



Embajada Británica
Ciudad de Panamá



GovRisk

The International Governance & Risk Institute

La lucha contra la corrupción y la eficiencia en la Contratación Pública ¿Cómo lograr un equilibrio adecuado?

Jorge Claro
Presidente INPRI
Experto Sénior de GovRisk

Foro Latinoamericano y del Caribe
Ciudad de Panamá 10 al 13 de septiembre de 2013

¿Qué son las compras públicas?

Una definición amplia de las compras públicas reconoce que no se trata sólo de procesar, adquirir y tomar posesión de algo sino que representan:

“el *Arte* de adquirir bienes, obras y/o servicios en forma eficiente y eficaz, al mejor costo posible, en la cantidad y calidad adecuada, en el momento oportuno, en el lugar adecuado y para el beneficio de los ciudadanos a través de un contrato”

Importancia - Alta visibilidad

Múltiples razones:

- Magnitud de los recursos
- Impacto en la sociedad
- Efecto en la Mipyme
- Gran volumen de corrupción
- Enorme costo de la ineficiencia

Magnitud e impacto

- Gran volumen - 15% PIB
- Gran cantidad de procesos
- Gran número de empleados públicos
- Permea todas las actividades del estado
- Impacta toda la sociedad
- Traduce presupuesto en acción

Conceptos básicos

- En el sector privado, el proceso de compras integra el proceso de planificación de la producción con el manejo de inventarios (“supply management”)
- En el sector público, las compras se relacionan directamente con la ejecución del gasto, el cual se planifica y ejecuta a través del presupuesto

Secuencia

- **El presupuesto** = la expresión política de un gobierno
- **Ejecución del presupuesto** = compras públicas (por tanto las compras son siempre un tema político)
- **Compras Públicas** = El “arte” de obtener bienes, obras y servicios estratégicos
- **Buenas prácticas** = eficiencia, eficacia, transparencia, valor por dinero
- **Valor por dinero** = a tiempo, de calidad, dentro del presupuesto, a buen precio

Impacto económico

Ejemplos:

- EEUU - sólo GSA más de 34 mil millones de dólares al año
- Europa - más de 330 mil millones al año
- ONU – 11 a 12 mil millones al año
- Panamá (2006-2012) 16 mil millones de dólares

Impacto económico de la corrupción

- En el mundo, el soborno representa \$20 - \$40 mil millones de dólares al año
- Equivale entre el 20% - 40% del monto total destinado anualmente a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA)

Impacto económico de la corrupción

- 50% de los fondos asignados al sector salud en Ghana no llegan a las clínicas y hospitales
- Costo de conexión de un hogar a la red de agua potable en los países en desarrollo aumenta alrededor del 30% por corrupción

German Martin Luther University of Halle-Wittenberg, PricewaterhouseCoopers and Germany's TNS-Emnid, 2007

Raymond Baker Global Financial Integrity <http://www.gfintegrity.org/>
<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/Jan2011/Lowres/Jan2011.pdf>

Impacto económico de la corrupción

- Empresas alemanas pierden más de 6 mil millones de euros al año por corrupción, malversación y fraude
- Aproximadamente 50 mil millones de dólares en dinero corrupto es depositado cada año en cuentas en bancos occidentales y paraísos fiscales
- Monto adicional estimado de 250 mil millones en dinero blanqueado de países desarrollados y economías en transición llegan a los bancos estadounidenses cada año

Impacto económico de la corrupción

- Según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) de México, en el país:
 - El costo de la corrupción representa el 10% del PIB
 - Las empresas del sector privado, para poder operar en el mercado local, destinan un porcentaje similar al de sus ingresos al rubro “corrupción”

Lucha anti-corrupción

- Ante importancia, volumen y visibilidad del tema, así como impacto económico y en el desarrollo, el mundo ha decidido enfrentar el problema de la corrupción
- Convenciones
 - ONU
 - OEA
 - OECD
 - Unión Africana

Lucha anti-corrupción

- Entidades
 - Transparencia Internacional
 - Banco Mundial
 - Instituto del Banco Mundial
 - OEA
 - Oficina ONU Contra la Droga y el Crimen

Lucha anti-corrupción

- Esfuerzos mundiales anticorrupción se concentran en disminuir el mal manejo de las compras, aumentando su visibilidad
- Control local aumenta sustancialmente
- Numerosas entidades involucradas

