
Transformación de los Sistemas de Contratación Pública

Lecciones y Desafíos

V Conferencia de las Américas en Compras Gubernamentales
Ciudad de México – Septiembre 2009

Hoja de Ruta

- La cultura de los sistemas y su formación
- La transformación de los 90's
- Los mayores problemas que enfrentan los sistemas
- Las reformas recientes
- Las lecciones que pueden derivarse
- Los desafíos pendientes

Las Preguntas Clave

- Están los sistemas integrados con los planes del Gobierno?
- Su desempeño ayuda o entorpece su ejecución?
 - Inconsistencia entre la velocidad necesaria de inversión y la duración del ciclo de compras.
 - Inconsistencias entre la política de gobierno y las disposiciones legales sobre contratación.
- Un fin en si mismos o un apoyo al desarrollo económico?
 - La tensión entre los ejecutores y los compradores
 - El aislamiento de las compras públicas del resto del gobierno

La Herencia Cultural

- Sistemas de control colonial
- El código napoleónico requiere que todo se regule en detalle. Es prescriptivo y enfocado en procesos
- El código de Westminster basado en reglas administrativas y en precedentes
- La contratación como vehículo de poder político y personal

La Herencia Cultural (Cont.)

- El objetivo inicial: control de los fondos coloniales
- Seguimiento de los controles contra el abuso de contratantes y contratistas (favoritismo, corrupción y fraude)
- **El impacto cultural:**
 - Regulación basada en control y solo subsidiariamente en economía y eficiencia
 - Excesiva concentración en controles y procedimientos, no en apoyar la misión del ejecutor

La Herencia Cultural (Cont.)

- El resultado:
 - Abundancia de legislación dirigida a eliminar discreción del funcionario
 - Predominancia del aspecto formal sobre el sustantivo (función administrativa)
 - Controles procedimentales (frecuentemente ex ante)
 - Uso excesivo de la jerarquía (aprobaciones a alto nivel)
 - Desaliento a la innovación
- El problema no es la gente, es el sistema

