

# **Documento de discusión sobre los efectos de la agenda anticorrupción en la contratación pública**

**Jorge Claro  
Nikos Passas  
Octubre 2013**

Las opiniones expresadas en esta publicación son sólo de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las organizaciones que lo cofinanciaron.

## Acrónimos

ACB	Anticorruption Branch of Jamaica Constabulary Force
AG	Auditor General (Jamaica)
ALC	América Latina y el Caribe
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Perú)
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CGR	Comptroller General of the Republic (Jamaica) Contraloría General de la República (Perú)
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CIDA	Canadian International Development Agency
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CP	Contratación Pública
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CNUCC	Comisión de las Naciones Contra la Corrupción
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el derecho Mercantil Internacional
DPP	Director of Public Prosecutions (Jamaica)
E-GP	Electronic Government Procurement
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Chile)
GG	Governor General (Jamaica)
IDRC	International Development Research Center (Canada)
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INPRI	International Procurement Institute
JCF	Jamaica Constabulary Force
MIND	Management Institute for National Development (Jamaica)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MOF	Ministry of Finance (Jamaica)
NCC	National Contracts Commission (Jamaica)
OEA	Organization de Estados Americanos
OCG	Office of the Contractor General (Jamaica)
OCR	OCR Services Inc.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Perú)
PAPU	Procurement & Asset Policy Unit (Jamaica)
PAAC	Public Administration and Appropriations Committee (Jamaica)
PIB	Producto Interno Bruto
PNP	Dirección Contra la Corrupción, Policía Nacional del Perú
PPP	Asociación Público–Privada
PYME	pequeña y Mediana Empresa
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
RNP	Registro Nacional de Proveedores (Perú)
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Perú)
TI	Transparencia Internacional
U4	Centro de Recursos anticorrupción U4
UNSAM	Universidad Nacional de San Martín (Argentina)
USAID	United States Agency for International Development
WBI	Instituto del Banco Mundial

## Tabla de contenido

I.	Introducción	Page	4
II.	El Estudio		7
III.	Metodología		10
	a. Muestra de preguntas y respuestas del Sector Público		12
	b. Muestra de preguntas y respuestas del Sector Privado		14
IV.	Comentarios sobre el marco legal de la contratación pública y las iniciativas anticorrupción		16
	a. Colombia		17
	b. Jamaica		24
	c. México		35
	d. Perú		42
V.	Percepción internacional de corrupción en los países del estudio		50
VI.	Hallazgos generales		55
VII.	Conclusiones y recomendaciones		59

Anexo 1. - Muestra de preguntas y respuestas del Sector Público

Anexo 2. - Muestra de preguntas y respuestas del Sector Privado

## Los efectos de la agenda anticorrupción en la contratación pública

### I. Introducción

La importancia de la Contratación Pública (CP) es hoy bien entendida en todo el mundo. Las enormes sumas de dinero comprendidas en la CP - estimadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM), entre el 15 y 20% del Producto Interno Bruto (PIB) en todo el mundo – combinadas con las reformas sobre el lavado de dinero y la corrupción – ha llevado a casi todas las economías emergentes del mundo a emprender serias reformas en sus procesos de contratación. Estas reformas han incluido el establecimiento de entidades rectoras de la política de contratación pública y de su supervisión, así como reformas de los marcos jurídicos, especialmente en la última década. De los 32 países miembros de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, (RICG)<sup>1</sup>, 27 han introducido reformas desde el año 2000<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales han estado tratando de resolver los muchos problemas de corrupción que afectan al desarrollo, entre los cuales, sin duda, la vulnerabilidad de la CP a la corrupción ocupa una prioridad muy alta. En muchas sociedades, la CP ha sido identificada como una de las áreas de la economía más (si no la más) propensa a la corrupción, afectando tanto la eficiencia del gasto público como la eficacia de los recursos provenientes de donantes. Esto genera grandes desperdicios y, en última instancia, afecta la calidad de los servicios y las oportunidades que éstos representan para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Además, la corrupción en la contratación pública perjudica a las empresas en la medida que aumenta sus costos de operación y reduce la competitividad.

Debido a su naturaleza y al secreto que rodea el proceso, no es posible cuantificar la magnitud de la corrupción con precisión absoluta, aunque existen algunas estimaciones informadas. Según el Instituto del Banco Mundial (WBI), se estima que en todo el mundo sólo el soborno representa más de mil millones de dólares anuales, mientras que el Centro de Recursos Anticorrupción (U4) estima que el 25% del PIB de los Estados Africanos se pierde cada año en corrupción, lo que suma un total de aproximadamente 148 mil millones de dólares al año. Esto abarca toda la gama de corrupción, desde sobornos hasta precios inflados.

---

<sup>1</sup> <http://www.ricg.info:8080/Plone/>

<sup>2</sup> Ver “Compras Públicas en América Latina y el Caribe; Diagnóstico y Desafíos”, page 27  
<http://www.ricg.info:8080/Plone/iniciativas-de-apoyo-es/ict4gp/libros/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf/view>

De hecho, en algunos países, particularmente en África, se dice que existe un estado de corrupción política desenfrenado conocido como cleptocracia (que literalmente significa "gobierno de los ladrones"), con la CP justo en el centro del problema<sup>3</sup>.

El creciente reconocimiento de la importancia, magnitud y volumen de la corrupción en la CP ha llevado a un significativo aumento en los esfuerzos de la comunidad internacional durante la última década para enfrentar este problema. Países desarrollados e instituciones intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OCDE, el BM, el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), así como la mayoría de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), persiguen agendas anticorrupción cada día más agresivas, con políticas y procedimientos que reflejan que habrá cero tolerancia a la corrupción en los proyectos financiados por ellas.

Además, las IFI y muchos países desarrollados a través de sus programas bilaterales (CIDA, USAID, otros) están fomentando y apoyando financieramente procesos de reforma cuyo objetivo es mejorar los procedimientos de compra y reforzar el imperio de la ley, además de apoyar el desarrollo de mecanismos de control, vigilancia y supervisión, así como mejor detección, denuncia e investigación.

El programa de lucha contra la corrupción también ha significado que las leyes, políticas y procedimientos de contratación pública se hayan reforzado y en muchos casos endurecido, lo que hace que sean aún más rígidos que antes, y que muchos países hayan establecido procesos de control sumamente estrictos, tanto por parte de las entidades centrales de adquisiciones como por comités de supervisión, con un aumento sustancial en las auditorías internas.

Junto con lo anterior, en algunos países, organismos externos a la función de compras públicas también han aumentado la magnitud de su rol y desarrollado herramientas de control anticorrupción más sofisticadas y efectivas. Entidades como la Contraloría General, la Auditoría General, la Corte de Cuentas, la Agencia de Lucha contra la Corrupción y otros actores están activamente supervisando e investigando los procesos de adquisiciones y en muchos casos persiguen a los funcionarios de adquisiciones ante la menor sospecha de fraude o corrupción en la contratación. Además de lo anterior, en algunos países, los políticos han incorporado la lucha contra la corrupción como elemento importante en sus actividades de campaña política, prometiendo a los votantes reforzar las políticas y procedimientos aún más, con un escrutinio estricto de los funcionarios públicos encargados de la CP.

---

<sup>3</sup> Ver <http://allafrica.com/stories/201203161003.html>

En teoría, ambos objetivos de política son consistentes y se apoyan mutuamente. Las reglas y procedimientos sobre transparencia, conflicto de interés, controles y balances, equilibrio de poderes y temas relacionados sirven tanto a los programas anticorrupción como a la CP ya que los esfuerzos anticorrupción están dirigidos a mejorar la gobernabilidad e incrementar la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, las numerosas iniciativas bajo implementación levantan algunas preguntas con implicaciones para aquellos involucrados en la formulación de políticas públicas y en la reforma de los sistemas de compras públicas. Por ejemplo:

1. ¿Será posible que algunos países puedan estar minando los objetivos de reducir la corrupción con medidas anticorrupción excesivas o descoordinadas?
2. ¿Existe la necesidad de reexaminar las prioridades para evitar aumentar en vez de reducir las oportunidades de corrupción al introducir aún más pasos y requisitos que cumplir en los procesos de compras y contrataciones públicas?

Si la respuesta a estas preguntas es positiva, podría ser necesario y recomendable reconsiderar la implementación de nuevas medidas bajo estándares internacionales o leyes domésticas, prácticas existentes o arreglos institucionales ya que, de hecho, en muchos países existe significativa evidencia anecdótica sobre medidas anticorrupción en la CP que son contraproductivas y que han tenido efectos no deseados. Estos efectos incluyen excesiva burocracia, procesos sumamente complejos, reglamentos poco consistentes, lentitud en los procesos y costos más altos, así como ineficiencias, menor competencia, desanimo de iniciativas, falta de flexibilidad y en algunos casos extremos, aumento de incentivos a la corrupción y evasión de las reglas<sup>4</sup>.

Además, después de al menos una década implementando iniciativas dirigidas a reducir la corrupción en la CP, existen dos preguntas que pueden y deben hacerse:

- i. ¿Se ha reducido la magnitud de la corrupción?
- ii. ¿Será posible que ha llegado un punto en que el volumen de iniciativas y medidas anticorrupción en la CP está teniendo un efecto contraproducente con resultados cada vez menores?

Lamentablemente, tal como el estudio realizado lo demuestra ampliamente, la respuesta a la primera pregunta es negativa ya que no se encontró evidencia que la corrupción haya disminuido como resultado de reformas recientes. Asimismo, encuestas de percepción reflejan que las medidas anticorrupción no están dando en el blanco.

---

<sup>4</sup> Este tema no es inédito o único a América Latina y el Caribe, tal como lo indican algunos investigadores sobre reformas anticorrupción contraproductivas en Nueva York – Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: Chicago University Press.

En cuanto a la segunda pregunta, el estudio también demuestra que en casi todos los países se han introducido nuevas leyes, reglamentos y procedimientos de compras y contrataciones pero que la complejidad adicional creada, los procedimientos burocráticos innecesarios introducidos y la insistencia en observar forma y procesos y no resultados no están promoviendo sistemas de compras eficientes y efectivos, ni tampoco el logro de las metas anticorrupción.

Por lo anterior, este documento de discusión hace un llamado para que se adopte un enfoque más estratégico en la reforma de los procesos de contrataciones; un enfoque que integre políticas en dos aspectos fundamentales – la CP y los procesos anticorrupción – con un enfoque que incorpore a todos los actores involucrados y las partes interesadas. Además, el documento recomienda una serie de medidas de corto y largo plazo que los países podrían considerar al avanzar en estas dos áreas críticas del desarrollo.

## **II. El estudio**

En búsqueda de respuestas a las preguntas antes mencionadas y tal como se describe posteriormente, los autores realizaron un estudio en cuatro países de América Latina y el Caribe (ALC) que son Colombia, Jamaica, México y el Perú. El estudio tiene como objetivo identificar los temas principales que afectan a la CP en los países antes mencionados a fin de identificar sus raíces y determinar hasta qué punto esos temas podrían estar influenciados por las iniciativas anticorrupción. El estudio formula recomendaciones focalizadas con implicaciones de política dirigidas hacia un afinamiento y mejor armonización de nuevos controles con medidas efectivas para mejorar los sistemas de compras e incrementar la gobernabilidad<sup>5</sup>.

Los países escogidos fueron seleccionados por ser representativos de la región en su totalidad en términos del marco legal e institucional de la CP, iniciativas de política y reformas implementadas en los últimos años, mecanismos de control en operación, aplicación de las leyes, el rol de las entidades de compras y muchos otros aspectos relacionados.

Además, estos países fueron seleccionados porque son representativos de las diferentes situaciones que se encuentran al analizar los sistemas de compras de la región, incluyendo temas como:

---

<sup>5</sup> El estudio fue conducido por Jorge Claro, Presidente & CEO del “International Procurement Institute”, INPRI, y el Dr. Nikos Passas, Profesor de “Northeastern University School of Criminology and Criminal Justice”. El financiamiento fue proporcionado por la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales (Iniciativa BPR) del BID administrada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; “the International Development Research Center” de Canadá, IDRC, a través de la Universidad Nacional de San Martín, UNSAM, así como por OCR Services, una empresa del sector privado de EEUU que ofrece servicios de ventanilla única de comercio exterior. Las opiniones expresadas en esta publicación son sólo de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las organizaciones que lo cofinanciaron.

- Marcos legales establecidos e integrales
  - Los cuatro cuentan con sólidos marcos legales, como es el caso en la mayoría de los países de la región;
- Entidades centrales de compras poderosas y otras no tan poderosas
  - México y Perú cuentan con entidades centrales ponderosas mientras que Colombia recién la establece y la de Jamaica es relativamente pequeña y con importantes retos por delante, lo cual es bastante representativo de muchos países de ALC;
- Organización política y sistemas federales y no federales
  - México opera bajo un sistema federal mientras que los otros países no y esta diferencia es aplicable a otros países como Brasil (federal) Venezuela, Ecuador o Trinidad y Tobago (no federal);
- Políticas, procedimientos y controles altamente centralizados versus descentralizados
  - México tiene un sistema de generación de políticas centralizado con operaciones descentralizadas pero sólo aplicables al Gobierno Federal, mientras que los Estados son autónomos;
  - Perú tiene un sistema de generación de políticas centralizado con operaciones descentralizadas y entidades de control centralizadas;
  - Colombia ha recientemente establecido una entidad central a cargo de la formulación de políticas de CP, pero hasta hace poco la interpretación de las políticas se realizaba en forma descentralizada. Las operaciones son descentralizadas pero el control está centralizado;
  - Jamaica tiene una pequeña unidad central de CP a cargo de la formulación e interpretación de políticas con operaciones descentralizadas pero sujetas a la aprobación del Gabinete Ministerial por encima de umbrales bastante bajos y con control centralizado;
  - Esta diversidad es aplicable a la totalidad de la región;
- Volumen y magnitud de las CP
  - México, Perú y Colombia tienen un volumen de compras importante mientras que en Jamaica es pequeño, lo cual es bastante representativo de los países de ALC
- Proveedores del estado activos versus otros no tan activos
  - Los proveedores tienen diferentes grados de interés y niveles de participación en proyectos con financiamiento del estado en los cuatro países, dependiendo de qué tan burocrático sean los procesos, lo cual es muy similar en otros países de la región;



- Activa versus no tan activa participación y supervisión por la sociedad civil
  - En Colombia, por ejemplo, existe una participación activa de la sociedad civil en el monitoreo de la CP, mientras que en Jamaica la sociedad civil no es tan activa en estos aspectos, lo cual es bastante representativo del rol de la sociedad civil en otros países de la región;
- Firmantes de instrumentos internacionales anticorrupción como las convenciones de la OCDE y la ONU
  - La participación en acuerdos internacionales y convenciones no es uniforme, con algunos países mucho más activos que otros, nuevamente muy similar a otros países de la región.

Por lo anterior, muchos de los hallazgos en los cuatro países del estudio son, en gran medida, aplicables al resto de los países de ALC, permitiendo por lo tanto, en muchos casos, extraer conclusiones generales que pueden ser consideradas y/o aplicables a la mayoría de los países de la región.

Específicamente, el estudio tiene que ver con los potenciales efectos de los esfuerzos y medidas anticorrupción en los procesos de compras y contrataciones y su regulación. La integridad y la rendición de cuentas son objetivos importantes de las reformas anticorrupción respecto de los gobiernos, los empresarios y la sociedad en su conjunto. Así como todos los interesados están comprometidos con estos valores y objetivos, también tienen un gran interés en operar en un ambiente que promueve el crecimiento económico, la gobernabilidad, saludable competencia y asociaciones público-privadas (PPP), todas las cuales son socavadas por la corrupción y el soborno. La magnitud de los recursos involucrados en la CP (15% - 20% del PIB global) hace que el proceso sea vulnerable al abuso, por lo que las reformas legales e institucionales en muchos países apuntan a un mejor control y mayor eficiencia.

Los jefes de las oficinas de adquisiciones de los cuatro países acordaron participar en el estudio y colaboraron en todo momento proporcionando información oportuna y pertinente, apoyando el estudio en los países y durante las visitas de campo, distribuyendo cuestionarios y apoyando el esfuerzo con personal y apoyo logístico. Sin ese apoyo, que se agradece enormemente, el estudio no hubiera sido posible. Sin embargo, es importante mencionar que los hallazgos, recomendaciones y opiniones reflejadas en el estudio son sólo de los autores y no comprometen a persona o institución alguna.

### III. Metodología

La metodología empleada fue la siguiente:

- i. Primero se recopiló información sobre el tema, ya sea que fuera proporcionada por los países o disponible públicamente. La información se refirió al marco legal incluyendo leyes, reglamentos, procedimientos y manuales, así como al marco institucional y de control en cada país, incluyendo datos sobre volúmenes de compras, mecanismos de control, problemas de corrupción e iniciativas anticorrupción;
- ii. Segundo, la información obtenida se organizó y analizó detenidamente a fin de llegar a conclusiones preliminares sobre las diferencias entre los distintos marcos legales e institucionales, magnitud y volumen de compras, participación de empresarios, rol de la sociedad civil, tendencias y otras características relevantes;
- iii. Tercero, se prepararon cuestionarios con preguntas específicas sobre el perfil de los participantes, el marco legal e institucional de cada país, los mecanismos de control y las medidas e iniciativas anticorrupción existentes. En el cuestionario se dejó espacio también para que los participantes pudieran añadir comentarios, sugerencias y recomendaciones sobre cómo mejorar los sistemas de compras. Se prepararon dos versiones diferentes del cuestionario, especialmente dirigidas a cada audiencia, uno para funcionarios públicos con ochenta preguntas y otro para el sector privado con cincuenta y una preguntas. Los cuestionarios se pusieron a disposición de los interesados en los cuatro países a través del internet, en inglés y español.

En este sentido, es importante destacar que los cuestionarios fueron empleados primordialmente con propósitos heurísticos a fin de obtener una primera impresión sobre los temas principales, procesos, resultados y retos que, o no estaban disponibles, o no era posible obtener de otra manera. Además, la intención fue utilizar las respuestas como base para preparar mejor las visitas al terreno donde se desarrollaron entrevistas con gran profundidad y donde se recogió la información más crucial del estudio. La colaboración de las direcciones/entidades nacionales de compra en este ejercicio fue primordial para obtener la información solicitada y conseguir que empresarios y funcionarios públicos proporcionar respuestas candidas a las preguntas efectuadas. No sorprende, por tanto, que este proceso significó que se obtuvieran más resultados en unos países que en otros. Sin embargo, numerosas respuestas de un país (México) fueron usadas para formular preguntas que luego fueron discutidas durante las visitas a otros países.

Al fin del ejercicio se obtuvieron 394 respuestas a los cuestionarios clasificadas como sigue:

**Tabla 1. – Respuestas por país y sector**

<b>País</b>	<b>Funcionarios públicos</b>	<b>Sector Privado</b>	<b>Totales</b>
<b>Colombia</b>	31	2	33
<b>Jamaica</b>	31	13	44
<b>México</b>	251	33	284
<b>Perú</b>	29	4	33
<b>Totales</b>	<b>342</b>	<b>52</b>	<b>394</b>

Conscientes que en algunos países la respuesta a los cuestionarios no es estadísticamente significativa, se visitaron todos los países donde se condujeron entrevistas a fondo con funcionarios públicos, proveedores del sector privado y contratistas, así como representantes seleccionados de la sociedad civil. Durante las entrevistas se utilizaron versiones abreviadas de los cuestionarios aunque también se dejó que la gente hablara con toda libertad y franqueza sobre su visión del sistema nacional de compras, los problemas que lo aquejan y sobre las medidas anticorrupción vigentes.

