

6

Programa ICT4GP  
SERIE POLICY BRIEFS

**FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES  
INSTITUCIONALES VINCULADAS A LAS COMPRAS  
PÚBLICAS EN AMÉRICA CENTRAL  
Y REPÚBLICA DOMINICANA**

# FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES VINCULADAS A LAS COMPRAS PÚBLICAS EN AMÉRICA CENTRAL Y REPÚBLICA DOMINICANA<sup>1</sup>

## RESUMEN EJECUTIVO

A continuación se presentan las principales conclusiones derivadas de la labor realizada en el Grupo de Trabajo 5, que redundó en la formulación de un Plan de Acción Regional para el fortalecimiento de los sistemas de compras públicas. La presentación del Plan se organiza en cinco áreas temáticas: 1) Formación y certificación de los recursos humanos, 2) Estructura de los recursos humanos de las oficinas de compras de la subregión, 3) Nivel de penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

y su uso en la gestión de compras, 4) Normativa vigente (tratados, leyes, normas y reglamentos) y 5) Sistemas de compras. Para cada una de estas áreas, se presentan en forma sucinta las principales necesidades y recomendaciones para la subregión (o para determinados países que la integran), y las mejores prácticas instrumentadas. A su vez, se presentan experiencias de otros países que pueden ser de utilidad para el fortalecimiento de los sistemas de compras del Grupo.

## INTRODUCCIÓN

A partir del trabajo realizado en el Grupo de Trabajo 5, del estudio de otras experiencias y del debate de ideas, se han identificado tanto áreas susceptibles de mejora tendientes a fortalecer y modernizar los siste-

mas de compras públicas como las mejores prácticas instrumentadas en América Central y República Dominicana. El Plan de Acción Regional surgido de esta tarea se organiza en cinco áreas temáticas:

## FORMACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

### Necesidades y recomendaciones

Las oficinas de los países de la subregión no cuentan con el personal capacitado necesario para la tarea, debido tanto a la falta de recursos financieros y

de adecuadas carreras formales en la materia como a la alta rotación de personal, entre otros aspectos. En este sentido, se sugiere:

---

1 El presente *brief* fue elaborado utilizando como insumo el “Informe Final: Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales Vinculadas a las Compras Públicas en América Central y República Dominicana” que es el producto derivado del Grupo de Trabajo Temático 5 (TTG5) del Programa “Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe a través del uso de las TIC y la promoción de la participación de las MIPyMES” (Programa ICT4GP, Componente I). Este TTG estuvo coordinado por el consultor Enrique Cossich Mérida (Guatemala), quien elaboró el informe final con los resultados de la investigación y las recomendaciones de política surgidas del mismo con el apoyo de los investigadores juniors del Programa Marcela Alejandra Torres Marenco (El Salvador) y Alexander José Centeno Saravia (Nicaragua). Los países integrantes del Grupo 5 han sido Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana. El documento se encuentra disponible en [http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/\\_documentos.asp](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/_documentos.asp).

- Realizar un censo y/o desarrollar estadísticas específicas sobre los grados académicos de los funcionarios de adquisiciones de modo de determinar las necesidades de capacitación y fortalecimiento requeridas (tanto a nivel personal como de las oficinas).
- Desarrollar esfuerzos para disponer de espacios de formación integral en compras públicas. Estos espacios podrían ser nacionales o regionales (como ser a través de un ente de integración de Centroamérica y República Dominicana para un *pensum*<sup>2</sup> común).
- Crear en cada país un *pensum* de formación para el sector privado, que provea a éste de las herramientas necesarias para realizar las distintas transacciones con el sector público.
- Evaluar la experiencia de República Dominicana, con el Instituto de Capacitación Internacional (IDEA) y el Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPFEGI).
- Fomentar también la oferta privada de capacitación, basada en un *pensum* mínimo común. Esta oferta debería ser supervisada adecuadamente por la oficina central normativa.
- Instar a los países a que la carrera del funcionario de compras cuente con un carácter técnico, de modo de fortalecer a las oficinas, alentar la especialización y evitar la alta rotación en los puestos.
- Proponer la creación de portales electrónicos de capacitación. Éstos permiten que los funcionarios se formen en diferentes temáticas sin necesidad de traslado, contando con diversos niveles de certificación y capacitación y horarios más flexibles de estudio.