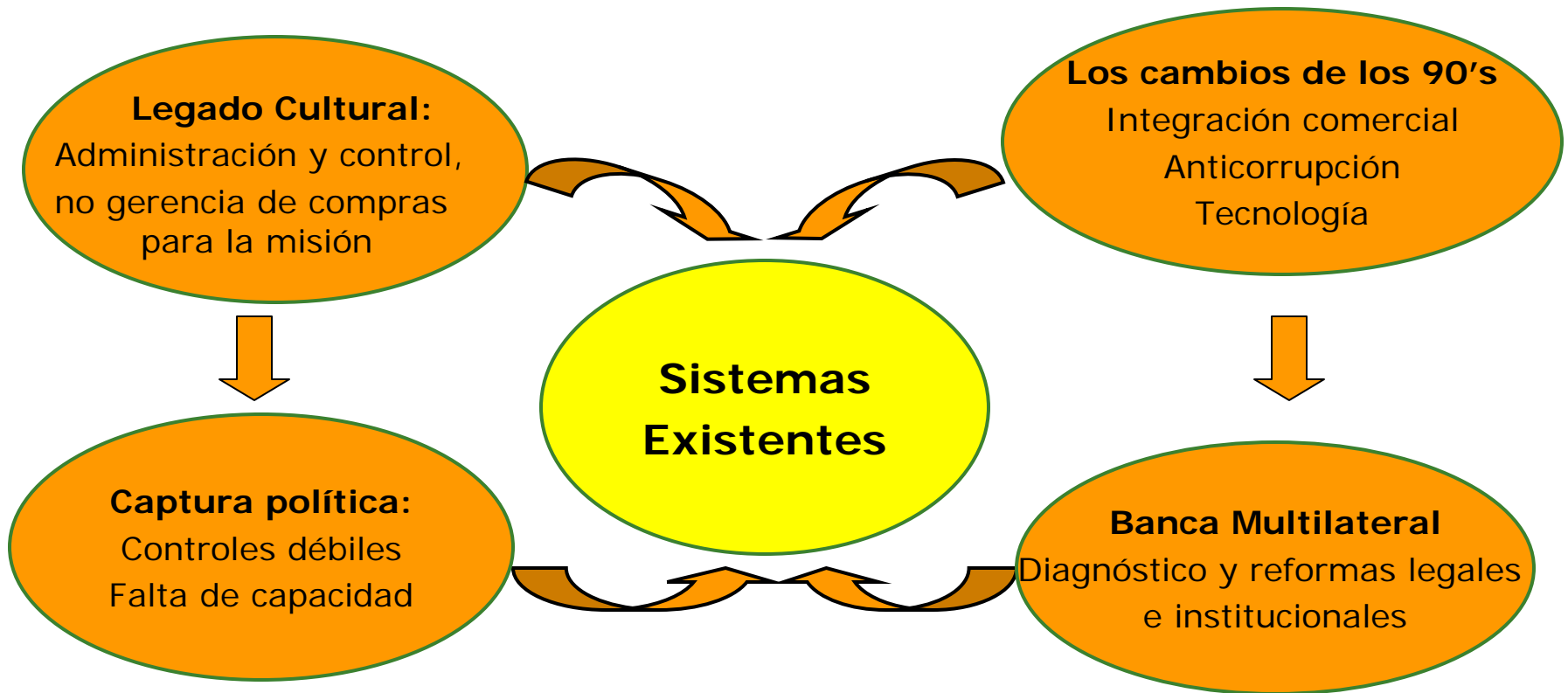
Una Función que se Transforma

- **La Contratación Pública: Una tarea administrativa que se transformó en una función estratégica del estado.**
- **Década de los 90**
 - Unión Europea,
 - Ronda de Uruguay, la OMC y el Acuerdo de Contratación Pública (APC)
 - Transparencia Internacional
 - Actividades de los Bancos sobre anti-corrupción
 - Aparición del e-GP
 - Trabajo de la OCDE/PEFA.
- Mas recientemente las crisis financieras globales