Aun cuando las numerosas preguntas planteadas (80 y 51) cubren todos los aspectos del proceso de compras y la lucha anticorrupción, dos temas fundamentales fueron examinados a fondo a fin de determinar si i) el esfuerzo anticorrupción ha llegado a un punto de rendimiento decreciente, y ii) si es posible que algunos esfuerzos nacionales anticorrupción, aunque dirigidos a una mayor gobernabilidad, socavan este objetivo con medidas excesivas o descoordinadas.

La razón de este esfuerzo fue que la visión predominante y la evidencia anecdótica recolectada es que en muchos países la CP está sufriendo una casi parálisis debido a la cantidad de personal y comités involucrados, abundancia de procesos burocráticos y sustanciales controles a lo largo del proceso de compras, todos causando grandes demoras y en algunos casos imposibilidad de contratar o comprar dentro del año fiscal. Los bajos porcentajes de desembolsos y falta de interés o participación de empresarios y proveedores en los procesos de compra es un claro ejemplo de este problema.

### a. Ejemplo de preguntas y respuestas del sector público

Una muestra del tipo de preguntas incluidas en el cuestionario al sector público, por tipo y por país, con respuestas recibidas, se encuentra en el anexo 1 de este documento de discusión.

Algunas de las preguntas en el cuestionario al sector público incluían si *“el marco legal de las compras públicas en su respectivo país es eficiente e instrumental en promover mayor competencia y menores costos”*. Las respuestas variaron de país a país con el 70% de los encuestados peruanos indicando que no, mientras que el 85% de los mexicanos encuestados piensan que sí. Por lo tanto, el promedio de 53% positivo y 47% negativo entre los cuatro países podría ser poco claro.

Otra pregunta importante que se formuló fue si los funcionarios del sector público sienten que *“el marco jurídico general de la CP es demasiado rígido para adaptarse con facilidad (es decir, en forma oportuna y eficaz) a los cambios de mercado u otras condiciones”*. Nuevamente, las respuestas variaron según el país, pero la impresión general es que los sistemas son demasiado rígidos (76%). De hecho, 98% de los colombianos encuestados sienten que lo es, seguido de cerca por Perú con un 92%, México con 63% y Jamaica con 52%. El caso de Jamaica es interesante porque durante las entrevistas en la visita al país, la gran mayoría de los servidores públicos entrevistados opinaron que el sistema es extremadamente rígido con numerosas intervenciones por una gran variedad de entidades incluyendo aprobaciones de contratos por el Consejo de Ministros por sobre umbrales bastante bajos. La rigidez del sistema es un indicador importante para los encargados de formular políticas que una reforma legal y procedimental es indispensable, especialmente teniendo en cuenta que en la mayoría de los países los marcos jurídicos parecen haber sido diseñados principalmente para controlar la CP, en lugar de comprar o contratar.

Una tercera pregunta importante fue si los funcionarios del sector público *“pueden realizar sus tareas y responsabilidades mejor teniendo en cuenta los esfuerzos contra la corrupción”*, a la que la mayoría (76%) respondieron positivamente con el 80% de los funcionarios en México y Perú proporcionando respuestas positivas. Esto fue una señal alentadora en cuanto a la lucha contra la corrupción.

La pregunta si *“las medidas contra la corrupción y las normas son suficientes y aplicadas correctamente”* tuvo respuestas interesantes. Mientras que la mayoría de los encuestados en 3 países sentía que no lo son (Colombia 58%, Jamaica 100%, Perú 87%), los encuestados mexicanos consideraron que sí lo son por un margen de 67% a 33%. Esto probablemente se explica por los recientes cambios en el marco jurídico mexicano y la importante simplificación de los procedimientos de CP recientemente llevada a cabo (Ver tala regulatoria mexicana<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/funcion-publica/tala-regulatoria.html>

Un análisis exhaustivo de los cuestionarios y las notas tomadas durante las entrevistas personales revelan que, en general, las percepciones de los funcionarios del sector público difieren sustancialmente respecto a la efectividad de los sistemas en los que operan.

Sus percepciones sobre los sistemas de CP en general, como se detalla más adelante en este documento, son en general marcadamente negativas, a excepción de México, donde reformas y medidas de simplificación recientemente adoptadas son percibidas como que están teniendo un efecto positivo. Las entrevistas personales realizadas en México confirman esta apreciación, pero sólo a nivel Federal ya que según las declaraciones de los entrevistados, la contratación estatal y provincial todavía deja mucho que desear. Por otra parte, en términos generales, la corrupción en México sigue siendo un problema grave según lo informado por las personas entrevistadas así como por la prensa local e internacional. Según el BM, el costo de la corrupción en México todavía representa aproximadamente el 9% del PIB, representando billones de dólares, cada año<sup>7</sup>.

Otro aspecto destacable es la cuestión de las percepciones respecto de la eficiencia. Mientras que el 63% de los funcionarios del sector público mexicano creen que las agencias de contratación son generalmente percibidas por proveedores / contratistas / consultores y el público en general como justas y eficientes, la inmensa mayoría en todos los demás países (77% en Colombia y 85% en Jamaica y Perú) creen que ese no es el caso.

Los signos más alentadores que pueden determinarse a partir de los cuestionarios son que la mayoría de los funcionarios del sector público cree que pueden realizar sus deberes y descargar sus responsabilidades mejor desde la introducción de los esfuerzos anticorrupción y que, en general, la CP en sus respectivos países ha evolucionado favorablemente en los últimos 5 a 10 años. Por otra parte y nuevamente con la excepción de México, la mayoría de los funcionarios opina que las medidas contra la corrupción y las reglas no son suficientes y no se aplican bien.

Las observaciones y muestreo antes mencionados sólo son una introducción al tema ya que los detalles de los cuestionarios al sector público y privado, que fueron exhaustivos con 80 y 51 preguntas respectivamente, se analizan en detalle en los capítulos siguientes de este documento, país por país y con una mirada detallada a varios temas.

---

<sup>7</sup> <http://world.time.com/2012/12/06/tale-of-two-corruptos-brazil-and-mexico-on-different-transparency-paths/>

## **b. Ejemplo de preguntas y respuestas del sector privado**

Una muestra del tipo de preguntas incluidas en el cuestionario al sector privado, por tipo y por país, con respuestas recibidas, se encuentra en el anexo 2 de este documento.

Un análisis de los cuestionarios y las notas de las entrevistas personales demuestra que, con la excepción de México, la mayoría de los proveedores y contratistas del sector privado son de la opinión que el marco jurídico de la CP en sus países no es eficiente o instrumental en promover una mayor competencia y costos más bajos (ver pregunta 1 del Anexo 2), aunque todos opinan que el sistema ha evolucionado favorablemente en los últimos cinco a diez años (ver pregunta 8). Considerando que en general la opinión es que, con excepción de México, los sistemas de CP de los países todavía dejan mucho que desear y necesitan una reforma significativa, es una clara indicación de lo mal que los sistemas eran percibidos antes de las reformas de la CP que fueron introducidas en los últimos años.

En cuanto a medidas contra la corrupción, hay consenso entre proveedores y contratistas del sector privado que las medidas y reglas no son suficientes o bien aplicadas (ver pregunta 4), y contrariamente a lo que indican los funcionarios del sector público, el sector privado es de la opinión que los pagos de "facilitación" son necesarios para importar mercancías, obtener licencias y permisos, o para procesar los pagos y facturas (ver pregunta 5), opinión que fue corroborada durante las entrevistas personales en todos los países, incluyendo México.

Proveedores y contratistas en todos los países expresaron la opinión que hay indicios de que muchas veces proveedores o funcionarios públicos buscan maneras de eludir las normas actuales de contratación (ver pregunta 10). En muchas ocasiones esta opinión fue reiterada durante las entrevistas, aunque a veces los proveedores declararon que los funcionarios se ven obligados a tomar atajos o en muchos casos "doblar" las reglas de contratación para poder comprar o contratar. Esto es porque los mecanismos existentes, burocracia, controles y medidas contra la corrupción hacen simplemente imposible cumplir con todas las reglas de contratación ya que los sistemas son percibidos por todos los entrevistados como demasiado engorrosos, que consumen demasiado tiempo y difíciles de manejar.

#### **IV. Comentarios sobre el marco legal de la CP y las iniciativas anticorrupción**

Para entender mejor los esfuerzos contra la corrupción en los países estudiados, se analizó el marco legal de la CP de cada país, así como las últimas iniciativas anticorrupción implementadas. No cabe duda de que todos tienen un marco legal de contratación fuerte y que en todos los países existen iniciativas anticorrupción hace ya varios años, iniciativas que van desde la aprobación de leyes de compras y reglamentos detallados y manuales, así como exhaustivas leyes, procedimientos y medidas anticorrupción.

Parece también que en varios países las leyes modificando la contratación pública en general han sido impulsadas principalmente por los esfuerzos anticorrupción, en lugar de la propia necesidad de optimizar o mejorar la contratación pública per-se. Esto parece ser cierto para todos los países, excepto quizás en México donde una agilización de trámites acompañada por una simplificación procesal e iniciativa de transparencia, incluyendo la CP, ha sido implementada hace ya algunos años. Además, En Colombia se expidió el Decreto 1510 el 17 de julio de 2013, cuyo énfasis está en la búsqueda de mayor valor por dinero en la CP más que en anticorrupción.

También es evidente que las leyes de contratación y transparencia han sido diseñadas desde una perspectiva de control y lucha contra la corrupción y en conjunto con las entidades de control. Además, parecería que en la mayoría de los casos, pocos o quizás ningún profesional de adquisiciones, con el oficio de comprador público, ha participado en o ha sido requerido para que comente la redacción de las leyes, aunque Colombia reporta que para la redacción del Decreto 1510 antes mencionado si hubo un proceso de consultan con compradores y proveedores. Por lo tanto, da la impresión que las leyes se han escrito para controlar el proceso de compras en lugar de implementarlo. La mayor diferencia de este enfoque entre control e implementación es que las leyes de control de la CP enfatizan aspectos procesales y cumplimiento de normas en lugar de objetivos y resultados.

## a. Colombia

Colombia ha ratificado la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de 1996 y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) de 2003 y la el convención para combatir el cohecho de OCDE entre varias iniciativas contra la corrupción. Además, el país ha establecido el Observatorio Anticorrupción y de Integridad Colombia.

Colombia tiene un marco legal de contratación pública bastante robusto, aunque tiene una abundancia de leyes y reglamentos que se refieren mutuamente haciendo un poco engorroso poder obtener una imagen clara de lo que es actualmente requerido y cuales cláusulas legales son aplicables. Estas leyes incluyen entre otras, la Ley 80 de 1993; 190 de 1995; 1150 de 2007 y 1474 de 2011, como también los Decretos Presidenciales 19 y 734 de 2012, aunque el 734 fue derogado por el decreto 1510 antes mencionado<sup>8</sup>. Estos son solamente algunos ejemplos de leyes y decretos directamente relacionados con las CP ya que hay otras que tratan específicamente sobre la lucha anti-corrupción, así como la reducción del uso del papel, la simplificación administrativa, la firma electrónica y otras que también tienen relación con asuntos de CP.

En Colombia existen muchos esfuerzos por legislar en contra de la corrupción a través de enmiendas al marco legal de la CP y los procedimientos. Por ejemplo, en 2002, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, emitió el Documento 3186 titulado “Política de Estado para la Eficiencia y la Transparencia en la Contratación Pública” a través del cual formula las bases de la política general de la CP para las entidades del sector público, tomando en consideración el impacto socio-económico de las contrataciones; una política que también puede trascender el enfoque jurídico formal con que el tema ha sido tradicionalmente enfocado<sup>9</sup>.

Una segunda etapa de reforma de la CP continuó a través de instrumentos normativos electrónicos, específicamente el Decreto 2170 de 2002 promulgando el reglamento de la Ley 80. Emitido principalmente como un mecanismo para combatir la corrupción, a través del Decreto 2170 se intentó aumentar la transparencia de la CP por medio de la inclusión de nuevas reglas y procedimientos de contratación, forzando a las entidades a publicar información sobre las contrataciones públicas en las páginas web, incluyendo documentos de licitación y otra información relacionada con los procesos de contratación.

Un año más tarde se publicó el Documento CONPES 3249 de 2003 “Política de Contratación Pública para un Estado Gerencial” en reemplazo del CONPES 3186. Como

<sup>8</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0080_1993.html)  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1995/ley\\_0190\\_1995.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1995/ley_0190_1995.html)  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1150_2007.html)  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1474_2011.html)  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2012/decreto\\_0019\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2012/decreto_0019_2012.html)  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=46940>

<sup>9</sup> [http://www.micrositios.net/recursos\\_user/documentos/micros/CONPES\\_3186.pdf](http://www.micrositios.net/recursos_user/documentos/micros/CONPES_3186.pdf)



una de sus prioridades, CONPES 3249 estableció que el sistema de contrataciones públicas debe integrar el sistema de “Vigilancia” para la contratación del sector público creado bajo la Ley 598 de 2002, sin perjuicio del control y autonomía de la oficina del Contralor General de la República (CGR), tratando de aprovechar los recursos existente para obtener eficiencia en el uso de los recursos públicos, cuándo y dónde sea posible.

En 2007, el Congreso aprobó la Ley 1150 introduciendo medidas de eficiencia y transparencia en la implementación de la Ley 80, así como en las contrataciones electrónicas. Del mismo modo, en 2011, se promulgó la ley 1474 que dicta las normas dirigidas al fortalecimiento de la prevención, investigación y sanciones de actos corruptos y a aumentar la eficacia de las medidas de control de la CP.

Además de lo anterior, en 2011 se aprobó el Decreto Presidencial 4170 creando la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – la nueva entidad de Política de Contrataciones Públicas del país<sup>10</sup>.

En Abril de 2012 se publicó el Decreto Presidencial 734, a través del cual nuevamente se regula la CP, particularmente porque se hizo imperativo tener un reglamento de adquisiciones que abarcara todas las disposiciones y mandatos relacionados con la CP<sup>11</sup> (aunque el Decreto fue concebido para incorporar todas las leyes de contratación bajo un mismo instrumento, algunas cláusulas de leyes anteriores aún permanecen vigentes). Luego, en 2013, se aprobó el Decreto 1510 que deroga el Decreto 734 de 2012. Este decreto simplifica la normativa en un cuerpo único y su extensión es de menos de una tercera parte del 734. En el 1510 se corrigen inconvenientes según fueran señalados por compradores y proveedores<sup>12</sup>.

El hecho que hasta 2012 Colombia no haya tenido una entidad central de política de CP y que existan muchas leyes que inciden en asuntos de CP ha significado que hasta ahora la mayoría, sino todas, las entidades tienen poderosos departamentos legales a cargo de interpretar y asegurar la aplicación de la política de CP y mantenerse al corriente de los cambios legales y de procedimiento que pudieran surgir de los entes centrales.

En 2012 la recién establecida Agencia Nacional de Contrataciones Públicas publicó un amplio estudio técnico analizando el estado de la CP en el país, los numerosos intentos por introducir legislación moderna y frenar la corrupción, destacando las competencias de la nueva agencia<sup>13</sup>. En el informe, la Agencia explica con mucha claridad las grandes dificultades encontradas en la aplicación de medidas de lucha contra la corrupción y destaca las ineficiencias del sistema nacional de CP, incluyendo el hecho que hasta 2011 no existía una entidad central que formulara e interpretara la política de CP y coordinara

---

<sup>10</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto\\_4170\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4170_2011.html)

<sup>11</sup> <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=46940>

<sup>12</sup> <http://www.colombiacompra.gov.co/es/decreto-1510-de-2013>

<sup>13</sup> Estudio técnico y documentos anexos - Unidad administrativa especial, Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente – 2012.

el trabajo de las numerosas entidades responsables de la implementación de las compras y contrataciones. Además, cita un informe de 2011 sobre la CP del ex-Auditor General quien, después de revisar más de 850,000 contratos, refleja serias preocupaciones en cuanto a la corrupción en la CP<sup>14</sup>. Algunos de los asuntos más graves mencionados – que son muy relevantes para el presente estudio – se citan más abajo en forma resumida:

- *“Se inicia el proceso de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, que asciende a la suma de \$564 billones de pesos, del cual se estima que más del 20% se ejecutará vía contratación. Así, el loable propósito de la prosperidad para todos los colombianos, está vinculado estrechamente con mejorar la contratación estatal, que de una vez anticipo, atraviesa una crisis sin precedentes”;*
- *“La contratación pública se ha visto inmersa, como nunca en la historia, en gravísimos casos de corrupción hasta el punto que fue capturada por los corruptos en varias entidades y regiones; así mismo, por desidia e ineptitud, se evidencia el fracaso de centenares de procesos contractuales de trascendencia regional y nacional. Es tan alarmante la situación que las dos entidades más representativas de la contratación, el INCO e INVIAS, tendrán que pagar este año 350 mil millones de pesos por condenas judiciales o arbitrales”;*
- *“Se identifican graves riesgos fiscales y acciones de control urgentes. Son recurrentes y sistemáticos los escándalos por corrupción y casi dolosos los descuidos que llevan a concluir que las medidas anticorrupción, sin un programa articulado de control, son infructuosas”;*
- *“En el año 2010 el 60% de los procesos de selección se hizo mediante la modalidad de la contratación directa (sin proceso competitivo). En el primer trimestre de 2011 se observó que esta forma de contratación aumentó del 60 al 74%”;*
- *“Se evidencia que el deterioro creciente en el manejo de la contratación no es sólo por la normatividad, es la ausencia de una política de Estado para cambiar malas prácticas e indebidos marcos de acción contractual nacionales y regionales”;*
- *“De los 852.143 contratos reportados, 433.146 fueron de prestación de servicios y 156.013 fueron suscritos con personas naturales; es decir, que el 55% de la contratación total fue de prestación de servicios, indicando la posible existencia de nóminas paralelas y la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales de prestación de servicios. Este riesgo fiscal afecta la gestión institucional de las entidades estatales.*
- *“22% de los contratos de servicios por servicios intelectuales gozan de adelantos de pagos excesivos o injustificados”;*

---

<sup>14</sup> Control al control de la contratación: riesgos, desaciertos y posibilidades. Iván D. Gómez Lee, Auditor General de la República. Mayo 2011 [http://www.semana.com/documents/Doc-2201\\_201169.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-2201_201169.pdf)

- *“Protuberante existencia de irregularidades en la contratación. La contratación no es efectiva, por sus objetos difusos, por sus objetos imprecisos, reiterativos. La existencia de carteles o monopolios que capturan las entidades, apoderándose en forma cíclica de los contratos”;*
- *“Ausencia de transparencia en la contratación. Se habla de falta de transparencia, por el volumen de las contrataciones directas, por el alto número de contratación con fundaciones, por los interadministrativos, por la utilización reiterada de instrumentos para tercerizar las contrataciones, por la práctica indebida de las nóminas paralelas y por último, por la conducta constante de disfrazar contratos. Es decir, hay gravísimas evidencias de la ausencia de transparencia en los procesos contractuales y de su desviación a carteles y grupos de corruptos”;*
- *“Para que el Plan de Desarrollo 2010 - 2014 sea viable, es evidente la necesidad de ir hacia una nueva política de Estado en materia de contratación, que exige un cambio de concepción en la relación contractual con los particulares; donde el interés público sea ganador. Iniciamos un camino de verdadera transformación del control fiscal en el que los mecanismos de control deben ser más contundentes. Llama la atención cómo, todos los actores quieren hacerse parte con sus iniciativas de esta nueva coalición que descubra una contratación justa y eficaz”.*

Comentando sobre lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, indicaba: *“Este desolador panorama nos deja en evidencia que no es suficiente contar con un sistema legislativo ajustado a los estándares internacionales, como se señaló es nuestro sistema según la metodología de la OECD, ni de organismos de control muy fuerte como los que se encuentran en nuestro sistema, sino que se requiere de una institucionalidad que se encargue de la unificación de parámetros de política y el aprovechamiento de los sistemas para generar información que permita una mejora permanente en la contratación pública colombiana y también la posibilidad de generar alertas tempranas sobre posibilidad de incumplimientos normativos o falta de seguimiento de las previsiones legales”.*

En resumen y como se puede apreciar, Colombia tiene una larga historia de intentar poner freno a la corrupción mediante la introducción de reformas al marco jurídico y detalladas disposiciones relativas a la CP, incluyendo un portal electrónico de información sobre las compras y contrataciones, con resultados relativamente negativos hasta la fecha, según informa el propio Auditor General.