## MEJORES PRÁCTICAS

**PERFILES ESPECÍFICOS.** República Dominicana cuenta con perfiles específicos para el personal de contrataciones. El proceso de actualización forma parte de una revisión integral de los perfiles de la Administración Pública. Actualmente, el país se encuentra en un proceso de revisión de dichos perfiles y de descripción de puestos para adecuarlos a las mejores prácticas.

**PASANTÍAS.** Funcionarios de Nicaragua han realizado pasantías en Perú y Chile con el objetivo de conocer los sistemas electrónicos, su implementación y las nuevas tendencias de compras (las subastas a la baja, las compras corporativas y los acuerdos marco). Panamá cuenta con un programa de pasantías que ha permitido que funcionarios de otros países lleguen al país para conocer su sistema de compras.

**PORTAL ELECTRÓNICO DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).** El portal de la OEA es de uso público y las convocatorias de capacitación

son dirigidas abiertamente según el tema específico. Nicaragua y República Dominicana han realizado capacitaciones mediante este Portal.

### **CERTIFICACIÓN INTERNACIONAL DE FUNCIONARIOS EN CONTRATACIONES ORIENTADO A RESULTADOS.**

El programa de República Dominicana ofrece capacitación de alto nivel en contratación pública a través del otorgamiento de tres certificados avalados por una universidad canadiense. Cada certificado tiene una duración de dos semanas, y se puede tomar de manera independiente. El cursar y aprobar los tres certificados conduce adicionalmente a una Certificación Universitaria Norteamericana (*Master Certificate*).

### **MAESTRÍA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS**

en Costa Rica impartido por el Instituto Centroamericano de Compras Públicas (ICAP), un ente regional al que podrían acceder otros países que lo consideren oportuno.

2 Plan de estudios.

## ESTRUCTURA DE RECURSOS HUMANOS DE LAS OFICINAS DE COMPRAS

### Necesidades y recomendaciones

- Realizar una estructuración de los recursos humanos en las oficinas centrales rectoras, de acuerdo a las capacidades y áreas de experticia del personal.
- Desarrollar estadísticas sobre las oficinas y la cantidad de funcionarios, de modo de formular planes de capacitación y certificación.
- Promover la participación de funcionarios de las oficinas locales en programas de capacitación de compras a través de la OEA.

### MEJORES PRÁCTICAS

**NORMATIVA PARA LA PROMOCIÓN DE FUNCIONARIOS** en Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

**ESTRUCTURA DE LAS OFICINAS RECTORAS.** En el análisis de la estructura organizativa de las oficinas de compras se determinó que el modelo de República Dominicana es el más completo. Se recomienda el análisis de su estructura para el fortalecimiento de las respectivas áreas en otros países.

**LA ACADEMIA DE PANAMÁ COMPRA** será un programa interinstitucional que brindará formación académica a funcionarios públicos a nivel técnico, diplomado y maestría. Mediante un sistema de acreditaciones, los niveles de habilidad y experticia serán formalmente reconocidos.

## NIVEL DE PENETRACIÓN DE LAS TIC Y SU USO EN LA GESTIÓN DE COMPRAS

### Necesidades y recomendaciones

- Mejorar el abastecimiento electrónico de las municipalidades y otras oficinas de compras locales, dotándolas de recursos tecnológicos adecuados que permitan extender su alcance, hacerlas más eficaces y transparentes. Estas oficinas deberían contar con acceso a las tecnologías para poder estar conectadas con el portal electrónico de compras y, a través de éste, realizar las convocatorias.
- Promover el uso de la banda ancha en las oficinas de compras locales. Los niveles de utilización de banda ancha son aún muy bajos en los países de la subregión.
- Quienes aún no lo realicen, establecer un registro de proveedores que se actualice periódicamente e incluya a aquellos proveedores que se encuentran inhabilitados.

