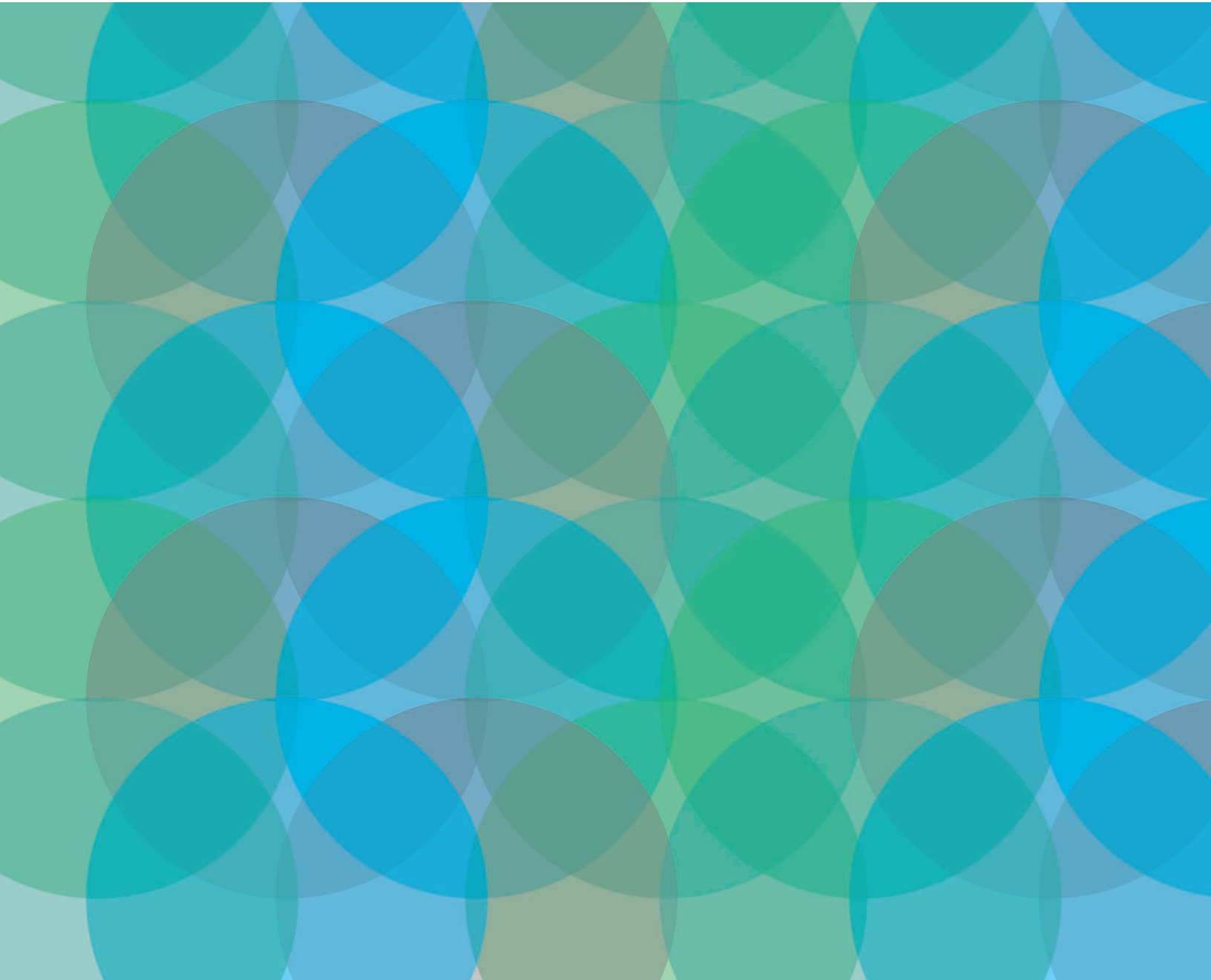


PROPUESTA PARA MEJORAR EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



Irene Flores





PROPUESTA PARA MEJORAR
EL SISTEMA NACIONAL DE
CONTRATACIONES PÚBLICAS

Irene Flores



© Fundación Libertad y Desarrollo, octubre 2022

© Irene Flores, octubre 2022



Dionisio Gutiérrez

Presidente

Paul Boteo

Director Ejecutivo

Luis Miguel Reyes

Director del Área Social

Edgar Ortiz

Director del Área Jurídica

Alejandra Martínez

Directora de Estudios Latinoamericanos

Sitio web: fundacionlibertad.com

Correo electrónico: contacto@fundacionlibertad.com

Diseño y diagramación:

Melissa Larín

ISBN: 978-9929-8189-2-7

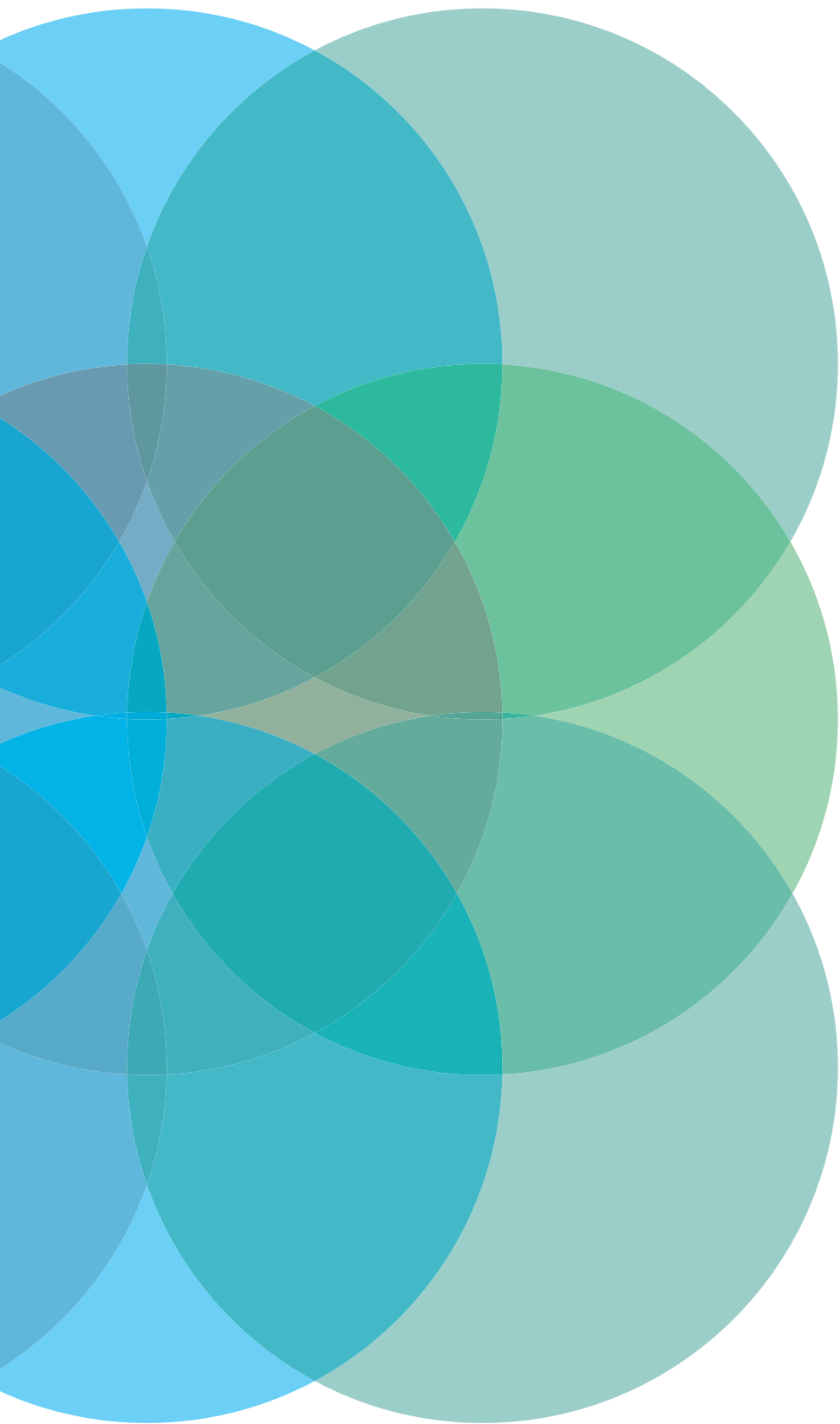
Índice

Tabla de acrónimos	7
Presentación	9
Introducción	11
I. Estado actual del Sistema de Compras Públicas de Guatemala	12
II. Principales problemas que afectan las Compras Públicas	16
2.1 Alta diversidad de instrumentos normativos revela proceso inacabado de reforma.	16
2.2 Modalidades de contratación se definen a partir de montos y no aseguran el valor por el dinero.	16
2.3 La ley no promueve la competencia justa	17
2.4 Reglamento y herramientas de apoyo no subsanan los vacíos normativos.	18
2.5 Sistema de compras públicas poco integrado con otros sistemas de gestión.	18
2.6 Incipiente apoyo de las tecnologías de información en la contratación electrónica.	20
2.7 Capacidades técnicas y de gestión no adecuadas.	20
2.8 Serias deficiencias en la calidad de la planificación de las Compras Públicas.	21
2.9 Prácticas de evaluación y selección distorsionan aún más los procesos.	22
2.10 Múltiples deficiencias en la gestión de los contratos	23
2.11 Mucha transparencia, y poco acceso oportuno a la información	24
2.12 Poca cobertura y utilidad de las auditorías y controles internos	25
III. Guatemala en comparación con otros sistemas de adquisiciones públicas	25
3.1. Sistema de Compras Públicas de Chile	25
3.2. Sistema de Compras Públicas de Uruguay	29
3.3. Sistema de Compras Públicas de Colombia	32
3.4. Sistema de Compras Públicas de México	35
3.5. Sistema de Compras Públicas de Perú	37
3.6. Sistema de Compras Públicas de Noruega	38
IV. Conclusiones y lecciones aprendidas	39
V. Recomendaciones	44
Índice de referencias	47



Tabla de acrónimos

APP	Alianza Público-Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGC	Contraloría General de Cuentas
CoST	Iniciativa de Transparencia en Infraestructura
DCCP	Dirección de Compras y Contrataciones Públicas de Chile o ChileCompra
DGAE	Dirección General de Adquisiciones del Estado
LCC	Costo del Ciclo de Vida de un bien o servicio (<i>Life Cycle Cost</i>)
LCE	Ley de Contrataciones del Estado
LCP	Ley de Compras Públicas
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MP	Ministerio Público
NOG	Número de Operación en Guatecompras
PAC	Plan Anual de Compras
PEFA	Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas
POA	Planificación Operativa Anual
UDAI	Unidades de Auditoría Interna
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIGES	Sistema Informático de Gestión
SIPLAN	Sistema de Planificación
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública



Presentación

Fundación Libertad y Desarrollo es un tanque de pensamiento y parte de su misión es generar ideas y proponer soluciones para avanzar en los valores de la libertad, la democracia y el Estado de Derecho.

En esta ocasión, se ofrece al público una investigación sobre cómo mejorar el Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. Existe un consenso entre los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca de que el actual sistema de adquisiciones del Estado ha quedado obsoleto y necesita reformarse. La ley actual ha tenido múltiples reformas parciales a lo largo de las décadas, lo que ha creado un sistema poco coherente, con vacíos y altamente rígido para la compra de cierto tipo de insumos o para atender emergencias públicas. Actualmente se está discutiendo una nueva iniciativa de ley que reemplazaría a la actual Ley de Contrataciones, Decreto No. 57-92. Esto ha generado cuestionamientos y críticas de diversos tanques de pensamiento y organizaciones de sociedad civil por la poca discusión pública que se ha tenido de esta iniciativa.

Este estudio llevó varios meses de elaboración y tiene como objetivo contribuir a la discusión de cómo construir un sistema de contrataciones competitivo, coherente, transparente, ágil y flexible. En primer lugar, se hace un diagnóstico del actual marco normativo, señalando las principales debilidades y aspectos a mejorar. Una de las principales conclusiones es que la mayor parte de las adquisiciones del Estado se realizan por compra directa, una modalidad totalmente opuesta a los procesos competitivos ideales, en donde participan varios proveedores y se adjudica al que ofrece el mejor precio y la mejor calidad. Ante esta cifra demoledora, solo se puede concluir que la actual ley pierde totalmente su propósito.

Los hallazgos que se obtienen de este diagnóstico nos llevan a la conclusión que el sistema actual necesita repensarse por completo, por lo cual debe discutirse una reforma profunda, que puede durar varios meses y no simplemente añadir nuevos parches a lo que se tiene en la actualidad.

En la segunda parte del estudio, se procede a examinar los sistemas de adquisiciones de varios países de América Latina. Los casos de Chile y Uruguay son interesantes, porque tienen las instituciones más sólidas y transparentes de la región. Y en el caso de Colombia, México y Perú, a pesar de sus debilidades, presentan aspectos que pueden servir de insumos para el caso guatemalteco. Por último, el caso de Noruega, si bien puede parecer distante y totalmente ajeno a la realidad guatemalteca, nos permite aproximarnos al sistema de adquisiciones de unos de los países más transparentes y mejor gobernados del mundo.

Con este estudio, Fundación Libertad y Desarrollo desea aportar ideas y sugerencias para una de las cuatro reformas de Estado que deben impulsarse en Guatemala. Una buena reforma del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas puede contribuir de forma decisiva a disminuir los altos grados de opacidad, favoritismos y corrupción; así como una reforma improvisada puede profundizar los problemas antes mencionados.

Octubre de 2022



Introducción

En los gobiernos de todo el mundo, las adquisiciones públicas son una herramienta estratégica de la gestión pública para asegurar el buen uso del dinero de los contribuyentes y garantizar una efectiva provisión de servicios a la ciudadanía. Las cifras recientes señalan que a nivel global se realiza un gasto aproximado de USD 9.5 billones en contratos públicos cada año, y en promedio representan entre 7% y 20% del Producto Interno Bruto (PIB) de un país.

Guatemala no es la excepción. En el año 2021, las compras públicas ascendieron a Q30 mil millones, que representa un 5% del PIB. Lamentablemente, ese gasto no se ha reflejado en mejoras en la calidad de los beneficios que recibe la población. Las denuncias constantes de corrupción, opacidad, ineficiencia e ineffectividad son algunos de los problemas mas conocidos asociados con la ejecución del gasto público en Guatemala.

Sin embargo, en los años recientes se ha generado suficiente evidencia sobre la seriedad y complejidad del problema. Algunos de los principales retos incluyen ambigüedades en la normativa, debilidades en las capacidades de gestión institucional, prácticas anticompetitivas, falta de transparencia, poca integridad y rendición de cuentas.

“El objetivo de este informe es presentar recomendaciones que permitan fortalecer la eficiencia, efectividad, calidad y transparencia en las compras públicas.”

En ese sentido, hace varios años se discute sobre la necesidad de mejorar el Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), entendiéndolo como el conjunto de elementos que interactúan en los procesos: normas, procedimientos, capacidad institucional, planificación, programación, presupuestación, control, administración y ejecución de contratos realizados por entidades del sector público.

Hoy, es urgente un sistema de adquisiciones que asegure una costo-efectiva provisión de insumos que aseguren la mejor calidad en la prestación de bienes y servicios a la población. Desde la perspectiva del Sistema Nacional de Planificación, la Gestión por Resultados (GpR) busca que las instituciones públicas aumenten el valor que aportan a la población por medio de la mejora continua de los productos que entregan a la población, de modo que generen cambios positivos y sostenibles en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Existen diagnósticos recientes, con enfoque integral y sectorial, que permiten identificar los problemas asociados a los distintos elementos del SNCP de Guatemala y que aportan la evidencia necesaria para conocer sus principales causas. A partir de ellos, este informe sistematiza las principales brechas y problemas que presenta el SNCP, con base en estándares internacionales, lo que permite su clasificación, comparación internacional y desarrollo de propuestas con visión integral¹.

¹ En Guatemala, se realizó la autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Guatemala en el año 2019. Esta fue liderada por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), por medio de la Dirección General de Adquisiciones del Estado (DGAE). En este informe se utilizará el enfoque de la metodología MAPS para clasificar las brechas identificadas y comparar el SNCP con otros sistemas de compras públicas, independientemente del nivel de desarrollo de cada país.

El objetivo de este informe es presentar recomendaciones que permitan fortalecer la eficiencia, efectividad, calidad y transparencia en las compras públicas. En la primera sección del documento se identifican los principales problemas del SNCP, usando como marco lógico el enfoque de la metodología MAPS (*Methodology for Assessing Procurement Systems*), que ha demostrado ser un poderoso marco de referencia internacional para evaluar, desde una perspectiva integral, sistémica y multidisciplinaria la calidad y la eficiencia de los sistemas de contratación pública (OECD, 2018), así como los diagnósticos más recientes disponibles. En la segunda sección, se comparan los aspectos más relevantes de otros sistemas de contrataciones públicas de países similares, con el objetivo de identificar buenas prácticas internacionales². Finalmente, se presentan recomendaciones de estrategias y acciones necesarias para mejorar las compras públicas en el país.

I. Estado actual del Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) de Guatemala

Las compras que realiza el gobierno en Guatemala se rigen por la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), Decreto No. 57-92, y su Reglamento³, que regula las compras, ventas, contrataciones o arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición de bienes, suministros, obras y servicios que todos los organismos del Estado, y entidades privadas que ejecuten fondos públicos.

