



Contrataciones Públicas en América Latina: Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción

Estudio del riesgo en los sistemas de las contrataciones públicas en 9 países

Por Transparency International: Departamento Regional América, Programa Global de Contrataciones Públicas

Indice

1	Introducción	p.3
2	La metodología a grandes rasgos	p. 4
3	Resultados y conclusiones a nivel regional	p.5
	3.1 Hallazgo por grupo de indicadores	p.5
	3.2 Análisis consolidado	p.13
4	Recomendaciones a nivel regional	p.15
5	Ficha Técnica	p.16
	Antecedentes	
	Estructura	
	Limitaciones	
	Componentes	
	Referentes a las convenciones anticorrupción	
6	Organizaciones participantes	p. 22
7	Agradecimientos	p.22

1. Introducción

Los Estados destinan aproximadamente el 70%¹ del presupuesto nacional a alguna forma de contratación o adquisición. La existencia de corrupción en estos procesos tiene como consecuencia que los recursos públicos necesarios para el desarrollo económico de un país, para combatir la pobreza y para que sus ciudadanos tengan acceso a derechos básicos como educación o salud acaben en los bolsillos de ciertos funcionarios del gobierno. Los ciudadanos no son los únicos que salen perjudicados. El sector privado también se ve altamente afectado ya que las empresas que compiten en un concurso público se encuentran con un contexto de competencia insana lo que puede conllevar ineficiencias en el funcionamiento del mercado.

Los países además de estar sujetos a las leyes y regulaciones nacionales que regulan los procesos de compras y contrataciones públicas están comprometidos mediante marcos supranacionales a los que se han adherido de forma voluntaria como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). Estas obligan a cumplir con ciertos requisitos que pretenden asegurar que los países cuenten con sistemas de contratación pública transparentes, equitativos, eficaces y eficientes.

Todos los países de América Latina se han adherido a la CICC, y varios de ellos a la CNUCC. Tomando las disposiciones sobre contrataciones y compras públicas de estas convenciones como marco de referencia, Transparency International para América Latina y el Caribe y el Programa Global de Contrataciones Públicas de TI decidieron llevar a cabo un Estudio que proporcionase una visión general del estado de la contratación pública en América Latina. Con este se buscaba dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida han cumplido los países de América Latina con su cometido en materia de contratación pública?
- ¿Qué tan transparentes son los sistemas de contratación pública en los países de América Latina?
- ¿A qué riesgos de corrupción se someten? ¿Qué medidas hay que poner en práctica para prevenir estos riesgos?

Las respuestas a estas preguntas pueden servir de guía para identificar las medidas que hay que poner en práctica para prevenir esos riesgos.

¹ *UNPAN Statistical Databases* Gastos del Gobierno Central según tipo y función, como porcentaje de todos los gastos del gobierno central a 1997. Uso como fuente: FMI Estadísticas de financiación de gobierno. Cálculo de TI-S. El resultado se obtiene mediante la exclusión de los salarios y el pago de intereses en la ecuación

2. La metodología a grandes rasgos

El estudio se basó en un trabajo coordinado por los capítulos nacionales de TI en 9 países² de América Latina. Reconocidos expertos en la materia de cada país respondieron en la segunda mitad de 2005 a un cuestionario, cuyas respuestas fueron validadas por un *focus group* compuesto por expertos nacionales y revisadas por un árbitro independiente.

El cuestionario fue desarrollado por TI y busca medir si existe riesgo, y de qué magnitud, en un determinado sistema de contratación pública. Las respuestas se basan en 138 indicadores de cuatro tipos que buscan observar distintos aspectos de la transparencia de los sistemas de contratación pública:

- **Indicadores institucionales:** ¿Qué está en la Ley?
- **Indicadores de integridad del sistema o de contexto:** ¿En qué contexto se aplica esa Ley?, ¿Se dan las condiciones para que se aplique?
- **Indicadores de Percepción:** Según los expertos, ¿se está aplicando la ley, y cómo?
- **Indicadores de Desempeño:** Según datos estadísticos, ¿se está aplicando la ley, y cómo?

Los indicadores comparan la respuesta dada a un sistema ideal de contrataciones determinado por los Estándares Mínimos de Transparency International sobre Contrataciones Públicas, la CICC y la CNUCC, y prácticas internacionales. El riesgo corresponde a la diferencia entre la realidad y este ideal.

Los resultados obtenidos a través de la aplicación de esta herramienta nos proveen información relevante sobre:

1) **dónde se encuentran los principales riesgos de corrupción** en los procesos de contratación en cada país y

2) dan, por lo tanto, orientación sobre **dónde deben concentrarse los esfuerzos de mejoras** en los países, no sólo para alcanzar de manera satisfactoria los compromisos adoptados en las convenciones anticorrupción, sino también para asegurarse de estar proveyendo a su ciudadanía procesos que privilegian la transparencia y que están orientados a proteger el interés público y el uso adecuado de los recursos estatales.

El propósito del Estudio NO es detectar casos de corrupción ni comparaciones entre los países sino presentar, mediante un **informe regional**, los riesgos que se encuentran en los sistemas de contratación pública en América Latina. También se incluyen **informes nacionales** en los que se destacan dónde se encuentra el riesgo en cada sistema de contratación nacional. El estudio busca medir la transparencia de los sistemas pero no su eficiencia. Sin embargo, los aspectos de transparencia que contempla no son de aquellos que incluirían ineficiencias.

² Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela

3. Resultados y conclusiones a nivel regional³

A continuación presentamos los resultados de la aplicación de la metodología en América Latina. Estos datos no pretenden establecer un ranking entre países sino que nos dan información sobre el estado del riesgo existente en los sistemas de contratación pública en los países de América.

¿Cómo leer los resultados?

Como hemos mencionado arriba, existen cuatro grupos de indicadores y para cada grupo pasaremos a exponer los resultados desagregados: indicadores institucionales, de percepción, de integridad del sistema y desempeño. Tras esto, habrá un análisis consolidado. Cabe señalar que **cada indicador se expresa como “porcentaje de riesgo”** (100 % siendo riesgo alto, 0% ningún riesgo). El riesgo se determina por la distancia entre el sistema de contratación pública existente de un país y un sistema “ideal”.

3.1 Hallazgos por Grupo de Indicadores⁴

a. Indicadores institucionales

Las leyes y las instituciones no generan niveles altos de riesgo de corrupción en materia de contrataciones. Es en la práctica donde se da mayor riesgo.

- El riesgo promedio de corrupción en contrataciones asociado con las instituciones (leyes y organizaciones) es del 35%.
- El riesgo promedio de corrupción asociado con las prácticas (su aplicación y efectividad) es del 64%.

Aunque este resultado positivo no se pueda interpretar como que las leyes y las instituciones sean perfectas, nos muestra que, de manera general, estas ofrecen menores niveles de riesgo, especialmente en comparación con las prácticas o la aplicación de las leyes. Una excepción representan los casos de **Costa Rica, Ecuador y Guatemala** que muestran niveles relativamente más altos de riesgo que el promedio en los indicadores institucionales.