Por otra parte, los resultados de la encuesta y las entrevistas personales realizadas en Colombia a varios funcionarios públicos de diversos ministerios y departamentos, así como a fabricantes y proveedores del sector privado, demuestran que, desgraciadamente, el sistema de adquisiciones se ve gravemente afectado por la

multiplicidad de leyes y reglamentos, en particular los que se ocupan de actividades de lucha contra la corrupción. Esta multiplicidad de instrumentos causa mucho retraso y en algunos casos parálisis en el proceso de adquisición, al punto que varias entidades indicaron que si para el mes de septiembre del año no estaban en condiciones de comprometer fondos, éstos son devueltos a la tesorería ya que cualquier proceso de contratación lleva como mínimo seis meses, independientemente de la magnitud, la sencillez o complejidad del mismo. Esta dificultad en la adquisición probablemente explica el alto porcentaje de contratos directos sin proceso competitivo. En otras palabras y según el ex Auditor General, el esfuerzo de los últimos años de luchar contra la corrupción no ha sido eficaz en términos de reducir la corrupción, pero si ha tenido un efecto negativo sobre la eficiencia y eficacia de la CP (y por lo tanto proporcionando una respuesta a la primera pregunta planteada en cuanto a si los países están socavando el objetivo de reducir la corrupción debido a medidas excesivas o no coordinadas de lucha contra la corrupción).

Algunos de los comentarios recibidos durante las entrevistas se resumen a continuación:

- *No existe claridad de quién es responsable por la formulación de la política de CP;*
- *Se han perdido siete años de arduo trabajo por la ausencia de un catálogo de clasificación de productos. La aplicación de un catálogo común entre todas las entidades es prioridad número uno (El Decreto 1510 de 2013 hace obligatorio el uso del clasificador UNSPSC para compras públicas en Colombia);*
- *Los errores se interpretan como corrupción aun cuando sean menores o de procedimientos;*
- *Los funcionarios del sector público se ven seriamente afectados por la nueva legislación anticorrupción que los hace responsables con recursos propios si son acusados de corrupción, lo que lleva a una disminución o previene la toma de decisión;*
- *La nueva ley anticorrupción incorpora aún más obstáculos al proceso de compras públicas;*
- *La ley de compras no permite inversiones de largo plazo. Todo se termina el 31 de diciembre y el proceso empieza de nuevo en enero de cada año;*
- *Muchas veces las empresas no tienen la capacidad para cumplir con un contrato pero si se las descalifica protestan contra el funcionario, no la entidad. Ya que esto afecta su carrera, los funcionarios prefieren calificar a todos sin importar su capacidad o competencia.*

A los interesados se les preguntó también cuáles, en su opinión, son los cuellos de botella más serios que afectan las CP. Algunas de las respuestas recibidas se resumen a continuación:

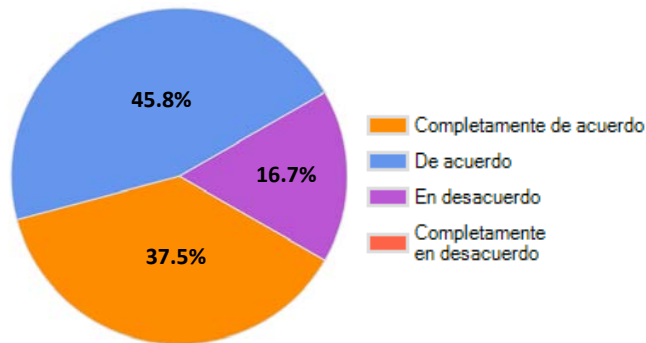
- *El cumplimiento de leyes reglamentos, regulaciones y normas es demasiado complejo;*

- *Los tiempos para la ejecución de los proyectos no son realistas;*
- *La responsabilidad personal de los funcionarios de compras públicas es un serio impedimento a la toma de decisión;*
- *Los funcionarios públicos tienen mucho temor de tomar decisiones y firmar contratos.*

Algunas de las respuestas a los cuestionarios pueden resumirse como sigue:

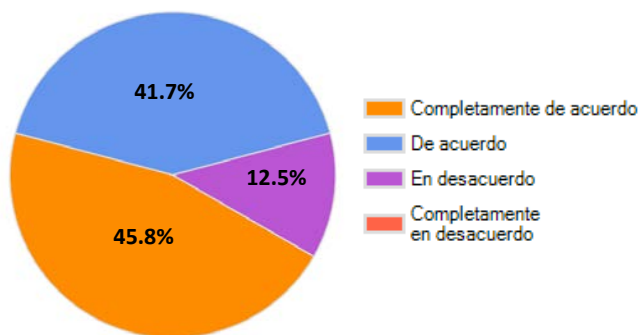
La mayoría de los funcionarios públicos (85%) están de acuerdo que las reglas cambian muy a menudo

¿Las reglas de CP se modifican muy seguido?



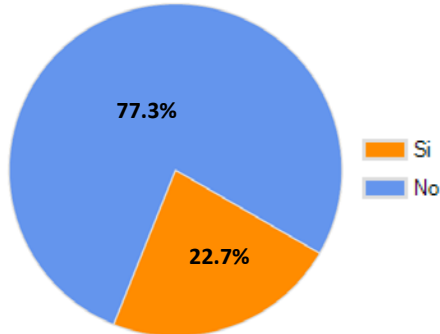
La gran mayoría son de la opinión que el marco legal es demasiado rígido con el 87.5% de acuerdo o totalmente de acuerdo

¿El marco legal es demasiado rígido para adaptarse fácilmente a las condiciones cambiantes del mercado u otras?



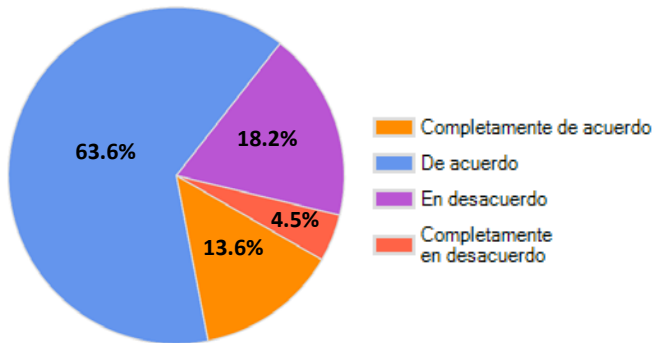
El 77.3% de los encuestados no cree que el público percibe a las entidades como eficientes y Justas

¿Cree usted que las entidades contratantes son percibidas como justas y eficientes por los proveedores/contratistas y el público en general?



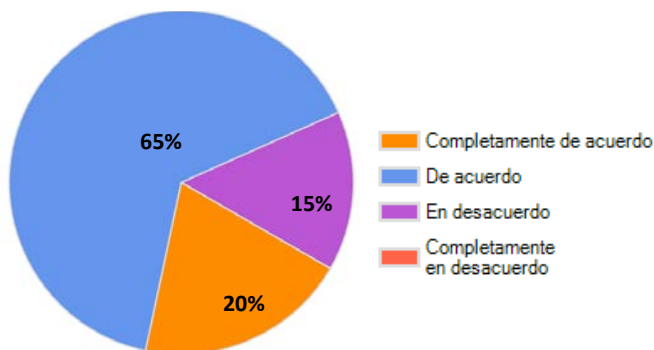
El 73.2% contesta que sí a la pregunta si la inspección y la mala inspección y el rechazo inapropiado de propuestas de bienes o servicios es un problema.

¿La sobre inspección, la mala inspección, el rechazo inapropiado de propuestas de bienes o servicios o métodos de entrega es un problema?



El 85% se siente bajo presión para aplicar las reglas en forma estricta y rígida

¿Se siente usted bajo presión para aplicar las reglas de contratación pública en forma demasiado estricta y rígida?



Comentarios adicionales recibidos de algunos encuestados incluyeron:

- *"El proceso de contratación es tan estricto que a veces no es posible adquirir bienes y servicios que mejorarían el desempeño de la entidad, lo que significa que el margen para innovar es cero, ya que todo está regulado".*
- *"Contar con procesos y procedimientos regulados no es necesariamente negativo ya que es bueno para la transparencia, pero no para la eficiencia";*
- *"A veces los procedimientos limitan las posibilidades de contratación, especialmente en servicios de consultoría"*
- *"Los funcionarios de adquisiciones tienen miedo de adquirir compromisos o asumir responsabilidad por sus acciones ya que cualquier error menor puede convertirse en un problema".*

En resumen y como se puede apreciar, a pesar de varios intentos durante la última década por reformar y modernizar el marco jurídico de la CP y establecer medidas de lucha contra la corrupción, el sistema de compras colombiano todavía tiene una urgente necesidad de reforma, mientras que la lucha contra la corrupción, por desgracia, aún no han tenido el éxito deseado.

Las autoridades colombianas a cargo de la formulación de políticas de CP son conscientes de estos problemas y que, obviamente, más procedimientos y controles no son la respuesta al problema de la corrupción y la ineficiencia. Muchos funcionarios a cargo de las CP ya se quejan de lo restringidos que están en el proceso de toma de decisión, por lo que Colombia está introduciendo nuevas medidas. Se recomienda que entre estas medidas las autoridades colombianas se esfuercen por introducir un sistema de contratación pública que simplifique el proceso, separe las contrataciones simples de las complejas, permita a los profesionales ejercer juicio y, lo más importante, se centre más en resultados que sólo en procesos, ya que existe muy poca evidencia que simplemente cumpliendo las reglas y procesos disminuye la corrupción o mejora la transparencia.

## b. Jamaica

Jamaica ratificó la CICC en el año 2001 y la CNUCC en marzo de 2008. Para efectos de la Convención Interamericana, las autoridades centrales son el Ministerio de justicia y el Fiscal General. Otras autoridades pertinentes incluyen la Comisión para la Prevención de la Corrupción designada bajo la Ley de Prevención de la Corrupción del 2000, así como la rama de lucha contra la corrupción (ACB) de la fuerza policial (Jamaica Constabulary Force, JCF) establecida en septiembre de 2007 con la tarea de combatir la corrupción dentro de la JCF y sus auxiliares. Finalmente, existe una "Unidad de Acceso a Información" dentro de la oficina del Primer Ministro a cargo de la sensibilización del público, vigilancia y asistencia en la implementación de la ley de acceso a la información<sup>15</sup>.

En cuanto a la CP, las entidades más relevantes son la Unidad de Política de Adquisiciones y Activos (Procurement & Asset Policy Unit, PAPU) en el Ministerio de Finanzas (MOF), las Oficinas del Auditor General (AG) y del Interventor General (Contractor General o OCG) y la Comisión Nacional de Contratos (NCC), amén de otros organismos tales como el Comité de Cuentas Públicas, el Ministerio de Educación o la Universidad Tecnológica que también juegan un papel importante. Además, el Comité de Administración Pública y Asignaciones del Parlamento de Jamaica se encarga de supervisar los gastos del gobierno y hacer recomendaciones para la mejora de la gestión pública hacia una mayor transparencia, rendición de cuentas y eficiencia.

PAPU es responsable de la formulación e interpretación de la política de CP, la documentación, orientación y el asesoramiento pre-contrato. También capacita a los funcionarios que a veces encuentran el manual sobre la CP, de cuatro volúmenes, abrumador o poco claro.

La NCC es una Comisión independiente cuyo objetivo es la "*promoción de la eficiencia en el proceso de adjudicación y ejecución de contratos, asegurando transparencia y equidad en la adjudicación de dichos contratos*". Al hacerlo, la NCC se compromete a mantener los más altos estándares de ética en el registro de contratistas, desarrollando y promoviendo las mejores prácticas en la contratación pública mediante el establecimiento de estándares de alto rendimiento para contratistas y proveedores de bienes y servicios. La NCC puede tomar las medidas que considere necesarias o intervenir en cualquier transacción que considere oportuno o conveniente para el mejor desempeño de sus funciones.

---

<sup>15</sup> Ver <http://www.ati.gov.jm/content/about-us>



La NCC puede además promulgar reglas prescribiendo:

- Las calificaciones requeridas para el registro de contratistas;
- Los procedimientos para la presentación de ofertas en contratos con el Gobierno;
- Los requisitos para los contratistas en cuanto a la presentación de bonos de desempeño;
- Procesos competitivos en relación con los contratos a ser adjudicados;
- Las circunstancias en las cuales el registro de contratistas puede ser cancelado.

El Auditor General es nombrado por el Gobernador General (GG) con el mandato de auditar las cuentas, transacciones financieras, operaciones y estados financieros de los ministerios del gobierno central y departamentos, agencias gubernamentales locales, otros órganos estatutarios y empresas del gobierno. El AG también certifica los estados financieros anuales de estas agencias y presenta informes anuales a la Cámara de Representantes y otras autoridades<sup>16</sup>.

El Interventor General (OCG) es el actor más activo (y quizás el más controversial) en el contexto de Jamaica. Bajo la ley que lo establece, la misión del OCG es:

- *Vigilar e investigar la concesión y ejecución de contratos, licencias, permisos, concesiones y la desinversión de activos del gobierno;*
- *Mejorar y hacer justo y equitativo el sistema de adjudicación de contratos, licencias, permisos, concesiones y la desinversión de activos del gobierno;*
- *Asegurar que todas las agencias del sector público proporcionen la oportunidad más amplia posible a todas las personas calificadas para licitar en contratos y desinversiones o solicitar licencias y permisos;*
- *Crear una imagen positiva del proceso de licitaciones públicas mediante la promoción de la integridad, profesionalidad, transparencia, eficiencia y, al hacerlo, generar confianza pública<sup>17</sup>.*

A través de su división de servicios técnicos, el OCG también actúa como Secretaría de la NCC. El OCG se asegura que todas las necesidades de servicios técnicos, administrativos y de recursos humanos de la NCC sean satisfechos completamente para que pueda cumplir con sus objetivos y mandatos de ley efectivamente y eficientemente.

## **El marco legal**

Jamaica tiene numerosas disposiciones relativas a la prevención de la corrupción y el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, la investigación, la

---

<sup>16</sup> Los derechos y poderes, obligaciones y responsabilidades del AG están especificadas en la Ley de Finanzas, Administración y Auditoría.

<sup>17</sup> See [http://www.ocg.gov.jm/ocg/mission\\_statement.php](http://www.ocg.gov.jm/ocg/mission_statement.php)

cooperación internacional y el acceso a la información, entre los que cabe destacar las siguientes:

La Ley de Prevención de la Corrupción 2000 que se promulgó con el fin de sancionar apropiadamente a los funcionarios públicos que se dedican a actividades corruptas. Muy importantes son también la Ley de Extradición, los Reglamentos de la Administración Pública, la Ley de Divulgación de Información Protegida, la Ley sobre la Integridad de los Miembros del Parlamento y el Código de Conducta de los Ministros, la Ley de creación de la División de Investigaciones Financieras y la Ley de Acceso a la Información.

Una serie de leyes cubren temas tales como lucha contra la corrupción, prácticas contables apropiadas y la reglamentación de la contratación pública incluyendo la Ley del Contratista General<sup>18</sup>, la Ley de Sociedades<sup>19</sup>, la Ley de Contabilidad Pública<sup>20</sup>, así como la Ley de Administración Financiera y Auditoría<sup>21</sup>. Además, existen otras leyes como la de Responsabilidad y Gestión de Entidades Públicas, la de Cooperativas, la Ley y Reglamento de Entidades Financieras, la de la Comisión de Servicios Financieros, la de Seguros y su Reglamento que rigen el funcionamiento de las compañías de seguros, la Ley de Bancos, la del Mercado de Valores y la Ley de Sociedades de Construcción.

### **La práctica y hallazgos de la investigación**

Dada la gran cantidad de textos jurídicos e instituciones involucradas en la CP en un país relativamente pequeño, la pregunta clave que se investigó fue: ¿Cómo funcionan en la práctica todas ellas? Desafortunadamente, datos precisos o indicadores de progreso en cuanto al logro de los objetivos de política declarados no parecen estar disponibles. Hay muchos indicios, sin embargo, que las cosas podrían estar mucho mejor, tal como lo indica la Organización de Estados Americanos (OEA) en su reciente evaluación de Jamaica donde expresa su preocupación sobre la poca implementación de medidas contra la corrupción estipuladas en la CICC<sup>22</sup>.

En el área de adquisiciones ha habido varios estudios llevados a cabo durante los últimos años<sup>23</sup> y los informes reflejan un alto grado de centralización en la toma de decisión de procesos competitivos, con el NCC a cargo de endosar adjudicaciones de contratos por un valor aproximado de US\$ 70.000 y el Gabinete Ministerial por encima de un valor aproximado de US\$ 250,000.

---

<sup>18</sup> Ver <http://www.moj.gov.jm/laws/contractor-general-act>

<sup>19</sup> Incluyendo los capítulos 7 y 8 de la Ley: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/companies1-447.pdf>

<sup>20</sup> <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/Public%20Accountancy%20Act.pdf>

<sup>21</sup> La cual reglamenta la administración de la contabilidad gubernamental  
<http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/Public%20Accountancy%20Act.pdf>

<sup>22</sup> Véase el informe sobre la implementación de la Convención en Jamaica  
[www.oas.org/juridico/english/mesicic3\\_jam\\_rep.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_rep.pdf)

<sup>23</sup> Incluyendo el “Joint Country Financial Accountability Assessment”, CFAA, y el “Country Procurement Assessment Report”, CPAR, del 2006 implementado por el BID y el BM, así como el estudio del BID del 2012 a solicitud de PAPU.  
[http://www.worldbank.org/en/country/jamaica/research/all?qterm=&docty\\_exact=Country+Finacial+Accountability+Assessment](http://www.worldbank.org/en/country/jamaica/research/all?qterm=&docty_exact=Country+Finacial+Accountability+Assessment)

Estos informes también señalan que a pesar de la centralización, PAPU es una unidad pequeña y relativamente débil. Los datos de contratación existentes son relativamente pobres y las entidades contratantes tienen datos diferentes de los datos que el NCC posee, los cuales tampoco son consistentes con las estimaciones anuales de volúmenes de contratación del gobierno. Además, estos datos están basados en estimaciones presupuestarias y no están relacionados con los desembolsos reales, lo que representa un importante obstáculo para las instituciones de supervisión.

