

Boletín Compras Responsables

Compras públicas como función estratégica

Sylvia Elena Aguilar,
CEGESTI

Los fondos públicos son invertidos mediante procesos de compra¹ en bienes, servicios y obras públicas. Las compras públicas constituyen el mercado más grande del mundo, valorado en miles de millones de dólares; el impacto de la actividad compradora de los gobiernos puede superar el 15% del PIB².

Aunado a garantizar el buen uso de los recursos para obtener los bienes y servicios necesarios, así como para la ejecución de obras, por medio de las compras públicas es posible lograr otros objetivos tales como:

- Lograr ahorros en tiempo de austeridad. Por medio de mecanismos de compra tales como convenios marco, subastas inversas, entre otros, algunos países han registrado ahorros significativos, gracias a la consolidación de compras, eliminación de burocracia y aumento de productividad.
- Fomentar la innovación. Existen experiencias de países que impulsan e incentivan la participación de las empresas en las licitaciones de compra pública innovadora como instrumento para potenciar el desarrollo de los mercados Innovadores (por ejemplo, mediante la compra pre-comercial o mediante la compra a la solución de un problema –en lugar de un producto específico-).
- Fomentar el mercado de productos/servicios con mejor desempeño ambiental, al incorporar la variable ambiental como uno de los criterios de compra (o como criterio para evaluación de ofertas).
- Fomentar el trabajo decente, al ser ejemplo de los requisitos que en esa materia exija a sus proveedores.

- Apoyar a grupos vulnerables mediante cláusulas que fomenten su contratación como empleados en contratos públicos.
- Apoyar a las PYMEs (importantes tanto por su contribución al PIB como por su significativo aporte al empleo)
- Apoyar a negocios inclusivos mediante programas de compra directa de productos/servicios a grupos vulnerables.
- Entre otros que se definan para lograr el mejor valor por el dinero invertido.

Debido precisamente a la gran cantidad de objetivos que pueden apoyar las compras públicas, es importante que los países definan una estrategia clara de cómo se abordarán y así evitar una “sobre carga” de funciones que a la larga pueda ocasionar que no se logre ninguno.... lograr que una compra sea al mismo tiempo verde, social, innovadora, inclusiva y barata no suena sencillo.

Considerando la cantidad significativa de recursos que se destinan a las compras públicas, y su importancia estratégica, en el 2008 los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD³) se comprometieron a promover la buena gobernanza en el ciclo integral de compras públicas, para lo cual se generaron una serie de principios⁴:

Transparencia

Principio 1. Proporcionar un adecuado grado de transparencia en todo el ciclo de adquisiciones con el fin de promover un trato justo y equitativo para los proveedores potenciales.

¹ Para efectos de simplificación, se utilizan como sinónimos los términos “compras”, “contrataciones” y “adquisiciones”.

² BID (2007)

³ <http://www.oecd.org/>

⁴ OECD (2009)

Principio 2. Maximizar la transparencia en los concursos y tomar medidas preventivas para mejorar la integridad, en especial para las excepciones a dicha competencia.

Buena gestión

Principio 3. Asegúrese de que los fondos públicos se utilizan en la contratación pública de acuerdo con los fines previstos.

Principio 4. Asegúrese de que los funcionarios de adquisiciones cumplan con los altos estándares profesionales de los conocimientos, las habilidades y la integridad.

Prevención de Conducta Indebida, Cumplimiento y Monitoreo

Principio 5. Implementar mecanismos para prevenir riesgos a la integridad en la contratación pública.

Principio 6. Fomentar una estrecha cooperación entre el gobierno y el sector privado para mantener un alto nivel de integridad, en particular en la gestión de contratos.

Principio 7. Proporcionar mecanismos específicos para controlar la contratación pública, así como para detectar conductas inadecuadas y aplicar sanciones en consecuencia.

Rendición de cuentas y control

Principio 8. Establecer una clara cadena de responsabilidad, junto con los mecanismos de control eficaces.

Principio 9. Manejar las quejas de los proveedores potenciales de una manera justa y oportuna.

Principio 10. Potenciar a las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y el público en general para examinar la contratación pública.

Cabe rescatar que en su recomendación a los países de implementar estos principios, la OECD hace referencia al ciclo integral de la contratación pública, definido como la secuencia de actividades relacionadas, desde la evaluación de las necesidades, a la fase de adjudicación, hasta la administración de los contratos y el pago final.

En el 2012 se realizó una evaluación sobre el estado de dicha recomendación en los países miembros de la OECD⁵, y se encontró que la contratación pública todavía

está organizada como una labor administrativa y no como una función estratégica de gobierno en muchos países. El examen de los progresos logrados muestra que los países de la OCDE están retrasados en cinco áreas principalmente:

1. La falta de profesionalización sigue siendo el punto más débil en muchos países. “Contratación” no se reconoce como una profesión específica en un tercio de los países de la OCDE.