Lucha anti-corrupción

- Países
 - Contralorías
 - Proveedurías
 - Auditorías internas y externas
 - Cortes de cuentas
 - Oficinas y zares anti-corrupción

Lucha anti-corrupción

Consecuencias

- Leyes, políticas y procedimientos más rígidos
- Más entidades y comités
- Roles ampliados de organismo externos
- Mejores herramientas de control
- Mayor investigación y persecución ante menor sospecha de fraude o corrupción
- Involucramiento sociedad civil

Lucha anti-corrupción

Políticos han incorporado tema en campañas políticas, prometiendo a los votantes reforzar las políticas y procedimientos aún más, con un escrutinio aun más profundo de las actividades de los funcionarios del sector público encargado de las contrataciones públicas

Percepción de la corrupción

- A pesar de los esfuerzos anti-corrupción en la región, la percepción generalizada es que la corrupción ha aumentado en los últimos años

Percepción de la corrupción

- En mayo de 2011 el ex-Auditor General de Colombia en su informe sobre la auditoría de 852.143 contratos expresaba: *“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”*

Percepción de la corrupción

- Las encuestas internacionales sobre percepción de corrupción en la región no son favorables
- Transparencia Internacional es una de las entidades que miden la corrupción y si bien su metodología ha sido cuestionada por algunos, igual refleja un serio problema en la región

TI Índice de percepción de la corrupción

	Arg	Bol	Bra	Chi	C. Rica	Ecu	El Sal
2012	102	105	69	20	48	118	83
2011	100	118	73	22	50	120	80
2010	105	110	69	21	41	127	73
2009	106	120	75	25	43	146	84

TI Índice de percepción de la corrupción

	Gua	Nic	Pan	Par	D.Rep	Uru	Ven
2012	113	130	83	150	118	20	165
2011	120	134	86	154	129	25	172
2010	91	127	73	146	101	24	164
2009	84	130	84	154	99	25	162

Control vs efectividad - Reflexiones

- Muchos países han incrementado la lucha anti-corrupción con una serie de medidas y leyes
- Según la Procuraduría, en Colombia existen dos millones de normas para el sector público
- Existe una ley de no uso de papel en el sector público pero los sistemas electrónicos aun están en desarrollo y la contraloría exige copia firmada de todos los documentos contractuales

Control vs efectividad - Reflexiones

- En última instancia, el excesivo control vuelve a crear oportunidades para la corrupción
- Por otra parte, el énfasis en combatirla está incrementando la percepción generalizada que la corrupción ha aumentado enormemente

Regulación vs eficiencia

En los países más regulados y con mayor control los funcionarios tienden a:

- Evitar la toma de decisiones
- Buscar guía y apoyo en la toma de decisión
- Ajustarse a la letra fría de la ley o el reglamento
- Buscar protección en o de las auditorías y controles

Control vs efectividad - Reflexiones

- Exceso de control genera “opacidad” en el sistema y crea el efecto de “parálisis” en los funcionarios públicos
- También crea sobrecarga de la estructura funcional, lo que encarece el costo de transacción y torna el proceso altamente burocrático