En adición, los contratistas registrados están clasificados de acuerdo a su capacidad financiera y técnica, así como la experiencia. Tal como sucede en la mayoría de los países que utilizan registros centrales, sin embargo, mantener información actualizada es difícil, lo que significa que el proceso se vuelve ineficiente y en muchos casos limita la competencia, en particular con respecto a los contratistas extranjeros. Los informes anteriormente mencionados también ponen de relieve otros problemas tales como la mala planificación de las adquisiciones, falta de coordinación entre el presupuesto y la contratación, estimaciones de costos y planificación técnica inadecuada, fragmentación de los contratos, propuestas y condiciones contractuales ambiguas, así como ofertas infladas para compensar el aumento de los riesgos y los pagos atrasados, mientras que los controles internos no incluyen aspectos relativos a las adquisiciones y el mejor valor por dinero, las debilidades institucionales o los frecuentes excesos de costo y tiempo, especialmente en obras.

La evaluación del sistema de CP (CPAR 2006) también destaca un problema de capacidad institucional importante, con el MOF y muchas entidades contratantes expresando serias preocupaciones acerca de su falta de personal calificado. Mientras que la situación ha mejorado últimamente, el CPAR también menciona que *"PAPU ha estado realizando entrenamiento y está haciendo un esfuerzo encomiable para enfocar las debilidades reales y necesidades identificadas, pero la tarea es titánica. MOF estima que al menos 400 personas del sector público requieren formación introductoria - y los recursos financieros internos y externos disponibles para esta importante actividad están severamente limitados. La Agencia Nacional de Capacitación, el Instituto de Gestión para el Desarrollo Nacional, MIND, incluye sólo elementos muy limitados de contratación pública en su programa de contabilidad, y la Universidad de las Indias Occidentales no ofrece cursos en compras públicas"*<sup>24</sup>. El CPAR menciona también considerables retrasos procesales, ejecución lenta y mayores costos, problemas que fueron reconocidas por PAPU en 2012.

Los hallazgos del estudio confirman estos temas y ayudan a complementar un cuadro más amplio y comparativo de las áreas de política que parecen no estar funcionando como fuera planeado. Las respuestas al cuestionario sugieren que hay mucho margen de mejora, mientras que la retroalimentación recibida durante la visita<sup>25</sup> fue mucho más

---

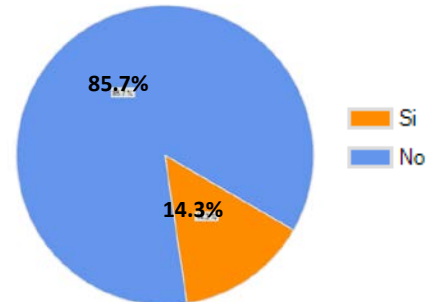
<sup>24</sup> CPAR páginas 24 & 25

<sup>25</sup> El número relativamente pequeño de respuestas al cuestionario es compensado e incrementa el peso e importancia de las visitas de campo donde se recopiló la mayor parte de la información.

crítica, sugiriendo que un rebalanceo y reajuste de las políticas de regulación contra la corrupción y las adquisiciones deben considerarse como una prioridad urgente. Además de los resultados del cuestionario presentados anteriormente, también vale la pena señalar que el marco normativo de la contratación es visto como inflexible, injusto e ineficaz, mientras que se opina que en la supervisión la coordinación está ausente:

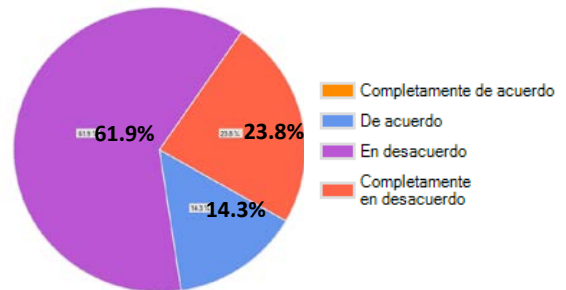
Casi el 86% de los funcionarios públicos opina que las agencias de contratación no son percibidas por el sector privado y el público en general como justas y eficientes

¿Cree usted que las entidades contratantes son percibidas como justas y eficientes por los proveedores/contratistas y el público en general?



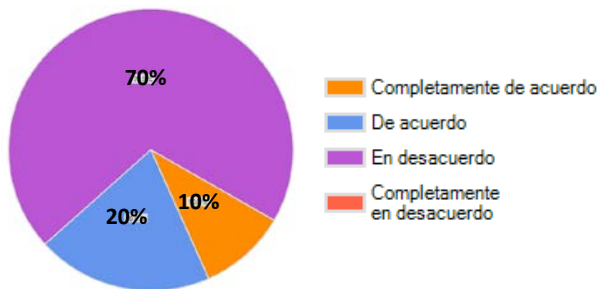
Un porcentaje similar está totalmente o está en desacuerdo con la declaración que las facturas se pagan en forma rápida y eficiente.

El pago de facturas es rápido y eficiente



70% de los encuestados no cree que el marco jurídico de la contratación pública sea eficaz y conducente a una fuerte competencia y menores costos (véase la ilustración más abajo).

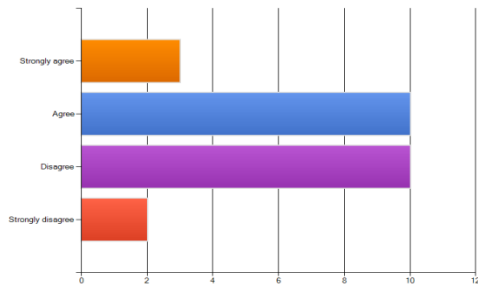
El marco legal de las CP es eficiente e instrumental para la mayor competencia y costos más bajos



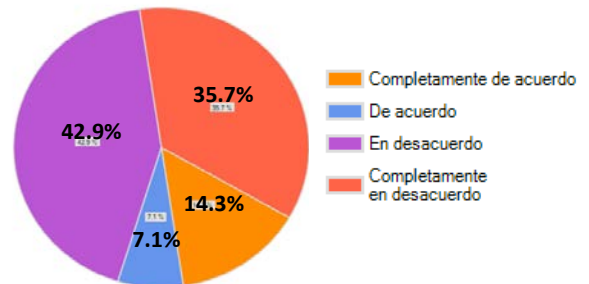
Como señaló un encuestado, "la percepción se alimenta y crece debido al largo tiempo de respuesta para procesar pagos - y a veces falta de pago - a los contratistas después que se completan los trabajos. Esto también incluye el tiempo necesario para finalizar y preparar los contratos y formularios para facilitar el proceso de pago. Los contratos adjudicados en, por ejemplo, enero de un año dado, con una duración de 2 semanas de trabajo, toma hasta 6 meses para que el comprobante de pago y otros documentos de apoyo sean procesados y firmados y luego lleguen al Departamento de Contabilidad para que el proceso de pago recién empiece". Otro encuestado añadió: "generalmente no se obtiene valor por dinero. Las facturas no son honradas según acuerdos contractuales. El proceso parece largo y tedioso como si las personas no entendieran cómo funciona".

Al mismo tiempo, la mitad de los encuestados cree que hay poco margen de discrecionalidad en el proceso de adquisición, mientras que una abrumadora mayoría (aproximadamente 79%) informan que no hay estímulo a la iniciativa dentro del marco actual (véanse los gráficos a continuación).

¿El marco legal permite la discreción?

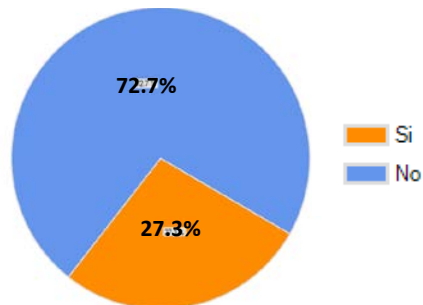


¿Es usted animado a pensar creativamente y ser innovador?



La mayoría (73%) sugiere que el proceso de supervisión no está bien coordinado (ver gráfico).

¿En su opinión la supervisión está bien coordinada?



Las entrevistas proporcionaron muchas ilustraciones y un mayor apoyo a estos puntos de vista. El espíritu general de la información recabada sobre el terreno es que una buena parte de los textos legales están en su lugar pero no se están aplicando correctamente. Las instituciones parecen prometedoras, pero a pesar de un apoyo sin precedentes al inicio de las funciones del OCG, hay falta de coordinación e incluso conflicto entre los diferentes organismos. La aplicación de la Ley es inconsistente y en muchos casos deja de perseguir los grandes casos de abusos y corrupción. Como consecuencia de ello, los esfuerzos con respecto a las agendas de lucha contra la corrupción y la buena gestión de la CP no están a la altura de las expectativas.

En el plano jurídico, los entrevistados destacaron que las disposiciones y sanciones por faltas graves están establecidas en el marco jurídico de Jamaica. Un examen detallado de delitos graves y la corrupción en Jamaica está más allá del alcance de este estudio, pero el consenso entre los funcionarios y representantes del sector privado entrevistados es que esas leyes no se aplican debidamente y en su totalidad. En parte, esto puede deberse a un lenguaje ambiguo e incertidumbre legal. Un entrevistado indicó que *"el problema empieza con la inclusión de requisitos inapropiados que no son consistentes, cuantificables o no sancionados"*. El punto principal que se recoge es que la percepción generalizada es que las leyes no se refuerzan con sanciones apropiadas.

El tema no es sólo la corrupción, sino uno más amplio y general de incumplimiento en la sociedad. En palabras de un entrevistado, *"Las sanciones son un problema - Jamaica es una sociedad pequeña, las personas se conocen unas a otras. A veces, la falta de conducta es detectada, pero la cuestión se deja morir y no se toman medidas"*. Otro encuestado señaló que *"nadie dimite o va a la cárcel"*. Sin embargo otro escribió: *"En Jamaica sí necesitamos el garrote ya que no estamos preparados para un sistema de auto vigilancia. El OCG ha emitido largos informes pero son incompletos y sin pruebas suficientes para respaldar las alegaciones"*. Algunas veces esto se debe a que algunas de las reglas no prevé sanciones, por lo tanto, cuando se detectan infracciones, éstas permanecen impunes. La preocupación expresada por el entrevistado va todavía más allá: *"La mentalidad del estado de derecho es pequeña. Muy poco se hace en el sistema educativo para fomentar una cultura de integridad y rendición de cuentas"*.

También se encontraron problemas en los procesos de CP. El registro de proveedores potenciales, por ejemplo, es un caso puntual. Hay consenso en que el registro de obras y servicios lleva demasiado tiempo, hasta varios meses. Muchos individuos del sector privado y empresas así como los que contestaron el cuestionario también expresaron una queja relativa a la certificación de estar al día en los impuestos para las empresas locales. La cuestión planteada fue que el certificado sólo dura tres meses y que esta información está disponible para el gobierno de todos modos y, por lo tanto, no hay tal necesidad. Además, como el requisito no es obligatorio para contratistas extranjeros, esto se convierte en una desventaja competitiva para las empresas nacionales.

Algunos de los entrevistados sugirieron que la forma en que los requisitos de pre-registro se aplican limita seriamente la competencia y discriminan a las pequeñas y medianas empresas, sobre todo cuando el pre-registro se combina con el pre-requisito que el personal esencial para un determinado proyecto debe estar empleado a tiempo completo por adelantado. Este parece un costo innecesario y un despilfarro de los recursos. Los entrevistados indicaron que los documentos de la licitación podrían tener toda la información actual de la empresa incluyendo la capacidad de proporcionar los conocimientos necesarios y el personal adecuado en caso de éxito de su propuesta.

Un entrevistado comentó que el OCG "ayudó" en el proceso de inscripción. El OCG consideró que muchos contratistas locales estaban en categorías que no les correspondían. Como resultado de ese trabajo, alrededor de 60 empresas fueron afectadas, lo que no ha estado exento de controversia. Una vez que las empresas fueron rebajadas de categoría (dicen sin explicaciones), éstas tienen que demostrar por qué deben subir de categoría. Uno de los empresarios manifestó que a pesar de haber hecho trabajos similares en los últimos 10 años y haber demostrado recursos y personal profesional calificado fue bajado de categoría por lo que concluye que *"la OCG decidió que el proceso de CP está lleno de corrupción, por lo que debe intervenir en todo el proceso"*. El volumen de negocios de la compañía ha disminuido un 50% debido a esa decisión, que ha afectado a muchos otros también. Por lo tanto, sugirió, *"la competencia se ha reducido y los precios subieron"*.

El proceso de CP es, además, muy lento, a tal punto que para cuando las entidades públicas han tomado una decisión los precios han cambiado y todo el proceso debe ser revisado o comenzar otra vez.

Según un funcionario de alto nivel, *"una vez que una propuesta ha pasado a través de la CNC, se requieren tres meses adicionales antes de que pueda ponerse en marcha, debido a los continuos pasos de aprobación en los Ministerios (junta de directores, comité de adquisiciones o sub-comité especializado, Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas, etc.). Este es claramente un área que debería ser objeto de simplificación. Este largo proceso es en gran medida debido al temor del OCG"*.

Un nuevo proyecto de ley sobre la CP ha sido formulado sobre la base de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Se espera que esto ayude a aclarar las cuestiones institucionales y de procedimiento. Los autores del estudio entienden que este es todavía un trabajo en progreso. La necesidad de contar con un texto legal claro y actualizado en este ámbito, sin embargo, no debe subestimarse. Cambios y modificaciones generaron la necesidad de elaborar un Manual de Procedimientos de la CP con el fin de orientar tanto a las entidades públicas como al sector privado en el proceso de contratación.

El manual es una herramienta utilizada por PAPU para asesoramiento, orientación y formación, pero el Manual ha crecido desproporcionadamente a cuatro volúmenes y

326 páginas. Según algunos entrevistados, la necesidad de prevenir la corrupción constituye la base de la sensación de que el manual *"tiene que cubrirlo todo"*. No sólo es el manual muy extenso, su claridad y coherencia (tanto internamente como en comparación con los documentos estándar de licitación) debe mejorar. Como uno de los encuestados comentó que *"El Manual no es claro en todos los aspectos y leer el texto no es tan sencillo. No hay una trayectoria clara para cada método de adquisición. Simplemente, el Manual no es amistoso"*.

Los esfuerzos del OCG por jugar un rol constructivo (si bien expansivo) en la cobertura de su mandato a menudo ha tenido efectos negativos imprevistos. Por ejemplo, el OCG ha introducido un "sistema de puntuación" que cataloga a las autoridades supervisadas en función de su grado de cumplimiento. La lista que el OCG elabora establece rangos que van desde la colocación en una "lista de vigilancia" a citaciones por violación de procedimientos o la remisión a la Fiscalía del Ministerio Público para procesamiento. Los criterios precisos sobre cómo funciona exactamente la clasificación no fueron revelados pero los funcionarios públicos no quieren estar en dicha lista. Uno de los entrevistados describió: *"Los nombres terminan en un informe anual, que es publicado. Esto daña la reputación de las personas que no tienen ningún recurso real de apelación. Por lo tanto, dado que el estigma permanece, las personas se vuelven "muy, muy, pero muy cautelosas, lo que realmente demora las cosas"*.

Casi todos los entrevistados opinan que el objetivo del sistema de calificación del OCG es reducir la corrupción, y que esto es aceptable. El problema, destacaron, es que el supuesto operativo del OCG es que hay no hay errores en el proceso de contratación, sólo corrupción, y eso desanima a los funcionarios. Distinguir entre errores honestos y quienes intentan eludir el sistema o cometer actos ilegales fue una cuestión planteada en varias ocasiones en el curso de la visita. Uno de los entrevistados señaló que *"el proceso de adquisiciones ha llegado a un virtual estancamiento, a veces incluso en casos de emergencia. Se encuentran retrasos en la ejecución del proyecto en todas partes. El énfasis está en el cumplimiento de normas y el sistema de información"*. Otro indicó que *"uno tiene que despejar la corrupción sin matar la industria local"*, mientras otro entrevistado levantó el mismo punto indicando que *"hemos alcanzado un punto de sobreregulación e incremento de normas que no son factibles en nuestra economía"*.

Parece haber un fuerte argumento a favor del OCG, que es percibido por muchos como claramente necesario. Es la forma en que ha funcionado la que plantea interrogantes. Uno de los entrevistados declaró: *"Necesitamos a alguien sin miedo. El OCG merece ser apoyado, pero la forma en que se ha comportado deja mucho que desear"*<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Sin embargo, es de anotar que una de las personas indicó que el OCG había expandido sus funciones apropiadamente debido al pobre funcionamiento de otras agencias. Esa persona sugirió, por ejemplo, que el MOF debería garantizar que *"las unidades de contratación estén bien dotadas y entrenadas adecuadamente. Dado que esto no se hace, el OCG interviene para vigilar"*; en otro caso, un entrevistado explicó *"Un Ministerio solicitó una revisión de normas y procedimientos, PAPU indicó que no lo podía hacer por lo que el Secretario de Finanzas ejerció presión y el OCG tuvo que hacerlo. El objetivo debería ser que el MOF hiciera su trabajo tan bien que el OCG se quedara sin trabajo – así el sistema de compras podría ser mucho más eficaz de lo que es actualmente"*.



Al parecer, el OCG interviene en casi todas las etapas del proceso de contratación. Algunos de los comentarios recibidos indicaron: i) *"Si una entidad anuncia para servicios de conserjería, la OCG habrá leído el anuncio y a menudo pedirá los documentos que lo acompañan, citando la ley como su autoridad. Una vez que reciben el documento, podrían formular preguntas adicionales, que pueden ser seguidas por comentarios tales como, no estoy de acuerdo con x, y o z. Esto puede ser acompañado de comentarios y una recomendación para retirar el anuncio y volver a anunciar, aun cuando el proceso de licitación ya está en marcha"*. ii) *"Asisten a la apertura de la licitación y si algo no se registra correctamente, pueden solicitar no sólo una acción remedial si no van tan lejos hasta pedir la cancelación de la licitación. Por ejemplo, en una licitación las propuestas fueron recibidas y una recepcionista cometió el error de no registrar a uno de los postores allí. El OCG quería rechazar todo el proceso"*. Esta fue una instancia donde el OCG se enfrentó con el MOF, que insistió en que el error debía ser corregido y el proceso podía seguir adelante. El MOF formalmente escribió al OCG y pidió que se abstenga de dar consejos sobre estos procesos. Ir en contra de un Interventor que es popular, sin embargo, tiene el riesgo de que la percepción pública sea que tales desafíos se plantean debido a la corrupción subyacente.

Dado que PAPU es la unidad responsable de la política, la documentación, orientación y asesoramiento pre-contrato, no es difícil imaginar cómo este enfoque amplio del OCG puede verse como una interferencia en sus funciones. Otro comentario recibido indicó que *"el OCG tiene la autoridad para interpretar la Ley sobre sus funciones y hasta que alguien haga llegar el problema al Auditor General, cualquier preocupación expresada o desafío a una recomendación del OCG no va a ningún sitio. Por otro lado, si alguien eleva el problema al AG, probablemente tendrá que hacer frente a una mayor supervisión por parte del OCG en el futuro"*.