Otros resultados:

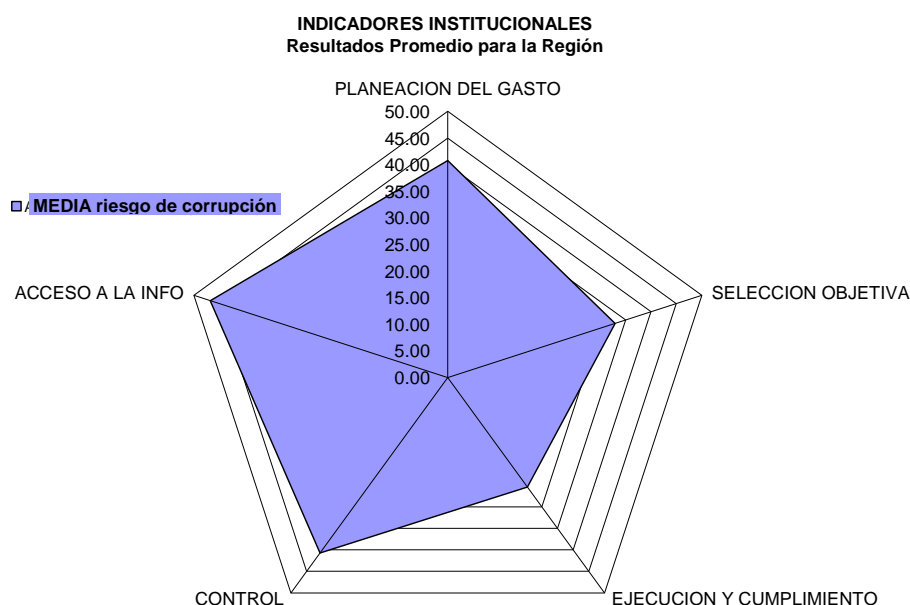
- El **acceso a la información** es el aspecto institucional más débil en todos los países, siendo el promedio regional de 46% de riesgo. (Ver Gráfico 1).
- En segundo lugar se encuentran aspectos relacionados con el **control o con la planeación del gasto**, como dimensiones que contribuyen a incrementar el riesgo.
- Los aspectos relacionados con la **selección objetiva de los oferentes** o con la **ejecución y cumplimiento de los contratos** no generan niveles altos de riesgo a nivel institucional, a excepción de los casos de **Costa Rica**,

³ Para detalles y análisis de cada país, consultar los informes de país anexos

⁴ En el momento en que Panamá levanto los datos para este estudio aún no estaba aprobada la Nueva Ley de Contrataciones Públicas (Ley 22 del 27 de junio de 2006).

Ecuador y Guatemala que si los generan. Sin embargo, es necesario considerar la incidencia que otras dimensiones no relacionadas directamente con los aspectos organizacionales de los procesos de selección o evaluación de las propuestas los cuales también afectan la objetividad de la selección. Entre estas: normas relativas a acceso a la información, a los conflictos de interés y a la planeación presupuestal.

Gráfico 1. Indicadores de Integridad del Sistema / Institucionales



b. Indicadores de Percepción

En la Tabla 1, se presentan de manera agregada los resultados de los indicadores de percepción para todos los países analizados según tema o pregunta. En los párrafos siguientes se describen de manera breve los principales resultados de este grupo de indicadores.

b.1 En materia de **métodos de contratación**:

- La **contratación directa** y, en general los métodos menos competitivos de contratación, ofrecen mayores riesgos de corrupción porque no incorporan los controles propios que genera la competencia, favorecen conflictos de interés y es fácil de abusar de este tipo de contratación como mecanismo de retribución de favores.
- Las excepciones a la contratación por **concurso abierto** resultan problemáticas. Se encuentra que, si bien en casi todos los países en la ley son transparentes y se prevén claramente las razones por las cuales se pueden hacer estas excepciones, la mayoría de las veces se tiende a abusar del uso de este tipo de contratación.
- En la mitad de los países se han identificado problemas de **estándares múltiples** (varias legislaciones aplicables a contratación) las cuales generan dificultades en su aplicación.

b.2 En materia de **idoneidad profesional y conflictos de interés** por parte de las personas involucradas en los procesos de contratación:

- Existen riesgos asociados a conflictos de interés, especialmente en lo que se refiere a las personas involucradas en la redacción de los términos de referencia y la evaluación de las propuestas. En 8 de los países se afirma que el personal que los elabora no es diferente de aquel que evalúa las propuestas y que se presentan casos de conflictos de interés en ambas etapas del proceso.
- Menos prevalente es el riesgo creado a partir de la posibilidad de que aquellas personas involucradas en la elaboración de términos de referencia participen luego como oferentes. 5 de los 9 países anotan que no es posible.
- La mayoría de los países también enfatiza que una de las deficiencias en los procesos de contratación administrativa que más parece contribuir al riesgo de corrupción, es la falta de idoneidad profesional y la escasa capacitación técnica de las personas encargadas de la preparación de las licitaciones y la evaluación y calificación de las ofertas.

b.3 En materia de **ejecución de contratos**:

- Las respuestas a las preguntas de percepción relacionadas con este tema, se concentran en el monitoreo que se hace a la ejecución y cumplimiento de los contratos y en cuanto al posible abuso de la figura de la terminación anticipada de estos. De manera consistente con los indicadores institucionales, las respuestas sugieren que no hay un abuso de la figura de la terminación anticipada, pero sí hay deficiencias en el monitoreo de la ejecución y cumplimiento de los contratos.

b.4 En materia de **control**:

- 8 de los 9 países analizados anotan la existencia de problemas en la efectividad de las instituciones de control para identificar casos de corrupción. A esto se suma que la mayoría de los países (8 en total) indican que la interventoría de los contratos no opera adecuadamente o no existe como figura legal. (Ver Tabla 1)
- En materia de protección de los intereses de las partes en los procesos de contratación, más países apuntan como eficaces a las instituciones de control y revisión del orden administrativo que las instituciones del orden judicial. Esto puede deberse también a que en la mayoría de los sistemas legales de los países el control jurisdiccional es supletivo, es decir, sólo es utilizado en la medida en que la vía del control administrativo (vía gubernativa) ya se haya utilizado.

b.5 En materia de **participación de la sociedad civil**:

- 7 del total de 9 países indicaron que no se usan adecuadamente (o no existen) los mecanismos para la participación de la sociedad civil en los procesos de contratación.

b.6 En materia de **acceso a la información**:

- En ninguno de los países analizados aparece que la información relativa a la contratación directa (o excepcional) sea de buena calidad o esté disponible (Ver Gráfico 2). Esto se constituye en un aspecto especialmente problemático al analizarse en conjunto con las respuestas sobre métodos de contratación y los riesgos asociados a la contratación directa. Es posible que la falta de transparencia esté contribuyendo a los abusos de esta figura que se indican en las preguntas anteriores.
- Los indicadores sobre la disponibilidad de información sobre los términos de referencia y la adjudicación de contratos parece funcionar relativamente bien para 5 de los 9 países. Esto, en contraste con las deficiencias anotadas en los indicadores relativos a acceso a la información en los indicadores institucionales y las deficiencias anotadas (ver párrafos siguientes) sobre los indicadores de desempeño, parece sugerir que si bien la información básica sobre contratación está disponible para los contratantes, no lo está necesariamente para el público en general, o no está disponible de manera tal que pueda ser utilizada ampliamente lo cual puede inducir problemas de monitoreo. Puede indicar también cómo el manejo del Acceso a la Información no depende enteramente de un estatuto legal que así lo disponga. En general, los indicadores institucionales (ver Gráfico 1) arrojan unos resultados más negativos que los que sugieren los resultados de percepción en torno a las prácticas. Países como **Colombia** y **Chile** reportan relativamente buenas prácticas en materia de acceso a la información, y **Costa Rica** y **Perú** indican que aunque ha habido problemas severos y que aún hay debilidades importantes en esta materia, ha habido mejoras en los últimos años.