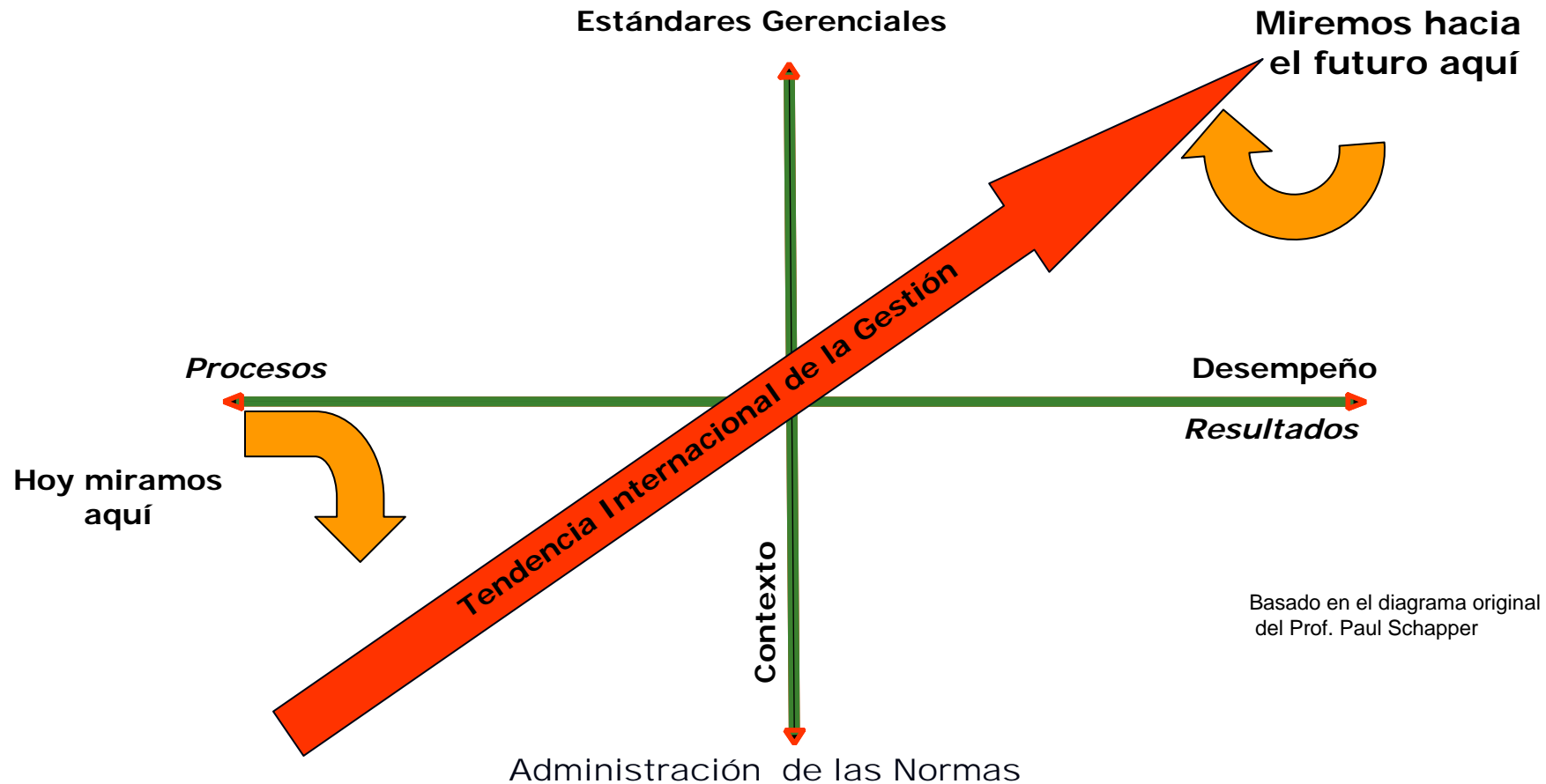
La Respuesta de los BMDs

- Incorporación de la Contratación Pública y la Administración Financiera como sectores de desarrollo en la agenda de trabajo y diálogo con los gobiernos.
- Creación de nuevos instrumentos de diagnóstico y análisis (CPAR – CFAA)
- Participación en trabajo analítico a nivel nacional e internacional (OCED)
- Apoyo técnico y financiero a las reformas

El Legado y los Motores del Cambio



Hacia Donde Va la Contratación Pública?



Progreso el América Latina

- Progreso notable en:
 - Reformas legales e institucionales (Chile, Colombia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana).
 - Implementación de sistemas electrónicos de información y compras (Chile, Brasil, México).

Pero

- Las conductas no han cambiado:
 - ❑ Aversión al riesgo (reglas, jerarquía, falta de discreción)
 - ❑ Controles enfocados en proceso y cumplimiento estricto – Se compra lo que se puede cuando se puede, no lo que se requiere cuando se necesita
 - ❑ contralorías, procuradurías, revisorías, tribunales, que coadministran ex-ante en muchos casos
 - ❑ Aislamiento de la misión del ejecutor (Silos - No en equipos integrados con el ejecutor)

Además hay un Problema General

- Falta de capacidad gerencial y técnica:
 - **Sistemas de selección y promoción no basados en méritos**
 - Captura política y conexiones
 - **Carencia de incentivos para innovar y mejorar la gestión**
 - Asimetría entre recompensas por buen desempeño y castigos por errores u omisiones. Osificación y “mediocracia”.
 - **Carencia de oportunidades de mejoramiento académico y profesional**
 - Escasez de programas regulares basados en necesidades de capacitación y actualización.
 - **Mas grave a nivel subnacional**

Por lo tanto

Los sistemas no se desempeñan como se espera:

- Con la rapidez y economía deseados
- Con máximo valor por dinero
- Con los niveles de competencia esperados
- Con la transparencia demandada por el público que paga
- Se administran las reglas pero no se gerencian las compras

Desafíos Prioritarios

Corto Plazo

Desafíos

Legales

- Uso de reglas en vez de incentivos para influir en el mercado
- Normativa no basada en evaluación analítica de impacto en la eficiencia y en el mercado sino en el control.
- Normativas múltiples (cada uno hace lo propio)- Creatividad para controlar
- Desequilibrio regulador

Impactos

- Desaliento a la competencia
- Complejidad y riesgo legal - Se añade pero no se “des-legisla”
- Fraccionamiento del mercado y costos del gobierno
- Rigidez para adaptarse al mercado

Desafíos Prioritarios

Corto Plazo (Cont.)

