

UNIVERSIDAD NACIONAL DE GRAL. SAN MARTÍN
ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO
MAESTRÍA EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL
COHORTE 2016-2017



Nombre y Apellido: Angel Javier Cancinos

Título de la Tesis:

**Tendencias en transparencia de compras y
contrataciones públicas.**

Director: Lic. Gabriel Bezchinsky

Índice:

Contenido

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1 Tendencias en materia de compras públicas en América Latina.....	11
1.1 Chile, análisis contextual del sistema de compras públicas.....	11
1.1.1 Acceso a la Información Pública.....	13
1.1.2 Ámbito de acción.....	14
1.1.3 Misión, Visión y Objetivos estratégicos de ChileCompra.....	15
1.1.4 Plataforma electrónica de compras públicas	16
1.1.5 Convenios Marco.....	16
1.1.6 Historia y actualidad a considerar	17
1.2 Brasil, análisis contextual del sistema de compras públicas.....	18
1.2.1 Acceso a la información pública.....	20
1.2.2 Ámbito de acción:	21
1.2.3 Misión, Visión y Objetivos estratégicos de compras públicas	22
1.2.4 Plataforma electrónica de compras públicas	23
Ley de responsabilidad Fiscal (Ley complementaria N° 101)	24
1.2.5 Convenios Marco.....	25
1.2.6 Historia y actualidad a considerar	25
1.3. Paraguay, análisis contextual del sistema de compras públicas.....	26
1.3.1 Acceso a la Información Pública.....	29
1.3.2 Ámbito de acción.....	30
1.3.3 Misión, Visión y Objetivos Estratégicos.....	31
1.3.4 Plataforma electrónica de compras públicas	32
1.3.5 Convenio Marcos.....	34
1.3.6 Historia y actualidad a considerar	35
CAPÍTULO 2 Análisis Comparativo de Chile, Brasil y Paraguay	37
2.1 Análisis de variables ponderadas para la comparación	37
2.1.1 Variables Visión y Misión	40
2.1.2 Variables Normativa aplicable y Ámbito de acción.....	40
2.1.3 Variables Objetivos Estratégicos y Recursos humanos	41
2.1.4 Variables Tecnología de Información y Portal Electrónico	42
2.1.5 Variables Grado de Competencia de Proveedores y Corrupción.....	44
2.1.6 Variables Compras públicas sustentables y Crisis Social.....	45
2.2 Análisis de Chile, Brasil y Paraguay desde el punto de vista de los estudios formulados por la OCDE y las mejores prácticas.....	47

2.2.1 MAPS – CHILE	52
Pilar I. Marco legal, regulatorio y de políticas	52
Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión	56
Pilar III. Operaciones de adquisiciones públicas y prácticas de mercado.....	58
Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de compras públicas	59
2.2.2 MAPS-PARAGUAY.....	62
Pilar I: Marco Legal y Regulatorio.....	62
Pilar II: Marco Institucional y Capacidad de Gestión	63
Pilar III: Adquisiciones y Prácticas del Mercado.....	65
Pilar IV: Integridad y Transparencia de Adquisiciones Públicas.....	66
2.2.3 MAPS - BRASIL.....	69
PILAR I Marco legal, regulatorio y de políticas.....	71
PILAR II Marco institucional y capacidad de gestión.....	74
PILAR III Operaciones de Adquisiciones Públicas y prácticas de Mercado	82
PILAR IV. Rendición de cuentas integridad y transparencia del sistema de compras pública.....	84
Análisis comparativo de índices que tienen en cuenta la transparencia y apertura del Estado con sus ciudadanos.	88
Capítulo 3 Transparencia en los Sistema de Compras Públicas en Argentina	91
3.1 Argentina análisis Contextual del sistema de compras públicas	91
3.1.1 Acceso a la información pública.....	92
3.1.2 Ámbito de acción.....	93
3.1.3 Misión, Visión y Objetivos estratégicos	94
3.1.4 Plataforma electrónica de compas públicas	96
3.1.5 Convenios Marco.....	100
3.1.6 Argentina y la OCDE	100
3.1.7 Historia y actualidad a considerar.....	104
CONCLUSIÓN	105
Recomendaciones finales aprendidas de la experiencia Internacional	108
Bibliografía	110

A mi pequeña, que se con total certeza que me ha acompañado en este camino y me permitió tener la voluntad de concluir con mi Tesis.