La LCE es una de las iniciativas que más reformas ha sufrido. Desde 2009 se han presentado 18 iniciativas de ley para modificar el Decreto 57-92 del Congreso⁴, de las cuales 10 han sido aprobadas. La última reforma relevante se realizó en el año 2015, como consecuencia de las presiones políticas y ciudadanas para fortalecer la transparencia y reducir la corrupción en las entidades públicas, que continúan siendo atendidas por la vía penal desde entonces. Actualmente, la ley regula lo concerniente a las modalidades de compra, excepciones, funciones del ente rector y mecanismos para fortalecer la transparencia, entre otros temas, que son producto de los constantes procesos de reforma.

En específico, la LCE contempla diversas modalidades de contratación, plazos y formas de selección. Las modalidades más relevantes y sus condiciones se presentan a continuación:⁵

Adicionalmente, también se contemplan excepciones para los siguientes casos: estados de emergencia y calamidad pública; insumos de salud que se adquieren a través de organismos internacionales como la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) u otras agencias del Sistema de Naciones Unidas; las compras en el extranjero; los servicios técnicos y profesionales individuales; los servicios básicos de energía eléctrica, agua, extracción de basura y teléfono; entre otros.

La Dirección General de Adquisiciones del Estado (DGAE), adscrita al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), es el ente rector de las adquisiciones públicas. Realiza funciones normativas y todas las acciones relacionadas con la procura de la eficiencia, transparencia y competencia en los procesos de compras⁶. La

2 La selección de países para realizar el análisis comparativo se hizo en función de mantener constantes algunos criterios mínimos que viabilicen la "importación" de buenas prácticas. Los criterios fueron: (i) países con herencia o influencia del modelo jurídico francés en la conformación del Estado; (ii) tradiciones culturales similares; (iii) países con diagnósticos basados en la metodología MAPS publicados a partir del año 2017; y (iv) recomendación de expertos internacionales sobre países comparables. Los países seleccionados son: Chile, Uruguay, Perú, Colombia y México. Se agrega Noruega a modo de comparación con un país referente de los más altos estándares de calidad en gestión pública, pero de una tradición jurídico-política muy distinta.

3 A la fecha de elaboración de este informe el Reglamento de la LCE vigente era el aprobado mediante Acuerdo Gubernativo No. 122-2016

4 Iniciativas con número de registro: 4110, 4182, 4308, 4354, 4462, 4637, 4798, 4881, 4993, 4980, 5075, 5090, 5310, 5269, 5314, 5235, 5334, y 5323.

5 Además de las modalidades que se presentan en la Tabla 1, la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) contempla la Adquisición con Proveedor Único, Arrendamientos y Dragados.

6 Según artículo 15 de la LCE.

Tabla 1:

Principales métodos de adquisición contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92

Método de contratación	Monto	Plazo de convocatoria	Forma de selección
Baja Cuantía	Inferior a Q25,000	No competitiva	Directa
Compra Directa	Superior a Q25,000 e inferior a Q90,000	No menor a 1 día hábil	Quien autoriza la adquisición.
Cotización	De Q90,000 a Q900,000	Mínimo 8 días hábiles	Por medio de Junta de Cotización
Licitación	Superior a Q900,000	Mínimo 40 días calendario	Por medio de Junta de Licitación
Contrato Abierto	No se establece montos	Mínimo 40 días calendario	Por medio de Junta de Calificación
Subasta Electrónica Inversa	No se establece montos	No menor a 8 días	Electrónica

Fuente: Elaboración propia a partir de LCE.

DGAE también se encarga de diseñar, administrar, normar e implementar políticas destinadas al desarrollo del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Guatecompras⁷.

Según el portal de Guatecompras, en el año 2020 se publicaron 161,667 procesos de contratación pública⁸. El 70% de todos los procesos fueron publicados por entidades descentralizadas, autónomas y de seguridad social; 27% por entidades de la Administración Central, y 2% por las Municipalidades y Gobiernos Locales un 70%. Del total de procesos publicados en el mismo año, se adjudicaron un total de 124,710 concursos (procesos), que representa un 74% del total de concursos publicados, con un valor total de adjudicación de Q25,165.3 millones en el año.

En el año 2020, las entidades descentralizadas y autónomas fueron las que más procesos de compras adjudicaron, con 58.7% del total de procesos adjudicados. En segundo lugar, se observa a las entidades de la administración central, con 26% del total de procesos. Sin embargo, con relación al importe de la adjudicación, las entidades de la Administración Central son las que adjudican los procesos de mayores importes, con 45% del total adjudicado en el mismo año, para todo el sector público.

La modalidad de contratación más utilizada para realizar compras públicas fue la Compra Directa con Oferta Electrónica, que representa un 74% de todos los procesos adjudicados en el año. Esto equivale a un total de 92,285 procesos realizados bajo esta modalidad (ver gráfica 1), lo que significa que en el sector público prevalece la Compra Directa como mecanismo para adquirir casi cualquier tipo de insumo.

⁷ Guatecompras es un portal electrónico en el cual se publica la información relativa a todas las fases del proceso de adquisición pública, así como las codificaciones o catálogos que se establezcan para las adquisiciones públicas.

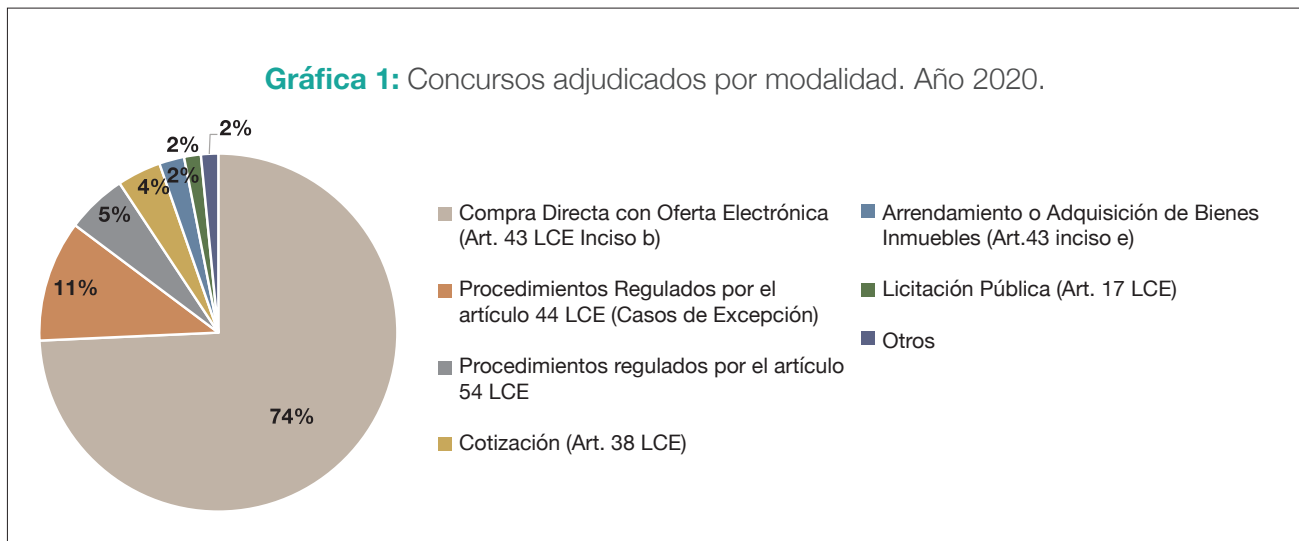
⁸ La publicación consiste en convocar a licitar, cotizar, pujar y ofertar en los procesos de compras en cualquier modalidad. Según la LCE las publicaciones se deben publicar en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado Guatecompras, y una vez en el diario oficial.

Tabla 2:

Participación de entidades en la contratación pública. Año 2020.

Tipo de entidad	Concursos Adjudicados	Importes Adjudicados
Administración Central	26.0%	45%
Entidades Descentralizadas, Autónomas y de Seguridad Social	58.7%	19%
Gobiernos Locales (Municipalidades, Mancomunidades, etc.)	8.3%	23%
Empresas Públicas (Nacionales y Municipales)	6.1%	11%
Fideicomisos y otras entidades	0.9%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Guatecompras.



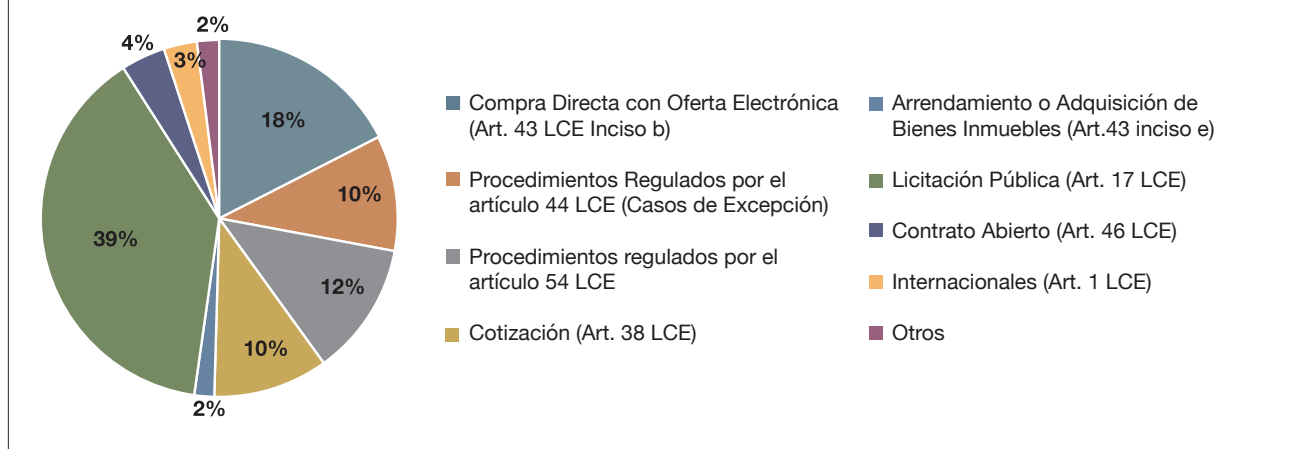
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Guatecompras.

La Licitación Pública es la modalidad o método de compra que representa el mayor volumen de importe adjudicado, con un importe total de Q9,814 millones, un 39% del importe total de contratos adjudicados en el año. Le sigue la modalidad de Compra Directa con Oferta Electrónica, por la que se adjudicó un importe de Q4,530 millones, equivalente a 18% del importe total adjudicado en el año (ver gráfica 2).

En la tabla 2 se observa también que las municipalidades no realizan muchos procesos de adquisición (8.3% del total de procesos adjudicados), pero representan el segundo lugar en cuanto a los importes adjudicados en sus procesos (23% del importe total adjudicado). Eso se debe a que utilizan métodos de contratación que por diseño se aplican a compras de importes elevados, como la Cotización o la Licitación.

En la gráfica 2, se observa que un 65% del importe total adjudicado en el año se compró por medio de modalidades competitivas (Licitación, Cotización, Subasta Electrónica Inversa y Contrato Abierto), y un 28% se adjudicó por medio de modalidades claramente no competitivas (Compra Directa y casos de excepción). A pesar de que la gran mayoría de procesos que se realizan son claramente no competitivos, la mayor proporción

Gráfica 2: Montos adjudicados por modalidad. Año 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Guatecompras.

del importe comprado se adjudica por medio de modalidades que, tal y como están redactados en la ley, se consideran competitivos⁹.

Las categorías de productos que compra el Gobierno de Guatemala se presentan en la gráfica 3. Los insumos para la construcción y materiales afines representan la categoría de mayor importe en las compras, con 27% del total del importe adjudicado para el año 2021 (ver gráfica 3). Los insumos de salud y hospitalarios representan 21% del total de compras adjudicadas, por su parte, y la categoría denominada “Otros tipos de bienes o servicios” representa 19% del importe total adjudicado.

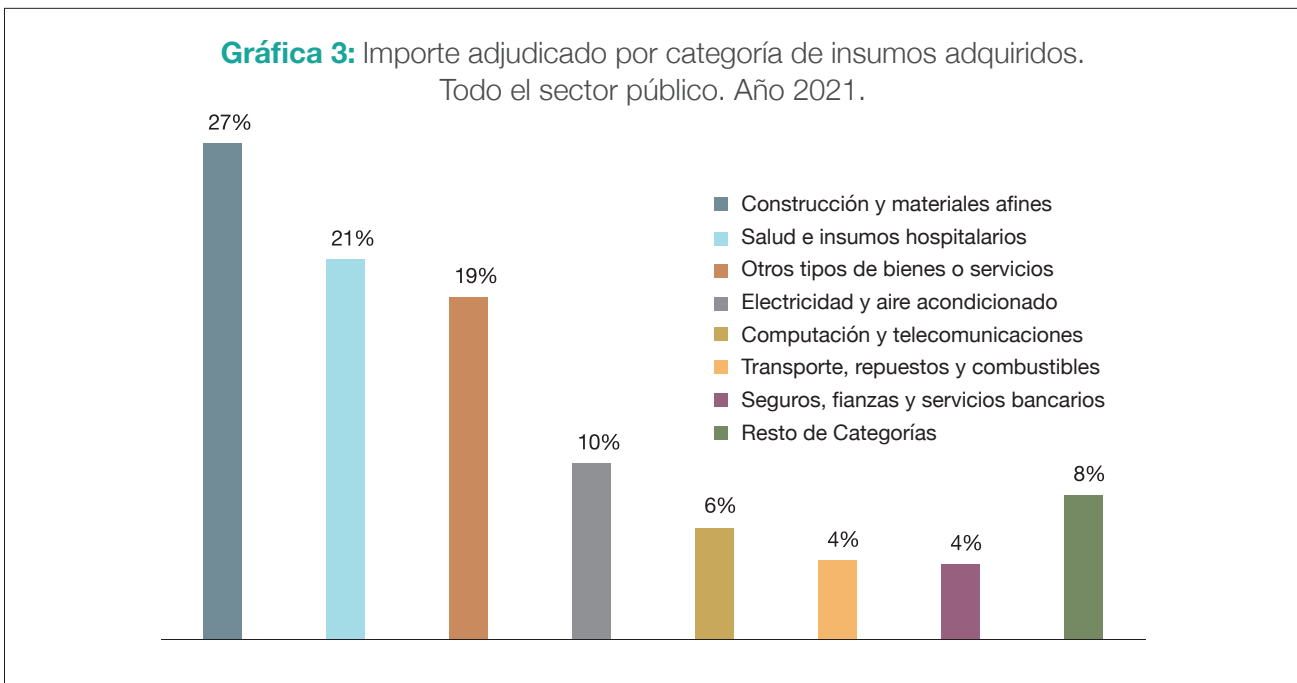
A pesar de que 2020 fue un año atípico, debido a la pandemia de COVID-19, la estructura de comportamiento del sistema de contratación no tuvo variación respecto de años anteriores. Estas presentan el mismo comportamiento en los últimos 8 años. Por ejemplo, Guatecompras reporta que la modalidad más utilizada en 2014 era la Compra Directa, que representaba 82% del total de procesos realizados, y la modalidad con el mayor importe de adjudicaciones era la Licitación Pública, con 38% del total del importe adjudicado para ese mismo año.

Si bien el comportamiento del sistema de compras parece llevar la misma dinámica en los últimos 10 años, es importante destacar que entre 2014 y 2021 se han producido tres modificaciones a la LCE y dos reformas al reglamento de la ley. Esto es un indicio de que las reformas no han logrado cambiar el comportamiento estructural del SNCP, dejando intacta la dinámica subyacente: el uso masivo de la Compra Directa se mantiene como el principal método de adquisición y es en la Licitación Pública donde se juegan los grandes importes del gasto público¹⁰.

⁹ Como se discutirá posteriormente, un hallazgo relevante es que en los procesos que en la redacción de la LCE se denominan competitivos, como la Licitación y la Cotización, en la práctica participan solamente un proveedor por concurso.

¹⁰ Según los informes más recientes publicados por la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, CoST, la mayor cantidad de licitaciones públicas suelen estar asociadas a proyectos de infraestructura (CoST, 2019).

Gráfica 3: Importe adjudicado por categoría de insumos adquiridos. Todo el sector público. Año 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Guatecompras.

II. Principales problemas que afectan las compras públicas

Esta sección analiza los problemas que evidencia el SNCP de Guatemala.

II.1. Alta diversidad de instrumentos normativos revela proceso inacabado de reforma.

La revisión del marco legal refleja un proceso constante de modificaciones a lo largo del tiempo, a través de una multiplicidad de instrumentos jurídicos¹¹. De la mano con las constantes reformas a la ley, se han creado una alta cantidad de instrumentos regulatorios de nivel operativo. A modo de ejemplo, en el portal Guatecompras, en la sección “Base Legal”, aparecen publicadas a la fecha 199 cuerpos normativos, incluyendo leyes, reglamentos, manuales, circulares, avisos, guías y resoluciones, que afectan directa o indirectamente los procesos de compras.

Las entidades contratantes deben conocer y aplicar los 199 instrumentos que regulan diversas materias del proceso de compras al momento de realizar procesos. Una cantidad tan elevada de normas refleja dos cuestiones: (i) el marco legal de las adquisiciones es actualizado de forma constante, no solamente a través de reformas de ley; (ii) se eleva el nivel de dificultad de aplicación y auditoría de los procesos que deben tomar en cuenta un alto número de normas distintas.

II.2. Modalidades de contratación se definen a partir de montos y no aseguran el valor por el dinero.