Las prácticas del OCG parecen deberse a:

- una firme agenda anticorrupción
- una desconfianza pública generalizada
- fallos en las auditorías internas
- las personalidades implicadas
- agendas políticas

A pesar de todos los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, el objetivo de su disminución no parece haber sido logrado. La Oficina del CG ha hecho uso de las disposiciones de la Ley del OCG, la Leyes de Administración Financiera y de Auditoría, la Ley de prevención de la corrupción, la Ley de organismos públicos y la Ley de responsabilidad para la organización de la administración pública para referir supuestas violaciones a la Fiscalía del Estado, al Auditor General y al Procurador General para cualquier acción que éstos consideren conveniente. Sin embargo, los procesos y sanciones no suelen seguir. La explicación de los entrevistados por esta falta de resultados es que las pruebas de mala conducta en realidad no existen, señalándose

también las declaraciones públicas e intercambios entre la Oficina del CG y el Fiscal, cuando la fiscalía no considera adecuado un enjuiciamiento sobre la base de lo que estimaron como pruebas suficientes que justifiquen tal acción.

La efectividad del OCG en la lucha contra la corrupción fue cuestionada por prácticamente todos los entrevistados: *"los funcionarios públicos pasan más tiempo respondiendo a la OCG que trabajando, pero todavía no hay ninguna mejora en la integridad"*; *"Mientras la OCG sigue escribiendo cartas con arreglo a... "diferentes párrafos de la ley del CG, no se logra nada"*, fueron algunos de los comentarios recibidos

Una de las personas que respondió al cuestionario resumió el problema así: *"los esfuerzos realizados hasta ahora han producido reacciones no deseadas y rechazos por la manera en que algunas áreas han sido implementadas. En particular el registro de contratistas de obras donde el proceso es extremadamente burocrático; los ejecutores parecen carecen de un conocimiento básico de cómo funciona el proceso que ellos mismos regulan; el tiempo de espera excesivamente largo causa daño a muchas empresas y a la postre causa una escases artificial de participantes de calidad, por lo tanto aumenta los costos a nuestro gobierno, precisamente lo que se quería prevenir con su creación; irónico"*.

En resumen – y de manera similar a Colombia – Jamaica cuenta con un marco legal complicado, ha establecido entidades anticorrupción y ha estado persiguiendo una agenda anticorrupción durante mucho tiempo que se centra principalmente en la CP pero con poco que mostrar, tanto en términos de reducción de la corrupción como en la mejora del sistema de contratación pública. Ante esto, parece obvio que se requiere una mirada fresca y un nuevo enfoque para tener un éxito mayor.

Las autoridades colombianas y Jamaicanas están totalmente conscientes de estas cuestiones y los funcionarios encargados en ambos países están trabajando activamente para cambiar los sistema de CP, introducir nuevas leyes y reglamentos y básicamente simplificar el proceso, empoderando al personal para adquirir mejor, una tarea bastante formidable por la que merecen ser elogiados. Además, Jamaica está a punto de poner en práctica un programa de formación y certificación de funcionarios compradores que debería permitir mejoras a través de todo el espectro y la introducción de mejores prácticas en las CP.

### c. México

El marco jurídico de la CP mexicano es bastante fuerte y detallado. Existen tres leyes principales que tratan sobre la CP que son la Ley de Presupuesto, la Ley de Contratación Pública y la Ley de Obras Públicas<sup>27</sup>, con sus respectivos reglamentos. Además, existen dos leyes relativas a transparencia y acceso a la información pública, así como reglamentos en materia de transparencia y sobre las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos<sup>28</sup>. Del mismo modo, existen disposiciones relativas a las prácticas de auditoría y la función de las diferentes entidades encargadas del control de las adquisiciones, como la Oficina del Fiscal General, Contralor General, auditorías internas, y otras<sup>29</sup>.

Además, México cuenta con un detallado "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción" que abarca el período 2008 - 2012 (el programa de transparencia), que es parte de un mayor y más ambicioso proyecto titulado "Visión México 2030", cuyo objetivo es empoderar al Gobierno para responder a la demanda de la ciudadanía por un gobierno eficiente, transparente y ético. Además, existe un Plan Nacional de Desarrollo que tiene en cuenta la CP y las iniciativas de transparencia.

El programa de transparencia, junto con las acciones de un programa especial para la mejora de la gobernabilidad en la Administración Pública Federal (el programa de gobierno), han sido la fuerza impulsora para acciones en áreas de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y legalidad, con especial énfasis en mantener una relación cercana y corresponsabilidad entre las autoridades federales, estatales y municipales.

Seis objetivos estratégicos fueron definidos en el programa de transparencia que están de acuerdo con el Plan de desarrollo 2007-2012 nacional como sigue:

1. Consolidar una Política de Estado en las áreas de información, transparencia y rendición de cuentas (que es de particular relevancia para la CP);

---

<sup>27</sup> Ley de adquisiciones, arrendamiento y servicios APF.

[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo28.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo28.pdf)

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

<sup>28</sup> Ley federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

Reglamento de Transparencia [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFTAIPG.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFTAIPG.pdf)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>

<sup>29</sup> Disposiciones [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5196198&fecha=16/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5196198&fecha=16/06/2011)

2. Fortalecer la supervisión de los recursos públicos y mejorar el control interno en la Administración Pública Federal;
3. Contribuir al desarrollo de una cultura caracterizada por la adhesión a la ley, la ética y la responsabilidad pública;
4. Institucionalizar mecanismos de participación ciudadana y creación de redes en la lucha contra la corrupción y la mejora de la transparencia y la legalidad;
5. Establecer mecanismos para coordinar las acciones de combate contra la corrupción en la Administración Pública Federal; y
6. Combatir la corrupción en las instituciones del Gobierno Federal que participan en la prevención, investigación y persecución de delitos, así como para llevar a cabo sanciones penales.

El programa de transparencia también hace hincapié en la necesidad de introducir transparencia en la CP y apoyar los esfuerzos anticorrupción, simplificando y mejorando el marco legal e institucional del país. También menciona varios estudios y hechos que ponen de relieve los problemas que se enfrenta. Estos incluyen:

- La importancia de la CP ya que representa el 22% del gasto del presupuesto anual, con un impacto significativo en la actividad económica del país;
- Un estudio realizado por el Instituto Tecnológico de Monterrey, una institución de educación superior, que indica que para cada contrato público otorgado en México, hubo pagos extra-oficiales de un 8,5% y un costo adicional del 5% por la burocracia administrativa;
- El hecho de que el Reglamento interno de las entidades gubernamentales y oficinas tiende a ser extenso, complejo y particularmente enfocado en aspectos de control, convirtiéndose en un obstáculo para la eficiencia;
- La encuesta nacional realizada por el capítulo Mexicano de Transparencia Internacional, TI, sobre la corrupción y el buen gobierno, que incluyó un módulo con preguntas sobre las percepciones y actitudes en relación con este fenómeno. Los resultados de la encuesta fueron particularmente reveladores en relación con la cultura de la legalidad en la sociedad mexicana. Según este estudio, la mayoría de los encuestados atribuyó una gran importancia a la ley. Su voluntad de romper la ley, sin embargo, también se consideró muy alta. En 2001, el 33,2% estuvo de acuerdo con esta declaración: "*romper la ley no es tan malo — lo que es malo es ser atrapado.*" En 2005, los que estaban de acuerdo con esta declaración aumentaron a 40,8%, y en 2007 este porcentaje disminuyó notablemente a 28,2%, aunque todavía refleja un nivel alto.

**Tabla 2. Resultados de la encuesta nacional de TI sobre Corrupción y Gobernabilidad<sup>30</sup>**

Ítem	2001	2003	2005	2007
Índice nacional de Corrupción y buena Gobernabilidad	10.6	8.5	10.1	10.0
Índice promedio en 5 servicios públicos exclusivamente a nivel federal <sup>1/</sup>	10.7	9.1	10.3	9.0
Número de acciones corruptas	214 M	101 M	115 M	197 M
Costo promedio aproximado de cada acto de corrupción	\$109.50	\$107.00	\$177.40	\$138.00

1/ Recibir correo; obtener la cartilla militar o certificado de excepción del servicio militar; obtener o acelerar el proceso para obtener un pasaporte de la secretaría de Asuntos Exteriores; obtener o re-establecer una conexión eléctrica en el hogar; pasar efectos personales por la aduana; controles militares o puestos fronterizos.

Además y como se indica en la evaluación del sistema de adquisiciones (CPAR) llevado a cabo por el BID y el BM en 2007<sup>31</sup>, se puede decir que el sistema de contratación en el país se caracterizaba por el ineficaz e ineficiente uso de los recursos, y que tal ineficacia resultaba en pérdidas y resultados substancialmente pobres. Se encontró también que el sistema estaba sobre regulado con un fuerte énfasis en los controles y cumplimiento de normas y procedimientos en lugar de calidad. Asimismo, los bancos y el gobierno acordaron que el sistema carecía de visión estratégica y que existía falta de coordinación entre agencias gubernamentales, mientras que la CP era mal planeada, los sistemas electrónicos estaban obsoletos y los profesionales de adquisiciones carecían de formación. Considerando que el Gobierno Federal en México adquiere más de US\$ 80 mil millones al año, la importancia de reformar el sistema era obvia para todos ya que un modesto uno por ciento en ahorros podría representar cerca de US\$ 800 millones en ahorros anuales.

En base a estos resultados negativos, el Programa Especial de Mejora de la Gobernabilidad en la Administración Pública Federal 2008 – 2012<sup>32</sup> fue establecido, un programa que incluye acciones encaminadas a simplificar las reglamentaciones. Al mismo tiempo, México tomó importantes medidas institucionales en el ámbito de la rendición de cuentas. Entre ellas figura la creación de la Oficina Superior de Auditoría Federal; la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la creación del Instituto Federal de Acceso a la información; el establecimiento de servicios profesionales; la firma de convenios relativos a la lucha contra la corrupción; la independencia de las entidades de Control Interno en relación a las entidades y oficinas sujetas a control; la aplicación de programas de vigilancia

<sup>30</sup> Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción 2008-2012

[http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50\\_D\\_1762\\_11-12-2008.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_1762_11-12-2008.pdf)

<sup>31</sup> <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/02/11/00033495520090211040801/Rendered/PDF/474010ESW0whit1VISION0II0Box334133B.pdf>

<sup>32</sup> [http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/PMG/programa\\_especial\\_mejora\\_gestion\\_2008-2012.pdf](http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/PMG/programa_especial_mejora_gestion_2008-2012.pdf)

ciudadana y testigos sociales; y la puesta en marcha de sitios web a fin de aclarar las obligaciones relacionadas con la transparencia.

Desde el año 2009, México ha transformado su sistema de CP, re-orientándolo a resultados en vez de procesos y el cumplimiento de las normas. Por ejemplo, y como se indica en el quinto informe sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>33</sup>, se ha hecho un gran esfuerzo de desregulación con más de 16.000 normas sustantivas y de procedimiento eliminadas, de las cuales más de 600 estaban relacionadas con la CP. Además se han introducido mejores prácticas internacionales en materia de CP, incluyendo acuerdos marco, agregación de demanda y compras consolidadas, así como subastas inversas. Reconociendo la obsolescencia de su anterior sistema de CP por medios electrónicos (E-GP), México lo actualizó. El E-GP es ahora totalmente transaccional, procesando más de 70.000 transacciones por año con 54,000 usuarios del sector privado.

El impacto de estas reformas ha sido considerable con más de US\$650 millones en ahorros registrados para el período 2009-2011. De la misma manera, la participación de la pequeña y mediana empresa (PYME) en la CP ha aumentado en un 36 %, lo que representa unos US\$10 mil millones en contratos anuales. Todos los contratos grandes cuentan con testigos sociales y 308 agencias gubernamentales cuentan con unidades de contratación certificadas. Además, se introdujeron documentos de licitación estándar, herramientas de gestión de riesgo e índices de rendimiento de adquisiciones, así como un programa de profesionalización de la contratación pública.

A nivel internacional, México también ratificó su compromiso de combatir la corrupción y el soborno a través de diversos mecanismos y participó activamente en la CICC; la Convención para combatir el soborno de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE y la CNUCC.

La encuesta realizada durante el presente estudio confirma los resultados anteriores ya que la percepción de los funcionarios de los sectores público y privado es que el sistema ha mejorado mucho y que la simplificación de procedimientos se ha hecho sentir en todo el país. Esto no quiere decir que la corrupción haya sido eliminada pero por lo menos que los esfuerzos parecen estar dando frutos y que los mecanismos de control no son tan apabullantes como en otros países. Por otro lado, las entrevistas también reflejan que, aunque el sistema Federal ha mejorado, a nivel estatal y municipal la situación todavía deja mucho que desear y que hay mucho por hacer para mejorar aún más.

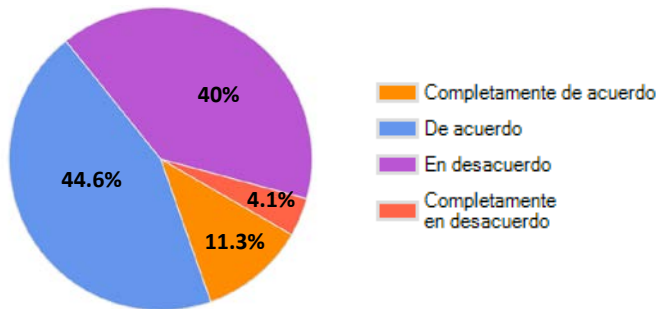
---

<sup>33</sup> [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/QuintoInformeEjecucion/5\\_5.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/QuintoInformeEjecucion/5_5.pdf)

Algunas de las respuestas a los cuestionarios indican lo siguiente:

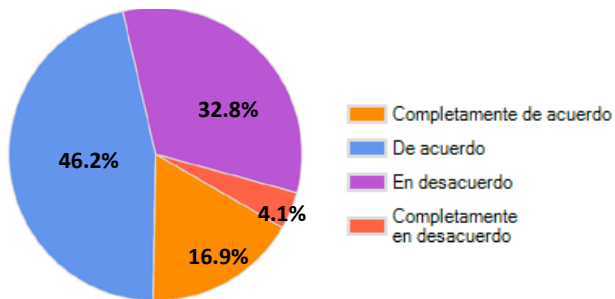
Más de la mitad cree que las reglas cambian demasiado a menudo, aunque existe desacuerdo entre los encuestados si estos cambios se deben a los esfuerzos anticorrupción.

¿Las reglas de CP se modifican demasiado a menudo?



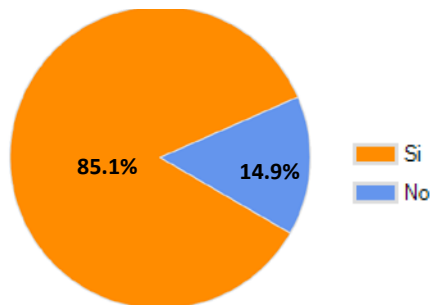
Un porcentaje sustancial opina que el sistema legal es demasiado rígido para adaptarse fácilmente a los cambios en el mercado y otras variables.

¿El marco legal de la CP es demasiado rígido para adaptarse a las condiciones del mercado y otras variables?



La mayoría opina que la gobernabilidad ha mejorado

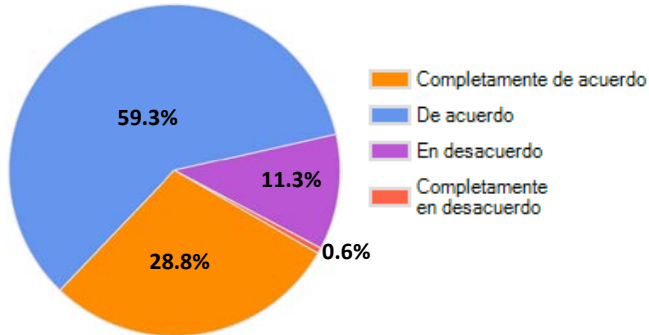
¿Los cambios recientes en reglamentos y procedimientos han sido instrumentales en mejorar la gobernabilidad?



Mientras que la mayoría de los funcionarios públicos opinan que el sector público paga a tiempo, el sector privado tiene opiniones encontradas.

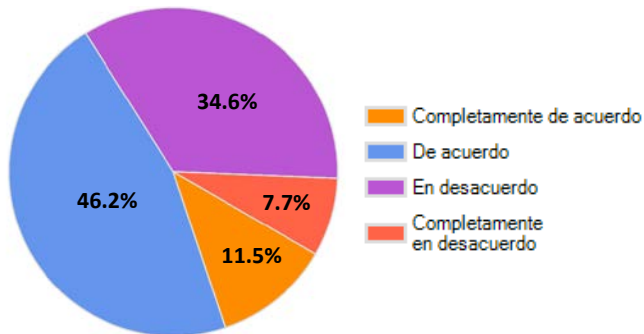
i. Sector público

El pago de facturas se hace en forma rápida y eficiente



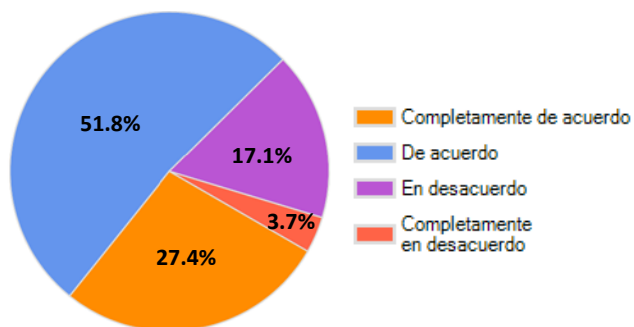
ii. Sector privado

El pago de facturas se hace en forma rápida y eficiente



La mayoría de los funcionarios públicos indican que sí se sienten motivados a pensar en forma creativa.

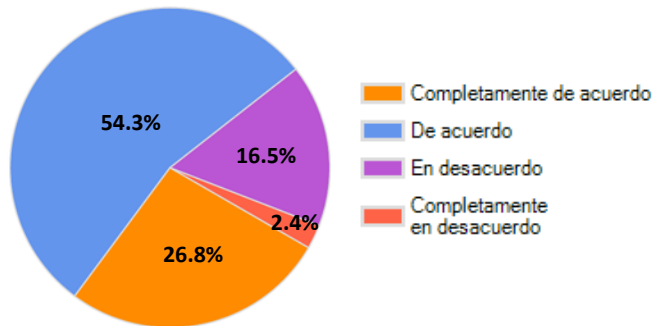
¿Es usted animado a pensar creativamente y ser innovador?





Pero también declaran que el sistema es demasiado rígido. Este es uno de los reclamos más común y consistente en todos los cuestionarios.