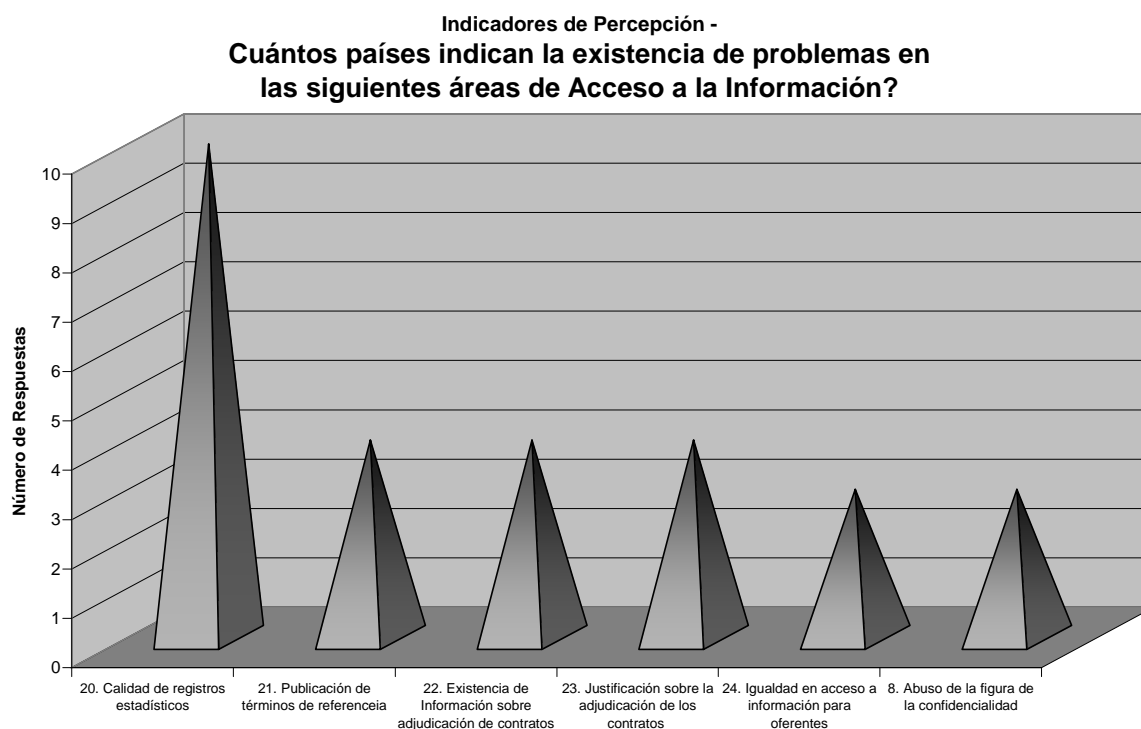
Tabla 1. De un total de 9 países, ¿cuántos indicaron la presencia de los siguientes problemas?

INDICADOR	RESPUESTAS ⁵	Tipo de Pregunta/Indica riesgo	TEMA
1. ¿Existe la posibilidad de manipular criterios para no aplicar el estatuto de contratación?	7	SI	Métodos de Contratación - Excepciones al Concurso Público
2. Si existe más de un estatuto aplicable a la contratación pública, ¿Existen contradicciones entre ellos o posibilidades para su uso arbitrario? Justifique su respuesta	5	SI	
3. ¿Las excepciones existentes a la obligación del concurso o licitación pública son razonables? Justifique su respuesta.	5	NO	
4. ¿Se abusa de las excepciones a la obligación de contratar a través de concurso o licitación pública? Justifique su respuesta	8	SI	
5. ¿Se usan adecuadamente los métodos de contratación diferentes al concurso público? Justifique su respuesta	5	NO	

⁵ Indica el número de veces que se respondió al indicador de riesgo

6. ¿Son transparentes las razones por las cuales se escoge un método u otro de contratación pública (concurso o licitación, contratación directa)? Justifique su respuesta	3	NO	
7. ¿El personal encargado de realizar la evaluación y calificación de las ofertas en un proceso de contratación pública es idóneo - experto en el tema objeto de la contratación- ? Justifique su respuesta	7	NO	Idoneidad de los Funcionarios
10. ¿Están claramente establecidas y se cumplen las causales de inhabilidad o incompatibilidad para la elaboración de términos de referencia de la contratación pública? Justifique su respuesta	8	NO	Conflictos de Interés
11. ¿Están claramente establecidas, y se cumplen, las restricciones a la participación en licitaciones y concursos públicos de las personas que han participado en los estudios o en la elaboración de los términos de referencia de un proceso de contratación? Justifique su respuesta.	5	NO	
12. ¿El personal que realiza la calificación de ofertas es diferente de aquel que elabora los términos de referencia? Justifique su respuesta	8	NO	
13. ¿Se presentan casos de conflictos de interés para la evaluación y calificación de propuestas? Justifique su respuesta	7	SI	
15. ¿El seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los contratos es adecuado? Justifique su respuesta	8	NO	Ejecución de contratos
9. ¿Se abusa de la figura de terminación anticipada de contratos para facilitar negocios corruptos? Justifique su respuesta	1	SI	
14. ¿La calidad de la interventoría realizada a los contratos es buena? Justifique su respuesta	8	NO	Control
16. La acción de los organismos de control, ¿ha permitido identificar adecuada y oportunamente casos de corrupción en contrataciones públicas?	8	NO	
17. ¿Funcionan adecuadamente las instituciones administrativas establecidas para resolver conflictos o problemas surgidos durante el proceso de contratación? Justifique su respuesta	6	NO	
18. ¿Funcionan adecuadamente las instituciones judiciales establecidas para resolver conflictos o problemas surgidos durante o con ocasión el proceso de contratación? Justifique su respuesta	7	NO	
19. ¿Se da un uso adecuado a los mecanismos legales de participación de la Sociedad Civil en los procesos contractuales? Justifique su respuesta.	2	SI	Participación de la Sociedad Civil
20. ¿Los registros estadísticos de la contratación por vía de excepción al concurso público son de buena calidad? Justifique su respuesta	9	NO	Acceso a la Información
21. La publicación de términos de referencia para la contratación pública es oportuna y completa? Justifique su respuesta.	4	NO	
22. ¿Está disponible y de manera oportuna la información sobre la adjudicación de los contratos? Justifique su respuesta.	4	NO	
23. ¿La información sobre la adjudicación de los contratos incluye las razones por las cuales se produjo la adjudicación? Justifique su respuesta.	4	NO	
24. ¿Está disponible, y es oportuna y completa la información sobre los procesos de contratación para todos los oferentes por igual?	3	NO	
8. ¿Se abusa de la figura de la confidencialidad de los procesos de contratación? Justifique su respuesta	3	SI	