Los estándares internacionales establecen que los métodos de contratación deben definirse en función de la naturaleza del bien, servicio u obra a contratar y no se deben diseñar en función a montos (Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública. MAPS, 2018). Asimismo, el principio que debe prevalecer en los métodos de compras es el de competencia en todos los casos, con excepciones muy claras; y se debe asegurar que en cada compra se consiga el mejor valor por dinero (OECD, 2018).

¹¹ Ver listado de reformas en la sección “I. Sistema de Compras Públicas de Guatemala”.

En la LCE, los métodos de contratación se establecen por monto de la compra y no por el objeto o naturaleza de los bienes que se deben adquirir; se inclina hacia la variable del precio como principal criterio de adjudicación; y no se establece la competencia como principio que rige cualquier modalidad.

De la mano con la naturaleza del bien o servicio que determina la modalidad de la compra, los plazos de publicación de concursos también deben responder al mismo criterio. Sin embargo, estos no están definidos en función a la naturaleza u objeto de la compra que marcan las buenas prácticas. En el caso de competencia internacional, la LCE no dispone plazos que lo consideren y tampoco existen plazos definidos para el método de compra directa.

Otra inconsistencia no resuelta en la normativa es la cuestión de la prevalencia en la aplicación de la ley nacional sobre marcos normativos de organismos financieros internacionales, en el caso de la ejecución de proyectos financiados por préstamos o donaciones. En la ley hay ambigüedad respecto del marco normativo que se debe aplicar, por lo que, ante posibles reparos derivados de potenciales interpretaciones subjetivas por parte de auditores de la Contraloría General de Cuentas (CGC), en las entidades públicas se aplican ambos cuerpos legales, generando duplicidad normativa, retraso en los procesos e ineficiencia (Flores, Cuellos de Botella Asociados a la Ejecución de Operaciones de Crédito Público. Cartera BID en Guatemala., 2016).

Los criterios para evaluar ofertas son de suma importancia, pues de ellos se obtiene la oferta adjudicada y porque permiten destacar los atributos o características del bien o servicio a adquirir, orientando al proveedor en relación con la importancia que la institución otorga a determinado criterio (ChileCompra, 2017). Las mejores prácticas establecen el uso de criterios que aseguren el valor por dinero, y no dejar el peso de toda la decisión en el criterio de menor precio¹². En Guatemala, las disposiciones del marco legal sobre los criterios de evaluación de ofertas no aseguran la aplicación del valor por dinero al momento de elegir las mejores ofertas, sino que se enfocan en aspectos formales, en detrimento de aquellos orientados a elegir el bien o servicio que genere el mejor valor por el dinero pagado (DGAE, 2019). Así, se utilizan criterios formales de presentación de ofertas para descalificar oferentes; los criterios de calificación de ofertas incluyen muy pocos criterios asociados a la calidad del bien o servicio a contratar; en infraestructura, se descalifican oferentes que ofrecen plazos de ejecución levemente superiores a los indicados en las bases y, luego en la ejecución, 100% de los contratos son ampliados en el tiempo (CoST, 2021).

II.3. La ley no promueve la competencia justa.

Sobre este punto se pueden destacar varios indicios sobre la Ley de Contrataciones del Estado: (i) no establece reglas de participación de empresas públicas en procesos competitivos; las negociaciones entre entidades públicas como proceso de excepción; (ii) establece que el período de recepción de ofertas es de 30 minutos a minutos antes de la hora señalada en las bases, lo cual puede impedir la participación de oferentes debido a eventualidades; y (iii) no define impedimentos a la participación de empresas y sus respectivas sanciones en cuestiones como cantidades mínimas, asociaciones con entidades locales, contenidos mínimos de bienes, entre otros (DGAE, 2019).

A pesar de que existe el mecanismo de inconformidad para impugnar cualquier fase del proceso de compras, este es de carácter autocontenido. Es decir, es la misma entidad la que resuelve la inconformidad y los recursos de revocatoria o reposición. Esto desincentiva la participación, pero también la competencia justa. Guatemala no cuenta con una entidad independiente para la resolución de estos recursos, tal y como recomiendan las mejores prácticas internacionales (DGAE, 2019).

¹² Los criterios que permiten establecer el mejor valor por dinero incluyen variables como: relación costo-beneficio, costos presentes y futuros del bien, Costo de Ciclo de Vida (LCC), soporte o asistencia técnica, recargos, características medioambientales, tiempos de entrega, servicio post venta, comportamiento contractual anterior, entre otros (OECD, 2018).

Es decir, no existen disposiciones en el marco legal que permitan responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano, independiente del organismo de contratación, que tenga la autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones y establecer el derecho a una revisión judicial (OECD, 2018). Las reclamaciones son conocidas por un órgano independiente en la vía judicial, a través de un proceso contencioso administrativo. El tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) establece que:

“...la carencia de un organismo independiente con facultades de decisión sobre las reclamaciones (en los procesos de compras públicas), hace que las reclamaciones no resueltas favorablemente al peticionario, deben ser tramitadas en la justicia ordinaria, lo cual implica costos de defensa para el reclamante y tiempos extensos para obtener un fallo, en tanto que las consecuencias de una adjudicación equivocada o irregular, puede haberse adelantado considerablemente o ya estar terminada, perdiéndose en gran parte la efectividad del proceso” (UE, BID, BM, 2018).

II.4. Reglamento y herramientas de apoyo no subsanan los vacíos normativos.

Se recomienda que los países desarrollen documentos estándar y documentos técnicos de contratación, para orientar el uso adecuado de los métodos de compra, así como la adecuada aplicación de los criterios de valor por dinero para la evaluación y selección de ofertas. Los documentos estándar incluyen pliegos únicos o estándar de contratación para bienes y para obras, formatos estándar de bases o especificaciones técnicas, plantillas para elaborar propuestas, plantillas para evaluaciones y adjudicaciones para usar en una amplia gama de bienes, obras y servicios, incluyendo de consultoría, formatos estándar de matrices de evaluación, modelos estándar de contratos, técnicas de investigación de mercado, técnicas de medición de valor por dinero, entre otras.

Una debilidad muy importante en el país es que el marco normativo no provee documentos de esta naturaleza, de aplicación a toda la Administración Pública. Existen reglamentos¹³, guías, avisos y circulares, pero no existe un manual que lleve al operador, paso por paso, en la implementación de los procesos de contratación pública. De esta cuenta, cada entidad desarrolla sus propios manuales y procedimientos, resultando en: (i) una amplísima diversidad en la estrategia y proceso de compra de bienes estandarizables; (ii) incremento en la variabilidad en la forma de aplicación del marco legal; (iii) reducción de la integralidad del sistema y de la capacidad de mejorarlo de forma general; (iv) mayor variabilidad y dificultad en la implementación de auditorías y evaluaciones de desempeño; y (v) impacto negativo en el valor por el dinero pagado de los bienes y servicios que se compran.

Los métodos y procedimientos que aplica una entidad descentralizada para la compra de acetaminofén son muy distintos a los que utiliza una entidad centralizada para la compra del mismo producto farmacéutico, incluso en la misma presentación (Flores, 2021).

II.5. Sistema de compras públicas está poco integrado con otros sistemas de gestión.

Una vez iniciada una contratación, los sistemas de presupuesto y gestión financiera deben interactuar y apoyar el desarrollo adecuado de los procesos. En ese sentido, el primer hallazgo relevante es que no existe obligación en el marco legal de requerir certificaciones de disponibilidad presupuestaria en el momento de publicación de los concursos (DGAE, 2019). La LCE permite que las entidades publiquen concursos solamente con base en dictámenes presupuestarios que no garantizan la disponibilidad de los recursos para cubrir los pagos de la contratación específica. La certificación de la disponibilidad presupuestaria de los créditos para cubrir el

¹³ Los reglamentos sufren modificaciones constantes como ya se mencionó, por ejemplo, el Acuerdo Gubernativo 122-2016, Reglamento de la LCE, de fecha 15 de junio de 2016 fue reformado por el Acuerdo Gubernativo 147-2016 de fecha 29 de julio de 2016, que fue reformado por el Acuerdo Gubernativo 172-2017 del 12 de agosto de 2017.

contrato es requisito formal hasta el momento de la adjudicación¹⁴. Esto reduce la certeza de los oferentes respecto del pago oportuno, en caso de salir adjudicado, lo que incrementa los riesgos percibidos por el oferente –estos son trasladados al precio–, y desincentiva la competencia.

En la fase de ejecución, no se cumple con el pago oportuno de las facturas a los proveedores (ver cuadro 1). La LCE establece la obligación legal de pago de facturas en un período máximo de 30 días hábiles después de haber presentado la documentación completa para pago¹⁵. Sin embargo, el tiempo promedio de pago de facturas en todas las modalidades supera lo indicado en la ley.

Modalidad de compra	Promedio de días	Facturas cuyos pagos superan los 30 días	Máximo días de pago de factura
Procedimientos regulados por el artículo 54 lce	102.8	14%	625
Contrato abierto (art.46 Lce)	55.2	49%	6,265
Licitación pública (art.17 Lce)	50.2	55%	2,191
Compra directa con oferta electrónica (art. 43 Lce inciso b)	37.7	37%	2,310
Convenios y tratados internacionales (art. 1 Lce)	33.9	40%	321
Cotización (art.38 Lce)	33.1	35%	383

Fuente: Informe Final de Diagnóstico del SNCP de Guatemala, DGAE, 2019.

La demora en los pagos tiene varias causas: (i) no se aseguran las disponibilidades presupuestarias al inicio del proceso de compra; (ii) el procesamiento y pago de facturas en cada entidad se regula a través de los Reglamentos Operativos Internos y/o manuales institucionales no estandarizados, lo que implica variaciones de pasos para registro y pagos de facturas; (iii) el personal operativo que recibe los bienes y servicios desconoce los documentos que debe recibir y procedimientos que debe aplicar para aprobar la recepción en conformidad de los bienes y de las facturas (DGAE, 2019); (iv) no existe un sistema de gestión de contratos, por lo que las facturas que se procesan en los sistemas financieros (Sistema de Gestión –SIGES y Sistema de Contabilidad Integrada–SICOIN) son digitadas manualmente en el tiempo que el operador lo determina; y (v) existe desorden contable generalizado en la recepción y registro de facturas de proveedores en las unidades ejecutoras (UE, BID, BM, 2018).

La desvinculación entre los sistemas financieros y el sistema de contrataciones crea el espacio propicio para comportamientos oportunistas y malos manejos del gasto, que se materializan en presiones al proveedor para el pago de comisiones, a cambio de registro oportuno de factura para pago, o bien, el rechazo de recibir facturas y los bienes asociados por desconocimiento de los procesos¹⁶.

14 LCE, Artículo 3, y su Reglamento.

15 LCE, Artículo 62.

16 Con la implementación de la Factura Electrónica en Línea, FEL, se espera que el pago oportuno mejore en las modalidades de Contrato Abierto, Subasta Electrónica Inversa, Cotización y Licitación, según lo indica la DGAE en la evaluación MAPS. Sin embargo, a la fecha no hay evidencia de una mejora en este indicador.

II.6. Incipiente apoyo de las tecnologías de información en la contratación electrónica.

A pesar del creciente desarrollo y protagonismo de Guatecompras como el sistema de información oficial de las contrataciones públicas, aún persisten brechas importantes. Las más relevantes son (DGAE, 2019):

- La información que contiene está incompleta. Algunos ejemplos detectados son: durante el año 2018 solo el 64% de entidades cumplieron con publicación de su Plan Anual de Compras (PAC) (DGAE, 2019). En el Octavo Informe CoST sobre estándares de transparencia de proyectos de infraestructura se indica que solamente se publica en Guatecompras un 54% de la información de los proyectos de infraestructura que deben publicarse según el marco legal (CoST, 2019). En la fase de contratación es más alta la brecha pues en el año 2018 se reporta que solamente se publicó el 17% de información sobre implementación o ejecución de contratos y el 44% de información sobre liquidación de contratos y cierre de procesos de compras.
- La información no está sistematizada. La mayor parte de información que contiene Guatecompras consiste principalmente en archivos de formatos PDF, no modificables o legibles por otros sistemas, lo que hace muy difícil el seguimiento y monitoreo de los procesos de compras, generar información inteligente y de forma rutinaria que permita apoyar en orientar la toma de decisiones estratégicas que mejoren la calidad y la eficiencia de los procesos de compras en las entidades públicas (CoST, 2019).
- No todas las fases del proceso de contratación se realizan de forma electrónica. Actualmente, las fases de evaluación, adjudicación y gestión del contrato se realizan fuera del sistema en su mayoría, y la información se publica posterior a la realización de las actividades y a la toma de decisiones, cuando se publica.

Por lo expuesto anteriormente, aún no se puede catalogar a Guatecompras como un sistema de contratación electrónica en el sentido estricto del término. Para ello, se requiere que todo el proceso de contratación esté asentado en un arreglo de datos integrados y contenidos en soportes de naturaleza electrónica, y que los procesos de planificación, publicación, presentación de ofertas, evaluación, adjudicación y contratación también tengan estos atributos (OECD, 2018). Para implementar el proceso completo de contratación electrónica de manera efectiva se requiere, entre otras cosas, mejorar el nivel de interoperabilidad, calidad y oportunidad de información compartida con otros sistemas financieros y de gestión del Estado, tal y como se mencionó anteriormente, como el SIGES, SICOIN, Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Sistema de Planes Institucionales (SIPLAN), entre muchos otros.

II.7. Capacidades técnicas y de gestión no adecuadas.

La principal debilidad de las instituciones públicas para implementar adecuadamente y mejorar el SNCP se refiere a las calidades y capacidades del comprador público y de la profesión de comprador. Idealmente, los funcionarios de contratación deben ser profesionales especializados en los elementos técnicos y estratégicos del mercado en el que deben comprar, no personal operativo que cumple una función meramente administrativa. Debe existir, en la administración pública, una carrera profesional de comprador público que evolucione en competencias y remuneración, basado en capacitación y evaluación de desempeño de manera regular y consistente (OECD, 2018).

En la administración pública del país, sin embargo, no existe la carrera profesional de comprador público. No figura en el marco legal relacionado con el servicio civil. Esto provoca que exista una alta diversidad en cuanto al nivel de capacidades y competencias de los funcionarios a cargo de las compras. La percepción que tiene una proporción importante de compradores públicos sobre las características de su profesión revela las siguientes debilidades: (i) la función de comprador no se reconoce como una profesión, sino como una tarea

administrativa secundaria; (ii) los nombramientos del personal se realizan en función de criterios discrecionales e intereses creados; (iii) no se realiza evaluación del desempeño del personal encargado de las compras en función a méritos, metas y resultados alcanzados y de forma rutinaria; (iv) y muchos no han recibido ninguna capacitación relacionada con la contratación pública (DGAE, 2019).

II.8. Serias deficiencias en la calidad de la planificación de las compras públicas.

El marco legal requiere que las entidades públicas realicen el Plan Anual de Compras (PAC), que detalla las adquisiciones para cada ejercicio fiscal, según el Plan Operativo Anual (POA) aprobado, que contiene las asignaciones presupuestarias derivadas de la planificación estratégica institucional, en cada ejercicio fiscal¹⁷.

El ejercicio de planificación institucional requiere en primer lugar, el análisis de necesidades de bienes y servicios que se deben comprar, en función de las disponibilidades en existencia y las metas de los objetivos del POA. Además, los estándares internacionales establecen que es importante realizar investigaciones de mercado para diseñar las estrategias óptimas de contratación (OECD, 2018). El diseño de las estrategias de compras es un insumo relevante en la elaboración del Plan Anual de Compras¹⁸.

En la evaluación del SNCP resalta la mala calidad de la planificación de las compras y el poco efecto sobre los resultados de desarrollo que con ellas se alcanza. En ese sentido, el primer problema es que la LCE y su marco normativo no requiere que las entidades contratantes realicen investigaciones de mercado ni análisis de necesidades. La autoevaluación la del SNCP de Guatemala identifica que las entidades contratantes no aplican estos estándares de análisis de oferta y demanda. La mayoría (84.8% de compradores) lo hace solo para procesos competitivos, pero la modalidad de compra más frecuente es la compra directa, pues representa un 79,8% del total de procesos (DGAE, 2019).

Otro hallazgo importante es que la planificación de procesos contenidos en los PAC es de muy poca utilidad para guiar la gestión de las compras institucionales, puesto que durante el año las entidades contratantes modifican constantemente el PAC. En 2018, la variación entre los procesos ejecutados respecto de los planificados fue de 38.4%, y en algunas entidades llegó a ser de hasta un 252% de variación (DGAE, 2019).

Adicionalmente, la planificación estratégica del gasto público es muy deficiente. En el tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), se establece que los presupuestos anuales no se vinculan con los objetivos de política pública ni con las proyecciones presupuestarias multianuales (UE, BID, BM, 2018). Prueba de ellos es que el importe de gastos en el presupuesto público que se vincula al logro de resultados de desarrollo en el último presupuesto aprobado en el año 2019 fue solamente de 33% del presupuesto de gastos (Ministerio de Finanzas Públicas, 2020).

En el detalle de la planificación de cada proceso de compra, también se evidencian brechas importantes: (i) no se respetan los planes operativos anuales y se priorizan otros proyectos que no figuran en la planificación; (ii) las compras no están alineadas con los objetivos de política ni de desarrollo; (iii) no existe una adecuada definición de los productos que se desea comprar (SEGEPLAN, 2020); (iv) existen pobres estimaciones de cantidades de

17 Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 8.