A mis queridos compañeros que me brindaron un gran apoyo y cariño. Y por sobre todo a una frase que la tengo presente que me emocionó muchísimo por los momentos vividos "quiero regalarme y regalarte una caricia al alma" de una inigualable y mejor docente. Gracias.

Un profundo agradecimiento al cuerpo directivo y profesores por las enseñanzas impartidas y por el entusiasmo que se demostraba en cada exposición, a compañeros de APOC de todo el país que sumaron en mi lucha. Gracias

Gracias.

Glosario

AGA	Alianza de gobierno abierto
APP	Alianzas públicas privadas
BID	Banco Interamericano de desarrollo
BM	Banco mundial
CATMAS	Catálogo de productos y servicios del sistema
CGNOR	Coordinación general de normas
CGPRO	Coordinación general del proceso nacional electrónico
CGSCG	Coordinación general de sistema de compras gubernamentales
CGSUS	Coordinación general de apoyo usuarios
CGU	Contraluría general de la unión
COMPR.AR	Portal de compras públicas Argentinas
CONTRAT.AR	Contratación de bienes patrimoniales y almacenes
CPAR	Evaluación sistema nacional de adquisiciones
CQGP	Comité de calidad y de gestión pública
CVM	Comisión de valores mobiliarios
DAE	Dirección de aprovisionamiento del estado
DELOG	Departamento de normas y sistemas de logísticas
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
e-Gobierno	Gobierno electrónico
ENEP	Equipo Nacional Estratégico País
e-PROV	Sistema Proveedores
e-SIC	Sistema electrónico de la oficina de atención al ciudadano
GDF	Gobierno y el Distrito Federal
IFES	Instituto federal de enseñanza superior
i-Gobierno	Gobierno inteligente
INDA	Infraestructura Nacional de datos abiertos
IRM	Mecanismo de revisión independiente

LAI	Ley de acceso a la información
LDO	Ley de directivas presupuestarias
LRF	Ley de responsabilidad fiscal
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MP	Ministerio de planificación, desarrollo y gestión
OCDE	Organización para la cooperación y el desarrollo económico
OEE	Organismo y entidades del estado
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEN	Proceso electrónico nacional
Plan Cha	Plan Maestro del centro histórico de Asunción
PND	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay
PNI	Plan nacional de integridad
PNUD	Programa de las naciones unidas para el desarrollo
PRODERS	Proyecto de Desarrollo rural sostenible
RGF	Informe Gestión fiscal
RREO	Informe resumido de Ejecución Presupuestaria
SCP	Sistema de Tarjetas de Pago
SEGES	Secretaria de gestión
SEI	Sistema de información electrónica
SENAC	Secretaria nacional de anticorrupción
SENATICS	Secretaria nacional de tecnología de información y comunicación
SERVIU	Servicio de vivienda y urbanismo
SIAFI	Sistema de administración financiera
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SICAF	Registro Único de proveedores del sistema
SICAF	Sistema de catastro unificado de proveedores
SICCA	Sistema integrado de control de la carrera administrativa

SICON	Sistema de gestión de contratos
SICP	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas
SICP	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas
SIDEC	Divulgación electrónica de compras
SII	Sistema de Intercambio de información
SIPE	Sistema de Información de Proveedores del Estado
SISG	Sistema de servicios generales
SISME	Sistema Presupuestaria
SISPP	Sistema de precios practicados
SUBAST.AR	Subastas y contrataciones
TB	Transporte Brasil
TCU	Tribunal de cuentas de la unión
TICs	Tecnología de información y comunicaciones
UASG	Unidad de registro
UCNT	Unidad central normativa y técnica
UOC	Unidades Operativas de Contrataciones
UOC	Unidad operativa de contrataciones

INTRODUCCIÓN

Hablar de transparencia se conoce o se puede asociar con el concepto de coadyuvar a establecer una barrera contra la corrupción y hacia los abusos de poder (hecho que sin duda consiguen en buena medida los proyectos de apertura de datos), por otro lado básicamente parte de un derecho que todo ciudadano tiene y ostenta de recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos¹.