**PROMOCIÓN Y COMUNICACIÓN DEL PORTAL DE COMPRAS**

en República Dominicana y Nicaragua. Todas las instituciones estatales cuentan con enlaces directos al portal de compras gubernamental, y su uso es obligatorio. El portal re-

duce gastos y tiempos considerables y, al ser de acceso público, promueve la transparencia. A su vez, permite una mayor participación de proveedores y promueve el uso de las tecnologías de la información en aras de modernizar el Estado.

## NORMATIVA VIGENTE (TRATADOS, LEYES, NORMAS Y REGLAMENTOS)

### Necesidades y recomendaciones

- Crear un Código de Ética para funcionarios de compras públicas.
- Reformar leyes y reglamentos para evitar lagunas y superposiciones.
- Promover un foro de discusión de la ley marco UNCITRAL<sup>3</sup> y otra reglamentación que fortalezca la normativa particular de los países bajo estudio.
- Fomentar la colaboración para realizar evaluaciones mediante la metodología OCDE-DAC (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - Comité para la Ayuda al Desarrollo).
- Regular la publicidad de los procesos de compras públicas.
- Instar a que las distintas unidades de compras de los países dependan directamente de la oficina central rectora normativa, de modo de dar un orden al sistema y unificar criterios.
- La oficina central podría crear un sistema de asistencia personalizada y al instante, donde se solucionen problemas que no requieran procesos extensos (como ser un *call center*).
- Crear un ente especializado que conozca los recursos e inconformidades sobre decisiones y resoluciones tomadas por las oficinas o departamentos de compras, evitando así que aquellos que emiten las resoluciones sean los mismos que resuelvan los recursos.
- Evaluar el establecimiento de un modelo regional para la especialización de funcionarios en grandes licitaciones.
- Evaluar el establecimiento de *auditorías de acompañamiento*, utilizadas en Guatemala.
- Analizar la adopción de la ley de firma electrónica en aquellos países en los que no se haya realizado. La firma electrónica garantiza la utilización de los medios de comunicación electrónicos de los procesos de compras como pruebas para procedimientos de impugnación, revisión u otro tipo de procedimientos legales. En este sentido, es importante la experiencia de Costa Rica y República Dominicana, pudiendo alentarse la redacción de una ley modelo.

3 *United Nations Commission for the Unification of International Trade Law* (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional).

**MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS Y CONTRATACIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA** basado en estándares internacionales (norma ISO de modelado de procesos). Para el proyecto se desarrollaron estándares de documentación, control y actualización de los procesos, se documentaron la totalidad de los procesos y se elaboraron los manuales de procedimientos. Este modelo podría socializarse.

**GUÍA PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES.** Nicaragua y Costa Rica están desarrollando una estrategia para la implementación de una guía que evalúa los aspectos de sustentabilidad de las compras y las aplica a las gestiones de todas las instituciones de la administración central. Esta guía podría aplicarse a otros países de la región.

**MESAS DE AYUDA.** En República Dominicana se brinda asistencia telefónica a usuarios internos y externos, aunque existen ciertas debilidades en lo que hace a capacidad técnica, humana y de equipo. El Salvador brinda asistencia por escrito, vía correo electrónico, fax o teléfono. Panamá cuenta con dos niveles de mesa de ayuda que permiten concluir con la satisfacción de las necesidades de los usuarios del portal. Nicaragua y Costa Rica también disponen de mesas de ayuda.

**AUDITORÍAS DE ACOMPAÑAMIENTO** en Guatemala. Se utilizan de forma selectiva en procesos de compras por altos valores monetarios. El órgano fiscalizador acompaña a la institución pública desde las primeras fases de la contratación hasta la firma del contrato respectivo, brindando las recomendaciones que considera oportunas. El programa se inició en 2008, siguiendo la experiencia de Argentina. Se ha diseñado una metodología que estaría a disposición de otros países mediante, por ejemplo, la realización de pasantías en Guatemala.

**CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES PARA ACTIVIDADES CONJUNTAS** facilitando la cooperación entre la oficina central normativa rectora y el órgano fiscalizador en El Salvador, Costa Rica y Panamá.

**EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES UTILIZANDO LA METODOLOGÍA OCDE-DAC** en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, permitiendo conocer las debilidades, mejoras, oportunidades, fortalezas y amenazas en los diversos componentes de los sistemas: marco jurídico, gestión de las adquisiciones, auditoría y transparencia.