18 En la LCE, artículo 4 "Programación de negociaciones" y artículo 15 "Dirección General de Adquisiciones", literal h, se establece que todas las entidades deben presentar su Plan Anual de Compras (PAC). En el Acuerdo Gubernativo 122-2016 Reglamento de la Ley de Contrataciones, en el artículo 3 "programación de negociaciones" se establece que los PAC "...debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año fiscal siguiente para cumplir con los objetivos y resultados institucionales..." con excepción de las compras de baja cuantía. Este mismo artículo establece que las entidades deben modificar el PAC cada vez que se generen modificaciones presupuestarias, varíen las necesidades de contratación de bienes, obras o servicios, así como modificación de la modalidad de compra y cronograma de inicio del proceso, para lo cual deberá emitirse la resolución de la Autoridad Superior debidamente justificada.

insumos que se deben comprar (CIEN, 2015); (v) no se aplican técnicas de costeo adecuadas (DGAE, 2019); (vi) y se exhiben serias deficiencias técnicas, financieras y legales en la planificación de los proyectos, "...que se evidencian en la preparación de los documentos de los procesos de contratación (cotización y licitación), dan lugar a un uso irracional de los recursos (escasos) que se destinan a la ejecución de infraestructura pública." (CoST, 2019).

La evidencia indica que las compras públicas tienen una dinámica reactiva, de suplir necesidades inmediatas, gobernadas por la coyuntura nacional y, en algunos casos, exhiben conflictos de interés, debido a que parecieran responder a los intereses de proveedores grandes y/o frecuentes.

II.9. Prácticas de evaluación y selección distorsionan aún más los procesos.

En la fase de selección de la mejor oferta también se presentan varias brechas en función a los estándares internacionales. En primer lugar, no se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los oferentes mejor calificados participen en las contrataciones complejas. A pesar de que existe el Registro General de Adquisiciones del Estado, este funciona como un verificador de cumplimiento de requisitos formales, pero no precalifica a los mejores.

Las deficiencias en los contenidos de las bases de licitación son múltiples: Se preparan bases de licitación sin información certera sobre volúmenes de compra y cantidades de insumos (CoST, 2021); no existen criterios unificados para compra de insumos (comprimido, tableta, recubierto, otros) (Flores, 2021); se utilizan estándares de ingeniería que son obsoletos (CoST, 2019); los renglones de construcción no se definen con base en estudios técnicos de pre inversión (CoST, 2021); se utilizan especificaciones técnicas que solo un proveedor puede ofrecer (DGAE, 2019); se establecen requisitos de calidad generales para manipularlos a la hora de la evaluación de las ofertas (Transparency International, 2020); y las bases terminan siendo copiadas exactamente igual en todos los procesos que hace una entidad (DGAE, 2019).

En la fase de evaluación de ofertas no se aplican técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por dinero sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de contratación. La autoevaluación evidencia las principales causas de este problema (DGAE, 2019): (i) la LCE se inclina hacia el factor precio como el elemento principal para evaluar ofertas y seleccionar; (ii) las Juntas Calificadoras son integradas por personal administrativo, operativo de bajo nivel, o bien personal de la unidad financiera, que no tienen los conocimientos técnicos para evaluar ofertas; (iii) en los últimos años se ha incrementado el temor a adjudicar en los integrantes de las Juntas Calificadoras, derivado de las denuncias de corrupción presentadas ante tribunales, por lo que prefieren no adjudicar o usar criterios formales subsanables para descalificar oferentes o botar procesos; (iv) y debilidades en la calidad de las especificaciones técnicas contenidas en las bases de licitación, producto de que los funcionarios que realizan las bases tienen muchas limitaciones en cuanto al conocimiento técnico de los insumos y su uso, tecnologías y gestión de inventarios.

Estas deficiencias contribuyen a que la evaluación de ofertas y selección se realicen procesos extremadamente formalistas, dando prioridad a requisitos formales transaccionales, perfectamente subsanables, para dejar fuera a algunos proveedores. Si se presentan inconformidades por el actuar de la Junta, no se da la oportunidad para subsanar este tipo de formalidades, aunque el Estado pierda la oportunidad de comprar la calidad deseada a un menor precio.¹⁹

¹⁹ Por ejemplo, en un concurso NOG 8088438 la junta de calificación rechazó a un grupo de 17 oferentes por un error ortográfico en la póliza del seguro de caución de sostenimiento de la oferta (se consignó ATIHISTAMINICOS, en lugar de ANTIHISTAMINICOS). Uno de los oferentes que fue rechazado por el error ortográfico presentó la inconformidad adjuntando copia de la póliza sin el error ortográfico. La respuesta de la junta de calificación fue que en realidad la razón fundamental del rechazo era el incumplimiento de la presentación de la certificación de autenticidad de la fianza.

La publicación de las adjudicaciones de contratos no cumple con lo establecido en la legislación. La Ley de Compras del Estado es muy clara en definir un plazo de no más de 5 días después de recibido el expediente para publicar la adjudicación, pero esto no se cumple²⁰; los días promedio que transcurren para publicar las adjudicaciones superan el plazo exigido por ley y varía según la modalidad (DGAE, 2019). En el caso de las modalidades de Contrato Abierto, el plazo promedio es de 327 días. En las Adquisiciones con Proveedor Único es de 36 días; en Convenios por medio de Tratados Internacionales, 25 días; y en el caso de la Licitación Pública, 20 días. Además, el mismo informe señala que en todas las modalidades se observan plazos que superan los 300 días de demora en la publicación de la adjudicación. Esto es evidencia de que la información del portal Guatecompras no se actualiza de forma oportuna.

Si se considera el tiempo que demoran las entidades públicas en realizar un proceso de contratación completo, es decir, desde que publican la invitación a ofertar hasta la adjudicación, se evidencian altas demoras. En 2018, el promedio de duración de los procesos de licitación fue de 110.39 días, equivalentes a 3.7 meses, y un 40% de los procesos que superan lo 150 días. En el caso de las cotizaciones, el mismo informe arroja un tiempo promedio de 75.4 días y el 20% de los procesos superan los 100 días en ejecución (DGAE, 2019). Un análisis de tiempos de procesos en el sector salud arrojó que el tiempo promedio de duración de los procesos de adquisición para remozamientos de centros de salud en el año 2017 fue de 309 días (Flores, 2017).

Estas mediciones de los procesos de compras no toman en cuenta el tiempo que demora una entidad en preparar y aprobar las bases y documentos de contratación, ni con cumplir con otros requisitos de publicación de una oferta, como los dictámenes técnicos, financieros y legales. De lo anterior se puede afirmar que los procesos de compras no se llevan a cabo de forma eficiente.

Todas las deficiencias presentadas anteriormente, desincentivan la motivación a participar como oferentes en procesos de contratación. En el año 2018, los procesos de licitación y de cotización, en todo el sector público, mostraron un promedio de una oferta recibida. Es decir que en promedio participa un oferente por concurso adjudicado, un bajo nivel de competencia que también se relaciona con que el proceso que más aplican las entidades públicas es la Compra Directa²¹. El Octavo Informe CoST también señala que la poca participación de oferentes tiene relación con que son pocos los proveedores que cumplen con los requisitos (CoST, 2019).

II.10. Múltiples deficiencias en la gestión de los contratos

A raíz de la mala calidad de la planificación, se produce también una mala calidad de la gestión del contrato. Dado el desconocimiento sobre lo que se quiere comprar, abundan las deficiencias en la calidad de las especificaciones técnicas. Si además el personal a cargo de la evaluación no sabe cómo evaluar y si los procesos son extremadamente largos, es evidente que la ejecución de los contratos queda seriamente comprometida.

El problema más significativo son las constantes modificaciones contractuales, en monto y en tiempo, incumpliendo nuevamente con la Ley de Contrataciones. Un informe de evaluación de una muestra representativa de contratos de infraestructura carretera, evidencia que se realizaron modificaciones a la duración de los contratos en 99% de los casos, y modificaciones al importe en el 100% de los contratos, por montos que llegaron a superar el 100% del importe original en algunos casos (Flores, 2015).

20 La LCE, en su artículo 36, establece que la Junta Calificadora adjudica el evento y posteriormente debe trasladar el expediente a la autoridad superior de la entidad, quien aprueba o imprueba lo actuado por la Junta, y debe emitir una resolución de adjudicación en un plazo no mayor a los 5 días hábiles después de recibido el expediente.

21 Ver sección "Sistema Nacional de Contrataciones"

De una muestra de contratos de infraestructura de todo el sector público, realizada en el año 2019, 47% de los contratos revisados reportó incrementos en los plazos. En un 50% no se tuvo información pública en Guatecompras para realizar el análisis. Solamente en 3% no se realizaron modificaciones en los plazos contractuales (CoST, 2019). El mismo informe señala que 53% de los contratos sufrieron modificaciones al importe original debido a ajustes en los renglones de trabajo.

Por su parte, la Autoevaluación del SNCP señala que en contratos de infraestructura: *“Es frecuente el cambio en volúmenes de pedidos, en insumos requeridos y en renglones de trabajo, lo que implica modificaciones al plazo contractual (...) Debido a la mala planificación, los plazos de ejecución no son realistas por lo que se vuelven imposibles de cumplir”* (DGAE, 2019).

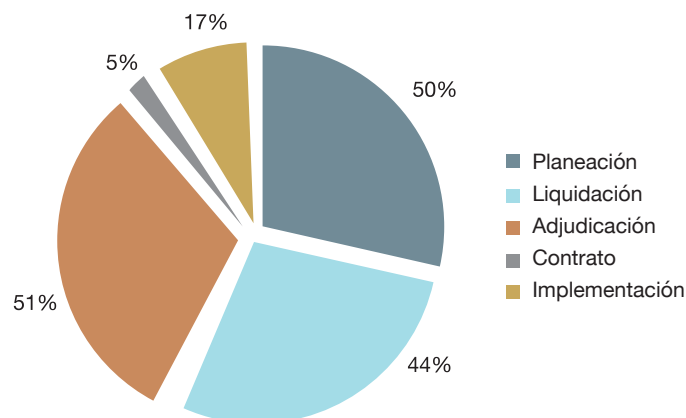
Durante la ejecución, tampoco se realizan inspecciones de control de calidad en el avance o la entrega de los bienes y servicios contratados. Esto se debe principalmente a las deficiencias en el diseño de las especificaciones técnicas de lo que se quiere comprar. De tal cuenta, durante la supervisión de obras y entrega de bienes y servicios, las inspecciones no resultan útiles para asegurar la calidad de los bienes y obras adquiridos. En el caso de proyectos de infraestructura, se aprovechan los vacíos técnicos en el diseño para manipular la supervisión de las obras y pedir pagos indebidos para atender las deficiencias. De allí que las obras terminadas tengan serias deficiencias en su calidad y vida útil (CoST, 2021).

II.11. Mucha transparencia y poco acceso oportuno a la información.

La información del proceso de contratación se encuentra disponible y es de fácil acceso a través del sistema Guatecompras. Sin embargo, persisten ciertas brechas importantes en el acceso a determinado tipo de información.

Entre ellas se identifican las siguientes brechas: (i) la fase de planificación aún no está sistematizada e integrada al proceso de compra en el sistema (DGAE, 2019); (ii) existe información que está disponible solo en sistemas que no son de fácil acceso, como el SNIP para el caso del avance físico de los proyectos de infraestructura, y el SIGES para datos sobre pagos, gestión y liquidación de contratos (UE, BID, BM, 2018); (iii) se identificaron casos en Guatecompras en los que se publica un proceso en una categoría distinta al bien que se desea adquirir (DGAE, 2019); (iv) y no se cumple con la publicación de la información que el mismo ente rector ha aprobado para Guatecompras (ver gráfica 4).

Gráfica 4: Cumplimiento de estándares de publicación de información de Guatecompras según *Open Contracting Data Estándar* para el año 2019



II.12. Poca cobertura y utilidad de las auditorías y controles internos

En cuanto a la efectividad de los sistemas de auditoría del gobierno, como garantes finales y mecanismo de retroalimentación del funcionamiento del SNCP, la evidencia muestra que siguen existiendo importantes brechas para garantizar su adecuado funcionamiento.

Entre los principales hallazgos se encuentran: (i) Las auditorías que se practican tienden a concentrarse en asuntos meramente transaccionales y de cumplimiento, no prestándose atención a la calidad, eficiencia, eficacia y valor por el dinero de las adquisiciones (UE, BID, BM, 2018); (ii) no se dispone de estadísticas sobre el grado de asimilación de las recomendaciones de las auditorías internas para afirmar que las entidades responden, aunque sea parcialmente a tales recomendaciones; (iii) No existen auditorías especializadas en contrataciones públicas (DGAE, 2019);

Además, 70.5% de las inconformidades presentadas en los concursos son rechazadas, poco sorpresivo debido a que es la misma entidad compradora quien conoce y determina el fallo sobre la inconformidad, mediante la misma unidad de contrataciones. No procede la presentación de otra inconformidad. El tercer Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) concluye que *“las reclamaciones no resueltas favorablemente al peticionario, deben ser tramitadas en la justicia ordinaria, lo cual implica costos de defensa para el reclamante y tiempos extensos para obtener un fallo, en tanto que las consecuencias de una adjudicación equivocada o irregular, puede haberse adelantado considerablemente o ya estar terminada, perdiéndose en gran parte la efectividad del proceso”* (UE, BID, BM, 2018).

III. Análisis comparativo del sistema de adquisiciones públicas guatemalteco

En esta sección se describen los aspectos relevantes de los sistemas de contratación pública de países seleccionados, con el propósito de hacer una comparación relativa del SNCP que permita generar insumos para las propuestas de mejoras.

III.1. Sistema de compras públicas de Chile²²

El SNCP de Chile tiene un marco legal para bienes, servicios y obras licitadas por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), y otro marco legal para las adquisiciones de bienes, servicios y obras licitados por el resto de los organismos estatales. Este último consiste en una Ley de Compras Públicas (LCP) del mayor nivel jerárquico, con sus respectivos reglamentos normativas, directrices, instrumentos y metodologías. La LCP se encuentra en un nivel más elevado y ofrece menos detalle, pero garantizando mayor estabilidad en su contenido²³.

Un tercer nivel de tratamiento de materias vinculadas a las compras públicas, de carácter administrativo, corresponde a las directivas emitidas por la Dirección de Compras Públicas, ChileCompra (DCCP). Estas directivas ofrecen documentos estándar, orientaciones y recomendaciones generales, no vinculantes, conducentes a difundir buenas prácticas y a fortalecer la probidad en las compras públicas, tanto por parte de los compradores como de los proveedores.

22 Sección elaborada con base en el Informe “Evaluación del Sistema de Compras Públicas” realizado por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra) en 2016, basado en la metodología MAPS. El texto se refiere a este informe como la “evaluación MAPS” en su versión más reciente.

23 Se trata de la Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios o LCP N° 19.886. Este cuerpo legal establece los principios y grandes lineamientos que rigen al sistema, remitiendo al Reglamento de Compras Públicas los aspectos más específicos y procedimentales.

En la LCP se establece explícitamente que la Licitación Pública es la regla general para la compra de bienes y prestación de servicios, que la competencia es el principio para operar cualquier compra y que, solamente bajo ciertas excepciones, se acepta el uso de procesos menos competitivos como la Licitación Privada o la compra directa (Trato Directo). De allí que el procedimiento de licitación es el más utilizado en todo el sector público y se desarrolla íntegramente en forma electrónica en el portal de compras públicas.

Para el uso del Trato Directo, la LCP establece que debe existir una resolución, aprobada por la máxima autoridad, en la que la entidad contratante justifique que existen alguna de las causales para su uso. Las causales para comprar directamente a un solo proveedor son: (i) acreditar la existencia de un solo proveedor del bien o servicio que se requiere; (ii) que la contratación requiera proveedores que sean titulares de derechos de propiedad intelectual, industrial u otros; (iii) que la publicidad de la licitación ponga en peligro el objeto y eficacia de la contratación; (iv) o, en caso de emergencia o calamidad pública.

Para asegurar la participación de los proveedores más calificados, el marco legal permite recurrir a instancias de precalificación, licitación en dos etapas y mecanismos de preselección de oferentes, con el fin de asegurar que los mejores oferentes sean elegidos.

La LCP prohíbe explícitamente barreras para las empresas de menor tamaño, a través de criterios que buscan la simplificación de procesos, la reducción de asimetrías de información y el uso del Sistema de Información. Además es muy clara y precisa para asegurar la calidad de los procesos de evaluación y selección, por cuanto contempla las siguientes cuestiones clave:

- Las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros, agregándose en la parte final del articulado que *“estas condiciones no podrán establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, ni sólo atender al precio de la oferta”*. Taxativamente, establece que no se aceptan la fijación de criterios de evaluación imprecisos.
- La ley también requiere que la DCCP disponga de formularios y documentos estándar para elaborar bases de contratación, asegurando contenidos mínimos de calidad y forma, metodologías e instrumentos para realizar investigaciones de mercado, acercamientos a proveedores y análisis de necesidades. Todos los documentos estándar desarrollados por la DCCP son electrónicos y forman parte de las herramientas del sistema de compras públicas.
- Adicionalmente, el Reglamento de la LCP establece que no se debe evaluar solamente en función al precio, sino que *“...la evaluación de las ofertas se efectuará a través de un análisis económico y técnico de los beneficios y los costos presentes y futuros del bien o servicio ofrecido en cada una de las ofertas”*.
- En los modelos de bases de contratación se contempla el uso de criterios técnicos o económicos, como el precio, la experiencia, la metodología, la calidad técnica, la asistencia técnica o soporte, los servicios de postventa, los plazos de entrega, los recargos por fletes, consideraciones medioambientales, de eficiencia energética, los consorcios entre oferentes, el comportamiento contractual anterior, el cumplimiento de los requisitos formales de la oferta, etc.
- La DCCP ha diseñado las metodologías de evaluación que incorporan el análisis de costos y beneficios relevantes y se aplica la discriminación relativa en el uso de los criterios de evaluación. Los criterios de evaluación pueden ser técnicos (calidad, experiencia, plazo de entrega); económicos (precio, costo de ciclo de vida); de valor por dinero (asistencia técnica de soporte, servicios post venta, recargos, comportamiento contractual anterior) y de sostenibilidad (eficiencia energética, impacto ambiental, condiciones de empleo y remuneración, contratación de personas con discapacidad).
- La DCCP desarrolla metodologías para realizar análisis de riesgos y evaluar atributos no relacionados con el precio y, según corresponda, evaluar en función del costo del ciclo de vida (LCC).