Los procesos de compras y contrataciones públicas, por su envergadura, afectan de manera directa al ciudadano por la cantidad de recursos que se destinan, La OMC (Organización Mundial del Comercio) estima que las compras que realizan los gobiernos participan en promedio entre el 10% y el 15% del Producto Bruto Interno mundial².

Es muy importante considerar que la transparencia debe ir acompañada de un marco jurídico estable y con leyes claras que protejan de la corrupción, para ello, nos podemos valer del comentario de Gordillo Agustín(2013)³ ya que el poder público se hace presente a través de un régimen jurídico especial que subordina los intereses privados al interés público. Para ello, el autor funda su razón en 4 caracteres que rigen los destinos de los servicios públicos:

1. Continuidad
2. Regularidad
3. Uniformidad
4. Igualdad.

Esto significa que el nacimiento de una necesidad pública sea cubierto por el Estado y atendida en forma oportuna.

Gordillo trae como referencia clásica la afirmación de Fleiner⁴, quien representa a la doctrina dominante con la formulación que: *“el interés público debe anteponerse al derecho individual y al interés individual y no puede ser sacrificado a él bajo ninguna circunstancia”* dicho de otra manera, ese interés público no está en que un administrado no pueda perturbar a la administración o al concesionario o licenciatario, sino en que la mayoría de los administrados y usuarios estén en condiciones de quejarse eficientemente contra el servicio defectuoso y lograr que sea mejorado: ese,

¹ <https://biblioguias.cepal.org/estadoabierto/principiotransparencia>

² Background note on the WTO's Government Procurement Agreement (GPA). Disponible en: www.wto.org

³ www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf 1° Edición Bs.As. FDA 2013(Servicios Públicos Pág.407 ss.)

⁴ Fleiner, Fritz, "Einzelrecht und öffentliches Interesse," separata de las Abhandlungen für Laband, II, p. 1.

es el bien común que las cautelares debieran tutelar o como también lo menciona Gordillo (2014) lo que dice Mairal⁵, que el régimen normativo favorece y prohíba la corrupción (acoger o defender como propias ideas u opiniones que no lo son).

La transparencia viene vinculada a la corrupción, donde de acuerdo a los estudios anuales realizados por la organización Transparency International, se observa que el IPC (índice de percepción de la corrupción) ⁶ son muy elevados en los países latinoamericanos.

El dinero público o más bien su utilización, debe ser objeto de un control particular no solamente para prevenir o sancionar sus desvíos hacia fines o intereses privados que no responden al interés general sino, para garantizar que su utilización se efectúe de conformidad con las decisiones tomadas por las instancias legítimas que expresan la soberanía de los ciudadanos.

Para entender un poco más lo dicho, aseguramos que la transparencia en la gestión de las compras del Estado es una cuestión que se ha instalado en el mundo, entre las prácticas que buscan mejorar la gestión pública, que va de la mano en el afianzamiento de la democracia y su profundización es el fortalecimiento de las instituciones políticas, de los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

A través del manejo del gasto público, los gobiernos:

- Implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo,
- Afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo,
- Condicionan la estabilidad macroeconómica y contrarrestan fallas del mercado.

La consabida necesidad de transparencia en la gestión de las compras públicas ha llevado a la utilización - cada vez con mayor énfasis - al uso de la tecnología. Esto otorga un valor sumamente importante que pretende colaborar en la gobernabilidad de los países dado que permite a los distintos actores, el acceso a la información pública.

En el Artículo 13 Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica, en su inc. 1 manifiesta que toda persona tiene derecho a buscar recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya

⁵ www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo6.pdf pag.284 10ª Edición Bs.As. FDA 2014

⁶ https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_ES_200406_105829.pdf - Chile IPC 26, Argentina IPC 66, Brasil IPC 106 y Paraguay IPC 137

sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, permitiendo en consecuencia a las personas receptoras del accionar del Estado participar y/o conocer sobre las políticas desarrolladas por el gobierno. En definitiva, el Pacto de San José garantiza el derecho de rectificación y respuesta.