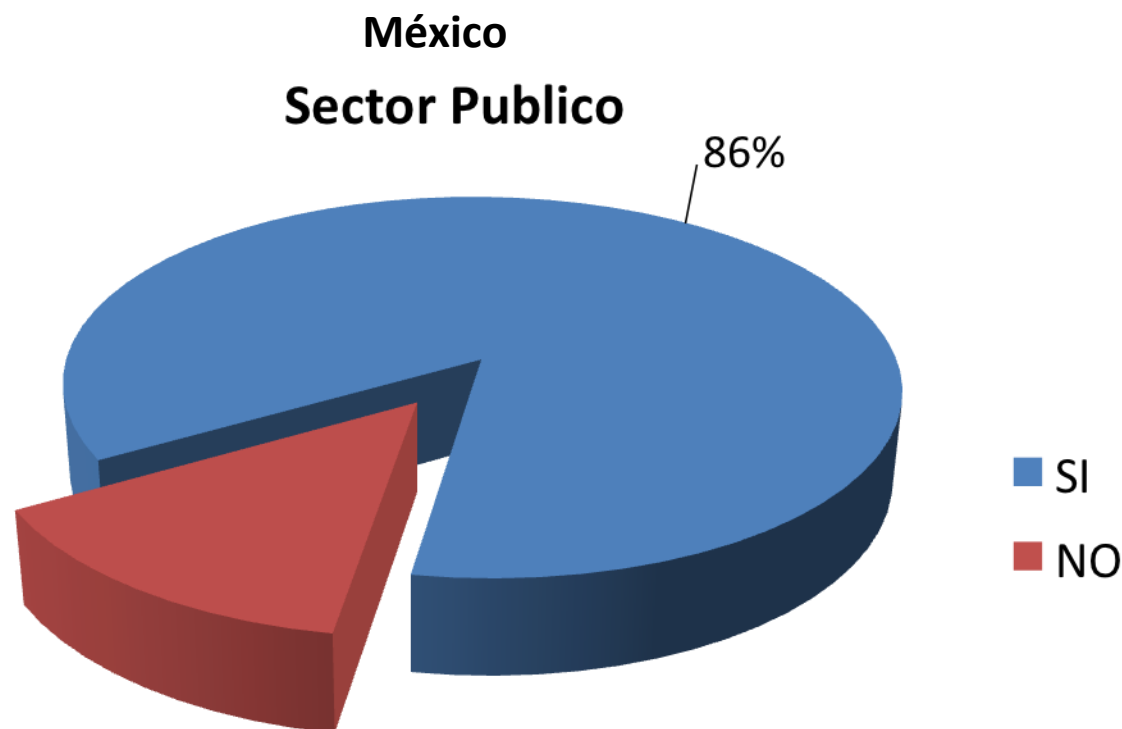
Estudio en cuatro países

- En 2012 con apoyo BID, IDRC y OCR Services Jorge Claro y Nikos Passas realizaron estudio en cuatro países de la región a fin de investigar los potenciales efectos de la lucha anti-corrupción en las compras públicas:
 - Colombia
 - Jamaica
 - México
 - Perú

Metodología del estudio

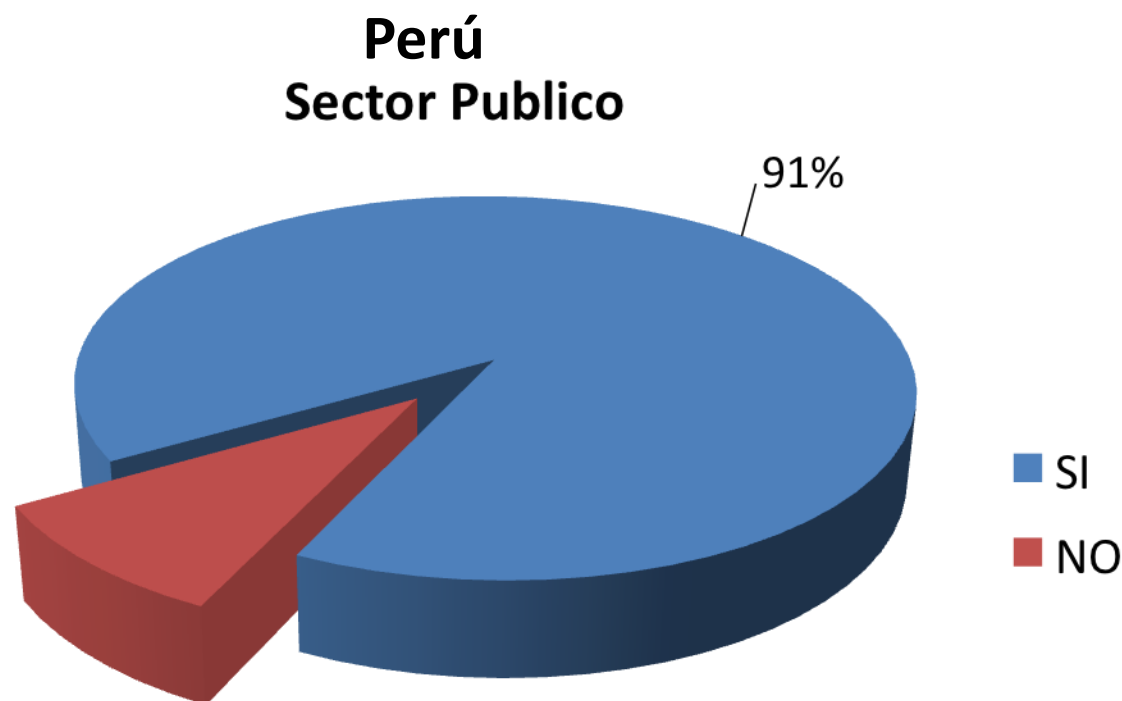
- Estudio basado en:
 - Análisis marco legal e institucional
 - Análisis medidas anti-corrupción
 - Encuesta de opinión a funcionarios públicos y empresarios
 - Visitas a los países
 - Entrevistas personales
 - Conversaciones con expertos

¿Medidas anti-corrupción afectan las políticas y medidas de compra?