De esta cuenta que, en el sistema chileno, hay poco margen para que los evaluadores realicen una interpretación subjetiva de los criterios de evaluación.

No existe, sin embargo, una buena integración de los sistemas financieros con el sistema de compras públicas. Se pudo establecer que existen brechas en lo que se refiere a la apropiación de disponibilidades presupuestarias para las adquisiciones, así como en la integración de los sistemas de monitoreo de la ejecución de las contrataciones más importantes.

Algo muy importante de destacar es que en Chile existe un alto nivel de desarrollo en los sistemas de evaluación de la inversión pública. Chile cuenta con un desarrollado sistema de planificación estratégica de proyectos de inversión. Existe un Banco Integrado de Proyectos de inversión (BIP) de corto, mediano y largo plazo, en el que incluyen los proyectos que han sido evaluados positivos en términos de su rentabilidad social y económica basada en estándares técnicos. Para adquirir las asignaciones presupuestarias, contratar, ejecutar y monitorear proyectos de inversión, deben estar incluidos y aprobados en el BIP. Esto contrasta diametralmente con el caso de Guatemala.

Además, el BIP está altamente vinculado con el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), en sus fases de diseño, evaluación, ejecución, monitoreo y cierre, por lo que las entidades públicas lo utilizan en todo el ciclo de proyecto. Es decir, el proceso de inversión pública está casi totalmente automatizado, facilitando la gestión, la evaluación y el seguimiento y monitoreo.

Si hay una buena planificación y se promueve el seguimiento y monitoreo de la inversión, se pueden realizar evaluaciones del gasto público de forma recurrente. Un importante motor de la calidad del sistema de inversión pública de Chile es la evaluación de la eficiencia, desempeño y eficacia del gasto, que retroalimenta las fases de planificación, seguimiento y monitoreo. En el país existe el Sistema de Evaluación y Control de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, que provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones para la mejora de la eficiencia asignativa y técnica de los recursos públicos.

Este sistema realiza cuatro líneas de evaluación:

- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): Evalúa la consistencia de los objetivos y diseño de un programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- Evaluación de Impacto de Programas (EI): Evalúa los resultados intermedios y finales de los programas a través de la utilización de metodologías cuasi experimentales.
- Evaluación del Gasto Institucional (EGI): Evalúa el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución.
- Evaluación de Programas Nuevos (EPN): Tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental.
- Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG): Evalúa el cumplimiento de los objetivos de gestión, entre las que se cuentan el cumplimiento de metas en materia de compras públicas.

Estas evaluaciones ayudan a identificar aspectos fundamentales en la mejora de las adquisiciones para incrementar su impacto sobre los objetivos programáticos. Además, el órgano contralor del Estado realiza evaluaciones de desempeño de proceso y auditorías, de carácter vinculante, de forma frecuente y planificada. ChileCompra también realiza evaluaciones relevantes, institucionales y de procesos, a través del Observatorio de Compras Públicas. A partir de esto, formula recomendaciones a las entidades contratantes sobre los procesos de compras que examina y entrega información específica sobre los principales problemas en los procesos de compras.

Una brecha importante en Chile es que el SIGFE y el Sistema de Información de compras públicas no están completamente integrados o vinculados, de tal forma que cuando es momento de realizar el proceso de invitación a ofertar para proyectos de inversión (en el caso del proceso de contratación), el operador debe ingresar información de forma manual, a pesar de que las entidades ya cuentan con las disponibilidades presupuestarias aprobadas.

Para apoyar la calidad de la gestión de los procesos de compra, la DCCP elabora formularios estándar de bases de licitación y ofertas, contratos y matrices de evaluación de ofertas, entre otras herramientas que son utilizadas por todas las entidades. Estas pueden ser modificadas para ajustarse a las necesidades de cada proceso, pero estandarizan la información en cada etapa del proceso, los plazos, los criterios de evaluación, las cláusulas de carácter obligatorio, cláusulas sugeridas y cláusulas susceptibles de modificación. Con ello se asegura la calidad de los procesos de compras.

Además, como parte del marco legal, la DCCP elabora instructivos, guías, manuales y directrices para compradores y para proveedores, sobre: (i) cómo elegir el método de compra; (ii) cómo realizar cotizaciones en caso de trato directo; (iii) guías prácticas sobre gestión de inventarios y abastecimientos; (iv) metodologías para realizar análisis de necesidades y estudios de mercado; (v) cómo realizar análisis de riesgos; entre otras. Todas ellas son públicas y de fácil acceso en el sitio oficial de compras públicas www.chilecompra.cl

Con base en las directrices de la DCCP, cada entidad compradora tiene su propio Manual de Procedimientos de Adquisiciones²⁴. En términos generales, el manual debe contener la planificación de compras; selección de procedimientos de compra; formulación de bases y términos de referencia; criterios y mecanismos de evaluación; gestión de contratos y de proveedores; recepción de bienes y servicios; procedimientos para el pago oportuno; política de inventarios y gestión de abastecimientos; uso del Sistema de Información; autorizaciones que se requieran para las distintas etapas del proceso de compra; organigrama de la entidad y de las áreas que intervienen, con sus respectivos niveles y flujos; así como los mecanismos de control interno, tendientes a evitar posibles faltas a la probidad.

A pesar de la estandarización del trabajo y el requisito legal de pago de facturas en un máximo de 30 días hábiles, Chile tampoco cumple este criterio en la práctica. Específicamente en el sector salud, solamente el 45% de los pagos se producen en el tiempo. Eso se debe principalmente que el plazo de los 30 días puede modificarse en las bases de cada proceso de contratación, factor que limita el cumplimiento de la ley en este respecto. El 80% de los proveedores encuestados en la evaluación MAPS de Chile del 2017 aseguran que el pago se realiza conforme lo establecido en el contrato.

Otro estándar importante es que ChileCompra opera como unidad central de adquisiciones (CBP) y se encarga de realizar licitaciones a través de convenios marco. Para el caso de las adquisiciones especializadas, se emplea el Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), que se encarga de las compras para el sector de salud. A diferencia de ChileCompra, CENABAST no recibe aporte fiscal, sino que se financia con ingresos operacionales propios, provenientes de la comisión que cobra a sus clientes por los servicios de compras, intermediación y distribución de productos.

En Chile, las compras cubiertas por la ley son administradas a través de un sistema de *E-procurement* que cubre los siguientes aspectos: publicación de planes de contratación, anuncio de licitaciones, publicación de documentos de licitación, oferta electrónica, licitación electrónica, notificación de adjudicación y órdenes de compra. No se incluye factura electrónica y gestión de contratos.

²⁴ En la ley y en su reglamento, se establece la responsabilidad de cada entidad de elaborar estos manuales y la DCCP debe proveer las directrices y normas para elaborarlos, así como los documentos estándar y metodologías.

El Sistema de Información de compras públicas se compone de varios sistemas centrales y de soporte para realizar análisis agregados:

- **www.mercadopublico.cl:** Plataforma transaccional de compras públicas donde los compradores realizan sus adquisiciones y los proveedores participan con sus ofertas. Se dispone a vista de la ciudadanía toda la información asociada a dichos procesos, tras ser ingresada en forma autónoma por los organismos públicos y los proveedores respectivos. La plataforma de negocios también entrega la posibilidad de trabajar con información desagregada y agregada dependiendo de las necesidades de los usuarios.
- **www.chilecompra.cl:** Sitio informativo que dispone de información sobre compras públicas y documentación de la totalidad de ofertas de servicios que ofrece ChileCompra, del mercado de las compras públicas.
- **www.analiza.cl:** Plataforma de inteligencia de negocios que permite hacer análisis agregados y visualizar aspectos centrales de los negocios de las compras públicas.
- **www.datosabiertos.cl:** Sitio que dispone información de contratación con posibilidad de obtener bases de datos.
- **www.api.mercadopublico.cl:** Sitio de acceso público en el que los interesados pueden descargar información vía el uso de una Interfaz de programación de aplicaciones (API).

El marco legal contempla varias instancias para impugnar decisiones o acciones de la entidad compradora. Las impugnaciones administrativas se pueden hacer ante la entidad contratante y ante la Contraloría General de la República (CGR), que está facultada para controlar la juridicidad de los mecanismos excepcionales de contratación, como la licitación privada y el trato directo. Las decisiones de la CGR ante impugnaciones de proveedores son vinculantes para toda la Administración del Estado y crean jurisprudencia administrativa, constituyéndose en precedentes para las decisiones futuras.

Además, existe el Tribunal de Contrataciones Públicas (TCP), órgano jurisdiccional de carácter contencioso administrativo especial, competente para conocer las acciones de impugnación contra actos u omisiones en cualquiera de las fases de los procedimientos administrativos de contratación. El TCP actúa de forma independiente a la entidad compradora. La LCP establece que contra resoluciones del TCP se pueden presentar recursos de reclamación que son conocidos por la Corte de Apelaciones de Santiago.

La profesión de contrataciones públicas no existe en el marco legal del país. Los nombramientos y contrataciones se realizan en función al mérito, calificaciones y certificaciones profesionales, bajo procesos competitivos. Todo el personal es evaluado de manera regular, como lo establece el marco legal, incluido el personal de compras.

Adicionalmente, ChileCompra implementa el Programa de Acreditación de Jefes de Servicio, en el que los jefes de servicio en compras públicas y los distintos perfiles funcionales que operan el sistema de compras públicas son acreditados, mediante pruebas especializadas en la materia.

III.2. Sistema de compras públicas de Uruguay²⁵

Las disposiciones específicas para las compras públicas se encuentran sistematizadas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), aprobado mediante decreto de ley²⁶, que sistematiza todas

25 Esta sección está basada en el Informe "Autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Uruguay. Metodología OECD/DAC (MAPS)" realizado por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado en el año 2019, basado en la metodología MAPS.

26 Decreto N° 150/012

las normas administrativas. Existen también otras normas específicas de contratación para concesiones de obras y servicios²⁷ y los contratos público-privados²⁸.

Un elemento característico del marco legal de Uruguay es que los instrumentos de apoyo a los procesos de contratación pública están aprobados mediante decretos parlamentarios²⁹, de tal cuenta que todos los instrumentos de apoyo a las contrataciones tienen alto rango o jerarquía legal, por lo que su cumplimiento es obligatorio; a diferencia de Guatemala, que no desarrolla muchos de esos instrumentos y, cuando se hace, tienen carácter de “recomendación”.

En ese marco legal que explícitamente establecido que el principio básico de los procesos de adquisiciones es la competencia y que las modalidades se deben elegir en función al objeto de la contratación. Lo contrario sucede en Guatemala en el que el marco legal no expresa principio de competencia y las modalidades se establecen en función a montos de contratación.

Existen excepciones al proceso competitivo en Uruguay pero, para realizarlas, las entidades deben contar en todos los casos con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas. Entre ellas: (i) la compra directa que se realiza en función del monto. Implica la selección del contratante sin que exista puja y debe realizarse previa aprobación de justificación que se cumplen las condiciones previstas para su aplicación; (ii) licitación abreviada para compras de montos bajos, que agiliza el proceso para una puja entre oferentes; (iii) cuando se compran bienes o servicios de fabricación o suministro exclusiva, ejecución y restauración de obras de arte o científicas, que deben ser encargados a personas especializadas; (iv) cuando hay necesidad de mantener en secreto las acciones; (v) en caso de urgencias no previsibles; (vi) otras como adquisición de víveres frescos existentes en mercado, adquisición de petróleo crudo, entre otros.

Como ya se evidenció, en el marco regulatorio están aprobados los documentos estándar para los procesos de contratación. Existen por ejemplo el Pliego Único de Bienes y Servicios no personales, Pliego Único de Obras, Pliego de Condiciones Particulares, cláusulas obligatorias de contratos, instructivo obligatorio para presentar ofertas en línea, Pliego Modelo de Pregón, Pliego Modelo de Convenio Marco. Estos documentos brindan soluciones uniformadas en puntos sustanciales del procedimiento de contratación tales como: requisitos formales de las ofertas, precio y cotización, actualización de precios (fórmula paramétrica que se aplica para ponderar criterios de evaluación de ofertas), garantía de mantenimiento de oferta y de fiel cumplimiento del contrato, entre otros.

La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) es la responsable de dar difusión, preparar los materiales y capacitar en la normativa relativa a las contrataciones del Estado y a las mejores prácticas a las contrataciones públicas. Para ello es responsable de operar el portal web www.comprasestatales.gub.uy, que contiene toda la normativa sistematizada, el mercado electrónico de compras públicas y es fuente de toda la información relacionada con las adquisiciones.

27 Ley N° 17.555 que en sus artículos 19 y 20 reguló el procedimiento especial de la iniciativa en materia de concesiones de obras y servicios.

28 Ley N° 18.786 que en sus artículos 34 a 38 confirió regulación al procedimiento especial de iniciativa privada en el ámbito de los contratos de participación público-privada

29 Por ejemplo: Decreto N° 155/013: Reglamenta el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE); Decreto N° 86/015: Reglamenta régimen de compras estatales a la producción familiar agropecuaria y pesca artesanal; Decretos N° 257/015 y N° 171/016: Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos de Obra Pública. Decreto N° 142/018: Reglamenta la apertura electrónica en los procedimientos de compras estatales; Decreto N° 67/018: Reglamenta Convenios Marco; Decreto 402/018: Aprueba política de Compras Sostenibles; Decreto N° 191/019: Reglamentación del Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación, introduciendo las Compras Públicas Innovadoras

Adicionalmente, el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) es el sistema de información que contiene y comparte de forma automatizada, toda la información actualizada de los proveedores, automatizando algunas fases del proceso de compras como la presentación y validación de los requisitos formales administrativos de los oferentes.

Un elemento que destacar en el sistema financiero uruguayo es que, según su Constitución, el presupuesto público se realiza sobre la base de una planificación estratégica con horizonte de cinco años y se aprueba en el Congreso para ese mismo período. También por mandato constitucional, se rinde cuentas del uso de lo asignado anualmente, de donde pueden surgir modificaciones y ajustes a lo aprobado quinquenalmente.

De esta cuenta que el marco legal establece que la planificación de las compras públicas debe hacerse en función al presupuesto quinquenal vigente, pero se aprueba cada año. Sin embargo, hay una débil integración entre la planificación presupuestaria y la de adquisiciones. Los planes de adquisiciones se realizan sin una conexión directa con la planificación presupuestaria, por lo que hay débil correspondencia entre los planes de adquisiciones y la disponibilidad de fondos antes de comprometerse los gastos.

En Guatemala, la evidencia revela la misma desvinculación, pero hace falta información para determinar si el horizonte anual de planificación incrementa o reduce la volatilidad de los cambios de planificación de compras en función de la planificación estratégica de desarrollo de menor plazo que la uruguayana.

Una de las responsabilidades de la ACCE es elaborar la metodología, estructura y detalle de la planificación de las compras que deben seguir todas las entidades públicas, así como la normativa para su publicación y difusión, para incrementar la vinculación con la planificación presupuestaria del gasto.

En cuanto al pago oportuno a proveedores, existe en el marco legal la obligación del pronto pago en cumplimiento de un servicio adquirido. Sin embargo, también se contempla una práctica singular, en caso de atraso conforme el plazo establecido, en que las entidades públicas deben pagar intereses por mora³⁰. Los plazos de pagos no están establecidos en ley, sino que se establecen en los pliegos de condiciones particulares y documentos de contratación, excepto en el caso de los Convenios Marco y los procedimientos que realiza la Unidad Centralizada de Adquisiciones del Ministerio de Economía y Finanzas. Las entidades públicas, ante la posibilidad de incurrir en intereses por mora en los pagos, se establecen, como regla general, períodos largos para el pago de facturas a proveedores.

El aseguramiento de las disponibilidades presupuestarias para cada contratación es requisito de ley. Para ello, la evaluación refiere que existe una integración del sistema de gestión financiera con el sistema de compras, de modo que desde el momento que se inicia el procedimiento de adquisiciones, de forma automática se confirma la disponibilidad para cada proceso de compra y se publica junto con los demás documentos de contratación, para que el oferente tenga la certeza necesaria en el proceso y cuente con información completa y oportuna para elaborar y diseñar ofertas.

La ACCE es un órgano asesor y ejecutivo, desconcentrado, con alto rango, que depende jerárquicamente de la Presidencia de la República, con autonomía técnica y cuyas funciones generales son:

- Brindar asesoramiento a las entidades contratantes.
- Hacer propuestas al Poder Ejecutivo de enmiendas al marco legislativo y a las reglamentaciones.
- Dictar normas técnicas y recomendaciones sobre los procesos; además normas de productos y servicios coordinando con organismos de normalización y certificación y con el Instituto Nacional de Calidad.