En el último par de décadas, el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) ha modificado la forma en que las personas acceden e interactúan con la información que los Gobiernos producen y resguardan. Uno de los muchos ejemplos de esos cambios es el desarrollo de plataformas que permiten, entre otras funciones, que los ciudadanos puedan solicitar información en línea.

En la actualidad, las TICs se han convertido en parte integral de la vida cotidiana de las personas en grandes porciones de la sociedad. De esa manera, los portales que permiten solicitar información en línea, simplifican el acceso a la información pública a nuevos usuarios quienes, en muchos casos no ejercitaban su derecho al tener que acercarse a las oficinas en forma personal. Así, nuevos usuarios pueden pedir información de manera más sencilla, así como, en caso de insatisfacción con la respuesta obtenida, presentar un reclamo por esa misma vía.

Este tipo de plataformas implementadas en los países objeto de estudio, no sólo promueve la utilización de leyes creadas para brindar información y mostrar transparencia en la gestión, sino que también facilitan el monitoreo del desempeño de las agencias gubernamentales, y promocionan una nueva relación entre las personas y la información proveniente de los Gobiernos.

El desarrollo de esta tesis consiste en analizar las políticas públicas llevadas a cabo para lograr transparencia en las compras gubernamentales de países como Chile, Brasil y Paraguay ya que son considerados como los que más avanzaron en sus sistemas de contrataciones públicas en general y su analogía con las mejores prácticas a nivel global.

Estos países se consideran como referentes en el tratamiento de la transparencia en las compras del gobierno. Conscientes de la problemática a nivel mundial, fueron adaptando sus políticas y procedimientos a las recomendaciones de los organismos internacionales que colaboran en el abordaje. En esta tesis, también se considera la situación que atraviesa la Argentina en esta materia, en consideración con estos países y en relación con las prácticas internacionales, aportes y abordajes realizados

para lograr aumentar la transparencia en las operaciones del gobierno, con la colaboración de la innovación tecnológica, con el objetivo de mejorar la mirada de la población con respecto al accionar del estado y por consiguiente lograr insertar al país en el mercado internacional con políticas sustentables que brinden confianza y credibilidad.

Al mismo tiempo se fortalece la Democracia al transparentar la Gestión Pública para beneficio de los ciudadanos que puedan lograr conocer más y mejor cómo y en qué gasta el Estado.

El objetivo de ésta Tesis ha sido comparar y analizar la forma y los procedimientos utilizados y llevados a la práctica por cada gobierno a los fines de mostrar transparencia en la gestión de las compras públicas.

Del mismo modo como objetivos específicos que dieron origen a la presente Tesis se puede nombrar a:

- Identificación de los avances logrados por los gobiernos relacionados con la Transparencia en la gestión de compras públicas
- Acceso a la información pública por todos los actores internos y externos al gobierno, incluida la ciudadanía.

El enfoque de ésta Tesis es del tipo cualitativo ya que se orienta a la recolección de datos para comprender las opiniones y motivaciones que llevan a los gobiernos a actuar de determinada forma para lograr sus objetivos de transparencia.

Con ésta premisa se desarrollaron tres capítulos. En el primero se realiza un análisis contextual del sistema de compras públicas de cada país objeto de estudio. En el segundo, se realiza un análisis comparativo de los países referenciales considerando algunas variables, y por último se expone lo manifestado por la OCDE a través del Método de evaluación MAPS. En el tercer capítulo se incorpora al análisis de las compras públicas a la Argentina en comparación con sus pares en la región y con las consideradas mejores prácticas a nivel mundial. Por último, se concluye el análisis con los resultados de la comparación de los países tomados de referencia y sugerencias derivadas de las mejores lecciones aprendidas de los países que van a la vanguardia en la aplicación de normas y procedimientos para lograr transparencia en las prácticas gubernamentales.

CAPÍTULO 1 Tendencias en materia de compras públicas en América Latina.