Desafíos

De Gerencia

- Coordinación entre agencias (industria y comercio, agregación)
- Gerencia de los sistemas (unidades centrales)
- Integración con presupuesto y tesorería

Impactos

- Regulación contradictoria
- Dificultad y costo para competir
- Desfinanciamiento, demoras y corrupción

Desafíos Prioritarios

Corto Plazo (Cont.)

Desafíos

De Informática

- Compras electrónicas
- Resolución de desacuerdos (pre y post contractuales)
- Información para trabajo analítico, gerencial y auditoría social

Impactos

- Sistemas múltiples
- Riesgo legal y costos asociados
- Costos y transparencia

Desafíos Prioritarios

Corto Plazo (Cont.)

Desafíos

De capacidad y control

- Descentralización sin capacidad
- Auditoría basada en cumplimiento y no en resultados y mitigación de riesgos
- Auditoría social aun débil

Impactos

- Mala gestión de compras e impacto en los mas pobres
- Costosa y no agrega valor
- Falta de rendición de cuentas y posible corrupción y abuso

Las Reformas Recientes

(Chile, Colombia, Panamá, Paraguay)

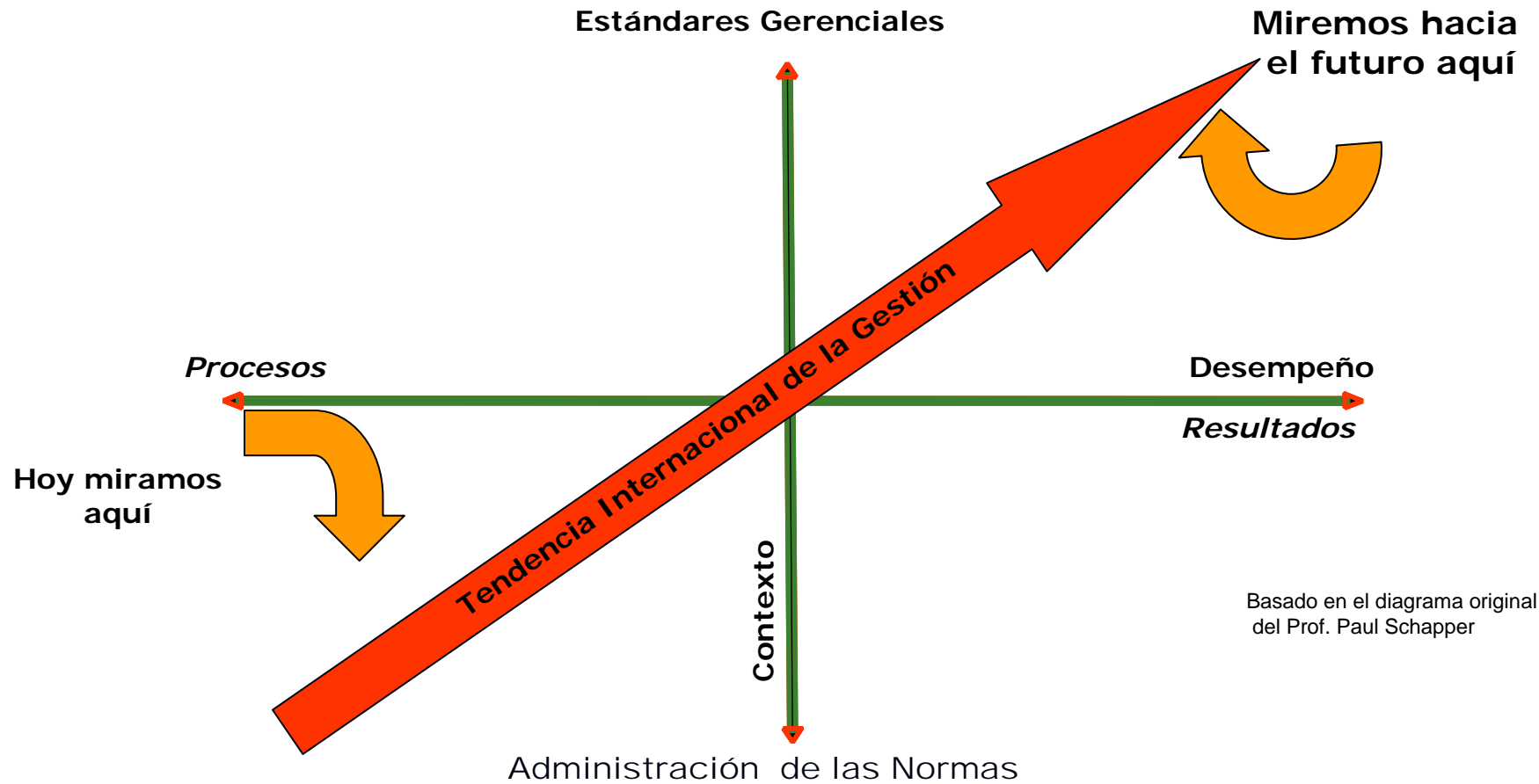
- Transformación más que ajustes técnicos. Optimizar los beneficios del estado y de los competidores - Chile, Panamá.
- Compromiso claro y público del mas alto gobierno y apoyo público- Chile , Colombia, Panamá
- Reformas en línea con los objetivos estratégicos del gobierno - Chile, Colombia, Paraguay
- Planeación detallada e integral (legal, institucional, capacidad, integración, etc.) – Panamá, Paraguay