30 Decreto-Ley No 14.500, de 8 de marzo de 1976.

- Monitorear el sistema de contrataciones públicas, que realiza mediante evaluaciones al cumplimiento del marco legal, de desempeño y monitoreo, mediante el uso de tecnologías de la información. Esto incluye el desarrollo y mantenimiento del sitio web de compras y contrataciones estatales y el Registro Único de Proveedores del Estado.
- Informar sobre las adquisiciones públicas en forma estadística y estratégica a otros organismos estatales y a la sociedad civil.
- Desarrollar instrumentos de gestión, instrumentos de aplicación y normas técnicas para implementar los procesos de las compras públicas.

Para realizar todas estas funciones, la ACCE cuenta con equipos multidisciplinarios integrados por economistas, contadores, abogados, escribanos, así como profesionales especialistas en gestión de proyectos, planificación y tecnología, altamente especializados en materia de contratación pública.

Las compras estatales se realizan a través del sitio web de compras públicas www.comprasestatales.gub.uy y es alimentado por el Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE) y otros sistemas de organismos que no usan el SICE, mediante interfaces informáticas. En el sistema se realizan los procesos de compras bajo los acuerdos de *Open Contracting*³¹. Los procesos de compras son electrónicos y en tiempo real, en el caso de la tienda virtual de Convenios Marco y el pregón. En el caso de otras modalidades, como la licitación (pública o privada) y compra directa, aún no están automatizados la adjudicación y resolución de adjudicación. La fase de gestión del contrato aún no se realiza de forma electrónica, al igual que sucede en Guatemala.

Un elemento interesante que implementa la ACCE en la formación y capacitación que imparte a funcionarios compradores es que, dentro de los contenidos, se incluye el diagnóstico de los problemas detectados en las adquisiciones que realiza la entidad, que son detectados a través de evaluaciones de desempeño de las contrataciones y el monitoreo del sistema.

En 2018, el promedio de participación de proveedores por concurso es de cinco y se considera bajo debido principalmente a la estructura de mercado del país ya que existen pocos proveedores potenciales en gran parte de los sectores.

III.3. Sistema de compras públicas de Colombia³²

Un problema importante del marco legal colombiano para compras públicas es la alta dispersión normativa y sus constantes modificaciones, ya sea directas o por medio de otros cuerpos normativos, como la Ley Antitrámites, Ley Anticorrupción y Ley Antisoborno. Esto genera dificultad en su aplicación por parte de las entidades contratantes.

Con el fin de mitigar el riesgo de inseguridad jurídica originado por la dispersión normativa, la agencia de contrataciones Colombia Compra Eficiente (CCE) creó SÍNTESIS, un instrumento electrónico para consultar la normativa aplicable de forma ágil. Contiene leyes, decretos, decisiones jurisprudenciales de las altas cortes y los tribunales de arbitramento, así como las síntesis documentales en donde se consolidan los diferentes niveles normativos sobre un tema que estén cargadas dentro de la herramienta.

31 Open Contracting Partnership es un sistema que recaba buenas practicas para la publicidad y participación de información de la contratación pública. Los países que suscriben este acuerdo se comprometen a implementar las prácticas. Guatemala ha suscrito el estándar de Open Contracting.

32 El análisis de Colombia está basado en el Informe “Evaluación del Sistema de Compras Públicas de Colombia. Metodología MAPS versión 2017” realizado por Colombia Compra Eficiente, en el año 2018, basado en la metodología MAPS.

El marco legal colombiano establece la licitación pública como regla general de contratación para inducir al sistema a realizar procesos competitivos. También establece algunas modalidades por monto y excepciones. Las modalidades que establece el marco legal van desde la licitación pública, así como otras modalidades de contratación más ágiles dependiendo de la cuantía u objeto a contratar, tales como la selección abreviada, subasta inversa, concurso de méritos, mínima cuantía, contratos de colaboración y convenios de asociación con entidades no lucrativas. Al mismo tiempo, el marco legal también contempla procesos de contratación no competitivos de manera excepcional como la contratación directa, con sus causales claramente indicadas.

Un elemento característico del sistema nacional de compras públicas colombiano es que el marco legal concede causal de contratación directa, sin competencia, a la celebración de contratos inter-administrativos, que genera incremento en el uso de convenios entre entidades para la provisión de bienes o servicios con altos precios y baja calidad, lo que desincentiva la competencia.

El marco legal establece que los criterios de evaluación y adjudicación deben ser objetivos, con reglas claras, precisas e imparciales y que se deben establecer en cada documento de contratación. También se requiere que en el proceso de evaluación se verifiquen atributos relacionados con el precio y aquellos no relacionados, así como consideraciones del costo de ciclo de vida y características medioambientales y sociales, dando prevalencia al mayor valor por dinero dentro de los requerimientos del marco legal.

Como se estableció antes, existe la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE). Es un ente rector del SNCP colombiano, autónomo e independiente, de orden nacional, pero no una autoridad de control ni de auditoría. Sus principales funciones son: (i) asegurar el buen desempeño del sistema de compras en términos de un mejor valor por dinero; (ii) redactar propuestas de enmiendas legales, regulatorias y de política para el sistema de compras; (iii) emitir conceptos, manuales, guías y documentos y tipo, y circulares, que son de obligatorio cumplimiento; (iv) y asegurar la correcta implementación del marco legal en los procesos de compras, de forma electrónica, y la integración del sistema de compras con otros sistemas financieros y de gestión.

La CCE opera como ejecutor de compras en el caso de Convenios Marco y otros instrumentos de compra de agregación de demanda. Asimismo, se encarga de operar y administrar los Sistemas Electrónicos Para la Contratación Pública (SECOP) y la Tienda Virtual del Estado en la que los proveedores adjudicados a través de convenios marco de precios pueden ofrecer bienes y servicios a entidades públicas.

Los participantes en un proceso de contratación colombiano solamente pueden impugnar las decisiones de la entidad contratante en sede judicial, ya que no existe una entidad encargada de tramitar las impugnaciones presentadas por los partícipes durante un proceso de contratación, independiente de la entidad compradora u organismo de contratación y con facultades para realizar una revisión administrativa y ordenar suspender la adjudicación. Este problema sucede de igual forma en Guatemala.

Al igual que en Guatemala, la impugnación judicial es inefectiva debido a los amplios plazos para que las autoridades judiciales profieran una decisión. La ley de compras establece que el acto de adjudicación es irrevocable y solo cabe la posibilidad de revocatoria en el plazo que va después de la adjudicación hasta la suscripción del contrato.

Una brecha importante en el marco legal es que no establece de forma clara cómo se debe realizar la apertura de ofertas: si debe hacerse o no en presencia de los proponentes, cuándo, de qué forma, qué información debe comunicarse en esta diligencia, o hasta qué momento las ofertas deben ser confidenciales. Según refiere la evaluación MAPS mas reciente, ha ocurrido que las entidades publican los concursos hasta el momento en que se publica la información del informe de evaluación y adjudicación.

El marco legal cuenta con documentos modelo que estandarizan las condiciones de un proceso de contratación, incluyendo modelos de pliegos de condiciones, proyectos tipo, modelos de documentos del proceso de contratación y modelos de contratos.

En lo que respecta a la integración de los sistemas de gestión, la evaluación MAPS refiere que las leyes de presupuesto y los procesos financieros no están completamente integrados con el sistema de compras públicas en Colombia. La principal deficiencia está en el desarrollo e interoperabilidad de los sistemas de información.

A pesar de que el marco legal colombiano requiere que las entidades tengan el certificado de disponibilidad presupuestaria al momento de la publicación de ofertas en el Sistema de Compras Públicas de Colombia (SECOP), este cumplimiento se realiza de forma manual, dado que el sistema de compras no está integrado al de presupuesto. Al igual que sucede en Guatemala, esto afecta la certeza de los procesos de adquisición y genera oportunidades para amañar los procesos.

Existe desconexión entre los sistemas de gestión y de compras, lo que genera retrasos en el proceso para publicar ofertas y brechas en el cumplimiento de estándares de aseguramiento de las disponibilidades presupuestarias y el pago oportuno de facturas. Este problema se agrava en las entidades a nivel descentralizado y territorial que utilizan otros sistemas de información financieros y de compras.

En Colombia se está iniciando con la contratación electrónica en el SECOP, que en su segunda versión ya cuenta con las capacidades de realizar todo el proceso de contratación en modalidad *e-procurement*, desde la publicación, ofertas, evaluación y adjudicación y suscripción de contrato hasta su liquidación, con el uso de formularios electrónicos. Sin embargo, la evaluación MAPS realizada refiere que este sistema aún no está implementado para todo el sector público y solamente representa el 3.5% de los procesos contractuales.

Es interesante que en Colombia sí se reconoce la contratación como una profesión y como una función específica en su servicio civil. Los puestos de adquisiciones se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas y se cuenta con un sistema de evaluación y capacitación. Sin embargo, debido a que las compras públicas no han tenido un enfoque estratégico, sino jurídico y procedimental, los equipos de adquisiciones están compuestos por abogados y pocos especialistas en planificación, logística, gerencia de compras, abastecimiento, gestión de proyectos, entre otras de mayor relevancia.

Una debilidad importante del sistema de compras colombiano es que no cuenta con un sistema de medición o evaluación de desempeño, que analice los resultados de los procesos de adquisiciones para apoyar los procesos de mejora de las compras públicas. Por ello hay poca información sobre cómo se desarrollan los procesos de compras, la calidad de los insumos comprados y si éstos aseguran criterios de valor por dinero para maximizar el beneficio del dinero de los contribuyentes. Al igual que sucede en Guatemala, no se genera información, de forma sistematizada, que permita retroalimentar las estrategias de mejora de las compras.

Un elemento que destaca es que hay muy pocas modificaciones de contratos. Durante el año 2016 las modificaciones al plazo contractual fueron de solo un 0.23% para el total de contratos en el año. Las modificaciones en el importe sucedieron en un 9.2% del total de contratos y el promedio de modificación fue de 19% del valor original del contrato para el mismo período.

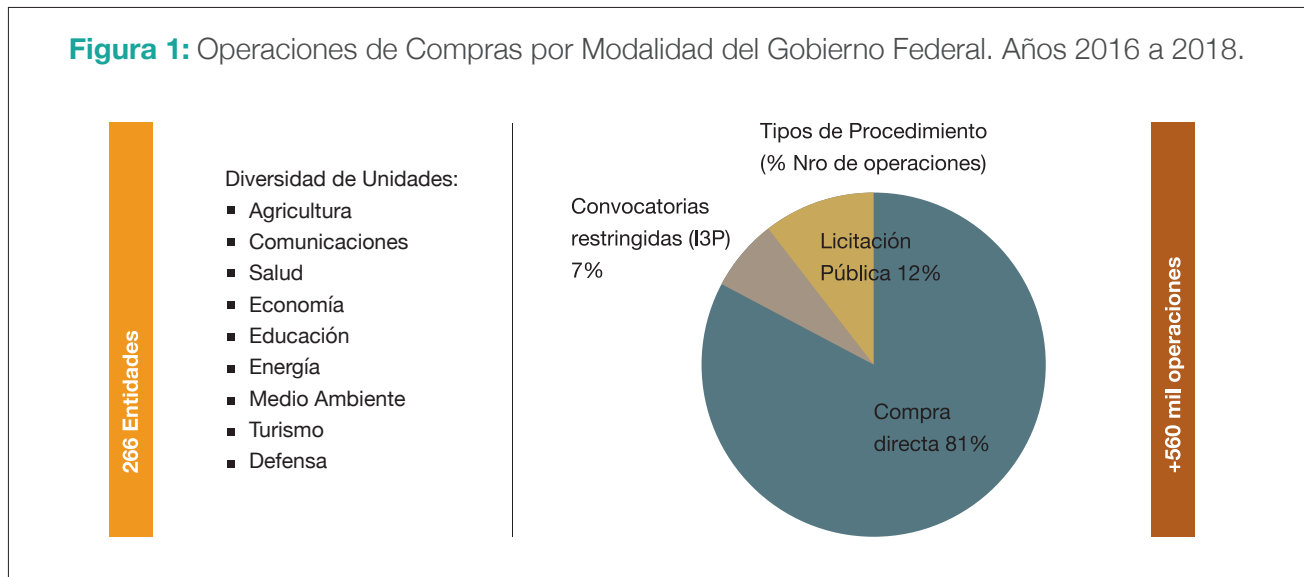
III.4. Sistema de compras públicas de México³³

En México, en el ámbito federal, existe gran cantidad de regímenes de contrataciones públicas:

- Régimen general para la Administración Pública Federal (APF) y la Procuraduría General de la República (PGR).
- Regímenes específicos para los poderes Legislativo y Judicial.
- Regímenes específicos para los órganos con autonomía constitucional.
- Regímenes específicos para las Empresas Productivas del Estado y los Centros Públicos de Investigación.
- 32 esquemas normativos para cada entidad federativa y diversas disposiciones a nivel municipal.

La evaluación MAPS más reciente se realizó exclusivamente para el régimen de las compras que realiza la Administración Pública Federal. Si bien es una organización política diferente a la de Guatemala, vale la pena conocer algunos elementos de diseño y operación de su sistema federal de compras públicas, con el objeto de relativizar el análisis del sistema de compras de Guatemala y comprender las bondades y defectos de sistema.

En primer lugar, la dinámica del comportamiento de las compras federales es muy similar a Guatemala (ver figura 1). Prevalece la Compra Directa como el principal proceso aplicado; la Licitación (proceso competitivo) es muy poco frecuente. Los elementos que se señalan dentro del análisis se enfocarán en identificar las causales de este comportamiento para posteriormente comparar con Guatemala.



Fuente: Evaluación MAPS México, pp.16 (SESNA, 2018).

Los instrumentos legales para el régimen federal establecen los métodos de contratación de los más competitivos a menos competitivos: (i) Licitación Pública, (ii) Invitación Restringida, a cuando menos tres personas; (iii) y Adjudicación Directa. No se establece el principio de competencia ni se le da prioridad a ningún proceso en particular. El marco legal establece las condiciones particulares para usar cada método, los tiempos y requisitos de participación, la obligatoriedad de difusión de oportunidades de contratación, así como los elementos para promover la libre participación, al igual que sucede en Guatemala.

33 El análisis de México está basado en el Informe "Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México. Metodología MAPS" realizado en el año 2018 por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, SESNA, la Secretaría de la Función Pública, SFP, y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI. Está basado en la metodología MAPS. Se hará referencia a este informe como la "evaluación MAPS" en su versión más reciente.

Un caso especial es que las contrataciones que se celebren entre entidades públicas no se rigen bajo el sistema de compras públicas, similar a lo que sucede en Colombia. Las empresas públicas o instituciones gubernamentales reciben un trato diferenciado con respecto al resto de los competidores ya que no se le aplica la evaluación de las capacidades, impactando considerablemente en la equidad de los procesos. A tal punto, un 40% de la obra pública federal se subcontrata por esta vía.

La normatividad de contrataciones prevé una instancia de inconformidad o de impugnación que funciona como un medio de solución de controversias en contra de los actos del procedimiento de contratación. Esta instancia en el gobierno federal depende jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y guarda independencia del organismo de contratación. Sus decisiones son exigibles y están sujetas a revisión por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Existe la contratación electrónica a través del sistema CompraNet, pero no cubre todo el ciclo de contratación. No es obligatorio cargar en ese sistema los procesos de licitación abreviada y adjudicación directa, ampliaciones o modificaciones a contratos, ni nada relacionado con su ejecución, lo que imposibilita el seguimiento y evaluación.

Las principales brechas en el marco legal son consistentes con las guatemaltecas: (i) no hay principio de competencia de procesos; (ii) no existen requerimientos de condiciones estándar de contratación ni documentos estándar o modelos de contratación; (iii) no hay referencias específicas de los criterios que deben prevalecer en la evaluación y adjudicación; (iv) establece que los métodos de selección se definen en las bases y pueden ser por puntos y porcentajes, costo-beneficio y de forma binaria.

Además, la amplia variedad de regímenes eleva el nivel de dificultad en la aplicación de los procesos. La evaluación MAPS más reciente refiere que, en función de la información disponible sobre contratación, es casi imposible asegurar que en los contratos se están cumpliendo las leyes y normatividad del país, ya que hay mucha inconsistencia en la interpretación del marco legislativo. Esto impacta directamente el precio de los bienes, servicios y obra pública que se adquiere, porque el contratista tiene incertidumbre sobre sus obligaciones y derechos durante todo el proceso ante la incertidumbre de qué normativa le aplica. Especial impacto se observa en la ejecución del contrato, donde hay mucha incertidumbre sobre condiciones de inspección, de aceptación del servicio o bien, de pago, entre otros.

En cuanto a la integración de los sistemas financieros y de gestión con el sistema de compras federales de México, la evaluación MAPS identifica los siguientes problemas: (i) no hay integración entre el sistema financiero y presupuestario con el sistema de compras, tanto en la fase de planificación como en la disponibilidad de espacios y fondos presupuestarios para la ejecución de procesos de compras; (ii) los planes anuales de compra se publican en el sistema electrónico de compras, pero pocas veces reflejan los requerimientos reales de las instituciones; (iii) no hay involucramiento de las áreas sustantivas o de línea en la planificación de las compras.