En este capítulo se analizarán las tendencias en compras públicas en América Latina y en particular los casos de Chile, Brasil y Paraguay; países considerados como los que más avanzaron en la aplicación y adecuación de las prácticas consideradas de una política sana y progresista que acompaña el sentir de los ciudadanos con participación en las decisiones y rendición de cuentas y la mejor utilización de los fondos públicos. Con el reconocimiento que se tiene de las innovaciones y las nuevas tecnologías se ha hecho necesario que los Estados tengan una política clara y bien definida en materia de gobierno digital, esto es, respecto del uso de tecnologías digitales como parte de sus estrategias de modernización para crear valor público y lograr transparencia en la gestión. Se debe salvar que toda esta situación es considerada antes de los reclamos multitudinarios realizados desde el 2019 y sumado en la actualidad con la pandemia que apremia al mundo.

1.1 Chile, análisis contextual del sistema de compras públicas

Chile uno de los países más prósperos y estables de América del Sur con indicadores que demuestran su evolución política, económica y social, siendo además de los primeros países en unirse en el año 2010 a la OCDE, con observaciones sobre su gestión por la OCDE, BM, BID y PNUD (Programa de las Naciones unidas para el desarrollo).

Estos organismos a nivel mundial han resaltado positivamente las características del Sistema de Compras públicas de Chile, siendo pioneros en la utilización y desarrollo de Convenio Marco, en función de la transparencia lograda, eficiencia, promoción, inclusión y la ausencia de corrupción.

Si bien éste país viene en busca de mejorar hace varios años su constitución, en lo que hace al contenido normativo relacionado con la transparencia en compras públicas se destacan que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del estado. Además, el estado tiene la obligación de informar sin censura previa y por cualquier medio, como también los ciudadanos tienen derecho de opinar⁷.

⁷ https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf consultado 05-03-2018, La Constitución Política de la República de Chile de 1980 (actualizada a octubre 2010), contiene en su cuerpo normativo los siguientes capítulos y artículos destacados:

Con el transcurso del tiempo Chile fue ordenando y acompañando mediante leyes que fueron por un lado obligando al Estado y por el otro brindando derechos a los ciudadanos, tales como la Ley de acceso a la información, la misma permite o busca sacar el velo que cubre las funciones de los gobernantes a través del pedido de información por parte de la ciudadanía ya sea por escrito o través de medios electrónicos todo en busca de la transparencia en las funciones y actos del gobierno.

En los finales de los 90 se profundizaron los cambios en los procesos de transformación de los sistemas de compras públicas a nivel mundial, como así también la demanda de los ciudadanos por conocer que hacen los gobiernos con los fondos públicos, los avances en Tecnologías de Información, en las comunicaciones de los medios de actuación pública, en la economía en el gasto público.

Chile no se aleja de esa realidad por lo que en agosto de 2003 se crea ChileCompra acompañando el profundo proceso de modernización del Estado a fines de los '90. En 1994 se gesta la innovadora idea de ChileCompra en la Comisión Nacional de Ética Pública, y en 1999 se reforma al sistema de compras públicas y se implementa la primera versión de plataforma que consistía en una pizarra electrónica.

ChileCompra se planteó como objetivo crear un sistema transparente, eficiente pero que sobre todo fuera más accesible y que creara un sinfín de igualdad de oportunidades de negocio para las empresas de todos los tamaños. Luego de una evaluación y rediseño del modelo, entra en vigencia la Ley de Compras Públicas y se crea la primera versión del mercado electrónico. Comienza la incorporación masiva de compradores públicos del gobierno central y del sector salud, así como de proveedores del Estado.

Entre los años 2004-2005 se cuenta con una tercera versión de la plataforma transaccional en la que el proceso de compras ya es digital. Entra en vigencia el Reglamento de la ley de Compras, se implementa el Tribunal de Contratación Pública y se crea el registro Oficial de Proveedores del Estado (ChileProveedores). En esos

Capítulo I Bases de la Institucionalidad, artículo 8: "El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quorum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional..."

Capítulo III De los Derechos y Deberes Constitucionales

Artículo 19:

inc.12 "La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio..."

inc.14 "El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes;"

años se incorporan gradualmente al sistema los municipios y las Fuerzas Armadas y de Orden.