Gráfico 2. Acceso a la Información – Indicadores de Percepción



c. Indicadores de desempeño⁶

No fue posible recavar **información estadística** en todos los países. Se obtuvo alguna información en **Colombia, Chile, Paraguay, y Venezuela** (Ver tabla 2). Esta información se refiere aún a diferentes universos en cada país y por lo tanto no es comparable entre ellos. Sin embargo merece la pena destacar que en términos de acceso a la información es un buen resultado para estos países el hecho de que exista información estadística disponible (o la información que permita construirla) sobre algunos aspectos de los procesos de contratación. Por el contrario, el hecho de no contar con información disponible incidió de manera negativa como factor de riesgo.

Esta información resulta de vital importancia para las labores de monitoreo tanto de las entidades públicas como de actores independientes ya que permite observar de manera directa aspectos de las prácticas actuales en cada uno de los sistemas de contratación, frente a lo previsto en la Ley. Un ejemplo que ilustra lo anterior, es el porcentaje de contratos que se tramita bajo procesos de concurso abierto. Aún cuando todos los países contemplan en sus estatutos de contratación que el método prevalente de contratación es el concurso abierto, en la realidad sólo un bajo porcentaje de los mismos (excepto en **Chile**) resulta procesándose por este mecanismo. Esto es consistente en todos los países y sustenta la preocupación relacionada con la contratación directa y su incidencia en posibles riesgos de corrupción.

⁶ Basado en datos estadísticos disponible

Tabla 2. Indicadores de Desempeño

Indicador/País	Colombia(1)	Chile (2)	Paraguay(3)	Venezuela (4)
% de contratos otorgados mediante licitación	31.95%	69%	10.77%	5%
% de contratos modificados	8.39%		0.11%	
% de contratos liquidados	2.10%			
% de instituciones que publican sus contratos en internet	49%	100%		
% de contratos en Internet		100%	100%	
% de procesos contractuales que contaron con audiencias públicas		69%		
% de contratos realizados con base en el estatuto de contratación		100%		62.60%
% de contratos con difusión masiva			100%	
% de contratos con procesos contenciosos			0.05%	

Para consultar información detallada sobre cada país sugerimos consultar los informes nacionales anexos.

(1) Cada entidad pública realiza sus propias contrataciones, y a la fecha, no existe información agregada y unificada de esta actividad en el país. Esta información ha sido recopilada con base en las siguientes fuentes (i) Portal Único de Contratación y (ii) Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal – SICE. Esta información no se refiere a la totalidad de la contratación en el país ya que su publicación en el portal único no es obligatoria. En el caso del SICE, si bien existe la obligatoriedad de las entidades estatales de registrar toda la información relacionada con la contratación, el Sistema no permite obtener la información solicitada. (iii) Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003 – 2004.

(2) La Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, *chilecompras*, manifestó excelente disposición para proporcionar la información necesaria, sin embargo, dado la orientación de este Servicio, respecto de los indicadores N° 5, 6, 7 y 8: no existen datos disponibles, y sólo es posible buscar casos concretos, ya sea haciendo un estudio servicio a servicio, o bien revisando documentación en formato papel en la Contraloría General de la República. Los indicadores N° 9, 10 y 11, son datos que están disponibles en los Tribunales de Justicia en lo civil, y en el nuevo Tribunal de Compras y Contrataciones, pero ambas instituciones no disponen información en línea, a la cual acceder, además el Tribunal de Compras empezará a funcionar en octubre de 2005. Por último, respecto del indicador N° 14, ya que no existe a obligación legal de publicar los contratos en medios de difusión masiva, y sólo es voluntario, por lo que no existen cifras al respecto, en forma oficial

(3) Se refiere exclusivamente a los contratos con procesos abiertos o con participación de la Dirección de Contrataciones Públicas y de licitaciones Nacionales. Son datos provistos por la Dirección General de Contrataciones Públicas a través de Transparencia Paraguay, y que por disposición legal todo contrato verificado por esa Dirección debe ser publicado en el portal electrónico en Internet, tal cual ocurre con cualquier contrato comunicado a esta dirección. No obstante, la Dirección General de Contrataciones Públicas no ha respondido sobre el porcentaje de instituciones que publican sus contratos en Internet, a pesar de que la ley no hace excepciones a la obligación de la publicación con respecto a ninguna de las instituciones regidas por dicha norma.

(4) Información obtenida del Servicio Nacional de Contrataciones correspondiente al año 2004 y 1er trimestre de 2005. Por otra parte, es preciso destacar, que algunos organismos públicos (aproximadamente el 10%) divulga en su página web los llamados a licitaciones y pliegos licitación, no así información sobre contratos suscritos, lo que forma parte de su gestión administrativa que no se divulga

d. Indicadores de Integridad del sistema o de contexto

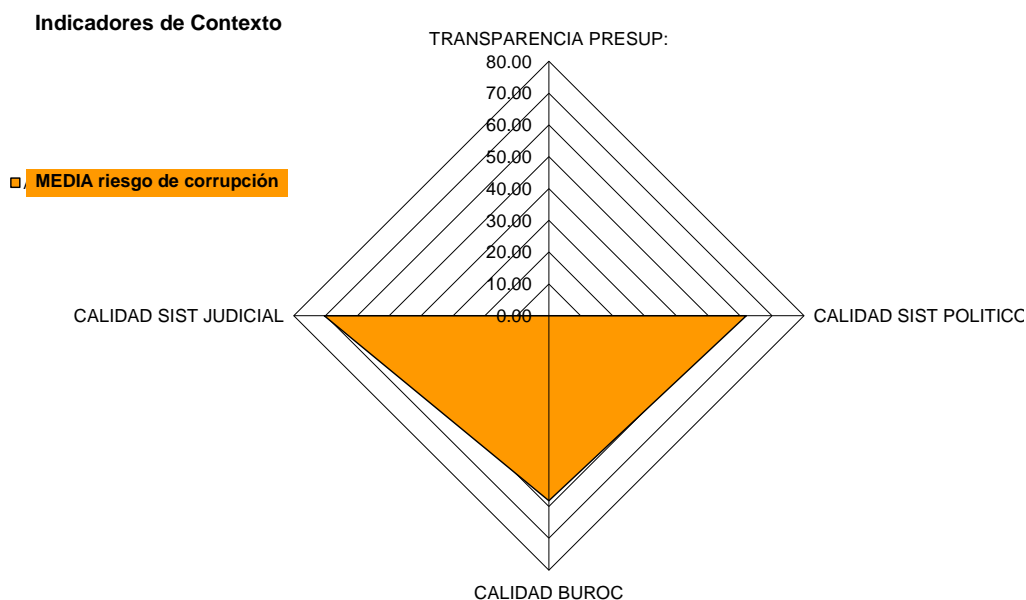
Estos indicadores fueron incluidos teniendo presente que la actividad contractual no opera de manera aislada sino en el marco de unos arreglos institucionales y de gobernabilidad que influye, de manera positiva o negativa, en su operación. Estos indicadores de contexto o de entorno, se toman a partir de encuestas existentes e indicadores producidos por fuentes diferentes a Transparency International⁷.