2. La contratación no se plantea como un ciclo de medidas para garantizar la eficiencia y la integridad, desde el diseño del proyecto a lo largo de su oferta hasta la gestión de contratos. Sólo la mitad de los países de la OCDE indicó que sus reformas de las adquisiciones se han ocupado de todo el ciclo de la contratación pública en los últimos tres años.

3. La vigilancia basada en el rendimiento de los sistemas de contratación es la excepción a la regla. Al informar sobre el progreso realizado muy pocos países indicaron que monitorean el desempeño de los sistemas de contratación y procesos basados en datos y referencias.

4. Riesgos y costos de oportunidad rara vez son evaluados utilizando las adquisiciones como una palanca política para apoyar los objetivos socio-económicos y ambientales. En la mitad de los países de la OCDE no existe una evaluación previa para verificar que la contratación pública es un instrumento eficaz para lograr estos objetivos.

5. El acceso a los mercados internacionales de contratación sigue siendo un reto importante. Incluso en un mercado integrado como la Unión Europea, menos del 4% del valor de los contratos en la Unión Europea se concede a las empresas de otro Estado miembro.

Importante considerar que las compras públicas no las ejecuta necesariamente el gobierno central y en cada país las reformas en los procesos de compra pública deberán contemplar cómo sus políticas de compra pueden permear a los diferentes entes que conforman el sector público, según sus grados de autonomía. Por ejemplo, en Costa Rica, en el año 2011 se adjudicaron alrededor de 3 billones de colones (lo cual representa el 14.5% del PIB) y de las 309 que reportaron sus compras al Sistema de

⁵ De la región, están Chile y México, <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

Información de la Actividad Contractual (SIAC)⁶ en el 2011, de 309 entidades que registraron sus compras, 6 de ellas concentran el 80% del monto de las compras: Instituto Costarricense de Electricidad, Consejo Nacional de Concesiones, Consejo Nacional de Vialidad, Caja Costarricense del Seguro Social, Superintendencia General de Telecomunicaciones, Refinadora Costarricense de Petróleo (el sector municipal en su totalidad, por citar un caso, corresponde al 2.32% de las compras)⁷.

También se debe considerar que los procesos de compra pública son muy variados: desde compra de productos de uso rutinario en la oficina (para los cuales tal vez sea relativamente sencilla su gestión), hasta la compra de servicios sofisticados o mecanismos tales como alianzas público-privadas, de modo que es evidente que el nivel de profesionalización del especialista en compras dependerá del tipo de operación, así como las reglas del proceso deben contemplar estas diferencias.

La OECD ha realizado revisiones de pares de los sistemas de compra pública de sus países y ha identificado 7 lecciones que facilitan pasar de un enfoque basado en cumplimiento de reglas a un sistema gerencia que persigue obtener un mejor valor por el dinero invertido⁸:

- La planificación pobre y la falta de monitoreo al desempeño en la administración de los contratos son retos comunes en los países. Es necesario identificar maneras de mitigar los riesgos, desde la identificación de necesidades, pasando por el proceso de compra y el pago final.
- Es necesario asegurar una posición estratégica a la función de compras que asegure una adecuada administración de los fondos públicos. Que no sea un área de soporte administrativo para apoyo a las áreas técnicas sino que cuente con el respaldo de ser una función estratégica.
- Es importante desarrollar sistemas de monitoreo para el desempeño del sistema de compras.
- Aprovechar el potencial de consolidar compras para obtener ganancias por eficiencia.
- Invertir en la profesionalización de los especialistas en compras.

- Mantener un estricto control del uso de excepciones a los procesos competitivos de compra (por ejemplo, por razones de emergencia extrema)
- Brindar suficiente flexibilidad en la política de compras para adaptarse a las diversas situaciones que puedan surgir, al tiempo que se asegura la transparencia.

Las compras públicas representan un mercado millonario y en el cual no son poco frecuentes los escándalos por corrupción. Invertir en su profesionalización, así como en darle las herramientas técnicas y jurídicas necesarias para promover su buena gobernanza, no debería cuestionarse como un gasto, sino precisamente en eso: una inversión para lograr obtener el mejor retorno por el dinero público que se destina a compras.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Sylvia. (2012) Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica. CEGESTI. Tomado desde http://www.cegesti.org/noticiasnew/articles.php?art_id=401&start=1
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2007). Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana. Tomado desde <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=970419>
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2011). Guía sobre compra pública innovadora. España. Tomado desde <http://goo.gl/ZqLSOE>
- OECD (n.d.). Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth. Tomado desde <http://www.oecd.org/gov/ethics/PublicProcurementRev9.pdf>
- OECD (2009). OECD principles for integrity in public procurement. Tomado desde <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- OECD (2012) Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement . Tomado desde <http://www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf>

⁶ Sistema de la Contraloría General de la República, alimentado por las entidades del sector público, disponible en

<http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=307:2:1177355953532910::NO>

⁷ Aguilar (2012)

⁸ OECD (n.d.)