El marco legal y regulatorio asigna a la SFP la función rectora y regulatoria en materia de adquisiciones públicas. No es una agencia de compras centralizada a nivel nacional³⁴. Es una Secretaría de Estado que depende del Poder Ejecutivo. Sus funciones oficiales son: (i) proporcionar asesoramiento a las dependencias y entidades contratantes de la Administración Pública Federal; (ii) emitir estándares; (iii) atender inconformidades y llevar a cabo conciliaciones y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas; (iv) redactar y emitir las políticas en materia de contratación pública, lineamientos, manuales y procedimientos; (v) y monitorear la contratación pública en el ámbito de la Administración Pública Federal; y (vi) administrar un sistema de información de amplio acceso, para apoyar los procesos de contratación electrónica.

34 Según el diagnóstico MAPS en México no se realizan compras centralizadas, salvo algunas excepciones de convenios marco; tampoco hay compras a través de catálogos electrónicos, que podrían reemplazar parte importante de las tan criticadas compras directas.

A diferencia de otros países latinoamericanos, en México hay poco uso de la compra electrónica. Si bien existe el sistema CompraNet, las entidades lo usan básicamente como sistema informativo, para reportar principalmente las etapas de convocatoria y adjudicación de contratos; no se publica nada de planificación ni ejecución de contratos; y muchas entidades relevantes no lo utilizan, excepto cuando utilizan fondos del gobierno federal.

En México hay poca profesionalización de los funcionarios y de las unidades a cargo de las compras en las entidades contratantes. No hay carrera profesional, perfiles ni programas de capacitación y/o acreditación. En el sistema tampoco hay incentivos a la buena gestión ni evaluaciones de desempeño de las compras públicas y de los funcionarios y unidades a cargo que permitan identificar áreas de mejora.

III.5. Sistema de compras públicas de Perú³⁵

El marco legal y normativo peruano está integrado por la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), aprobada por decreto parlamentario y su Reglamento (RLCE). La normativa y demás disposiciones se encuentran debidamente supeditadas a la ley. A pesar del avance logrado por la reciente aprobación de la nueva LCE, aún existen regímenes especiales como las concesiones, empresas públicas, el Programa Nacional de Alimentación y las alianzas público-privadas, regulados en otros cuerpos legales. Esto es indicio de que aún persiste cierta dispersión normativa derivada de la necesidad de acortar tiempos de procesos que resultan de la LCE.

La normativa emitida por el Órgano Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) complementan la regulación relativa a las contrataciones públicas, detallando reglas específicas para determinados aspectos y procesos de planificación estratégica presupuestaria con la planificación de compras en períodos anuales. Además, dispone medidas obligatorias para asegurar la existencia de financiamiento previo a la convocatoria de los procesos de compras.

La LCE establece, sin ambigüedades, que las compras se deben realizar según el objeto o naturaleza del bien a adquirir, los procedimientos permisibles y las condiciones bajo las cuales se deben elegir y aplicar las distintas modalidades. Las principales modalidades son: licitación pública, concurso público, adjudicación directa pública³⁶, adjudicación directa selectiva y adjudicación de menor cuantía. Todos ellos se pueden considerar competitivos porque admiten la participación de cualquier proveedor interesado. En la práctica, el 98.9% del total de procesos de adquisición realizados fueron competitivos, por vía de la licitación.

En el sistema de compras peruano son débiles los vínculos entre plan de compras y planificación presupuestaria y estratégica. No se exige que los planes de compras se correspondan con la asignación de fondos en el momento de publicar concursos, sino hasta el momento de comprometerse los gastos en la adjudicación, de la misma forma que en Guatemala.

En cuanto al aseguramiento de fondos y pago oportuno, el marco legal establece que el certificado de disponibilidad presupuestaria es requisito para convocar al proceso de selección. Además, también existe el criterio legal de estipular un plazo máximo de 30 días hábiles para realizar el pago una vez recibido a conformidad el producto de la compra. En la práctica, ambos criterios se cumplen. El diagnóstico MAPS señala que ningún proceso de compra sin su Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) ya que es una validación entre sistemas, y los días para pago alcanzan un promedio de 31 días.

35 El análisis de Perú está basado en el Informe “Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas de Perú. (Con base en la Metodología de la OECD)” realizado en el año 2016 por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este informe está basado en la metodología MAPS.

36 En la LCE se establece que la Compra Directa es competitiva, abierta a que cualquier proveedor presente ofertas, con plazos menores que la Licitación. La adjudicación directa selectiva consiste en precalificar proveedores que puedan participar.

Una brecha importante en el sistema de contrataciones peruano es que la información sobre la gestión de contratos es muy limitada, esporádica y se publica con demoras considerables, como sucede en Guatemala. Tampoco existe un sistema de monitoreo y evaluación del gasto ni de desempeño de contratos, serio y formalizado a través de la normativa, de contratos, que permita retroalimentar los procesos de mejora del sistema de compras públicas.

El Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector de las contrataciones públicas y su principal función es normativa, regulatoria y de política en la materia. El OSCE, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, es el ente rector de las contrataciones en materia de implementación, efectividad, eficiencia, supervisión y operación de los sistemas electrónicos de compras públicas. Sin embargo, la jerarquía del ente es baja, su financiamiento inadecuado y tiene poca independencia para cumplir sus obligaciones.

III.6. Sistema de compras públicas de Noruega³⁷.

El caso de Noruega es muy distinto al de los otros países utilizados en este análisis comparativo y se utiliza en tanto la evaluación MAPS coloca a Noruega como uno de los países con los mejores resultados a nivel mundial. En ese sentido, se describen algunas de las buenas prácticas con el objetivo de relativizar la comparación con Guatemala, pero reconociendo que el ordenamiento jurídico, político, institucional, económico y social de Noruega son clave para el desempeño de su sistema nacional y su análisis supera el alcance de este informe.

El marco legal noruego reúne varias leyes y regulaciones sobre compras públicas: una ley general de compras (*Public Procurement Act*), regulación específica para empresas estatales (*Utilities Regulation*), para concesiones (*Regulation on Concessions Procurement*) y ley específica para compras del sector defensa y seguridad (*Defense and Security Regulation*). Este marco legal abarca bienes, servicios y trabajos.

Según la evaluación MAPS más reciente los métodos de adquisición establecidos en el marco legal están completamente actualizados con los permitidos por la regulación de la Unión Europea (UE) y consisten en procedimientos competitivos y procedimientos menos competitivos. El nivel de desarrollo de los documentos estándar, manuales guías e instructivos es de los más altos en el mundo, además que el sistema electrónico de compras del país ofrece a proveedores y entidades contratantes acceso a los documentos estándar para todas las fases del proceso.

El alto nivel de publicidad de todos los documentos estándar y específicos de contratación eleva el nivel de certeza de las adquisiciones, principalmente de los proveedores, pues le permite saber exactamente, antes de presentar una oferta, quién lo evalúa, cómo lo evalúa, qué criterios de selección se le van a aplicar, cuáles son los requisitos exactos que debe cumplir. De esta cuenta, el proveedor cuando presenta una oferta sabe con máximo nivel de detalle el potencial puntaje que se le dará.

Los tiempos de publicación de ofertas está en consonancia con lo requerido por la regulación de la UE que establece un mínimo de 30 días para presentar ofertas. Asegurar un alto nivel de competencia o participación de oferentes es responsabilidad de la autoridad contratante y forma parte de los criterios de auditoría que realizar el órgano contralor del estado noruego a los procesos de compras. De tal cuenta, las entidades contratantes están en constante comunicación con los proveedores y está permitida la negociación previa a la adjudicación. El objetivo de la entidad contratante es asegurar que haya elevada participación en cada concurso.

³⁷ El análisis de Noruega está basado en el Informe "Assesment of Norway's Public Procurement System 2018. Testing the new methodology" realizado en el año 2016 por la Norwegian Agency for Public Management and eGovernment (Difi). Está basado en la metodología MAPS.

Como ya se dijo anteriormente, el marco legal detalla el contenido mínimo de los documentos de contratación para que se asegure que todos los procesos provean suficiente información a cualquier interesado. En línea con las normas europeas, el sistema de compras públicas noruego requiere que las especificaciones técnicas se formulen en términos explícitos y sin ambigüedad, detallando los criterios de desempeño, funcionales, de calidad, normas internacionales y requerimientos que debe cumplir ese bien, obra o servicio que se desea contratar.

Una vez definidos los criterios técnicos (especificaciones técnicas), el marco legal noruego requiere que las entidades contratantes definan criterios de evaluación relativos a: (i) precio, (ii) atributos distintos al precio, (iii) el Costo de Ciclo de Vida (LCC), y (iv) la ponderación relativa de cada uno los criterios que se deben evaluar y el proceso para realizar la evaluación.

La agencia de contrataciones públicas en Noruega, la Agencia de Gestión Pública y Gobierno Electrónico (Difi) ha desarrollado plantillas electrónicas para especificar requerimientos de calidad, técnicos, criterios de evaluación y adjudicación y cláusulas contractuales de desempeño y gestión. También han desarrollado cláusulas contractuales en materia de objetivos de política complementaria como derechos humanos, laborales, aprendices, límites a cadenas de valor, etc. También han desarrollado formularios y plantillas electrónicas para el cálculo correcto de LCC o evaluaciones de riesgo.

De la mano con los documentos estándar, se han desarrollado guías y manuales digitales que detallan paso a paso cada una de las fases de los procesos de contratación y de los modelos, formularios y plantillas estándar por utilizar.

El marco legal noruego permite el uso de *e-contracting* en todo el proceso de contratación. Todo el proceso de compra en Noruega es electrónico, incluidas las etapas de apertura de ofertas³⁸, evaluación de ofertas³⁹, adjudicación⁴⁰ y gestión del contrato. La normativa también regula las condiciones de la gestión del contrato: plazo, responsables, cierres y provee los límites dentro de los cuales se pueden realizar modificaciones a los contratos y bajo qué condiciones.

Existen varias instancias de reclamo de inconformidades o impugnaciones; la principal es el sistema de justicia en las cortes de primera instancia, atendiendo a la regulación que requiere la UE. También existe el Consejo Noruego de Reclamaciones de Compras Públicas (KOFA), un mecanismo voluntario de resolución de disputas, distinta a la entidad contratante, emite respuestas consultivas no vinculantes, salvo en muy pocas ocasiones en casos de faltas relativas a la adjudicación directa. Presentar reclamaciones a KOFA tiene costo, pero este no limita la posibilidad de hacer reclamos. La evaluación MAPS refiere que un alto número de disputas se resuelven a través del KOFA.

Otro elemento importante de destacar es la forma en la que se gestiona el sistema de pagos y tesorería. Debido al alto nivel de descentralización de la administración pública, se ha creado la Agencia Noruega de Gestión Financiera, que presta los servicios de administración de tesorería y contabilidad a las entidades que así lo deseen contratar, que consisten principalmente en administración de procesos de registro del gasto, facturación y pagos de entidades públicas. El marco regulatorio establece que todos los procesos que realiza esta agencia deben ser

38 El proveedor presenta ofertas completamente electrónicas. Se establece tiempo y hora para que el sistema apertura ofertas y levante acta que luego los funcionarios deben revisar, cotejar y dar debidas aprobaciones, que siguen procesos electrónicos.

39 Gracias al uso de normas específicas para definir criterios de evaluación de forma electrónica, el sistema realiza las evaluaciones y luego las juntas de calificación deben revisar, analizar y seleccionar. Aún se requiere de la participación de las juntas calificadoras pero el proceso es bastante automatizado.

40 Requiere las autorizaciones de las autoridades responsables.

electrónicos y estandarizados para garantizar la eficiencia y el pago oportuno de facturas a proveedores⁴¹. Para ello, la facturación electrónica y los sistemas de gestión (sistemas presupuestarios, de compras, plataformas de mercados electrónicos, entre otros) son obligatorios y deben ser completamente interoperables.

En Noruega, existen varias instituciones con rectoría legal que afecta los procedimientos institucionales en materia de compras públicas. Por una parte, está el Ministerio de Comercio, Industria y Pesca, que tiene a su cargo funciones regulatorias y de política pública sobre adquisiciones; Difi es la responsable de las regulaciones y políticas y mejorar la eficiencia en la administración pública. Además, por mandatos específicos de la UE se creó dentro de Difi una unidad central de adquisiciones (CBP), que se encarga de centralizar compras que cumplan con los siguientes criterios: (i) el bien o servicio se requiere en altos volúmenes; (ii) las necesidades de las diferentes entidades son similares; y (iii) las especificaciones pueden ser estandarizadas.

Sobre la capacidad institucional para implementar procesos de compras públicas, la evaluación MAPS más reciente refiere que el personal a cargo de las contrataciones es altamente entrenado en las materias de su competencia y en la operación de los sistemas. La formación y capacitación en materia de compras se ofrece ampliamente en el país en todos los niveles. Uno de los operadores de entrenamiento de oficiales de compras es la Asociación Noruega de Compras y Logística, que ofrece certificaciones a oficiales de compras públicas y privadas bajo estándares de la UE y que puedan operar en cualquier país miembro. Difi opera la Academia de Adquisiciones (*Procurement Academy*) en colaboración con las universidades, donde se ofrece la formación profesional en compras públicas y privadas hasta el nivel de doctorado. Todo ello a pesar de que en Noruega no existe la profesión de oficial de compras expresamente creada en la legislación del servicio civil.

En cuanto al desempeño del sistema, la evaluación MAPS más reciente refiere que los procedimientos de precalificación son ampliamente utilizados, especialmente para contrataciones complejas, para asegurar que solamente los más calificados puedan participar en los eventos. Los documentos estándar son claros e integrados y constantemente se realizan discusiones con especialistas y proveedores para analizar las necesidades y las oportunidades de mercado. Adicionalmente está contemplado dentro del marco legal que los contratos pueden contener cláusulas de incentivos por buen desempeño claramente definidos y desincentivos por deficiencias en el desempeño de los proveedores.

IV. Conclusiones y lecciones aprendidas

A partir de la identificación de hallazgos y revisión de otros sistemas de compras públicas, en esta sección se presentan la síntesis de los principales problemas que limitan la capacidad del sistema de adquisiciones guatemalteco logre sus objetivos. Esta sección fue organizada por categorías conceptuales que permiten su fácil lectura.

1. Debilidades detectadas en el marco legal y normativo:

- Alta dispersión normativa: Excesiva cantidad de instrumentos de múltiples niveles de jerarquía, que regulan la materia.
- Las modalidades (y sus condiciones de plazo) se definen en función a montos y no en función al objeto o naturaleza de la compra.
- Ambigüedad para definir las condiciones de aplicación del método de Compra Directa con Oferta Electrónica. No se aplica como método competitivo.

⁴¹ Para asegurar el pago oportuno de facturas, la agencia exige que las entidades contratantes deben enviar toda la información y documentación requerida por lo menos 30 días antes de que se deba ejecutar el pago para cumplir con el pago oportuno (Difi, 2017).

- Ambigüedad para determinar la prevalencia, aplicación, uso y auditoría de otros regímenes de contratación, específicamente en el caso de proyectos de cooperación.
- El sistema es ambiguo respecto de los criterios de evaluación y se pone mayor énfasis en el precio como factor de decisión.
- No exige la obligatoriedad de asegurar las disponibilidades presupuestarias específicas para la contratación desde el momento de la publicación.
- Las disposiciones sobre los criterios de evaluación de ofertas no aseguran el valor por dinero en las compras públicas.
- Los plazos establecidos para la recepción de ofertas son inoperantes, ambiguos y no promueven competencia justa.
- No existen disposiciones que permitan responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de órgano independiente del que se encarga de la contratación, que tenga la autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones y establecer el derecho a una revisión judicial.
- Existen vacíos normativos en cuanto a las funciones y responsabilidades de las fases de gestión y liquidación de contratos.
- En el marco normativo de apoyo, no existen documentos estándar de aplicación a todas las entidades públicas que aseguren niveles mínimos de calidad en los documentos de contratación de los procesos que realiza toda la Administración Pública. Esto puede incluir pliegos únicos o estándar de contratación para bienes y para obras, formatos estándar de bases o especificaciones técnicas, plantillas para elaborar propuestas, plantillas para evaluaciones y adjudicaciones para usar en una amplia gama de bienes, obras y servicios, incluyendo de consultoría.
- No existe una política pública en materia de gestión, que establezca los objetivos estratégicos de las compras públicas, de corto, mediano y largo plazo.

2. Capacidad institucional que afecta el sistema de compras:

- No se cumple con el pago oportuno de facturas debido a una diversidad de malas prácticas en el sistema de gestión financiera y presupuestaria del gasto público. Es necesaria una reforma profunda en la operatividad de los sistemas financieros y presupuestarios.
- El personal a cargo de los procesos de compra suele ser personal operativo o administrativo que no tiene conocimiento en las materias técnicas de las adquisiciones, ni competencias para realizar evaluaciones en función de criterios de valor por dinero. Suelen ser nombrados bajo criterios discrecionales y no en función al mérito.
- No existe la carrera profesional de comprador público ni de las respectivas especialidades. No se han implementado programas de acreditación de compradores ni certificaciones de formación y competencias técnicas relacionadas.

3. Gestión del sistema de información de las compras públicas:

- A pesar del desarrollo del sistema de Guatecompras, la información de los procesos es incompleta y hace falta vincular la fase de gestión y liquidación de contratos.
- La información se presenta en formatos que dificultan la consulta –PDF o archivos no modificables–, lo que hace muy difícil el seguimiento y monitoreo de los procesos de compras, generar información inteligente y de forma rutinaria que permita apoyar la toma de decisiones estratégicas, que mejoren la calidad y la eficiencia de los procesos de compras en las entidades públicas.
- Al no estar sistematizada la normativa en Guatecompras, existe dificultad en el uso y consulta de instrumentos normativos.