Las Reformas Recientes (Cont.)

Oportunidad de las Reformas

- Nuevos gobiernos (capital político)- Chile, Panamá
- Crisis económica o fiscal (urgencia)– Chile, Panamá
- Escándalos de corrupción (reputación) – Paraguay
- Comercio internacional, TLCs, grado de inversión (inversión y crecimiento)- Chile

El Futuro



Niveles Crecientes de Complejidad y Capacidad Asociada



Basado en el diagrama original del Prof. Paul Schapper

Los Desafíos a Mediano Plazo

- Establecer una mayor integración de los sistemas con los objetivos del Gobierno y con otros sistemas relacionados
- Manteniendo un adecuado control de riesgos y resultados, transparencia y mejor rendición de cuentas.
- Énfasis en y apoyo a la auditoría social

Los Desafíos a Mediano Plazo (Cont.)

- Desarrollo de indicadores y estándares de desempeño y sistemas informáticos de soporte para el monitoreo
- Desarrollo de herramientas de diagnóstico basadas de desempeño y cumplimiento con la misión
- Desarrollo de “tableros de instrumentos de desempeño” y estándares de gerencia
- Establecimiento y publicación de metas de desempeño con un cronograma asociado.

Los Desafíos a Mediano Plazo (Cont.)

- Autodiagnósticos participativos liderados por el Gobierno – Rendición de cuentas.
- Establecer incentivos claros (penalidades y recompensas) para fomentar el buen desempeño. Reconocimiento público de los gerentes de compras
- Desarrollar tarjetas de calificación para las agencias ejecutoras (scorecards)
- Reconocimiento público de excelencia y falla a nivel de las agencias ejecutoras