Un aspecto que estos indicadores resaltan de manera consistente para todos los países (excepto **Chile**) son las deficiencias en la calidad del **sistema judicial** (Ver Gráfico 3). Este componente contribuye de manera significativa al posible riesgo en materia de contratación. Esta situación también es consistente con los resultados de los otros grupos de indicadores que subrayan deficiencias en el control y en la actividad jurisdiccional.

En un segundo lugar de relevancia aparece el tema de la calidad del **sistema político** como un factor de alto riesgo.

Sin dejar de ser problemático, el aspecto relacionado con la calidad de la burocracia resulta menos prevalente, excepto en el caso de **Chile** donde tiene un papel igualmente relevante al de la calidad del sistema político y en el caso de **Costa Rica** donde se ha establecido un riesgo aún más alto (85%) en la burocracia que en el sistema judicial.

Gráfico 3. Indicadores de Integridad del Sistema o Contexto:



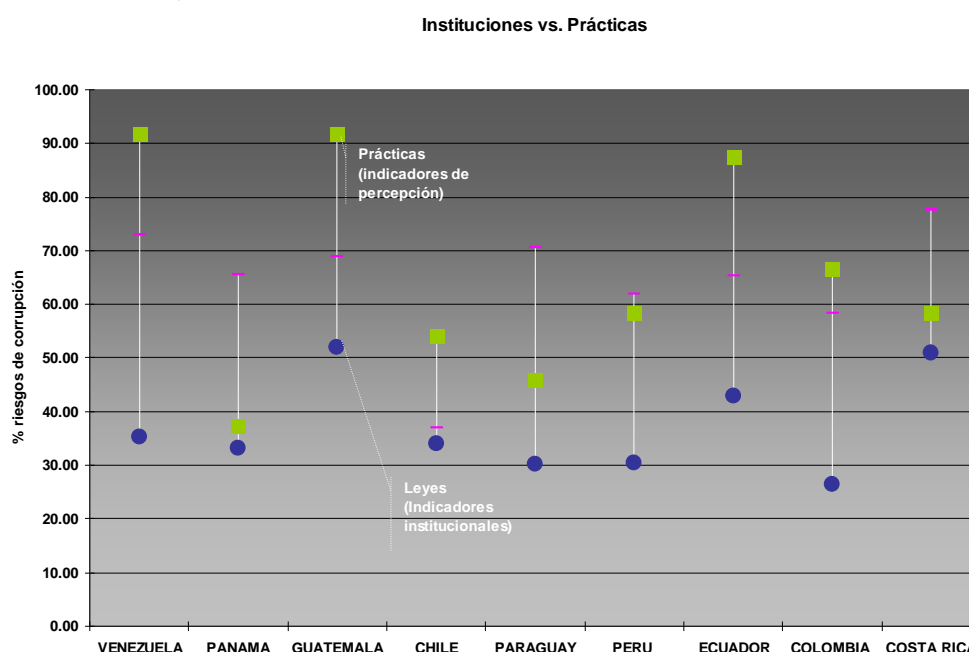
⁷ Para consultar las fuentes utilizadas ver la parte correspondiente en la ficha técnica.

3. 2 Análisis Consolidado

De los resultados por indicadores que acabamos de presentar, se derivan los siguientes aspectos como característicos a nivel regional:

- Las instituciones (la ley de contratación y los diseños institucionales) muestran riesgos de corrupción relativamente bajos.
- Los riesgos de corrupción parecen encontrarse más en las prácticas (la manera como la Ley se aplica o no se aplica). (Ver Gráfico 4)
- Muchos países no producen datos estadísticos.

Gráfico 4. Las Leyes vs. Las prácticas



Tomando el conjunto de los indicadores institucionales y de percepción (ver Gráfico 5), vemos que la mayoría de los países se encuentran en un **nivel de riesgo medio**. Tomando solamente las leyes, el riesgo sería relativamente bajo para la mayoría de los países (excepto **Guatemala** y **Costa Rica** y de cerca para **Ecuador** que estarían en niveles medios de riesgo).

Algunos puntos especialmente problemáticos (**generadores de riesgo**) son – en general:

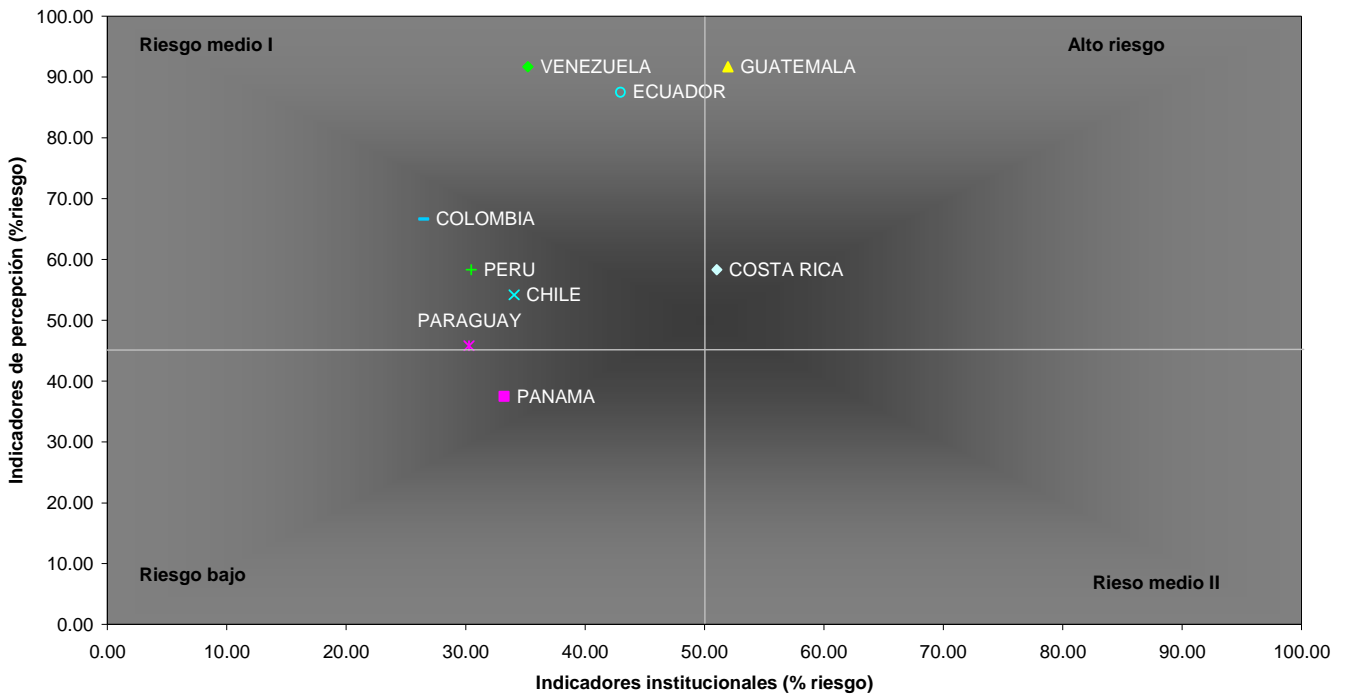
- **Acceso a la información:** Los resultados indican que existe en promedio un 46% de riesgo de corrupción en contrataciones asociado a temas de acceso a la información, especialmente desde el punto de vista institucional.
- Las **actividades de control** ofrecen un riesgo considerable (tanto a nivel institucional como de prácticas y entorno).
- El riesgo asociado a la **contratación directa** resulta de especial relevancia para la gran mayoría de los países bien por las debilidades institucionales asociadas a esta, por la falta de transparencia en este