- Guatecompras aún no se ha integrado completamente con otros sistemas de gestión en la administración pública (SIGES, SICOIN, SNIP, SIPLAN). Es relevante también indicar que la vinculación con otros sistemas es válida solamente si la calidad de la información que contienen es alta y la información se mantiene actualizada.
- Esta desvinculación de los sistemas de gestión pública crea espacios de intervención de operadores y funcionarios que pueden utilizarlos para comportamientos oportunistas.

4. Desempeño del sistema de compras:

- Mala calidad de la planificación de las compras públicas. Los PAC son modificados constantemente y no están vinculados a la planificación estratégica presupuestaria de los resultados de desarrollo de la institución. Esta es una debilidad generalizada en la gestión del gasto público.
- La modalidad más utilizada es la compra directa, que no se aplica como método competitivo.
- La modalidad en donde más proporción de gasto se ejecuta es la Licitación Pública, realizada por las entidades de la Administración Central.
- Las bases y especificaciones técnicas de los productos, bienes o servicios que se desean adquirir tienen calidad muy deficiente.
- No se aplican técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por dinero sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de contratación.
- No se cumplen los plazos establecidos en la LCE, como el pago oportuno y los plazos de publicación.
- Altas demoras en la ejecución de los procesos se producen como consecuencia de las múltiples deficiencias del marco normativo y de la dispersión normativa.
- Debido a la mala calidad de las especificaciones técnicas en las bases de contratación, la gestión de contratos es muy deficiente, casi inexistente. Esto se hace muy evidente especialmente en categorías de obras, pero aplica para todo tipo de contratación.
- Persiste una baja participación de proveedores.
- Prevalece una percepción negativa de hacer negocios con el Estado, por el riesgo moral y la falta de certeza.
- Asimetrías de información.

5. Mecanismos de apelaciones son inefectivos:

- Los mecanismos de apelación (inconformidades, reposición y revocatoria) se realizan ante la misma entidad contratante, por lo que éstas tienen poco efecto correctivo sobre los procesos.
- No hay órganos independientes de apelaciones.
- El sistema de justicia es ineficaz e inefectivo y no tiene efectos reales para limitar el potencial de corrupción en el SNCP.

6. Lecciones aprendidas del entorno internacional

A partir del análisis de sistemas de compras públicas de otros países, se proponen a continuación las buenas prácticas que podrían funcionar en la mejora del sistema de compras de Guatemala.

La primera lección se puede derivar del efecto que tiene la claridad normativa en el desempeño de las compras públicas en un país. Las siguientes son características en común del marco normativo de Chile, Uruguay, Noruega y Perú:

- Se establece la competencia como principio operativo de los procesos.
- Las modalidades de contratación se establecen en función al objeto o naturaleza de la compra.

- Hay regímenes distintos para grandes categorías de bienes.
- Se establecen explícitamente las condiciones, requisitos, formas de uso y restricciones para a la aplicación de procesos no competitivos.
- Se establecen en detalle los criterios técnicos, apegados a estándares objetivos de calidad, según las categorías de bienes, servicios y obras que se desean contratar.
- Se requiere que las evaluaciones de ofertas se realicen en función a criterios distintos al precio.
- Están formalmente establecidos los documentos estándar de contratación en los que se incorporan estándares objetivos de calidad técnica y buenas prácticas internacionales.
- Existe un esquema de instrumentos de apoyo (manuales, procedimientos, metodologías) que orienta a las entidades contratantes en elaboración de investigación de mercados, análisis de necesidades, control y gestión de abastecimientos, planificación de las compras, elaboración de especificaciones técnicas, elección de modalidades de contratación, evaluaciones de ofertas con base en criterios de valor por dinero.

También se observa que algunos países tienen sistemas de información mucho más desarrollados e integrados. Las siguientes son lecciones aprendidas de Chile y Uruguay que podrían ser de utilidad para mejorar el desempeño del sistema de Guatemala:

- Se cuenta con información completa –y de fácil acceso– en todas las fases del proceso de compras. Desde la planificación, la publicación, la selección y adjudicación, la contratación, la gestión del contrato y la liquidación o terminación.
- Alto nivel de automatización del proceso de compra o alto grado de avance de la contratación electrónica (*e-procurement*), en el que se reduce el espacio para aplicar interpretaciones subjetivas de la normativa.

Debido a la alta vinculación que tienen las compras públicas con otros sistemas de gestión, se observa que el desarrollo de esos otros sistemas también promueve el desarrollo del sistema de compras públicas, tal es el caso de Chile, Noruega y Uruguay:

- Se observa un mayor nivel de desempeño del sistema de compras cuando existen sistemas desarrollados de evaluación y monitoreo del gasto público, que se realizan de forma constante y consistente, y de los que se derivan mejoras que son asimiladas en los procesos de ejecución.
- Realizar evaluaciones de desempeño de la gestión y tener sistemas de auditorías y control interno fuertemente vinculados a las mejoras de la gestión favorece la obtención de mejores puntajes nacionales para los sistemas de compras públicas.
- Buenos sistemas de planificación estratégica, en los que hay métodos técnicos para el desarrollo y aprobación de proyectos de inversión pública, generan mejores herramientas para gestionar los proyectos, incluidos los procesos de adquisición.

El rol de la institución normativa y reguladora tiene un alto impacto en el desarrollo del sistema de Chile, Noruega y Uruguay. A continuación, se presentan las características de la institución rectora de las compras públicas de esos países que podría tener un impacto positivo en Guatemala:

- Tiene el más alto nivel de jerarquía institucional, gozan de autonomía e independencia. Dependen directamente de la presidencia o de un alto jefe de gobierno.
- Operan como unidades centralizadas de adquisiciones para casos de agregación de demanda.
- Cuentan con personal de altamente especializado en contratación pública, gestión de proyectos, planificación, gestión de inventarios y abastecimientos, economía, leyes, entre otros.

- Realizan programas de formación y acreditamiento de funcionarios públicos a cargo de implementar adquisiciones.
- Actúan, a partir de un tribunal de contrataciones, como un tercer criterio objetivo y consultivo en materia de resolución de impugnaciones.

V. Recomendaciones

Las siguientes son recomendaciones para mejorar el Sistema Nacional de Compras Públicas en Guatemala:

1. Establecer nuevas modalidades de contratación en función al objeto y naturaleza de la compra. Eliminar el uso de modalidades en función a montos o importes de contratación.
2. Establecer el principio de competencia como el criterio mas importante para la aplicación de los procesos de contrataciones.
3. Implementar el uso de estándares internacionales y protocolos de medición en la definición de los atributos de calidad de los productos, bienes, servicios y obras a contratar y metodologías para su aplicación.
4. En el marco legal se debe establecer el método de evaluación a partir de criterios de valor por dinero y no solamente en función al precio.
5. Formalizar en el marco legal la obligatoriedad de contar con certificado de disponibilidad presupuestaria desde la publicación de los concursos para asegurar las disponibilidades presupuestarias.
6. Desarrollar normativamente la obligación de uso, diseño y aplicación de documentos estándar, para toda la Administración Pública, que debe incluir por lo menos: pliegos estándar de contratación para bienes, servicios y obras; formatos estándar de bases o especificaciones técnicas; plantillas para elaborar propuestas para proveedores de bienes, obras y servicios; plantillas para evaluaciones que incorporen el criterio de valor por dinero; contratos tipo o condiciones generales de los contratos y modelos estándar de contrato para distintas categorías de bienes, obras y servicios.
7. Desarrollo e implementación normativa de instrumentos técnicos que promuevan la eficacia y economía de las adquisiciones. Los más relevantes son metodologías para investigaciones de mercado y análisis de necesidades; metodologías para determinar la demanda; metodologías aplicar técnicas de valor por dinero en la evaluación de las ofertas; metodologías para evaluar ofertas; manuales de procesos de adquisición que contemplen el uso adecuado de las modalidades; entre otros. Esto requerirá la participación de expertos para diseñar los instrumentos adecuados para el país. Asegurar la legalidad de la implementación de los instrumentos técnicos es clave para facilitar su asimilación.
8. Incorporar en el marco legal y normativo el uso de incentivos por buen desempeño del proveedor y sanciones a la entidad contratante por incumplimiento de pago oportuno.
9. Elaborar estrategia de desarrollo del sistema Guatecompras hacia un sistema que cumpla con las siguientes características:
 - a. Totalmente transaccional (*e-procurement*).
 - b. Acceso fácil y ágil a toda la información de los procesos.
 - c. Que incluya la información de todo el proceso de adquisición, desde la planificación, elaboración de bases, publicación, evaluación, selección, contratación, gestión contractual y cierre.
 - d. Interoperabilidad o integración con los demás sistemas de gestión financiera pública, especialmente con SIGES y SICOIN, de forma que se actualice en tiempo real con las gestiones de avance de la ejecución, modificaciones contractuales, factuación, pago y liquidación de contratos.
 - e. La interoperabilidad también se debe dar a nivel de procesamiento de los documentos estándar en formato electrónico para generar automáticamente los eventos financieros asociados como devengos y asientos contables. Esto ayudaría también a mejorar el pago oportuno de los contratos.
 - f. Información en formato de datos abiertos.

10. Crear la función de comprador público que incluya competencias, especialidades y carrera profesional.
11. Implementar programas de acreditación y certificación de compradores públicos, basado en estándares internacionales para fortalecer las competencias técnicas del personal de adquisiciones.
12. Crear e implementar auditorías y sistemas de control especializado en el desempeño de las adquisiciones. Diseñar procesos de auditorías internas con enfoque específico en adquisiciones, bajo criterios estándar con resultados vinculantes a los procesos de adquisición y plazos definidos para su asimilación.
13. Además, fortalecer la evaluación de las adquisiciones con auditorías externas de desempeño de los procesos de adquisiciones y vinculación de resultados.
14. Diseñar un sistema de apelaciones e impugnaciones a los procesos de adquisición en el que intervenga un órgano independiente de apelaciones, con resoluciones vinculantes a los procesos.
15. Fortalecer a la DGAE con la dotación de personal y recursos necesarios consistentes con sus responsabilidades, especialidades y con la apremiante necesidad de desarrollar metodologías, documentos y capacidades institucionales que eleven la calidad de los procesos de contratación.
16. Fortalecer la capacidad técnica de la DGAE para mejorar el SNCP a partir de la implementación de análisis y gestión de riesgos en las contrataciones en toda la administración pública.
17. Crear un sistema de indicadores de desempeño de los procesos de adquisición y el cumplimiento de las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias en los procedimientos de contratación. Este sistema debería contribuir a la toma de decisiones estratégicas de desarrollo del SNCP.

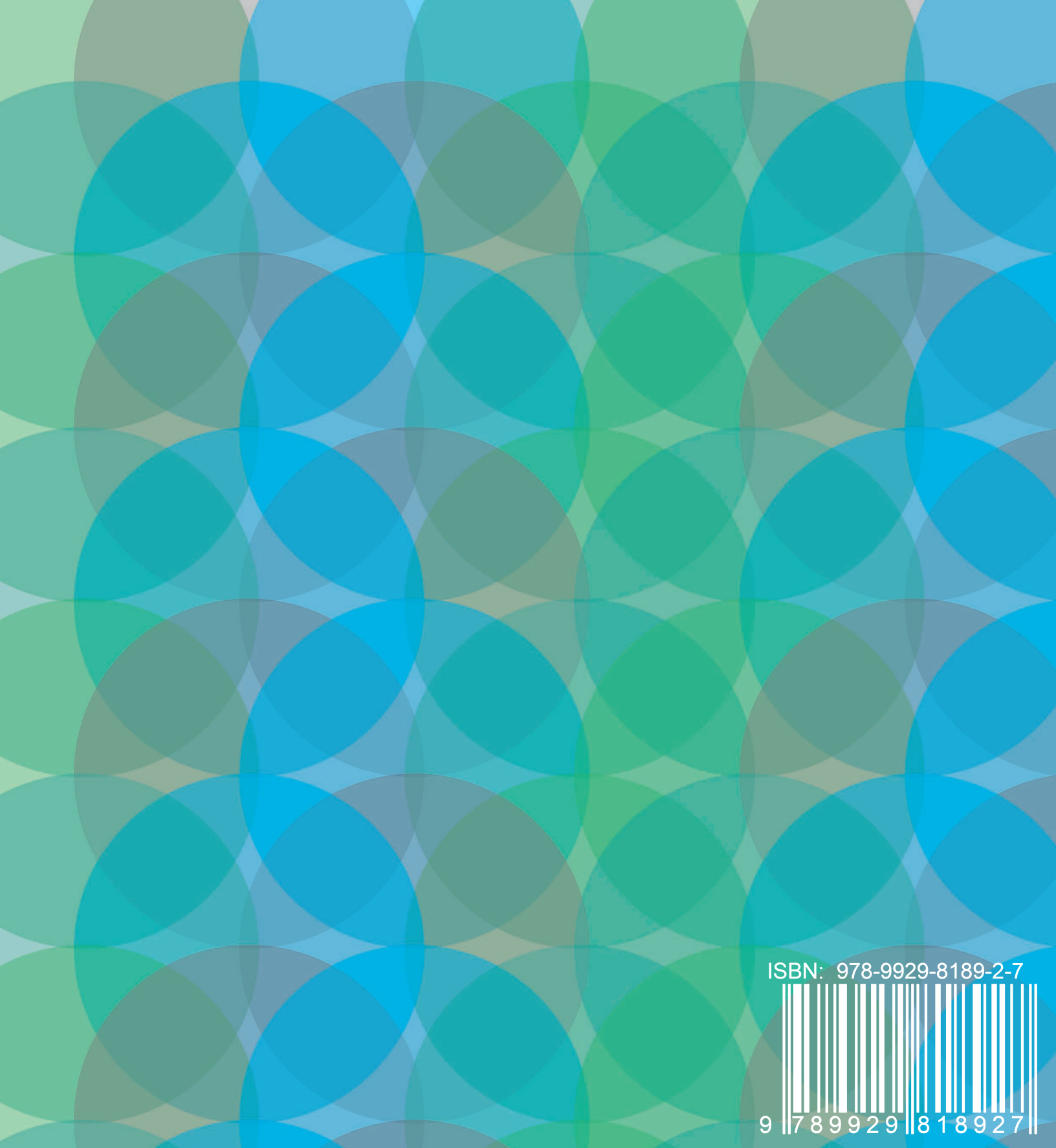


Índice de Referencias

- Agencia de Compras y Contrataciones del Estado de Uruguay. (2019). *Autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Uruguay*. Metodología OECD/DAC (MAPS). Montevideo: ACCE, BID.
- BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos*. Izquierdo, Alejandro; Pessino, Carola; Vuletin, Guillermo.
- CIEN (2015). *Evaluación de la Calidad del Gasto Público*. Guatemala: CIEN.
- ChileCompra. (2017). *Criterios de Evaluación*. Santiago de Chile: Dirección ChileCompra.
- DGAE. (2019). Informe Final Diagnóstico del SNCP Guatemala y Plan de Acción. Guatemala.
- Comisión Europea. (2019). *Asistencia Técnica para la revisión final de la Autoevaluación al Sistema de Adquisiciones Públicas según Metodología MAPS*. Guatemala: ASIES, Comisión Europea, GOPA.
- CoST (2019). *Octavo Informe CoST Guatemala. Promoviendo la calidad de la obra pública en Guatemala*. Guatemala: CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura.
- CoST (2021). *Noveno Informe de Aseguramiento en Infraestructura Pública*. Guatemala: CoST Iniciativa de Transparencia en Infraestructura.
- Colombia Compra Eficiente. (2018). *Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Colombia*. Metodología MAPS versión 2017. Colombia.
- Difi. (2017). *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology*. Oslo: OECD, GIZ.
- Flores, I.
 (2015). *Evaluación de la Capacidad Institucional del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda*. Guatemala: BID.
 (2016). *Cuellos de Botella Asociados a la Ejecución de Operaciones de Crédito Público. Cartera BID en Guatemala*. Guatemala: BID.
 (2017). *Evaluación Capacidad Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social*. Guatemala: BID.
 (2021). *El Factoraje en las Compras Públicas*. Guatemala: Instituto Republicano Internacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Perú (Con base en la metodología de la OECD)*. Lima, Perú.
- Ministerio de Finanzas Públicas (2020). Separata GpR Proyecto de Presupuesto 2021. (2020). *Metodología de Gestión Por Resultados*. Recuperado el Febrero de 2021, de [www.minfin.gob.gt: https://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=9](http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=9)
- Mapsinitiative (2018). *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública – MAPS*. Obtenido de www.mapsinitiative.org
- OECD. (2018). *Metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública*. MAPS. 2017. OECD.

- SEGEPLAN. (2020). *Informe Anual y Tercer Informe Cuatrimestral. Evaluación y Análisis sobre la Ejecución y Resultados del Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2019*. Guatemala: SEGEPLAN.
- SESNA. (2018). *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas e México. Metodología MAPS. Informe Final*. Distrito Federal: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de Función Pública y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI.
- Transparency International. (2020). *Transparency International. The Global Coalition Against Corruption*. Recuperado el enero de 2021, de Transparency International. The Global Coalition Against Corruption.: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
- Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial [UE, BID, BM] (2018). *Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas*. PEFA. Guatemala.





ISBN: 978-9929-8189-2-7



9 789929 818927