El marco legal de las CP es eficiente e instrumental para la mayor competencia y costos más bajos



Entre los muchos comentarios recibidos se destacan los siguientes:

*"Muchas veces uno es reacio a iniciar un proceso de contratación debido a la complejidad y tiempo requerido para la toma de decisión, por ejemplo para la compra de equipos y sistemas de computación"*

*"Considerando que las leyes son demasiado rígidas, si fueran aplicadas al pie de la letra, se generarían demasiados reprocesamientos, duplicando o triplicando el trabajo"*

*"La cultura de no-confianza genera un costo sustancial para el país y las leyes parecen haber sido diseñado para ese propósito; legislación excesiva termina bloqueando o haciendo los procesos muy lentos"*

Desde una perspectiva de control, la opinión generalizada de los entrevistados y aquellos que respondieron al cuestionario es que la CP puede ahora moverse a un ritmo más rápido, debido a que las entidades de control son más conocedoras de su papel y que el personal encargado de las compras se siente menos intimidado que antes que comenzara el proceso de reforma. Esto parecería ser una importante lección aprendida en términos de no establecer mecanismos de control excesivos que pueden tener un efecto negativo en la toma de decisiones de las adquisiciones, sin que por ello necesariamente se frene la corrupción. Curiosamente, sin embargo, estos hallazgos no son corroborados por percepciones generales de corrupción según las mediciones de TI durante los últimos años (véase capítulo VIII más abajo).

#### d. Perú

El Perú ratificó la CNUCC en noviembre de 2004 y la CICC de la OEA en 1997 aunque aún no ha ratificado la convención de la OCDE contra el soborno. Por otra parte, el Perú ha implementado la mayoría de los estándares de transparencia en la CP aprobados por el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 2004.

El marco jurídico en el Perú se define por una serie de leyes. Las Leyes 27693, 27765 y 28306 que tienen que ver con el blanqueo de dinero; la Ley No 27482 sobre el código de conducta de los funcionarios públicos, la declaración de bienes y el enriquecimiento ilícito (Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado); el Código Penal (varios actos tipificados como soborno, obstrucción de la justicia, el enriquecimiento ilícito y el uso indebido de la función); la Ley 03 de agosto de 2002 sobre la Transparencia, Acceso a la Información Pública; la Ley 29524 del 22 de junio de 2010 con el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción que incluye la Ley de protección a los denunciantes y colaboración eficaz en Materia Penal (Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal); Ley 28024 del 12 de julio de 2003; Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública; la Ley 27815 del 13 de Agosto de 2002 con el Código de Ética en la Administración Pública; la Ley 27588 sobre el conflicto de interés e incompatibilidades de los funcionarios públicos, así como de las personas que presten servicios al estado bajo cualquier modalidad contractual; y el Código de Ética Profesional del Colegio de Contadores Públicos del Perú<sup>34</sup>.

El marco general de adquisiciones ha sido definido por la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento<sup>35</sup>.

#### Instituciones

La principal institución con respecto a la contratación pública es el "Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado" (OSCE), que tiene cerca de 400 empleados y está presente en todo el país<sup>36</sup>. El OSCE es la autoridad encargada de modernizar el proceso de CP y de operar y mantener el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), y del funcionamiento del Registro Nacional de Proveedores (RNP). Dentro de OSCE existe un tribunal especial (Tribunal de Contrataciones del Estado), encargado de examinar las quejas más serias y tiene el poder de imponer sanciones de exclusión a licitantes y proveedores. OSCE goza de autonomía técnica, administrativa y financiera.

---

<sup>34</sup> [http://can.pcm.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=41](http://can.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=41)

<sup>35</sup> Véase el Decreto Supremo 184-2008-EF

<sup>36</sup> El OSCE fue establecido en 2008 en reemplazo del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, CONSUCODE

El Ministerio de economía y Finanzas (MEF) está encargado de formular la política de contratación pública y proponer reglas y regulaciones para la aprobación de los poderes ejecutivo y legislativo. Bajo las disposiciones de la Ley de Contratación Pública y el Decreto Legislativo 1018 (2008), el MEF debe crear una Autoridad Central de Compras, separada del OSCE, para adquirir en nombre de otras entidades y también apoyarlas en una variedad de maneras. Sin embargo, esta autoridad no se ha creado todavía<sup>37</sup>.

La Contraloría General de la República (CGR) también desempeña un papel importante en las compras, estando a cargo del control externo y de garantizar que el marco jurídico relativo a la CP sea aplicado por las entidades adjudicadoras de contratos antes de la ejecución de los contratos. La ejecución de los contratos se encuentra dentro de la responsabilidad de las entidades adjudicadoras.

Con respecto a la lucha contra la corrupción, los principales órganos son la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, (CAN), que deriva su autoridad del Consejo de Ministros<sup>38</sup>; la Fiscalía de la Nación y la Dirección Contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú, (PNP).

## Hallazgos

La inmensa mayoría de los encuestados coincide o coincide totalmente en que el marco regulatorio en el Perú es demasiado rígido e inflexible. Del mismo modo, la mayoría no considera que el marco legal sea conducente a una mayor competencia y menores costos.

La mitad de los encuestados y la mayoría de las personas entrevistadas no creen que las autoridades coordinen sus acciones de carácter regulatorio. Una clara mayoría de los encuestados del sector público no ve contradicciones o incoherencias en el marco normativo, pero un 68,1% de ellos creen que los reglamentos se modifican demasiado seguido y el 36,4 % de ellos no creen que las reglas y los procesos estén claramente definidas, mientras que 31,8 % encuentra que los objetivos de las normas no se exponen claramente y no están de acuerdo en que las reglas se aplican con coherencia y certeza. Algunos de ellos señalaron que las dificultades se deben a la falta de familiaridad con la ley y a lagunas en el marco jurídico. Además, señalaron que el gobierno ha emitido normas y regímenes paralelos con poca capacidad de supervisión.

Por otro lado, el 100% de los encuestados del sector privado (hubo sólo cuatro respuestas a los cuestionarios pero muchos proveedores del sector privado sí fueron entrevistados) no encontraron las reglas internamente consistentes y no están de acuerdo que las reglas están claramente definidas. Además, no creen que las reglas se apliquen con consistencia y certeza.

---

<sup>37</sup> <http://www.comprasestatales.org/index.php/component/k2/item/63-osce-central-de-compras-publicas.html>

<sup>38</sup> Ver sitio web de la CAN

[http://can.pcm.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=57&Itemid=27](http://can.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=27)

El 81.8% de los encuestados del sector público considera que el marco jurídico es demasiado rígido para adaptarse a los cambios del mercado u otras condiciones. Asimismo, el 36% de los encuestados del sector público siente que el sistema permite la discreción, aunque el 66.7% del sector privado está en desacuerdo. Por otra parte, sólo el 40% de los encuestados del sector público se sienten animados a ser creativos e innovadores, mientras que el 75% de ellos se siente bajo presión para aplicar las reglas en forma estricta y rígida.

Algunas notas del sector privado son ilustrativas de estos temas:

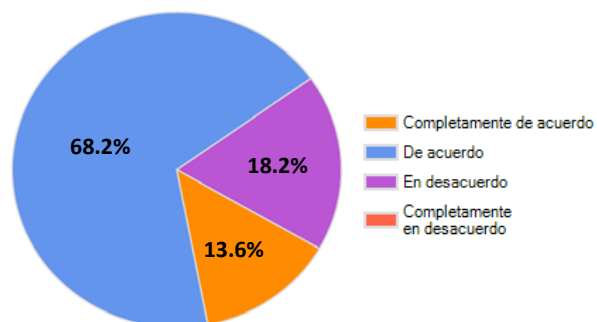
*“Hay muy poco margen para una toma de decisión inteligente que podría reducir costos en la CP”*

*“El marco legal no contempla situaciones o contingencias que ameritan o justifican cambios”*

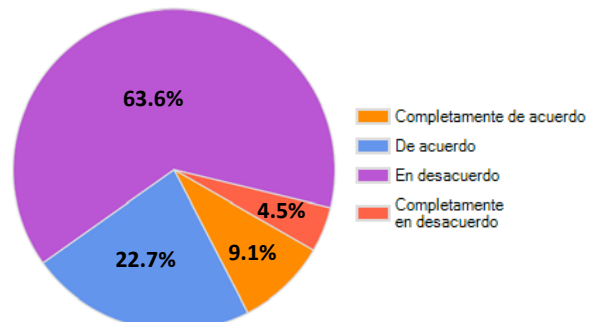
Claras mayorías opinan que los procedimientos actuales no promueven la eficiencia o menores costos (68,1% en el sector público y 100% en el sector privado). Sus comentarios se refieren a situaciones donde las entidades no escogen la mejor solución sino la más barata, así como a incentivos perversos y barreras que reducen el número de postores.

En forma similar, la mayoría de los encuestados (59,1%) y la mayoría de los entrevistados no cree que el sistema haya evolucionado positivamente en los últimos años hacia mejores servicios y mayor calidad, citando la preferencia incorporada por escoger propuestas de menor costo en lugar de mejores bienes y servicios. Así, mientras que el 68,2% cree que los recientes cambios mejoran la gobernanza, el 40.9% no cree que éstos han sido propicios para más eficiencia y en general mejores costos en las compras, y el 55% de ellos no cree que exista una estrategia de contratación nacional (ver tablas más abajo).

¿El marco legal de la CP es demasiado rígido para adaptarse a las condiciones del Mercado y otras variables?

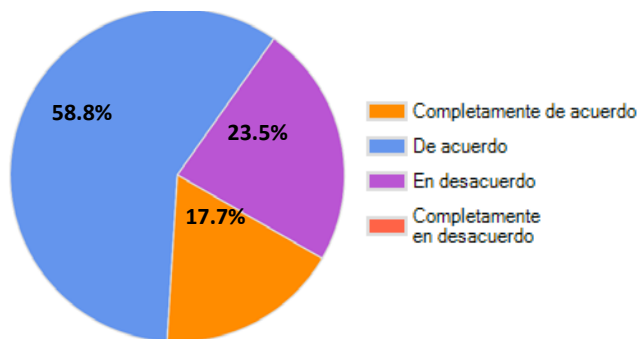


El marco legal de las CP es eficiente e instrumental para la mayor competencia y costos más bajos



Los resultados coinciden con estudios anteriores, como el CPAR del BM en Perú, que observó que el sistema de CP peruano sufre reglas y procesos extremadamente estrictos que hacen que se pierda de vista los resultados finales, la competencia, la eficacia y la relación calidad-precio. Ver CPAR y también el capítulo 19 del informe del BM titulado "Perú en el umbral de una nueva era"<sup>39</sup>.

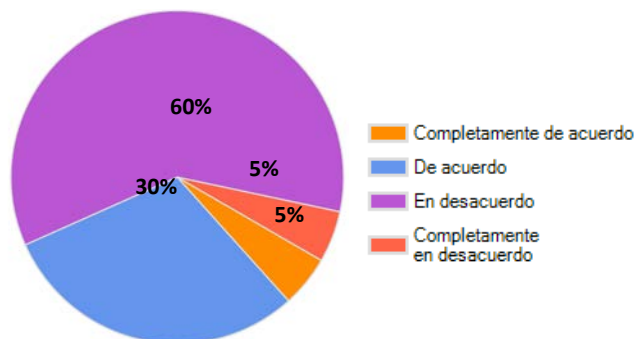
¿Se siente usted presionado a aplicar los procedimientos en forma estricta y rígida?



Cuando se trata de asuntos institucionales, más retos fueron confirmados:

40% del sector público y 100% del sector privado consideran que la documentación no es consistente y uniforme a través de la administración pública.

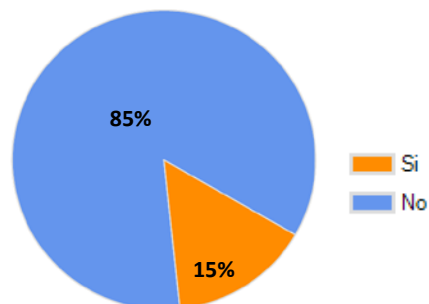
El pago de facturas se hace en forma eficiente y rápida



65% del sector público y 100% del sector privado están en desacuerdo que las facturas se pagan rápida y eficientemente.

94.6% del sector público está de acuerdo que la sobre inspección y la mala calidad de las inspecciones, así como el rechazo inapropiado de contratos son un serio problema.

¿Proveedores, consultores y el público en general perciben a las agencias del estado como justas y eficientes?



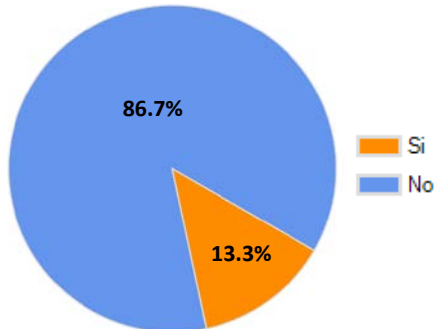
Todos los participantes del sector privado y 85% del sector público creen que existe una opinión generalizada que las entidades públicas son ineficientes e injustas.

<sup>39</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8715/350680PE.pdf?sequence=1>  
 Verdeaux, J.-J. (2012). Adquisiciones. In S. G. Goldmark, C. F. Jaramillo & C. Silva- Jauregui (Eds.), *Peru en el Umbral de una Nueva Era* (pp. 322-335). Washington DC: World Bank.  
[http://www.gerenciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=614&catid=64&Itemid=85](http://www.gerenciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=614&catid=64&Itemid=85).

Ver también los múltiples requisitos del Texto Único De Procedimientos Administrativos (TUPA) – 2012)

El 53.3% de los funcionarios del sector público opina que los objetivos anti-corrupción afectan las políticas y procedimientos de la CP, aunque no son explícitos en cómo esto ocurre. Sin embargo, a la postre, los controles no parecen estar produciendo los resultados deseados. El 76% de los encuestados y entrevistados cree que tanto proveedores como funcionarios buscan formas para eludir las normas y los procedimientos de CP. Además, el 86,7 % sugiere que las medidas de lucha contra la corrupción son insuficientes y no se aplican de manera efectiva.

¿Las medidas anti-corrupción son suficientes y se aplican adecuadamente?



Un significativo 46,7% de los encuestados del sector público cree que todavía es necesario realizar “pagos de facilitación” para procesos aduaneros, obtener licencias y permisos de trabajo para trabajadores extranjeros, y para el procesamiento de facturas y pagos. En forma poco consistente, la mayoría (80%) confirma que pueden realizar sus tareas mejor gracias a las iniciativas anticorrupción, aunque el 73,3% cree que hay desafíos especiales en el desempeño de sus tareas debido a la lucha contra la corrupción. Como algunos de ellos señalaron, estos desafíos incluyen expectativas demasiado altas, excesiva documentación, corrupción, y otros.

Algunos comentarios recibidos durante las entrevistas incluyeron:

*"En nuestra institución hay corrupción en todos los niveles"*

*"Estoy preocupado en cuanto a quién estaría dispuesto a ser miembro de un Comité de contratación pública ya que las normas anticorrupción han sido elaboradas para asustar y enjuiciar a individuos, no como un elemento de disuasión contra la corrupción"*

*"A veces siento que estoy nadando contra la corriente y en algunos casos he decidido dejar de trabajar en entidades donde me ha pedido realizar actos corruptos"*

## Resultados del trabajo de campo

Las conclusiones generales con respecto al Perú son que existe demasiada burocracia influida por un enfoque sumamente legalista, apoyado en formalismos tradicionales. La corriente subyacente es la presunción (que parece ser correcta) que existe una gran corrupción en la CP y que una manera de resolver el problema es creando desincentivos burocráticos, exigiendo más trabajo y creando dificultades, lo cual, en teoría, hace más difícil que los actores corruptos tengan éxito. Esto, sin embargo, tiene un impacto negativo sobre la eficiencia del sistema, el cual aún puede ser manipulado por los actores corruptos relativamente más sofisticados.

Las reglas y reglamentos son sin duda influenciados por preocupaciones anticorrupción pero también existe una marcada tendencia a reforzar el marco legal y multiplicar leyes y reglamentos para paliar el problema. Una tradición normativa y reglamentaria parece dominar las medidas institucionales y las prácticas con la suposición subyacente de que la mejor manera de luchar contra la corrupción es a través de las leyes y reglamentos. El resultado es más trámites, procedimientos y barreras para la participación, en especial para las empresas de menor tamaño y sobre todo aquellas ubicadas fuera de Lima<sup>40</sup>.

Por otra parte, esta actitud influye en la capacitación, entrenamiento y educación ya que se pone énfasis en la reglamentación, ética general, principios y valores, así como en los aspectos técnicos y procedimentales, de forma que la conexión entre valores o principios y prácticas rutinarias no se realiza adecuadamente.

Además, las acciones anticorrupción parecen centrarse en problemas y delitos relativamente menores ('corrupción hormiga'), que en la práctica socava la confianza popular en los funcionarios públicos y las instituciones, sin paliar el problema mayor.

Por otra parte, las medidas de transparencia han hecho que las acciones públicas sean más visibles. Esta visibilidad, sin embargo, se relaciona más con aquellos que ya están relativamente bien informados o aquellos con intereses concretos en el tema, en lugar del público en general. Por otra parte, mientras más activa la lucha contra la corrupción, mayor es la percepción del público en general que la corrupción aumentó

Tanto el sector público como el privado se ven afectados por problemas de valores. Muchos opinan que fortalecer la integridad, tanto de funcionarios públicos como empresarios, es una alta prioridad y que crear capacidad es indispensable pero no sólo sobre cuestiones técnicas, sino también sobre el valor de la integridad.

---

<sup>40</sup> Resumen del Estudio "Percepción de Barreras de Acceso al Mercado Estatal" Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado, Lima Perú

Al igual que en otros países del estudio, una cuestión importante planteada por varios entrevistados va más allá de la CP ya que se habla de una cultura de incumplimiento y no observancia de las leyes. Algunas de las ilustraciones ofrecidas se refieren al poco respeto por las normas de conducción y tráfico (donde, en la práctica, se practican otras normas), la economía informal (que es más grande que la economía formal, de acuerdo a estimaciones del BM); y el hecho de que las propias entidades públicas y autoridades no respetan la ley.

Como se señala en un estudio reciente de Proética (capítulo peruano de TI) *"...los participantes en la consulta de negocios indicaron que muchas empresas no participan en licitaciones públicas porque carecen de una comprensión de las normas de contratación o creen que la contratación es demasiado complicada y burocrática. También señalaron la ausencia de una ética empresarial fuerte y opinaron que sigue existiendo una cultura de corrupción. La descentralización administrativa y política es otro factor que dificulta la aplicación y eficacia de las normas de la APEC. Aunque la descentralización ayuda a empoderar a los tomadores de decisiones en las provincias peruanas, los gobiernos regionales ahora tienen, y continuarán adquiriendo y gastando, más recursos financieros sin un personal lo suficientemente capacitado como para asegurar el cumplimiento de las normas de contratación"*<sup>41</sup>

Al mismo tiempo, las leyes no son plena y coherentemente aplicadas, y tampoco se considera que lo sean. No hay estadísticas sobre los casos de corrupción y delitos conexos. Las únicas cifras encontradas fueron sobre denuncias e investigaciones, pero nada con respecto a los resultados de los actos oficiales. Clave para el fortalecimiento de una cultura de integridad y rendición de cuentas es la detección y la sanción de las infracciones a la ley. Los crímenes deben ser conectados con su castigo. El enfoque en incidentes y ofensas menores debilita la causa en lugar de promoverla.