El 86.1% de los encuestados del sector público estiman que los objetivos y medidas anti-corrupción están afectando las políticas y procedimientos de compras y su implementación, aun cuando no sean explícitas.

¿Medidas anti-corrupción afectan las políticas y medidas de compra?



El 90.5% de los encuestados del sector público estiman que los objetivos y medidas anti-corrupción están afectando las políticas y procedimientos de compras y su implementación, aun cuando no sean explícitas

Resultados algunas preguntas

Pregunta	S. Privado		S Público	
	Si %	No %	Si %	No %
1. ¿El marco legal es eficiente e instrumental en promover competencia y precios bajos?	24	76	53	47
2. ¿El marco legal es muy rígido para adaptarse a las condiciones del Mercado?	62	38	76	24
3. ¿Existen leyes anti-corrupción unidas a las leyes de compra?	78	22	81	19

Resultados encuesta

Pregunta	S. Privado		S Público	
	Si %	No %	Si	No
4. ¿Son suficientes y se aplican correctamente?	18	82	31	69
5. ¿Se necesitan pagos para “facilitar” trámites, obtener licencias y permisos o para recibir pagos?	63	37	18	82
6. ¿El sistema de compras es claro y consistente?	44	56	29	71

Resultados encuesta

Pregunta	S. Privado		S Público	
	Si %	No %	Si	No
7. ¿Existen retos especiales en el desempeño de sus funciones como resultado de medidas anti-corrupción?	71	29	71	29
8. ¿Los procesos de compras han evolucionado favorablemente en los últimos 5 a 10 años?	86	14	51	49

Resultados encuesta

Pregunta	S. Privado		S. Público	
	Si %	No %	Si	No
9. ¿Las regulaciones le asignan un rol a la sociedad civil en el monitoreo de las compras públicas?	67	33	57	43
10. ¿Existen indicaciones que los proveedores o los funcionarios públicos buscan formas para no cumplir con las leyes y reglamentos de compras?	64	36	79	21

Hallazgos

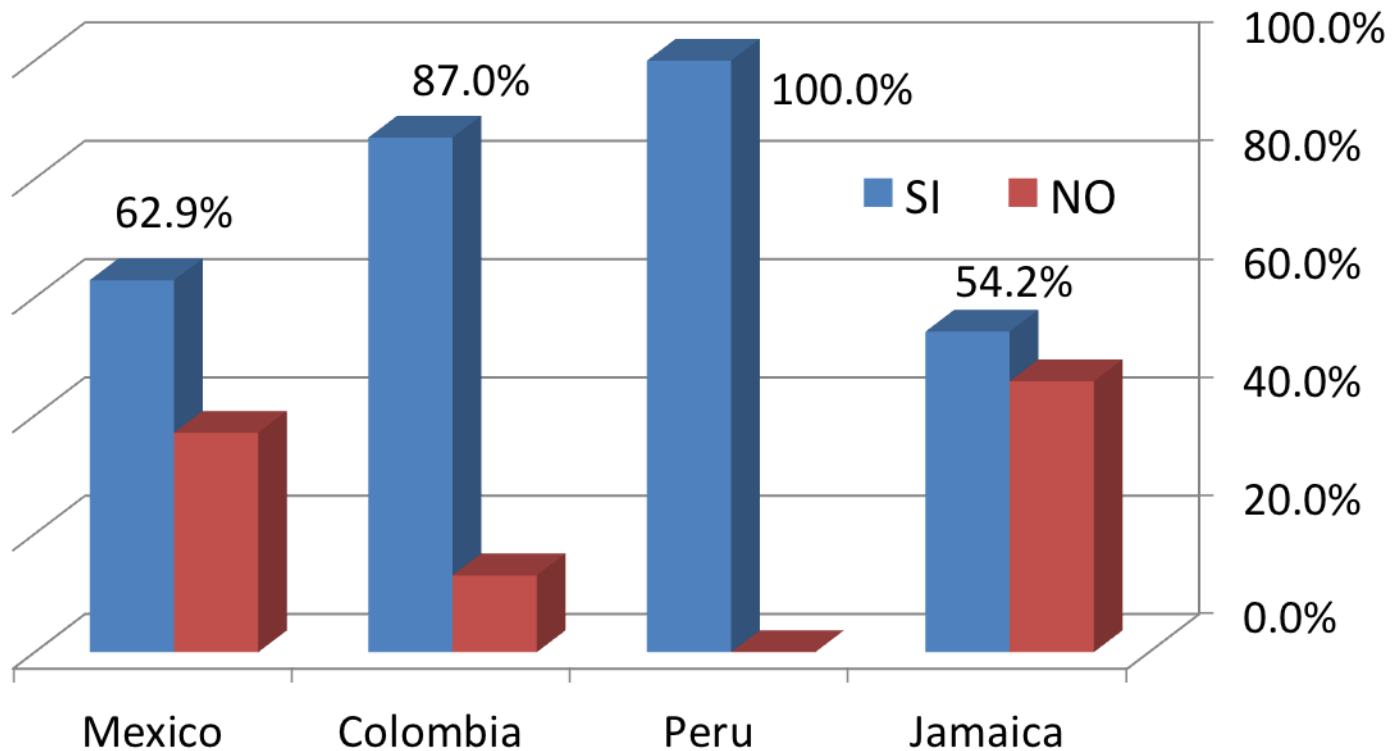
- Proliferación de leyes, normas y regulaciones
- Modificaciones y cambios normativos muy frecuentes
- Leyes obsoletas que quedan en los libros
- Requerimientos innecesarios
- Complejidad innecesaria