Entre los años 2007 y 2008 se implementa la cuarta versión de la plataforma con la creación de www.mercadopublico.cl y del sitio informativo www.chilecompra.cl. Se consolida el catálogo electrónico de convenios marco ChileCompra Express. En 2007 ChileCompra recibe el Premio a la Excelencia en el Servicio Público de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Entre los años 2009 y 2012 se consolida el sistema y nace la plataforma de inteligencia de negocios en www.analiza.cl. Se promueven asimismo las compras públicas sustentables.

Este gran avance y el pedido e incorporación de Chile a los Organismos internacionales que evalúan y colaboran en el desarrollo de los Estados ha llevado a este país a ser considerado uno de los más destacados en la gestión de compras públicas en la región, consciente de ello y a los fines de lograr una mayor transparencia también el Gobierno en el año 2017 solicita a la OCDE, una evaluación de la gobernanza pública en el país a los fines de mejorar la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas.

En resumen, un país en permanente cambio y evaluación hacia las mejores prácticas a nivel mundial, porque como siempre existen dudas respecto de las prácticas utilizadas por quienes compran o de la transparencia de los procesos, (si bien no existen estudios académicos que respalden una existencia de fraude cometido en las compras públicas, sí existe un antecedente objetivo respecto de la manera en que compra el Estado).

1.1.1 Acceso a la Información Pública

Chile en busca de transparentar las funciones y acciones de los actos del gobierno refuerza ésta idea con el pronunciamiento de la Ley 20285 de acceso a la información pública del 20/08/2008, ley que regula el principio de transparencia de la función pública, tanto el derecho de los ciudadanos al acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información, puesto que en virtud de éste principio de transparencia de la función pública, los actos son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley.

En la misma Ley se menciona la transparencia activa poniendo también énfasis que se debe tener a disposición y conocimiento del público todas las contrataciones y ejecución de obras, con las limitaciones prevista en la ley. Como también es importante mencionar las transferencias de fondos públicos⁸.

1.1.2 Ámbito de acción

El ámbito de acción de Chile se establece mediante Ley 119.886 de Compras Públicas, donde marca que los organismos públicos deben realizar sus adquisiciones a través del sistema de información www.mercadopublico.cl, que comprende todo lo relacionado a la adquisición de suministro de bienes y servicios.

Además, los procesos licitatorios son definidos en forma autónoma por cada uno de los organismos públicos solicitantes en las bases de licitación respectivas.

Entre las entidades comprendidas en el sistema de compras públicas se mencionan, los ministerios, subsecretarías y servicios públicos dependientes de cada uno de ellos, además de municipalidades, universidades estatales, hospitales y servicios de salud, la Contraloría General de la República y las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad.

⁸ http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_sc_anex10.pdf consultado 06-03-2018

1º "La presente ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información..."

Artículo 4º "...El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley."

Artículo 5º "En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quorum calificado..."

TÍTULO III De la Transparencia Activa Artículo 7º "Los órganos de la Administración del Estado deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes... e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso. f) Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios..."

Artículo 10 " Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley..."

Artículo 11 "El derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado reconoce, entre otros, los siguientes principios:

- a) Principio de la relevancia.
- b) Principio de la libertad de información.
- c) Principio de apertura o transparencia.
- d) Principio de máxima divulgación.
- e) Principio de la divisibilidad.
- f) Principio de facilitación.
- g) Principio de la no discriminación.
- h) Principio de la oportunidad.
- i) Principio del control.
- j) Principio de la responsabilidad.
- k) Principio de gratuidad.