método de contratación o por el abuso de reglas de excepción que sobre el papel resultan claras y transparentes.

- Los procesos de planeación y determinación del presupuesto también son débiles.
- La participación de la sociedad civil en actividades de monitoreo, participación y control a la contratación son débiles en muchos países.

Gráfico 5. Niveles de Riesgo de Corrupción en Contratación Pública

Cómo de alto es el riesgo? Combinación de instituciones y percepciones



4 Recomendaciones a nivel regional

Entre las recomendaciones que se desprenden del análisis de los resultados a nivel regional, resaltamos especialmente las siguientes:

- Más que promover nuevas reformas institucionales (y especialmente legales) vale la pena que los países se concentren en implementar adecuadamente las normas existentes.
- Es necesario introducir un nuevo balance entre prevención y control. Sin descuidar medidas preventivas necesarias, es importante enfatizar el desarrollo de buenas prácticas en materia de control, tanto a nivel administrativo (supervisión de contratos, revisión de procesos por la vía administrativa, etc.) como judicial. Deficiencias profundas en estas áreas pueden hacer menos efectivas las medidas preventivas.
- Una mayor transparencia (acceso a la información) debe facilitar también la participación de la sociedad civil en estos procesos. Debe ponerse atención a la relación entre las debilidades en acceso a la información y las debilidades en participación de la sociedad civil en estos procesos ya que ambas se refuerzan mutuamente y en conjunto, crean posibilidades de monitoreo independiente y generan *accountability*. De igual manera, involucrar a la sociedad civil es necesario, y no debe sustituir el esfuerzo de control (*law enforcement*) de responsabilidad esencial de los estados.
- Deben mejorarse los controles a la contratación directa y mejorar el acceso a la información en esta clase de contratación para así facilitar procesos de monitoreo, control y *accountability*⁸.

⁸ En ocasiones se argumenta que la contratación directa es indispensable en varias áreas del nivel estatal (especialmente en empresas comerciales de naturaleza mixta); sin embargo, esto no impide que la transparencia de las contrataciones por esta vía sea mejorada.

5. Ficha Técnica

a. Antecedentes

El Sistema de Monitoreo de la Contratación Pública (SMC) es una herramienta desarrollada dentro del Programa Regional de Contrataciones Públicas de TI para Latinoamérica y el Caribe (TILAC)⁹. El proyecto fue dividido en dos fases. Una primera fase para su diseño en la cual además se adelantaron unas pruebas piloto en algunos países de la región¹⁰. Esta fase terminó en Abril de 2005. La segunda fase en la que participaron 9 países y cuyos resultados se presentan aquí, consistió en su utilización como estructura de los indicadores surgidos de este ejercicio para elaborar un estudio que permitiese evaluar desde una perspectiva regional las contrataciones públicas enmarcadas en las disposiciones a las que se han comprometido los países a través de la firma/adhesión a la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

b. Estructura

Esta herramienta ha sido diseñada para permitir a los capítulos y contactos nacionales de TI y otros actores interesados en observar y monitorear (medir) sistemas de contratación pública y sus cambios hacia un acercamiento o un alejamiento de un sistema de contratación "ideal" en cuanto a transparencia, prevención de corrupción y control. Esa distancia entre el sistema ideal y la situación actual se define como "riesgo de corrupción". El **SMC**, por lo tanto, es una herramienta que mide e identifica riesgos de corrupción sin intención de constituir un "ranking" o "índice".

Este "sistema ideal" que llamamos (SI) se ha definido con base en los Estándares Mínimos de Transparency International sobre Contrataciones Públicas¹¹; las disposiciones relevantes de las Convenciones Anticorrupción de la ONU y la OEA; así como las directrices internacionales existentes y prácticas internacionalmente aceptadas. Los indicadores desarrollan la idea de que si las leyes, instituciones y prácticas de un país convergen con las mejores prácticas del sistema ideal, el riesgo de corrupción en este país será más bajo que si estos aspectos faltan o no están suficientemente desarrollados. Los indicadores del SI se desarrollan alrededor de los aspectos siguientes: planeación, normatividad, transparencia, responsabilidad (*accountability*), participación ciudadana, y control.

c. Componentes

El SMC consta de 138 indicadores¹². Algunos indicadores miden la existencia de mandatos legales o diseños institucionales (indicadores institucionales), algunos miden las prácticas existentes (indicadores de desempeño/ indicadores de percepción) y algunos miden los aspectos relacionados al sistema de integridad (indicadores de integridad del sistema).

Cada indicador se expresa como "porcentaje de riesgo" (100 % siendo riesgo alto, 0% ningún riesgo). El riesgo se determina por la distancia entre el sistema de contratación pública existente de un país y un sistema "ideal" (SI).

Los indicadores se agrupan en las siguientes cuatro categorías diferentes:

⁹ Esta herramienta se desarrolló por parte del Programa Global de Contrataciones y el Departamento Regional de América, en TI-S con el trabajo de Mundo Uno Consultores en Colombia; la contribución del *Steering Committee* de Contrataciones Públicas de TILAC, los Capítulos de TILAC y varios expertos, todo bajo los auspicios, en su etapa de diseño, de la Fundación Tinker.

¹⁰ Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú

¹¹ Su texto se puede consultar en el Informe Global de la Corrupción 2005 y se incluye a continuación.