Hallazgos

- Documentación a menudo excesiva y costosa
- Procesos “sin papeles” no son siempre posibles o “implementables”
- Existen serios conflictos normativos
- Las normas se aplican en forma incoherente
- Excesiva rigidez
- Inseguridad jurídica

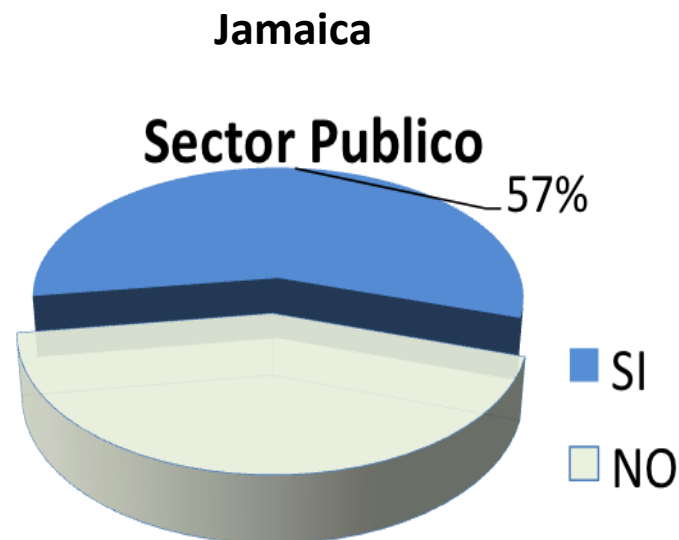
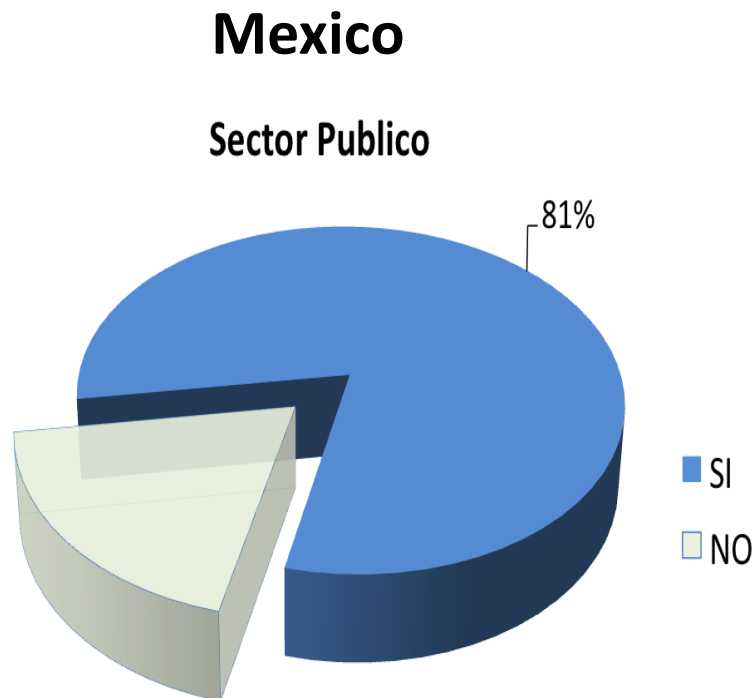
¿El marco legal de compras es demasiado rígido?