Según muchos de los entrevistados de la sociedad civil peruana, en este clima general, el uso de leyes no es suficiente ni eficaz. Requisitos de transparencia terminan siendo considerados casi como metas en sí mismos. La sociedad no está familiarizada con el contenido práctico de los derechos en relación con el gobierno abierto, no está bien informada sobre páginas de internet relacionadas con transparencia y no sabe cómo exigir sus derechos. Por otra parte, los funcionarios no saben cómo responder a preguntas sobre el contenido de dichos portales de transparencia. Como uno de los entrevistados dijo, *"terminamos con transparencia "vitrina", mientras que las percepciones de la corrupción y corruptibilidad siguen siendo muy altas"*.

---

<sup>41</sup> Proética, TI-USA, & CIPE. (2011). *APEC Procurement Transparency Standards in Peru: Strengthening the Culture of Integrity*. Lima, at p. 6.



Las mejoras a introducir en la CP deben ser consideradas bajo estos parámetros también. Excesiva reglamentación y demanda de grandes cantidades de documentos por parte de proveedores y contratistas; percepción y realidad de direccionamiento de los contratos a través de especificaciones técnicas que sólo una o dos empresas pueden proporcionar; el uso de excepciones y de emergencia, así como la ausencia de sanciones a los delincuentes, criminales y corruptos que conduce a una alta complejidad, baja competencia, menor calidad de bienes y servicios y precios más altos para las entidades públicas.

Algunos temas podrían ser explorados a través de banderas rojas que generan mayor escrutinio o investigaciones. Por ejemplo, un tema que surgió durante las visitas de campo es la puerta giratoria entre el sector público y privado. En algunos casos, un funcionario deja el gobierno y se une a una empresa privada, que luego aumenta desproporcionadamente sus ventas al estado. Esto merece más investigaciones oficiales, como también el caso de empresas que son constituidas poco antes de participar en una licitación y luego consiguen que se les adjudique un contrato significativo. Durante las entrevistas también se levantó el tema de numerosas instancias donde tres de cuatro postores tienen el mismo propietario.

En resumen y como se puede apreciar, además de las iniciativas contra la corrupción que afectan el proceso de contratación pública, existen muchos otros temas que afectan el funcionamiento efectivo y eficaz de la CP en el país. Algunas de esas cuestiones son probablemente únicas en el Perú, pero muchas también son aplicables a otros países en América Latina y otras regiones, incluyendo un marco legal restrictivo, falta de transparencia en el proceso de CP mismo, controles excesivos e improductivos y muchos otros.

Al igual que en otros países, las autoridades peruanas son conscientes de estos problemas y están trabajando para corregirlos, destacándose que no es una tarea fácil debido a los problemas heredados y a un sistema legal bastante rígido con muchos participantes.

## V. Percepción internacional de la corrupción en los países del estudio

Como se mencionó anteriormente, todos los países del estudio (y probablemente todos países del mundo) han estado luchando contra la corrupción durante años, aprobando leyes y tratando, en general, de reducir las oportunidades de corrupción a través de procedimientos de contratación y prácticas más rigurosas, así como el aumento de controles. Sin embargo, según Transparencia Internacional, en la mayoría de ellos la percepción de la corrupción no ha mejorado.

Como se aprecia en la tabla siguiente, a pesar de todos sus esfuerzos, de los cuatro países del estudio sólo Jamaica ha mejorado en términos de percepción de corrupción en los últimos años, mientras que los otros tres han bajado en el ranking (mientras más alto el número, mayor la percepción de corrupción). En el caso de Jamaica, la información recopilada durante el proceso de entrevistas continúa reflejando una alta incidencia de corrupción, lo que no sería coherente con el índice de percepción de TI.

**Tabla 3. Índice de Percepción de Corrupción de TI en los cuatro países del estudio**

	Ranking	Ranking	Ranking	Ranking
AÑO	Colombia	Jamaica	México	Perú
2012	94	83	105	83
2011	80	86	100	80
2010	78	87	98	78
2009	75	99	89	75

Además del índice de percepción de TI, los autores analizaron el Informe de Integridad Global<sup>42</sup> que también cubre algunos de los países del estudio. El siguiente cuadro refleja las puntuaciones obtenidas por Colombia, México y Perú en los años indicados (Jamaica no está cubierto en el informe). La explicación de los puntajes asignados es como sigue:

90 – 100	Muy fuerte
89 – 89	Fuerte
70 – 79	Moderado
60 – 69	Débil
0 – 59	Muy débil

<sup>42</sup> <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf>

**Tabla 4. Informe de Integridad Global**

Definición	Colombia			México			Perú	
	2011	2009	2008	2011	2009	2007	2010	2007
Puntaje general	80	68	71	67	72	63	81	69
Marco Legal	98			83			93	
Implementación	67	41		51	24		70	
Administración Pública y Profesionalismo	81	65	70	61	63	62	81	58
Contratación Pública: Transparencia, Prevención de Conflictos de interés, Imparcialidad	78	68	70	85	83	91	79	68
Vigilancia Gubernamental y Controles	86	77	78	76	77	63	92	76
Marco legal Anti-Corrupción, Imparcialidad Judicial, Aplicación de la Ley, Profesionalismo	80	75	76	68	70	58	72	62

Como se puede apreciar, mientras que los puntajes generales de los tres países varían entre moderado y fuerte, con algunos débiles, en general las puntuaciones de aplicación real o implementación de las medidas van de moderadas (apenas), a débil, o a muy débil.

En términos de esfuerzos contra la corrupción, el informe es bastante crítico afirmando que: *"El informe de Integridad Global del 2011 da crédito al creciente cuerpo de evidencia que sugiere que el establecimiento de una agencia nacional de lucha contra la corrupción es relativamente ineficaz en el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas. Casi todos los países evaluados en el informe más reciente tienen un marco jurídico para una agencia independiente comprometida con la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción. Sin embargo, en la práctica, tales órganos institucionales son capaces de ejercer su mandato de manera independiente sólo hasta cierto punto y los grados de independencia varían ampliamente"*

En términos del Índice de Percepción de TI, una muestra aleatoria de otros países en la región refleja las siguientes clasificaciones<sup>43</sup>:

<sup>43</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>

**Tabla 5. Índice de Percepción de Corrupción de TI in algunos países de la región**

Año	Argentina	Bolivia	Brazill	Chile	C. Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Panamá	Paraguay	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
2012	102	105	69	20	48	118	83	113	130	83	150	118	20	165
2011	100	118	73	22	50	120	80	120	134	86	154	129	25	172
2010	105	110	69	21	41	127	73	91	127	73	146	101	24	164
2009	106	120	75	25	43	146	84	84	130	84	154	99	25	162

Lo anterior indica que la región en general no parece muy exitosa en términos de la percepción de la corrupción, con muchos países clasificando bastante mal, a pesar que la mayoría de ellos han aprobado muchas leyes y han puesto en marcha numerosas iniciativas encaminadas a frenar la corrupción, especialmente en el área de la CP.

Los autores también examinaron el “Doing Business Report”<sup>44</sup> del BM para analizar la facilidad o dificultad en la apertura y operación de un negocio en los cuatro países ya que esta es otra área donde la pequeña (y a veces no tan pequeña) corrupción se produce. Si bien a nivel general los cuatro países aparecen bien clasificados (Col. 47; Jam. 85; Mx 54; Perú 39), la información, por país y por rango es la siguiente:

**Tabla 6. Colombia<sup>45</sup>**

Rangos por tópico	2013	2012	Cambio
Empezar un negocio	61	65	↑ +4
Permisos de construcción	27	26	↓ -1
Obtener electricidad	134	129	↓ -5
Registrar Propiedad	52	53	↑ +1
Obtener crédito	70	67	↓ -3
Protección de Inversionistas	6	6	Sin cambio
Pago de impuestos	99	99	Sin cambio
Comercio transfronterizo	91	91	Sin cambio
Cumplimiento de contratos	154	151	↓ -3
Resolución de Insolvencias	21	19	↓ -2

<sup>44</sup>

<http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/regional/db2011/db11-oecd.pdf>

<sup>45</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia/>

Tabla 7. Jamaica<sup>46</sup>

Rangos por tópico	2013	2012	Cambio
Empezar un negocio	21	21	Sin cambio
Permisos de construcción	50	50	Sin cambio
Obtener electricidad	123	110	↓ -13
Registrar Propiedad	105	104	↓ -1
Obtener crédito	104	97	↓ -7
Protección de Inversionistas	82	79	↓ -3
Pago de impuestos	163	174	↑ +11
Comercio transfronterizo	106	99	↓ -7
Cumplimiento de contratos	129	128	↓ -1
Resolución de Insolvencias	32	28	↓ -4

Tabla 8. México<sup>47</sup>

Rangos por tópico	2013	2012	Cambio
Empezar un negocio	36	74	↑ +38
Permisos de construcción	36	39	↑ +3
Obtener electricidad	130	152	↑ +22
Registrar Propiedad	141	141	Sin cambio
Obtener crédito	40	38	↓ -2
Protección de Inversionistas	49	46	↓ -3
Pago de impuestos	107	104	↓ -3
Comercio transfronterizo	61	63	↑ +2
Cumplimiento de contratos	76	78	↑ +2
Resolución de Insolvencias	26	26	Sin cambio

<sup>46</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/jamaica/>

<sup>47</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mexico/>

Tabla 9. Perú<sup>48</sup>

Rangos por tópico	2013	2012	Cambio
Empezar un negocio	60	53	↓ -7
Permisos de construcción	86	104	↑ +18
Obtener electricidad	77	78	↑ +1
Registrar Propiedad	19	21	↑ +2
Obtener crédito	23	23	Sin cambio
Protección de Inversionistas	13	17	↑ +4
Pago de impuestos	85	87	↑ +2
Comercio transfronterizo	60	58	↓ -2
Cumplimiento de contratos	115	115	Sin cambio
Resolución de Insolvencias	106	106	Sin cambio

Es de notar también la gran diferencia de rangos entre los países del estudio. Si se toma sólo el año 2013 se puede apreciar que las cifras varían enormemente y que en algunos países las dificultades para hacer negocios son importantes. En muchos casos esas dificultades también repercuten en el ámbito de la CP:

Tabla 10. Rangos comparados

Rangos por tópico 2013	Colombia	Jamaica	México	Perú
Empezar un negocio	61	21	36	60
Permisos de construcción	27	50	36	86
Obtener electricidad	134	123	130	77
Registrar Propiedad	52	105	141	19
Obtener crédito	70	104	40	23
Protección de Inversionistas	6	82	49	13
Pago de impuestos	99	163	107	85
Comercio transfronterizo	91	106	61	60
Cumplimiento de contratos	154	129	76	115
Resolución de Insolvencias	21	32	26	106

<sup>48</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/peru/>

## VI. Hallazgos generales

Como se puede apreciar, aunque existen diferencias en cuanto a los marcos jurídicos e institucionales, número de personal dedicado a la CP o rol de las entidades de control involucradas en el proceso, en general se puede afirmar que los cuatro países del estudio están empujando una agresiva agenda anticorrupción que está muy enfocada en la CP y en el control de las diferentes etapas del proceso de contratación.

La pregunta es si la implementación de esta agenda ha sido lo suficientemente estratégica y si se ha realizado una evaluación del éxito (o fracaso) del esfuerzo, y qué lecciones se han aprendido de él. A juzgar por el índice de percepción de TI, el Informe Global de integridad y el “*Doing Business Report*” del BM, así como los resultados de las encuestas realizadas, es evidente que en los cuatro países los esfuerzos anticorrupción no han sido tan exitosos como podría haberse esperado.

Además, y lamentablemente, esta estrategia ha tenido un impacto muy serio sobre el rendimiento en la CP ya que los funcionarios encargados de ella se han vuelto cada vez más reacios a correr riesgos en el proceso de toma de decisión. Quizás la única excepción a esta afirmación sea México donde una seria agenda de reforma en el marco jurídico de la contratación y la simplificación de trámites del gobierno han hecho que el proceso de CP federal sea mucho más dinámico, aunque la corrupción aún continúa siendo un problema grave, especialmente a nivel estatal y municipal, donde, además, las ineficiencias en la CP son también un serio problema.

En función del conocimiento de la región que los autores del documento de discusión tienen y basado en los cuestionarios y las conversaciones con diferentes actores, se puede afirmar que existen fuertes indicios de que el mismo fenómeno encontrado en los cuatro países es aplicable, en mayor o menor grado, a la mayoría de los otros países de la región. En casi todos existe una concentración intensa en la lucha contra la corrupción y se intenta aumentar la transparencia y el control de los procesos de compra, tanto nacional como regionalmente, pero, con pocos éxitos importantes que reportar, como bien lo reflejan los informes de TI y de Integridad Global, así como los índices del BM para la región.

Entre los resultados más importantes del cuestionario en los cuatro países está el hecho que la inmensa mayoría de los encuestados opinan que la implementación de la agenda anticorrupción ha tenido un impacto bastante negativo en la política de compras, así como en los procesos y métodos. De la misma forma, una abrumadora mayoría también opina que el marco legal en sus respectivos países es demasiado rígido para adaptarse fácilmente a las condiciones del mercado y otros cambios en el proceso de CP.

Una abrumadora mayoría también se siente bajo presión para seguir los procedimientos de contratación en forma estricta y rígida, con muy poco espacio – si es que existe alguno – para aplicar el sentido común o aceptar pequeñas desviaciones o errores,

incluso si son menores o reparables, llevando, muchas veces, al rechazo de ofertas perfectamente aceptable, causando costos excesivos. Estos resultados son confirmados y en algunos casos reportados más enfáticamente durante las entrevistas y a través del análisis de datos.

En cuanto al marco jurídico, la impresión generalizada es que los países generalmente se enfrentan a:

1. Una proliferación de leyes, normas y reglamentos;
2. Frecuentes modificaciones y cambios en las leyes y reglamentos;
3. Leyes antiguas y/u obsoletas que todavía están en efecto;
4. Requisitos de contratación innecesarios;
5. Innecesaria complejidad en la ley y procesos;
6. Requerimientos de documentación a menudo excesivos y costosos;
7. Procesos electrónicos que no siempre están disponibles o implementados;
8. Conflictos normativos;
9. Aplicación incoherente de reglas en diferentes lugares;
10. Rigidez;
11. Incertidumbre legal;
12. Obsesión con el proceso en lugar de objetivos y resultados.

Como se mencionó anteriormente, algunos de estos temas son más pronunciados en algunos países que en otros, pero prevalecen en la mayoría.

A nivel institucional, se encontraron varias agencias que participan tanto en la formulación y aplicación de la normativa, como en el control de la integridad de la CP. Los mandatos y poderes de estas entidades muchas veces se superponen y la coordinación entre ellos para obtener resultados óptimos es insuficiente. De hecho, hay casos donde el antagonismo, las tensiones personales e institucionales entre los organismos públicos alcanza hostilidad abierta y crítica mutua, lo que puede llevar a controles excesivos y burocracia. El estudio también encontró sistemas de contratación que no están bien organizados con procedimientos bastante difíciles, burocráticos y engorrosos para los registros de proveedores, contratistas y consultores.

Inevitablemente, todo lo anterior tiene un efecto negativo en las prácticas reales y en la ejecución de los proyectos donde se observaron una serie de problemas y anomalías. Lo primero es el legalismo y formalismo excesivo que revela lo que puede interpretarse como **una obsesión cultural con el Proceso** como un objetivo en sí mismo, en lugar de la sustancia y objetivos fundamentales de la contratación, a ser servida por las reglas.

El énfasis y desperdicio de recursos para “atacar” violaciones menores del proceso está alimentado, por lo menos en parte, por una suposición subyacente de los entes controlares que "todos son corruptos", lo que lleva a que todo proceso necesita ser revisado constantemente y a que la discreción de los funcionarios debe ser limitada



tanto como sea posible. Esta forma de trabajar puede constituir una forma fácil para que los entes controlares demuestren que están haciendo algo sobre el problema, mientras que sin querer socavan el proceso de contratación y agregan a los incentivos de corrupción.

En general, las medidas de control pierden de vista el objetivo y el espíritu de las leyes y reglamentos. Se gasta una gran cantidad de energía y esfuerzo en el control de las actividades de los funcionarios de nivel mediano y bajo, en vez de enfocarse en los casos de corrupción más grandes y más graves, produciendo un efecto desmoralizador y disminuyendo la credibilidad de las instituciones del estado.

Como consecuencia, hay varios efectos negativos bastante notables en la CP. Por ejemplo, el proceso se ha vuelto más largo y más ineficiente, lo que a veces conduce a la no ejecución de un proyecto o la no concesión de un contrato debido a plazos que no se pueden cumplir. Los costos también son mayores, mientras que las PYMES y las empresas locales a veces están en desventaja. En varios países se observó un efecto "paralizante" en los funcionarios públicos que tienden a evitar perseguir iniciativas o tomar decisiones, prolongando así el proceso aún más. La falta de iniciativa y renuencia a tomar decisiones es agravada por el temor a sanciones personales y deshonra pública. Además, existe un énfasis exagerado en el costo de bienes y servicios y en los números, mientras que hay un descuido total y subestimación de la importancia de la calidad entregada o del valor por dinero.

Una consecuencia adicional de todo lo anterior es la limitada y muchas veces baja calidad de la competencia en los procesos de contratación (en un país se notó un porcentaje de participación en licitaciones de 1.3 postores por contrato lo que es bajísimo).

Otra característica improductiva que los entrevistados hicieron presente durante las entrevistas es que el principio de "utilizarlo o perderlo con un presupuesto reducido al año siguiente" conduce a malas decisiones y al desperdicio de recursos que muchas veces se gastan en bienes y servicios de calidad inferior con tal de poder usarlos durante el año fiscal en curso.

Además, existen numerosas referencias e iniciativas para generar ahorros en la CP, y de hecho algunos países informan haber generado ahorros mediante la introducción de sistemas electrónicos (e-GP). Sin embargo, en general, se detectaron muy pocos incentivos para que los administradores generen ahorros al ejecutar sus programas ya que el proceso de generación del presupuesto tiene el efecto perverso de reducir el presupuesto del año siguiente cuando el presupuesto actual no es completamente ejecutado, independiente de la razón.

Al mismo tiempo, los esfuerzos anticorrupción son ineficaces. A pesar de la burocratización y la legalización del proceso de CP, las reglas son a menudo burladas a través de "especificaciones técnicas dirigidas", un tema que no está bien cubierto dentro de las leyes y reglamentos vigentes.

Además, en muchos casos las disposiciones de emergencia son abusadas. En algunos casos debido a la corrupción, pero en muchos otros debido a los extensos retrasos en contratar/comprar bajo circunstancias y plazos "normales" que pueden ser irreales y que eventualmente obligan a que la contratación sea urgente o de "emergencia" porque pueden faltar piezas de repuesto, la temporada de lluvias afecta la construcción o por muchas otras razones. En otros casos, los profesionales siguen la ley a la letra pero violan su espíritu: por ejemplo, a través de la estructuración de proyectos y contratos que son otorgados a los "sospechosos de siempre", como señalaron algunos entrevistados. Como la ley permite la estructuración, el proceso es legal, pero....

La percepción de la corrupción tampoco mejora. Como uno de los funcionarios entrevistados declaró: *"Los funcionarios honestos se congelan por temor, mientras que la corrupción sigue y las leyes no se cumplen"*.