## SISTEMAS DE COMPRAS

### Necesidades y recomendaciones

- Realizar un foro de intercambio de experiencias para el manejo de ofertas por medios electrónicos y su implementación, para aquellos países que aún no lo utilicen.
- Integrar los portales de compra con los sistemas de ejecución presupuestaria.
- Crear Bitácoras que registren todas las interacciones entre las partes en los procesos de compras.
- Analizar la centralización de compras de distintas instituciones para aquellos bienes y servicios estandarizados y de uso común (en los países que aún no lo realizan).
- Contar con planes de continuidad de negocio, garantizando las operaciones que se realizan en los portales ante causas eventuales que afecten su operación, tal como lo hace El Salvador. Esta

experiencia podría socializarse a partir de la realización de un Foro.

- Establecer como obligatoria la utilización de los portales de compras para todas las instituciones del sector público. El portal electrónico de compras debería ser único.
- Evaluar el sistema de boletines informativos de oportunidades de negocios de Guatemala y Pa-

namá, en los que se brinda información de próximas adquisiciones catalogadas por líneas de interés o institucionales.

- Desarrollar sistemas de indicadores de gestión. Se recomienda crear un sistema regional de indicadores a partir de un estándar internacional de referencia.

## MEJORES PRÁCTICAS

### **PUBLICACIÓN ANTICIPADA DE PLANES DE COMPRAS**

en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. La publicación anticipada de estos planes permite que los posibles proveedores conozcan la demanda y se encuentren en mejores condiciones de ofertar los bienes y servicios que el Estado requiera en el momento que sean licitados. Además, promueve la transparencia y reduce la discrecionalidad institucional.

**BOLETINES ELECTRÓNICOS** para el público en general en Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá. Los boletines permiten informar sobre nuevas oportunidades de negocios y sobre el avance en las etapas de procesos de compras ya iniciados. Los potenciales compradores se suscri-

ben en las categorías aplicables a sus líneas de negocios o a entidades en particular.

### **PLAN DE CONTINUIDAD DE NEGOCIO**

en El Salvador para garantizar las operaciones que se realizan a través del portal, utilizando normas internacionales. Describe anticipadamente las acciones a ejecutar por los involucrados ante una interrupción o falla en el servicio del sistema COMPRASAL, permitiendo que las instituciones se recuperen en plazos y puntos establecidos.

Al registrar todas las interacciones en los procesos de compras realizadas mediante el sistema, las **BITÁCORAS** utilizadas en Guatemala, Costa Rica y Panamá permiten identificar responsabilidades ante un uso indebido.

## OPORTUNIDADES FUERA DE LA REGIÓN

También pudieron extraerse lecciones a partir del estudio de otras experiencias latinoamericanas. En este sentido, sería de utilidad fomentar la realización de pasantías o la visita de expertos para conocer las experiencias de la región:

- **PARAGUAY Y ARGENTINA:** las compras públicas sustentables.
- **URUGUAY:** el modelo de capacitación utilizando medios electrónicos.
- **PERÚ:** la estandarización de bases y pliegos para toda la Administración Pública.
- **ECUADOR:** i) el sistema de aut Capacitación en línea para contratantes y proveedores del Estado y ii) el Código de Ética del Instituto Nacional de Compras Públicas.
- **MÉXICO:** i) la experiencia con Nacional Financiera (Banca de Desarrollo), que ofrece financiamiento, capacitación y asistencia técnica a proveedores

para el Programa de Compras Federales; ii) la experiencia del Programa Testigos Sociales y iii) la Guía General que regula el programa de acompañamiento preventivo en las contrataciones.