Sector Publico



La mayoría opina que el marco legal de compras es demasiado rígido para adaptarse fácilmente a los cambios en el mercado y otras variables de las compras públicas

Rigidez en la aplicación de procedimientos

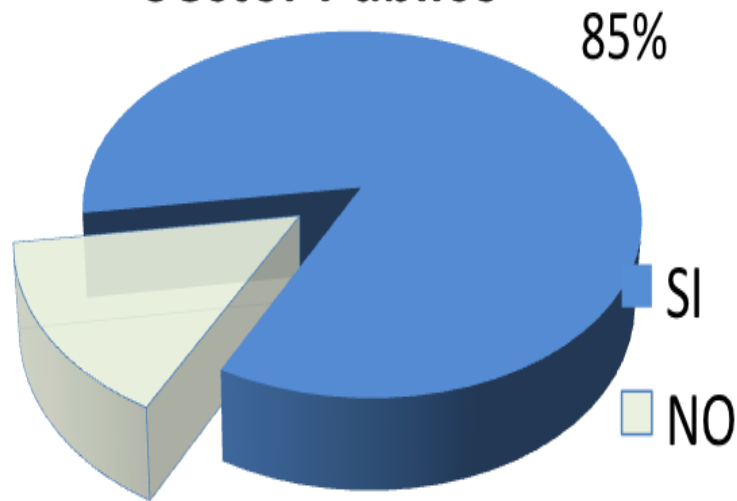


El 81% de los encuestados del sector público en México y el 57% en Jamaica se sienten requeridos a aplicar los procedimientos de compras en forma demasiado estricta o rígida.

Rigidez en la aplicación de procedimientos

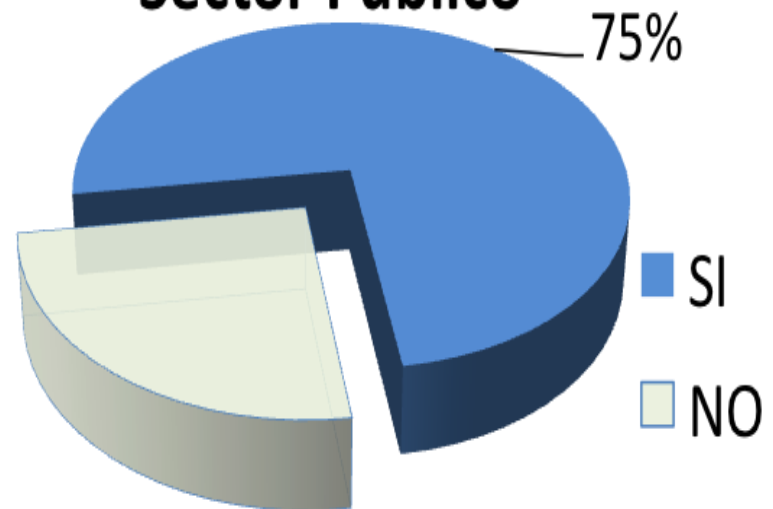
Colombia

Sector Publico



Perú

Sector Publico



El 85% de los encuestados del sector público en Colombia y el 75 % en Perú se sienten requeridos a aplicar los procedimientos de compras en forma demasiado estricta o rígida.

Efectos

- Procesos largos e ineficientes
- No ejecución o imposibilidad firma de contratos por vencimiento de plazos
- Mayor costo
- Menor competencia
- Desventajas para las MIPYME y empresas locales
- Incentivos perversos: efecto paralizante sobre los funcionarios públicos que evitan las decisiones, lo que prolonga aún más el proceso

Efectos

- Menos iniciativa – reticencia a tomar decisiones por temor a sanciones personales y humillación pública
- Excesivo énfasis en el precio y los números, en virtud de abandono total de calidad y relación calidad-precio
- Además, el principio de "usarlo o perderlo y reducción el año que viene" conduce a malas decisiones y desperdicio de recursos gastados en bienes, obras o servicios de menor calidad o innecesarios