¹² Para la lista completa de indicadores visite:

http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/diagnostico_y_medicion

Indicadores Institucionales. Son 86 preguntas de respuesta sí/no que buscan determinar si en la ley de contratación y en las instituciones relevantes a contratación se encuentran disposiciones que se consideran en el “sistema ideal” como necesarias para reducir el riesgo de corrupción. Por ejemplo: ¿Están reguladas en el estatuto las excepciones a la licitación pública? ¿Obliga la Ley a que las autoridades publiquen la decisión de adjudicación?

La aplicación de los Indicadores Institucionales se realiza consultando la normatividad vigente en el respectivo país que tenga que ver con el proceso de contratación pública, en todas sus variables significativas, esté o no recopilada esta normatividad en un código único de contratación.

Los Indicadores Institucionales son 86, distribuidos por componentes, así:

Componentes	# indicadores
Planeación del Gasto Público	6
Selección objetiva	23
Ejecución y cumplimiento	6
Control	31
Información	20

Los indicadores se formulan como preguntas cerradas (respuesta sí o no). Las preguntas han sido formuladas de tal forma que, salvo algunas excepciones, una respuesta negativa significa la existencia de riesgo de corrupción. La respuesta negativa, salvo algunas excepciones, recibe un valor de 1 y la afirmativa, salvo algunas excepciones, un valor de 0.

Adicionalmente, cada indicador recibe una ponderación, la cual se determina en función de la importancia relativa que se le asigne al indicador frente al riesgo de corrupción en el respectivo componente. La ponderación está dada en términos de A, B, C, donde:

- A = 3, significa mayor riesgo,
- B = 2, riesgo medio, y
- C = 1, riesgo bajo.

Así, cada indicador recibirá un valor, el cual estará determinado por el tipo de respuesta (afirmativa o negativa) y la ponderación que se le haya asignado.

De acuerdo con esto un indicador que tenga “grado de riesgo” A, y que sea respondido negativamente, tendrá un valor de 3, y así para los demás casos.

Indicadores de Integridad del Sistema (o de Contexto). Estos son 14 indicadores numéricos contruidos a partir de encuestas existentes en el país, y que buscan evaluar la calidad del sistema político, la rama judicial y el gobierno. Aunque no se refieren directa o exclusivamente a contrataciones, parten de la base de que la actividad de contratación no opera en el vacío sino en el contexto de un sistema de gobierno y una sociedad con características propias. Por ejemplo: las preguntas sobre trámites en el Informe Global de Competitividad, o las preguntas sobre calidad de la justicia incluidos en los reportes de la Heritage Foundation o el Fraser Institute.

Indicadores de Desempeño. Esto son 14 indicadores de “datos duros” que capturan información relevante sobre las prácticas en los sistemas de contratación. Se expresan en términos de porcentajes. Por ejemplo: % de licitaciones públicas sobre el total de contratos, % de organizaciones que publican sus contratos en la web del total de organizaciones públicas.

Indicadores de Percepción. Estos son 24 preguntas abiertas que indican cómo los sistemas funcionan en la práctica. Por ejemplo: en su opinión, ¿se abusan las excepciones al uso de licitación pública como método de contratación?

El tema de **acceso a la información** recibe una especial atención en este cuestionario y al interior del conjunto de indicadores. Dentro de los indicadores institucionales y de percepción, varias preguntas se concentran en este tema; por otra parte los indicadores de desempeño se han diseñado de manera tal que si la pregunta no se puede responder por que la información no existe o no esta disponible, esto se pueda recolectar como riesgo asociado a la falta de acceso a la información.

Todas las respuestas, fueron respondidas por expertos de reconocida trayectoria nacional y validadas por un árbitro y un *focus group*.

d. Limitaciones

Las siguientes son las principales limitaciones que han de tenerse en cuenta al momento de interpretar los resultados obtenidos con la herramienta del SMC o de utilizar los datos correspondientes:

- ◆ La herramienta de SMC no ha sido construida para ofrecer un ranking entre países, en buena parte por que si bien los resultados son cualitativamente comparables entre países, cuantitativamente no lo son y esto hace difícil a esta altura del desarrollo y aplicación de la herramienta generar listas donde se ubiquen los países por orden de resultados.
- ◆ Los datos numéricos son relevantes para cada país y al interior del mismo, pero no para hacer comparaciones entre países. Esto es, si para algún indicador en el país X el resultado es del 50% y para otro país Y el mismo indicador es 55%, no podemos afirmar con certeza que el resultado del país Y es peor que el de el país X. Sin embargo, si dentro del País X, el indicador “a” da un resultado de 50%, y un indicador b da un resultado de 55% SI es posible afirmar que el indicador “b” para ese país resulta en un riesgo mayor que el “a”.
- ◆ Por las mismas razones anteriores, a esta altura del desarrollo e implementación de la herramienta, no es posible ni viable usar los datos para hacer regresiones econométricas.
- ◆ Resulta importante tener presente que esta herramienta no permite (ni busca) identificar casos o hechos de corrupción, luego no acepta afirmaciones sobre esa base.
- ◆ También es relevante tener en cuenta que la herramienta no mide la eficiencia de los sistemas de contratación. Sin embargo, los contenidos del sistema ideal del cual se desprende, asumen medidas de transparencia que no deben disminuir la eficiencia de los procesos de contratación.

e.Referentes en la Convención de la OEA (CICC) y de la ONU (CNUCC)

Para efectos del seguimiento en el tema de contrataciones públicas, el estándar normativo de la **Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)** se encuentra especialmente en el siguiente aparte de la misma:

Artículo III (Medidas Preventivas)

“A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:”

Numeral 5: “Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.”

El cuestionario se concentra entonces en normas, instituciones y prácticas relativas a la contratación pública, así como en aspectos del entorno institucional que le sirven de apoyo. Sin embargo, la CICC debe interpretarse articuladamente. Por esto, en el cuestionario de contrataciones se integran componentes que si bien se aplican concretamente a contrataciones, tienen incidencia sobre otros aspectos de la convención como la existencia de normas de conducta y de manejo de conflictos de intereses (Artículo III, Numeral 1), la existencia de órganos de control superior (Artículo III, Numeral 9) o la existencia de mecanismos para la participación de la sociedad civil en materia de prevención de la corrupción (Artículo III, Numeral 11), entre otros.

Por su parte, la norma de referencia de la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** (CNUCC) se encuentra especialmente en los siguientes apartes de la misma:

Artículo 9, Contratación Pública y Gestión de la Hacienda Pública

“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptara las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterio objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

- a) *La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;*
- b) *La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;*
- c) *La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de reglas o procedimientos;*
- d) *Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, par garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;*
- e) *Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés, respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de reelección y requisitos de capacitación.”*

Al igual que con la Convención de la OEA, esta hay que interpretarla articuladamente, de manera tal que se hace referencia indirecta también a aspectos como los contenidos en el Artículo 10 sobre información pública, el Artículo 12 sobre sector privado o el Artículo 13 sobre participación de la sociedad, por ejemplo.

