.		
Pilar II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión			
3) El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.			
3a) – La planificación de las adquisiciones y los gastos asociados son parte del proceso de formulación del presupuesto y contribuyen a una planificación plurianual	NA		
3b) – La ley presupuestaria y los procedimientos financieros brindan soporte a la adquisición, ejecución del contrato y su pago en tiempo y forma.	– Porcentaje de pagos efectuados con atraso (por ejemplo, aquellos que excedan el cronograma de pagos especificado contractualmente).		
3d) – Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.	a) – Porcentaje de contratos importantes sin informes de terminación. b) – Tiempo promedio después de la liquidación final del contrato dentro del cual se completan los informes de preparación.		
4) El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional.	NA		
4a) – El marco legislativo y regulatorio incluye las condiciones y la base para el ente normativo/regulatorio.	NA		
4b) – El ente tiene un conjunto definido de responsabilidades que incluyen pero no se limitan (véase la descripción de los indicadores y subindicadores).	NA		
4c) – La organización, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades	Porcentaje de encuestados que perciben que la función se ejecuta en forma competente.		

<p>4d) — Las responsabilidades también deben considerar la independencia y la claridad para evitar el conflicto de intereses y la participación directa en la implementación de las adquisiciones.</p>	<p>Porcentaje de actores encuestados que percibe que la función reguladora es independiente de las operaciones de adquisiciones.</p>		
<p>5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional.</p>			
<p>5a) — El país cuenta con un sistema para recolectar y difundir información sobre adquisiciones, lo que incluye invitaciones a licitar, solicitudes de propuestas e información sobre adjudicación de contratos.</p>	<p>NA.</p>		
<p>5b) — El país tiene sistemas y procedimientos para recabar y monitorear las estadísticas nacionales sobre adquisiciones.</p>	<p>Edad de la información</p>		
<p>5c) — Existe una estrategia sostenible así como capacidad de entrenamiento para capacitar, asesorar y prestar asistencia en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno, y en el sector privado, para que comprendan las reglas y reglamentaciones y cómo deben implementarse.</p>	<p>a) — Cantidad de funcionarios encargados de las adquisiciones del gobierno central que recibe capacitación formal en el año. b) — Tiempo promedio de espera para participar en un evento de capacitación formal.</p>		
<p>5d) — Se difunden las normas de control de calidad y se utilizan para evaluar el desempeño del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de las capacidades.</p>	<p>NA</p>		
<p>Pilar III. Las Adquisiciones y Prácticas de Mercado</p>			
<p>6. Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes.</p>			
<p>6a) — El nivel de competencia para las adquisiciones, entre los funcionarios de Gobierno dentro de la entidad es consistente con sus responsabilidades para las compras.</p>	<p>Cantidad promedio de días del ciclo de adquisiciones, desde el aviso de licitación hasta la adjudicación del contrato.</p>		
<p>6b) — Los programas de capacitación e información sobre adquisiciones para funcionarios del Gobierno y participantes del sector privado satisfacen la demanda existente.</p>	<p>NA</p>		
<p>6c) — Hay normas ya establecidas para proteger los registros y documentos relacionados con las transacciones y con la administración de contratos</p>	<p>Porcentaje de contratos hallados con registros incompletos</p>		
<p>6d) — Existen disposiciones para delegar la autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades</p>	<p>NA</p>		
<p>7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas.</p>			

7a) – Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado.					Opiniones favorables de organizaciones importantes para comprometer la eficacia de los mecanismos.	
7b) – Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.					Cantidad promedio de ofertas presentadas en cada proceso.	
7c) – No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.					NA	
8. Existencia de disposiciones sobre la gestión del contrato y resolución de controversias.						
8a) – Los procedimientos para la administración de los contratos se encuentran claramente definidos, lo que incluye los procedimientos de inspección y aceptación, los de control de calidad y los métodos de revisión y emisión de enmiendas a los contratos en tiempo y forma.					Porcentaje de contratos que contienen dichas provisiones.	
8b) – Los contratos incluyen procedimientos de solución de controversias que contemplan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que surgen durante la ejecución del contrato.					Evidencia en contratos examinados que muestran que la administración del contrato es oportuna.	
8c) – Existen procedimientos para hacer cumplimiento de la decisión que surja del proceso de solución de controversias.					Porcentaje de contratos que incluyen disposiciones sobre resolución alternativa de conflictos.	
					NA	
Pilar IV. Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas						
9. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.						
9a) – Debe existir un marco legal, una organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo y para la verificación de las adquisiciones públicas para brindar un marco de control operativo.					NA	
9b) – La aplicación y el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones del marco de control proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento.					Cantidad de recomendaciones pendientes por más de un año.	
9c) – El sistema de control interno brinda información oportuna sobre cumplimiento a fin de permitir las acciones de gestión.					Cantidad de opiniones calificadas de auditores externos motivadas por debilidades críticas del control interno, o cantidad de recomendaciones críticas referidas a los controles internos que siguen pendientes al momento de evaluarse las capacidades.	
9d) – Los sistemas de control internos se encuentran, suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño					Porcentaje de agencias con procedimientos internos escritos.	

	Porcentaje de opiniones favorables del público acerca de la eficacia de las medidas de anticorrupción.			
<p>12d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.</p>				
<p>12e) – Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.</p>				
<p>12f) – El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.</p>				
<p>12g) – Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones.</p>				