## VII. conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

El estudio realizado permite llegar a las siguientes conclusiones:

- a. La conclusión más importante de este estudio tiene que ver con las políticas públicas y la urgente necesidad de contar con un enfoque estratégico, así como realizar un esfuerzo importante para coordinar las iniciativas anticorrupción con la CP. Esta coordinación debe hacer énfasis en el desarrollo e implementación de regulaciones que sean eficaces, sostenibles, integradas y basadas en resultados lo que beneficiará, en el largo plazo, tanto a los gobiernos como al sector privado.
- b. El severo legalismo y la proliferación de leyes, reglamentos, normas, procedimientos y manuales, además de la cultura burocrática que prevalece en la región, han tenido un impacto muy severo y han cobrado un precio muy grande en la eficiencia y la eficacia del proceso de CP, haciéndolo engorroso, lento y costoso. Esto se agrava por la agenda anticorrupción que se concentra en el proceso de CP y que ha significado pasos y controles adicionales, además de una asociación de la CP con la culpa y la corrupción, a menos que se demuestre lo contrario, lo que al parecer lleva a rendimientos decrecientes;
- c. Los desincentivos a la eficiencia y a la rápida ejecución de los procesos de contratación son bastante obvios y fueron un grito constante de ayuda durante las entrevistas realizadas en todos los países;
- d. Además de los obstáculos burocráticos y de control, existe una grave falta de capacidad para adquirir y contratar de manera eficiente y expedita con recursos humanos profesionales mal entrenados y en muchos casos mal pagados; en este sentido, la reforma mexicana hacia la simplificación es un buen ejemplo a seguir;
- e. Las entidades públicas y privadas necesitan mejor orientación y mayor claridad ya que existe confusión en cuanto a los roles y responsabilidades de las diferentes entidades involucradas en el proceso de CP;
- f. Las deficiencias de la actual lucha contra la corrupción continúan y en general sólo los delitos relativamente menores son procesados y/o sancionados, mientras que las reglas siguen eludiéndose;
- g. En general pareciera haber falta de estrategia en la lucha contra la corrupción en la CP, donde las acciones fragmentadas y descoordinadas parecen ser la norma;
- h. La identificación de buenas prácticas y una determinación de lo que realmente funciona en términos de la lucha contra la corrupción en la CP, sin paralizar los procesos, todavía parece bastante débil.

En resumen, los beneficios de más controles, aún más estrictos, no pueden ni deben darse por sentados. La falta de claridad normativa, la complejidad y las anomalías institucionales socavan los objetivos de la CP y de la lucha contra la corrupción, así como los objetivos generales de gobernanza, el imperio del derecho y la legitimidad.

La situación antes descrita demanda un nuevo enfoque estratégico que tome en cuenta las implicaciones más amplias de la situación socioeconómica y de política pública y hace imperativo importantes replanteamientos de enfoque y de políticas.

La política actual significa una situación de "perder-perder" y puede transformarse en una historia de éxito de "ganar-ganar" si se busca el consenso entre todos los interesados y se implementan políticas coherentes. El consenso puede ser buscado a través de una amplia participación en sesiones de intercambio de ideas basadas en casos, escenarios y temas puntuales. Esencial para el éxito será la participación del sector privado, la sociedad civil y académicos.

Al mismo tiempo, una identificación de valores y resultados y un enfoque basado en el riesgo beneficiaría a tales iniciativas estratégicas. Una tarea importante para el gobierno es demostrar que los delitos y la corrupción no cuentan con impunidad o que sí tienen consecuencias negativas para los que los cometen. Es esencial que en el proceso de contratación y también más ampliamente la sociedad en general aprecie los valores subyacentes a las reglas y procesos, lo que hace que el objetivo final de las reglas se aprecie y se persiga en forma más eficaz.

Enfoques basados en resultados promoverían una mejor comprensión del concepto del valor por dinero en la CP para, gradualmente, sustituir el concepto dominante de la "solución de menor costo" que es un desperdicio de recursos y resulta frustrante para el sector privado y los empleados de gobierno por igual. El enfoque basado en el riesgo implica la identificación y gestión de altos riesgos y vulnerabilidades, el uso de banderas rojas y mayor investigación o "*enhanced due diligence*". Muy importante, el enfoque de riesgo también implicaría una modificación de los umbrales para que entidades y funcionarios no vivan dedicados a largos procesos relacionados con cantidades menores y procesos triviales o de muy bajo riesgo.

Además, existe una imperiosa necesidad de profesionalización que incluya procesos interdisciplinarios (contabilidad, auditoría, procesos legales, contratación) y formación práctica en CP, así como cuestiones más amplias como la integridad y la rendición de cuentas.

Las autoridades deben también afrontar los grandes casos de corrupción y ganar credibilidad y legitimidad asegurando que los casos más significativos sean atacados. La corrupción afecta todas las etapas del proceso de contratación pero el ímpetu y credibilidad del sistema será promovido a través de la resolución de casos concretos y señales que el estado enfrenta el problema con seriedad.

En una reciente entrevista, Daniel Kaufmann, Presidente del “Revenue Watch Institute”, explicó el tema en forma muy clara:

*"la lucha contra la corrupción requiere una nueva comprensión de cómo el problema global ha evolucionado, porque el problema es más grande y más amplio que el pequeño soborno o tratos corruptos en los países en desarrollo. La mera adopción de una nueva ley contra la corrupción, crear otra comisión o lanzar otra “campaña” simplemente no hará el trabajo. Ya no podemos luchar contra la corrupción simplemente luchando contra la corrupción sola. Reenfocando la lucha contra la corrupción en una estrategia más inteligente que integre el reto de mejorar la gobernabilidad y las instituciones, tanto en la esfera pública y privada, es la forma de avanzar<sup>49</sup>".*

---

<sup>49</sup> Rethinking the Fight Against Corruption  
[http://www.huffingtonpost.com/danielkaufmann/rethinking-the-fight-corruption\\_b\\_2204591.html](http://www.huffingtonpost.com/danielkaufmann/rethinking-the-fight-corruption_b_2204591.html)

## Recomendaciones

En términos de lo que se puede hacer para hacer frente a algunos de los muchos problemas que se han puesto de relieve, se pueden considerar algunas medidas inmediatas y prácticas que son factibles de adoptar. Por ejemplo, la simplificación de los procedimientos (como México), aumento de la capacidad, la mejor utilización de e-GP y otras medidas concretas.

Más urgente y esencial, sin embargo, es el desarrollo de una estrategia general de reforma de la CP y de la lucha anticorrupción con la participación de todas las partes interesadas, incluyendo los partidos políticos (tanto el partido político en el gobierno como el partido de oposición), el sector privado, la sociedad civil, el sector académico y otros, convirtiéndola así en una estrategia nacional con apoyo de todos y no simplemente una estrategia del gobierno de turno que cambia o sufre modificaciones cosméticas y sin impacto cada vez que sube un nuevo gobierno.

Como un primer paso, esto implicaría la introducción del concepto de rendición de cuentas, la identificación de problemas, prioridades y vulnerabilidades, el desarrollo de banderas rojas para los reguladores, así como la identificación de los líderes en la lucha contra la corrupción. La rendición de cuentas debe ser discutida tanto a nivel individual como institucional y organizacional.

Los principales puntos en la introducción del concepto de rendición de cuentas y los debates alrededor de él son i) alentar a las entidades de estado para hacer seguimiento y tomar medidas cuando se detectan casos de corrupción y mala conducta y sancionar a las personas y entidades responsables o culpables de delitos, y ii) asegurar que la gente exija que los casos de delito y corrupción sean revelados y que existan consecuencias a esos actos. La impresión que existen personas que disfrutan de inmunidad, especialmente si son funcionarios de alto nivel o empresarios bien conectados, parece ser generalizada y muy perjudicial para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto la fase conceptual requiere de la participación activa y el apoyo de la sociedad en su conjunto. Una vez hecho esto, la discusión y el debate informado pueden seguir en busca de soluciones, métodos, enfoques y las acciones necesarias.

Este diálogo también llevaría a la identificación de factores y criterios según los cuales la simplificación normativa y procedimiento pueden llevarse a cabo y la identificación de los requisitos o reglas que podrían ser eliminadas o reducidas sin socavar los objetivos de lucha contra la corrupción. Este debate abierto podría llevarse a cabo en público con la participación y contribución de los medios de comunicación que juegan un rol muy importante, por lo que deben ser capacitados y partícipes del esfuerzo.

Otras medidas de corto plazo incluyen el desarrollo de indicadores de rendimientos adecuados y simples, recogida y análisis de casos de mala conducta, de datos sobre los procesos y resultados de las acciones tomadas. Todo esto produciría información y efectos visibles consistentes con los objetivos estratégicos, mientras que se fomenta el crecimiento de un movimiento anticorrupción, credibilidad, apoyo moral a los líderes de integridad, impulso adicional y legitimidad.

Además, los países pueden considerar las siguientes acciones:

- a. Simplificar los sistemas de registro y calificación, así como el proceso general de aplicación, requiriendo menos documentos y copias, asegurando que una vez que éstos han sido preparados e incorporados en los registros nacionales, puedan ser utilizados repetidamente y renovados una vez al año para todas las transacciones, propuestas y contratos, sirviendo también como prueba de documentación de entrega;
- b. Ofrecer plazos razonables para aplicaciones y entrega de bienes y servicios;
- c. Hacer más transparente y claro el proceso de definición de los términos de referencia. Por ejemplo, un análisis de requisitos técnicos en los últimos contratos otorgados puede ser útil para revelar detalles innecesarios u obviamente sesgados;
- d. Hacer menos uso de excepciones y estado de emergencia para adquisiciones, lo cual también significa un mejor proceso de aprobación y manejo presupuestario;
- e. Asegurar que cuerpos adecuados e independientes sean establecidos y facultados para revisar las protestas y reclamos, mejorando así la imagen y la percepción del sistema de adquisiciones y aumentando la transparencia;
- f. Permitir que las ceremonias de apertura de ofertas puedan proceder sin requerir la presencia física de los concursantes, particularmente cuando las propuestas se refieren a cantidades relativamente bajas;
- g. Pagar a vendedores y proveedores a tiempo;
- h. Realizar investigaciones y tomar ventaja de la inteligencia de mercado;
- i. Proporcionar capacitación en la preparación y presentación de propuestas;
- j. Hacer uso de acuerdos marco con mayor frecuencia;
- k. Cuando sea apropiado, usar contratos basados en rendimiento;
- l. Introducir programas de capacitación en periodismo investigativo;
- m. Abordar grandes casos de corrupción, fortaleciendo así la credibilidad;
- n. Priorizar el ataque a las raíces del problema de la corrupción;
- o. Fortalecer la función pública, la profesionalización de la carrera administrativa de los funcionarios de adquisiciones y estandarizar las carreras en términos de deberes, responsabilidades y salarios;
- p. Participar en campañas educativas a todos los niveles desde la escuela a la universidad y la capacitación profesional;

- q. Ampliar la red de influencia de las entidades de lucha contra la corrupción (por ejemplo, CAN en Perú, Secretaría de Transparencia en Colombia y otros) hacia otros actores relevantes, como educación y la sociedad civil, replicando también su trabajo con gobiernos regionales y locales;
- r. Desarrollar un programa de entrenamiento intensivo de monitores anticorrupción a nivel nacional, que puede servir como líderes cívicos;
- s. Buscar patrocinadores para ejecutar todo lo anterior como un laboratorio para América Latina y el Caribe, y aún más allá.

Otros pasos concretos a explorar incluyen la implementación de Acciones Colectivas<sup>50</sup> que ya se vienen implementando en la región. Algunos ejemplos incluyen:

- a. En Colombia, los "Pactos de transparencia". Una iniciativa basada en principios que anima a las entidades públicas y al sector privado a observar prácticas éticas en la CP, así como el "Programa Probidad", cuyo objetivo es promover la reforma en la contratación pública;
- b. En Paraguay, los "Pactos de Ética Comercial", una coalición de empresas certificadores creada en 2005;
- c. En Brasil, la "Empresa Limpa", un pacto de integridad convocado por el Instituto Ethos, Brasil Compacto Global y otras partes interesadas que buscan sensibilizar a las empresas locales sobre las buenas prácticas a través de campañas de medios de comunicación;
- d. En México, el Pacto de Integridad del "Tren Suburbano" de 2005 que involucra a ocho empresas bajo la supervisión del capítulo local de TI.
- e. En Argentina, las iniciativas en dos administraciones municipales del gran Buenos Aires, Morón (en 2000, 2002 y 2005) y Esteban Echeverría (2008 y 2009<sup>51</sup>).
- f. En Brasil la iniciativa "Jogos Limpos" lanzada conjuntamente por el Instituto Ethos y el Pacto Global de la ONU, que trata de promover la competencia limpia en las licitaciones relacionadas con el mundial de fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016<sup>52</sup>.
- g. Conectar las políticas anticorrupción y las acciones con gestión del desempeño para diseñar políticas que en realidad pueden ser implementadas efectiva y eficientemente, como argumentaron Anechiarico & Smith<sup>53</sup>.
- h. Construir y emplear indicadores de rendimiento adecuados y puntos de referencia, con el fin de auto-evaluar y monitorear el progreso hacia la reforma de políticas y su implementación, como argumentaron Passas y Johnston<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Collective Action, A Practical Tool to Fight Corruption, IAE Business school, Universidad Austral

<sup>51</sup> Poder Ciudadano, <http://poderciudadano.org/?p=1690>

<sup>52</sup> Jogos Limpos, [www.jogoslimpos.org.br](http://www.jogoslimpos.org.br).

<sup>53</sup> Anechiarico, F., & Smith, D. C. (2010). The Joint Pursuit of Government Integrity and High Performance. *Government, Law and Policy Journal*, 13(2), 68-78.

<sup>54</sup> Passas, N., & Johnston, M. (2011). *Governance and Anti-Corruption Measurement Methods*. Brasilia: Controladoria Geral da União (CGU).



- i. Desarrollar herramientas en línea para reconocer las banderas rojas de la corrupción en la CP y la participación de la Sociedad Civil como monitores de adquisiciones para reducir al mínimo las oportunidades de corrupción, como lo promueve TI<sup>55</sup>.

En conclusión y como el estudio demuestra, a pesar de las mejores intenciones detrás de lucha contra la corrupción y los grandes esfuerzos realizados para reformar la CP, existen muchas consecuencias imprevistas y un considerable margen de mejora. El estado actual de la CP prácticamente socava el logro de los objetivos clave con respecto a estas áreas de política pública que, obviamente, están interconectadas.

A la luz de iniciativas globales, regionales y nacionales en pos de la agenda anticorrupción, mejorar la gobernanza y hacer los sistemas de contratación pública más transparentes y eficientes, la relevancia de los hallazgos claramente trasciende los cuatro países foco del estudio. Las numerosas cuestiones identificadas, los desafíos, las lecciones aprendidas y recomendaciones de política son aplicables y necesitan ser considerados en otros países y continentes también. Además, el problema es importante y debe ser abordado con urgencia.

Existe una ventana de oportunidad para abordar estas cuestiones de manera estratégica e integral, incorporando a todas las partes interesadas y coordinando políticas y enfoques sobre la base de datos empíricos y análisis reflexivo. La inacción o la continuación de los enfoques actuales podrían empeorar las cosas a medida que las instituciones echan raíces, los intereses se asientan y los hábitos se forman. Los responsables nacionales de políticas, así como las instituciones bilaterales y multilaterales harían bien en actuar ahora, antes que esa ventana se cierre.

Los autores reconocen y agradecen el gran apoyo recibido por parte de las entidades que cofinanciaron el estudio y particularmente el apoyo y orientación que recibieron de las autoridades de contratación pública de los países del estudio. También expresan su agradecimiento a los funcionarios del sector público y privado y a los participantes que respondieron a los cuestionarios y a las preguntas durante las entrevistas, haciendo así posible este estudio.

Finalmente, se reitera que las opiniones expresadas en este documento son únicamente las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las organizaciones de financiación o los países que participaron en él.

---

<sup>55</sup> <http://monitoring.transparency-usa.org/>

## Muestra aleatoria de respuestas del Sector Público

Pregunta	Colombia %		Jamaica %		México %		Perú %		Promedio	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
1. ¿El marco legal es eficiente e instrumental en promover mayor competencia y costos más bajos?	50	50	52	48	81	19	30	70	53	47
2. ¿El marco legal es demasiado rígido para adaptarse fácilmente a las condiciones cambiantes del Mercado?	98	12	52	48	63	37	92	18	76	24
3. ¿Existen reglas anti-corrupción, de integridad y/o transparencia en los reglamentos de compras?	91	9	79	21	86	14	67	33	81	19
4. ¿Las reglas y medidas anti-corrupción son aplicadas correctamente?	42	58	0	100	67	33	13	87	31	69
5. ¿Se necesitan pagos de “facilitación” para sacar cosas de la aduana, obtener licencias y permisos o procesar pagos y facturas?	5	95	0	100	20	80	47	53	18	82
6. ¿Cree usted que las agencias de compras son percibidas por los proveedores / contratistas / consultores como Justas y eficientes?	23	77	15	85	63	37	15	85	29	71
7. ¿Puede usted desempeñar sus funciones y responsabilidades mejor debido a los esfuerzos anti-corrupción?	74	26	50	50	80	20	80	20	71	29
8. ¿Se siente usted motivado a pensar en forma creativa y distinta y a innovar?	45	55	21	79	79	21	59	41	51	49
9. ¿Las regulaciones incluyen un rol de monitoreo de la CP por parte de la sociedad civil?	75	25	21	78	66	34	65	35	57	43
10. ¿La CP ha evolucionado favorablemente en los últimos 5 a 10 años?	84	16	50	50	89	11	93	7	79	21

## Muestra aleatoria de respuestas del Sector Privado

Pregunta	Colombia %		Jamaica %		México %		Perú %		Promedio	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
1. ¿El marco legal es eficiente e instrumental en promover mayor competencia y costos más bajos?	0	100	30	70	67	33	0	100	24	76
2. ¿El marco legal es demasiado rígido para adaptarse fácilmente a las condiciones cambiantes del Mercado?	50	50	50	50	82	18	67	33	62	38
3. ¿Existen reglas anti-corrupción, de integridad y/o transparencia en los reglamentos de compras?	100	0	86	14	77	23	50	50	78	22
4. ¿Las reglas y medidas anti-corrupción son aplicadas correctamente?	0	100	28	72	43	57	0	100	18	82
5. ¿Se necesitan pagos de “facilitación” para sacar cosas de la aduana, obtener licencias y permisos o procesar pagos y facturas?	50	50	58	42	44	56	100	0	63	37
6. ¿Cree usted que las agencias de compras son percibidas por los proveedores / contratistas / consultores como Justas y eficientes?	0	100	29	71	52	48	100	0	44	56
7. ¿Puede usted desempeñar sus funciones y responsabilidades mejor debido a los esfuerzos anti-corrupción?	50	50	71	29	61	39	100	0	71	29
8. ¿Se siente usted motivado a pensar en forma creativa y distinta y a innovar?	100	0	72	28	70	30	100	0	86	14
9. ¿Las regulaciones incluyen un rol de monitoreo de la CP por parte de la sociedad civil?	100	0	33	67	86	14	50	50	67	33
10. ¿La CP ha evolucionado favorablemente en los últimos 5 a 10 años?	50	50	77	23	77	23	50	50	64	34