Hemos utilizado los Estándares Mínimos de Transparency International sobre Contrataciones Públicas (ver Caja 1) para operacionalizar las provisiones de ambas convenciones. Aunque ambas convenciones se refieren a sistemas eficaces y transparentes de contratación, aportan diferentes niveles de detalle, siendo la CICC más general y abierta y la CNUCC algo

más detallada y puntual. Por esto, era necesario definir qué entendemos por eficaz y transparente. Adicionalmente, la CNUCC no contempla dentro del detalle, elementos esenciales a la transparencia del sistema, luego los ESMC contribuyen a definir de manera consistente el esquema de transparencia a que se refieren los principios generales de ambas convenciones.

El cuestionario de indicadores se concentra en el tema de la transparencia de los sistemas sin pretender evaluar la eficacia de los mismos. Sin embargo, un supuesto de trabajo es el que los mecanismos de transparencia que se utilicen no redunden en sistemas ineficientes y por lo tanto, son en este caso conceptos compatibles.

Caja 1. Estándares mínimos sobre contrataciones públicas de transparency international

Los Estándares Mínimos sobre Contrataciones Públicas de Transparency International proporcionan un marco para evitar y reducir la corrupción, basándose en normas claras, transparencia y control, y auditorías efectivas a lo largo de los procesos de compra.

Las normas se focalizan en el sector público y cubren todo el ciclo del proyecto, incluyendo la evaluación de las necesidades, el diseño, la preparación y actividades de presupuesto antes del proceso, el proceso de compra en sí y la implementación del contrato. Las normas abarcan todo tipo de contratos gubernamentales, entre ellos:

- Compra de bienes y contratación de servicios
- Contratos de suministro, construcción y servicios (incluyendo consultoría legal, de ingeniería, finanzas y economía, entre otras)
- Privatizaciones, concesiones y licencias
- Procesos de sub-contratación y la participación de agentes y socios de emprendimientos conjuntos

Las autoridades que supervisan las contrataciones públicas deberán:

1. Implementar un código de conducta que comprometa a la autoridad contratante y a sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción. La política debe considerar los posibles conflictos de interés, proporcionar mecanismos para denunciar la corrupción y proteger a los informantes.
2. Permitir que una empresa participe de una licitación sólo si ha implementado un código de conducta que comprometa a la empresa y sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción.¹³
3. Confeccionar una lista negra de empresas de las que se tenga pruebas de sus actos de corrupción; como alternativa se puede utilizar una lista negra preparada por una institución internacional adecuada. Evitar que las empresas de la lista negra participen de licitaciones de proyectos durante un período específico de tiempo.
4. Asegurarse de que todos los contratos entre la autoridad y los contratistas, y proveedores de bienes y servicios exijan que todas las partes cumplan con una estricta política anticorrupción. Esto podría lograrse mejor al exigir el uso del pacto de integridad tanto durante la licitación, como en la ejecución del proyecto, comprometiendo a la autoridad y los oferentes a evitar sobornos.
5. Asegurarse de que los contratos públicos por encima de cierto monto estén sujetos a licitaciones públicas abiertas. Las excepciones deben ser limitadas y la justificación, clara.
6. Proporcionar a todos los oferentes, y preferentemente al público en general, un fácil acceso a información sobre:
 - Actividades llevadas a cabo antes de iniciar el proceso de contratación
 - Oportunidades de licitación
 - Criterios de licitación
 - Proceso de evaluación
 - Decisión de la adjudicación y su justificación
 - Términos y condiciones del contrato y sus modificaciones
 - Implementación del contrato
 - Papel de los intermediarios y agentes
 - Mecanismos de solución de conflictos y procedimientos

¹³ Los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, desarrollados por Transparency International y Social Accountability International, proporciona un marco de desarrollo de una política efectiva anti-corrupción (ver www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html)

La confidencialidad debe estar limitada a la información protegida legalmente.

La información equivalente sobre contratación directa o procesos de licitación limitada también debe estar disponible al público.

7. Asegurarse de que ningún oferente obtenga acceso a información privilegiada en ninguna etapa del proceso de contratación, en especial a información relacionada con los procesos de selección.
8. Permitir que los oferentes tengan suficiente tiempo para preparar la licitación y los requisitos de pre-clasificación cuando corresponda. Permitir un tiempo razonable entre la publicación de la decisión de adjudicación del contrato y la firma de aquel, para darle a los oferentes agraviados la oportunidad de apelar la decisión de adjudicación.
9. Asegurarse de que los "cambios" en los pedidos del contrato que alteran el precio o descripción del trabajo más allá del umbral acumulativo (por ejemplo, 15% del valor del contrato) sean supervisados por completo, preferentemente por el cuerpo que tomó la decisión de adjudicar el contrato.
10. Asegurarse de que los controles internos y externos y los organismos auditores sean independientes y funcionen efectivamente, y que sus informes sean accesibles al público. Toda demora razonable en la ejecución del proyecto deberá propiciar actividades de control adicional.
11. Separar las funciones clave para asegurar que la responsabilidad de exigir que la evaluación, preparación, selección, contratación, supervisión y control de un proyecto sean asignadas a organismos separados.
12. Aplicar garantías normales, tales como el uso de comisiones en la toma de decisiones y la rotación de personal en posiciones sensibles. El personal responsable de procesos de compras debe estar capacitado, y recibir una remuneración adecuada.
13. Promover la participación de organizaciones de la sociedad civil como supervisores independientes tanto de la licitación, como de la ejecución de proyectos.

6. Organizaciones coordinadoras del estudio a nivel nacional y expertos responsables de aplicar la metodología

País	Organización coordinadora	Experto
Chile	Chile Transparente	Carmen Valenzuela
Colombia	Transparencia por Colombia	Transparencia por Colombia
Costa Rica	Transparencia Costa Rica	Juan José Sobrado
Ecuador	Corporación Latinoamericana para el Desarrollo	Andrés Tobar
Guatemala	Acción Ciudadana	Marvin Flores
Panamá	Fundación para la Libertad Ciudadana	Patricio Mosquera
Paraguay	Transparencia Paraguay	Javier Parquett
Perú	Proética	Juan Carlos Morón
Venezuela	Transparencia Venezuela	Silvia Salvatto

7. Agradecimientos

Queremos agradecer a todas las personas que nos apoyaron en el desarrollo metodológico y en su aplicación.

Esta herramienta se desarrolló en conjunto por el Programa Global de Contrataciones bajo la dirección de Juanita Olaya y el Departamento Regional de América bajo la dirección de Silke Pfeiffer. Se contó con el apoyo metodológico de Mundo Uno Consultores en Colombia; el apoyo estadístico de I Quartil. También a todos los capítulos nacionales que han participado, a los expertos nacionales, a los miembros del *Focus Group* así como a los árbitros. Sin su dedicación y profesionalismo no hubiésemos podido aplicar la metodología.

En la secretaría de TI contamos con la ayuda de Julia Kercher, Marta Erquicia y Andrés Hernández. La traducción al inglés del informe fue hecha por Michele Bantz y la revisión por Josephine Leclercq.

La metodología se pudo desarrollar gracias al apoyo financiero de la Fundación Tinker, Open Society Institute, Danida y GTZ.