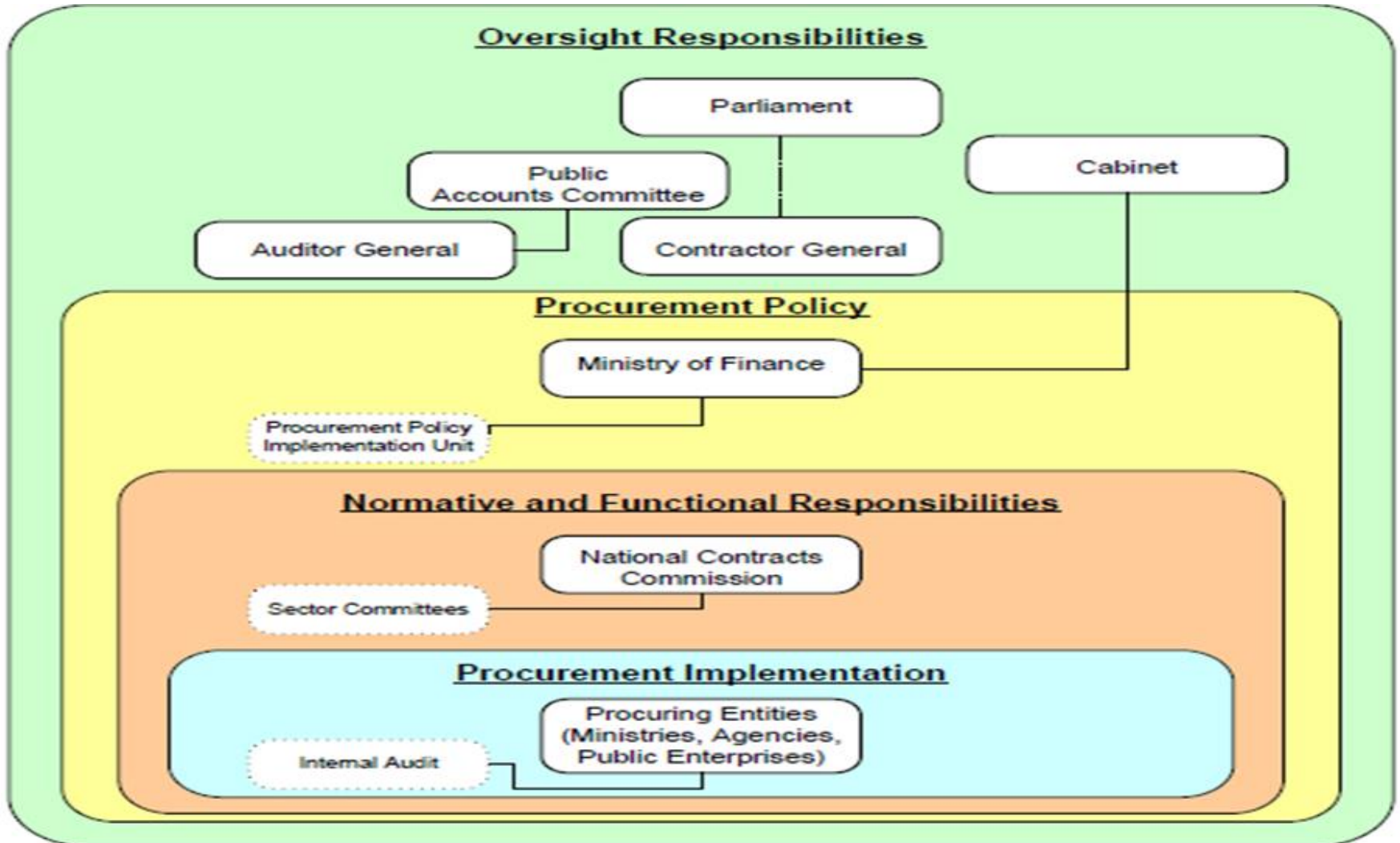
¿Es mayor control y supervisión la respuesta?