Artículo 12.- "La solicitud de acceso a la información será formulada por escrito o por sitios electrónicos y deberá contener:

- a) Nombre, apellido y dirección del solicitante y de su apoderado, en caso de tener uno.
- b) Identificación clara de la información que se requiere.
- c) Firma del solicitante estampado por cualquier medio habilitado.
- d) Órgano administrativo al que se dirige"

El Poder judicial, el Congreso Nacional, el Ministerio Público, el Banco Central y las Empresas Públicas creadas por ley, no tienen la obligación de utilizar la plataforma. Sin embargo, bajo el principio de transparencia, otras empresas y organismos han accedido voluntariamente a realizar sus compras a través de Mercado Público, como es el caso de la Cámara de Diputados, el Senado, el Consejo Resolutivo de las Asignaciones Parlamentarias, la Corporación Administrativa del Poder Judicial, la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas-Emaza, la Empresa Portuaria Antofagasta, la Empresa Portuaria Iquique, la Fundación de La Familia, la Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile, la Fundación Prodemu y Metro S.A.

El sistema de compras públicas adoptado por el gobierno de Chile permite la participación de empresas de todos los tamaños, especialmente las micro y pequeñas que duplican su participación en este mercado en comparación con la economía nacional, adjudicándose el 44% de los montos transados. El 90% de los procesos licitatorios son obtenidos por las micro y pequeñas empresas.

Chile cuenta con un programa de capacitación gratuita con cursos en línea (e-learning) que permite mejorar la participación en los negocios con el Estado y aprender a efectuar compras a través de www.mercadopublico.cl. Además, cuentan con talleres presenciales que se desarrollan en las 15 regiones del país y que están dirigidos a usuarios proveedores y compradores públicos.

1.1.3 Misión, Visión y Objetivos estratégicos de ChileCompra

La misión de ChileCompra se define como una institución pública que permite facilitar la contratación de bienes y servicios de los organismos del Estado, conectando sus necesidades con la oferta de los proveedores, a través del Sistema de Compras Públicas se promueve así, un mercado transparente, probo, accesible e inclusivo.

La visión de ChileCompra es la de ser reconocidos por liderar una contratación eficiente e inclusiva en el Estado, a través de una gestión participativa de todos los actores y de excelencia.

Los objetivos estratégicos de ChileCompra fundamenta sus acciones a través de tres ejes de acción y de objetivos definidos en la Ley de compras 19886 capítulo VI⁹:

⁹ capítulo VI de la Ley de Compras N°19886, como objetivos estratégicos:

- Asesorar a los organismos públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compra y contrataciones.
- Administrar el sistema de Compras Públicas y otros sistemas necesarios para el desarrollo de un mercado electrónico eficiente que garantice una gestión de abastecimiento óptima y con altos niveles de competencia.
- Ser responsable de la creación, administración y actualización del Registro Electrónico Oficial de Proveedores del Estado.
- Promover la máxima competencia entre los proveedores de la Administración Pública.
- Garantizar que los organismos públicos accedan a la información sobre proveedores de mejor calidad y en menores tiempos.
- Establecer las políticas y condiciones de uso de los sistemas de información y contratación electrónicas o digitales que se mantengan disponibles.

- Desarrollar niveles de probidad y transparencia en el mercado de las compras públicas (facilitar desde las funciones de ChileCompra, un mercado probo y transparente).
- Promover un mercado de compras públicas inclusivo, competitivo y que facilite el acceso y genere oportunidades para los usuarios de ChileCompra.
- Entregar un mejor servicio a los usuarios a partir del fortalecimiento de la gestión interna de ChileCompra, a través de plataformas eficientes y de alta disponibilidad.

1.1.4 Plataforma electrónica de compras públicas

Con la creciente incorporación de la tecnología y el avance de los procesos de compras electrónicas se observa también la gran evolución que realizó Chile desde que se propusiera entrar en el mundo del mercado electrónico así en el 2003 se crea la primera versión del mercado electrónico. Comienza entonces, la incorporación masiva de compradores públicos del gobierno central y del sector de la salud, así como de proveedores del Estado, sigue evolucionando con la incorporación de tecnología, llegando entre los años 2007 y 2008 a consolidar el catálogo electrónico de convenios marco, luego entre el 2009 y 2012 nace la plataforma inteligente de negocios con analiza.cl, permitiendo el uso más eficiente de las herramientas disponibles.

1.1.5 Convenios Marco

Chile precursor en la región a través de la dirección de ChileCompra utiliza los denominados “Convenio Marco” como una modalidad de compra que busca generar ahorros en donde se establecen precios y condiciones de compra para bienes y servicios, durante un período de tiempo definido.