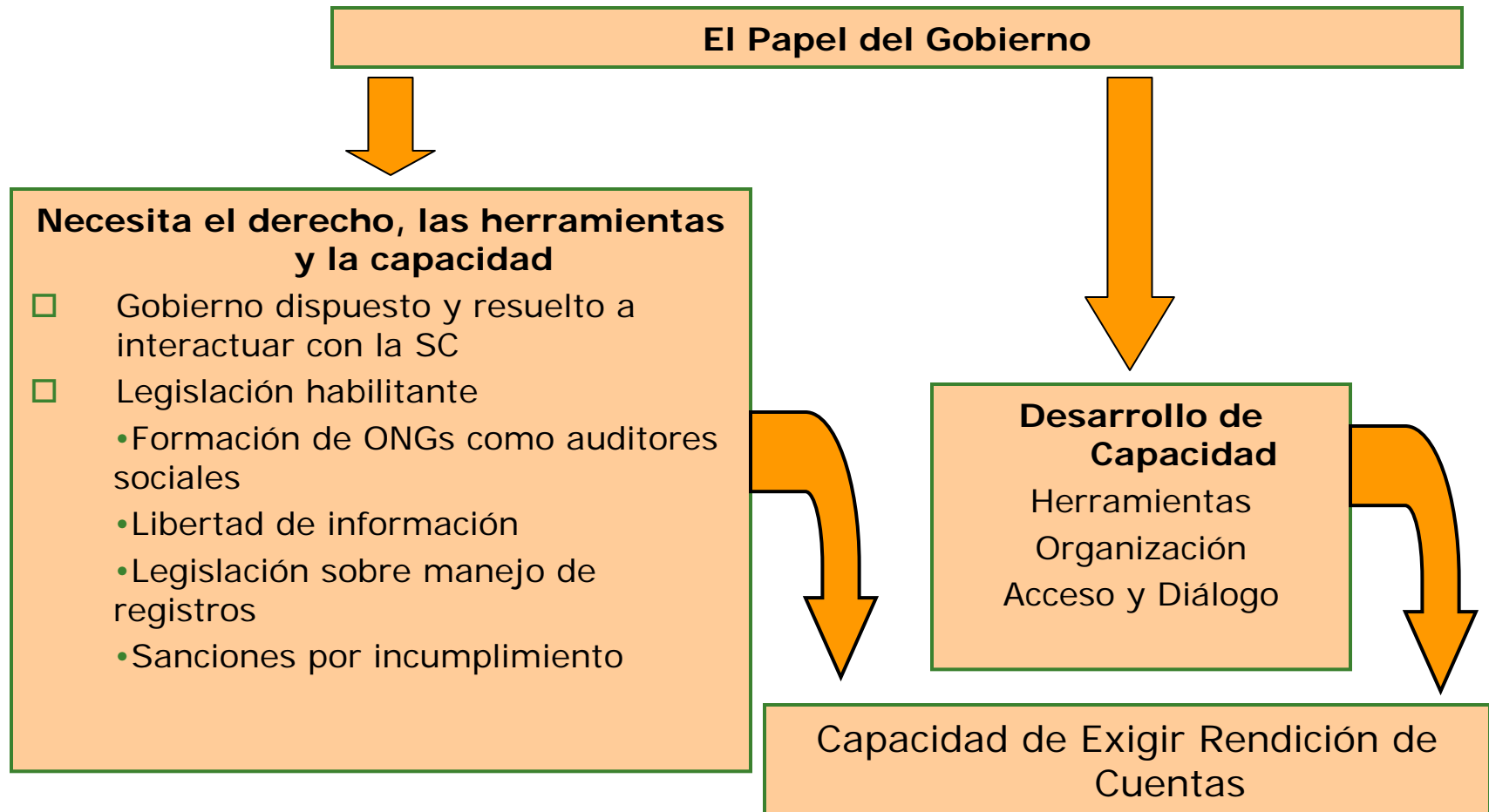
La Auditoría Social

- La demanda pública por un buen desempeño de las adquisiciones es un incentivo central para los políticos y los gobiernos
- Pero no se manifiesta tan claramente en los procesos electorales
- La demanda existe pero la sociedad civil carece de la organización y el conocimiento y las herramientas. Necesita ayuda de parte de los gobiernos comprometidos. Colombia Ley 850 del 2003
- Riesgo de captura política

La Auditoría Social

- Ejemplos en Perú sobre los que puede hacer la Sociedad Civil
 - Reconocimiento a la buena gobernanza
 - Monitoreo de adquisiciones
 - Investigación , encuestas y mapas de riesgo
 - Bases de datos
 - Preparar propuestas de reforma
 - Crear demanda por el cambio frente a los políticos
 - Proveer capacitación
 - Hacer análisis comparados
 - Promover alianzas estratégicas

El Papel de la Sociedad Civil



Mensaje Final

- Debe emprenderse el camino y para una segunda generación de reformas que busque
 - Integrar mas explícitamente las adquisiciones con los objetivos estratégicos de los gobiernos
 - Promover la transformación cultural para migrar del cumplimiento al desempeño dentro de un marco ético y profesional que privilegie la calidad y oportunidad de los resultados
 - Fomentar la demanda social por resultados y rendición de cuentas

Muchas Gracias

Discusión

Comercial sin Ánimo de Lucro