- **CHILE:** i) la generación de aplicaciones móviles para seguir y buscar oportunidades de negocios con el Estado, ii) los convenios con bancos para el apoyo al microempresario en su participación en el mercado público a través del sistema de “ORDERING”, iii) el funcionamiento de la mesa de ayuda física en delegaciones del interior del país, y iv) el sistema de monitoreo del comportamiento de funcionarios públicos en los procesos de compras a través del Departamento de Formación y Desarrollo de ChileCompra.
- **COLOMBIA:** i) la simplificación de los procesos de contratación pública y ii) la formación de una normativa única que trata, entre otros aspectos, la implementación de acuerdos comerciales con otros países.
- **PARAGUAY UTILIZA CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD** en la normativa y práctica de compras<sup>4</sup>, controlado las bases y condiciones de los llamados para la realización de obras y servicios que pudieran tener un impacto ambiental y social. También se desarrollaron capacitaciones a los gobiernos descentralizados, de modo que los funcionarios tuvieran la posibilidad de conocer en profundidad la totalidad de la normativa ambiental y social a tener en cuenta al momento de realizar contrataciones.

- **CONTRATACIONES PÚBLICAS SUSTENTABLES EN ARGENTINA<sup>5</sup>.** Las herramientas utilizadas son: Contrataciones Directas con Monotributistas Sociales, ENCoPe (Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario), Personas con Discapacidad, Programa de Certificación INTI-Compromiso Social Compartido (CSC), Compremos lo Nuestro, Etiquetado de Eficiencia Energética y Asignación de criterios de sustentabilidad al Catálogo de Productos.
- **URUGUAY REALIZA CAPACITACIÓN EN LÍNEA PARA PRESENTAR OFERTAS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS<sup>6</sup>,** pero el hecho de que cada organismo estatal decida la conveniencia o no de utilizar estos medios ha incidido negativamente en la participación de empresas en los cursos.
- **URUGUAY UTILIZA LA PLATAFORMA LIBRE MOODLE PARA LA CAPACITACIÓN DE USUARIOS<sup>7</sup>** de los sistemas de compras del Estado (funcionarios públicos y empresas proveedoras). Los cursos se realizan tanto de forma presencial como a distancia, dirigida principalmente a los funcionarios y proveedores del interior del país. La asistencia a los cursos es libre y voluntaria. Los resultados del curso han sido mixtos. A pesar de existir una asistencia relevante, la mayoría de los asistentes no concluye la capacitación.

El Informe Final derivado del trabajo realizado por el Grupo 5 presenta a su vez anexos en los que se profundiza en los aspectos ya comentados.

---

4 Violeta Gustale Gill: Incorporación de las Compras Sustentables a la Normativa (Paraguay).

5 Soledad Carrare: Contrataciones Públicas Sustentables (Argentina).

6 Sofía Mannise: Un análisis sobre la capacitación brindada por el Área de Compras y Contrataciones Estatales de AGESIC (Uruguay).

7 Sofía Mannise: Capacitación a Distancia para el área de Compras y Contrataciones Estatales utilizando la plataforma MOODLE (Uruguay).

#### ANEXO 1. ESTRUCTURA DE LAS OFICINAS CENTRALES NORMATIVAS DE COMPRAS

Se presentan los organigramas estructurales y la estructura organizativa de las oficinas centrales de cada país de la subregión. No se ha procurado la realización de un análisis comparativo, sino dar co-

nocimiento de las actividades de las oficinas para que los países puedan considerar la conveniencia o no de su inclusión en las funciones y/o normativa propias.

#### ANEXO 2. MEJORES PRÁCTICAS DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Se han documentado las mejores prácticas (actividades probadas y en curso en uno o más países de la región) de un modo general, con el fin de brindar un panorama conciso de cada una de ellas (sus principales características, la metodología de

implementación, los obstáculos enfrentados y los beneficios obtenidos). En aquellos casos en los que la práctica se realiza en más de un país se presenta la experiencia de cada una de ellos en forma individual (siempre que se haya podido documentar).

#### ANEXO 3. NECESIDADES DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Las necesidades de los países son presentadas en forma independiente para cada una de las cinco áreas temáticas incluidas en el Plan. Estas necesidades han surgido tanto de lo expresado por los

representantes de los países, como del ejercicio comparativo de prácticas de la región y de buenas prácticas consideradas a nivel internacional.

#### ANEXO 4. OTRAS PRÁCTICAS DE INTERÉS

Se desarrollan las prácticas de interés realizadas por otros países de América Latina que fueron mencionadas anteriormente.