País	Fecha de la Ley	Número de artículos en la Ley	Número de artículos en los Reglamentos y manuales	Número de páginas combinadas
Perú	2009	70	298	222
Jamaica	2006	Regs. 40 Política 40	Lineamientos en 4 volúmenes Regs. + Política	228 55
Costa Rica	2006	113	227	161
Ecuador	2008	105	163	90
Honduras	2001	158	275	91
EEUU	1984 (2005)		Partes: 53 Cláusulas: 325 Sub Partes: 36 Segmentos: Cientos Formatos: Cientos	1,987

Control vs. efectividad

- Énfasis en reformas y lucha anti-corrupción por parte de los gobiernos y organismos internacionales ha ayudado a crear consciencia en la población respecto a la importancia que este tema tiene
- No obstante, existe un balance y pareciera que el péndulo se ha desplazado demasiado lejos del “punto de equilibrio”

Ejemplo Jamaica



Proceso de aprobación en Jamaica

- Comprador Público
- Comité de compras y contrataciones
- Jefe de la Entidad
- Directorio (cuando aplica)
- Secretario Permanente
- Comité Sectorial
- Comisión Nacional de Contratos
- Ministerio de Finanzas
- Comité de Infraestructura del Gabinete Ministerial
- Gabinete Ministerial

Problemas identificados

- Creencia que la corrupción se combate con leyes y reglamentos - Leyes no resuelven problemas
- Tendencia a legislar contra todo alimentada por auditores, abogados, contralores, políticos e influencias externas como asistencia técnica, consultores y la aplicación de normas internacionales

Problemas identificados

- Diseño de leyes y reglamentos por abogados, economistas y contralores en forma empírica
- Autores que no necesariamente están familiarizados con las complejidades y exigencias de la contratación pública y muchas veces sin consulta con los principales interesados

Problemas identificados

- Falta equipo profesional de compradores públicos que permita aplicación de leyes y reglamentos modernos y uso del sentido común para la compra inteligente y no solo la compra reglamentada
- Poco reconocimiento del enfoque estratégico y el importante rol que las compras públicas juegan en el desarrollo nacional

Profesionalismo y cultura

- Enfoque actual termina con expertos en proceso y control, dedicados a la correcta aplicación de procedimientos y normas y en el uso y aplicación de listas y banderas rojas, perdiendo de vista las necesidades más amplias y las razones fundamentales de las compras públicas

Proceso vs Resultados

La presentación de la ley de Contrataciones del Estado del Perú habla sobre el cambio necesario en el país e indica:

- *“Este cambio demanda un nuevo enfoque que impone alinearse con la tendencia mundial de las contrataciones públicas, lo que supone reorientar la manera de operar el sistema, apoyándose en la experiencia de la estrategia de mercados que, en otras palabras, significa **dejar atrás la gestión centrada en procedimientos**, en el estricto cumplimiento de exigencias legalistas, **para concentrarse en la obtención de resultados**”.*

Recomendaciones

- Crear capacidad y profesionalizar el tema
- Simplificar marco normativo
- Revisión profunda de políticas y procedimientos
 - Atacar profunda debilidad institucional
 - Aumentar la coordinación institucional

Recomendaciones

- Proveer capacitación continua e interdisciplinaria en temas estratégicos y gerencia pública, incluyendo contabilidad, auditoría, adquisiciones, marco legal, ética pública y otros

Recomendaciones

- Establecer sistemas de control basados en datos
- Fomentar la compra inteligente y no la obsesión con satisfacer procesos y normas en vez de necesidades básicas
- Repensar el enfoque para poder comprar aquello que tiene sentido y no lo más barato

Recomendaciones

- Generar cambio hacia una cultura basada en principios y valores básicos donde se confía en que todos actuarán correctamente porque conocen y respetan los valores y cultura de la organización y porque la cultura inspira a alinearse y responder a la visión y misión de la misma, con el adecuado control y verificación de procesos

Recomendaciones

- Imposición no sólo de sanciones sino también de recompensas por gestión exitosa
- Promulgar una normativa adaptada a las necesidades y no las necesidades sometidas a la normativa

En resumen

- Ante excesiva burocracia y control parece indispensable repensar todo el tema de la lucha anticorrupción pues es obvio que, como lo demuestran las cifras, el sistema presente de “lucha” y de leyes, reglamentos y manuales adicionales no está funcionando
- Resolver estos problemas no es un tema de lucha o combate sino un tema de gerencia, conocimiento y especialización

En resumen

- Indispensable combatir la corrupción pero en forma inteligente y eficaz con sentido común y con medidas que hagan uso de todas las técnicas disponibles

Muchas gracias por su atención!

Preguntas y aclaraciones

Jorge Claro

Presidente y CEO INPRI

Experto Sénior de GovRisk



The International Governance & Risk Institute

Foro Latinoamericano y del Caribe

Ciudad de Panamá

10 - 13 de septiembre de 2013