Éstos se disponen en un Catálogo Electrónico de Productos y Servicios para que los organismos públicos puedan acceder a ellos directamente y emitir una orden de compra directamente a los proveedores pre-licitados, acortando los procesos de compra.

Cada entidad pública se encuentra obligada a consultar el catálogo electrónico (tienda ChileCompraExpress) antes de llamar a licitación pública, privada o realizar una contratación directa.

Para participar de las licitaciones de convenio marco y poder subir sus productos a ChileCompra Express, los proveedores deben estar atentos a los llamados a licitación de dichos convenios que hace periódicamente la Dirección de Compras.

Los llamados a licitación son abiertos y pueden participar proveedores de todo el país.

Es frecuente que las licitaciones se adjudiquen a varios proveedores de un mismo rubro.

1.1.6 Historia y actualidad a considerar

Las reformas de los Sistemas de Compras Públicas en Chile fueron impulsadas por los escándalos de corrupción en el 2003 que lograron alterar la agenda pública y generar el apoyo de los más altos niveles del Estado y del poder político. El caso emblemático fue MOP – Gate y los sobresueldos empresa que conseguía licitaciones de obras y como contraprestación financiaba campañas políticas, en consecuencia, el entonces presidente Ricardo Lagos acordó modernizar al Estado para mejorar la transparencia del Poder Ejecutivo y poner un reglamento más estricto al financiamiento de las campañas electorales.

De nuevo aquí la corrupción dio lugar en este caso a que el Estado fuera tomando otra identidad y tomando como referencia las políticas públicas que permitieran un mayor control del gasto, hasta convertirse a la fecha en unos de los países líderes en la región en cuanto al manejo y control de las políticas públicas en la que se halla inmersa las compras y contrataciones que realiza el Estado utilizando la tecnología para adoctrinar y comunicar como el gobierno realiza sus operaciones con los fondos destinados a las contrataciones y compras públicas, siendo considerado por distintos organismos internacionales como el país que mejor adecuo su sistema de compras públicas a las mejores prácticas desarrolladas a nivel mundial.

Pero aquí tenemos que acontecimientos vividos a finales del año 2019 en Chile, demostraron que todo lo que se puede medir a nivel macroeconómico no se replica de igual manera a nivel micro, aquí la falta de comunicación con la población o el escuchar sus reclamos dio lugar a que los chilenos se manifestaran multitudinariamente en todo el país y por la ayuda de la tecnología transmitir su descontento tanto a las autoridades como al mundo de lo que estaban viviendo. Que existe desigualdad en la distribución de la riqueza, y que el gobierno no atiende efectivamente la demanda de los ciudadanos tanto en salud, educación, transporte etc. Sumado a un reclamo que los ciudadanos del país transandino vienen realizando

que es la modificación de la Constitución Nacional, paso que recién luego de un plebiscito realizado en octubre del 2020 se fija para abril del 2021 nombrar a los constituyentes encargados de modificar la Constitución, que uno de los puntos del reclamo que también estuvo presente a finales del año 2019 fue que un grupo minoritario conservador tenía siempre el poder de veto y no contiene mecanismos de participación ciudadana.

Pero aún con estos acontecimientos se puede afirmar que Chile es un país que en las compras públicas se encuentra adecuadamente organizado, con portales con bastante información.

Hay credibilidad en el sector público, pero se detectaron algunos casos de empresas relacionadas donde el gobierno toma partido para que no se produzcan estas situaciones.

Se reafirma la concepción que solo el hecho de poner a disposición la información de cómo contrata el Estado no es suficiente, siendo de suma importancia que la demanda de información sea incentivada con capacitación a la población y que la comunicación que se logre sea analizada, escuchada y puesta en práctica que es la única forma que el ciudadano sienta que su sugerencia, iniciativa sea valorada o tomada por referencia por alguna organización calificada que permita plasmar en la realidad lo que pide la población, que en definitiva siempre es una mejor distribución de la riqueza, con mejores oportunidades para el crecimiento y con la asistencia social y ambiental suficientes para que las personas se sientan protegidas por el accionar del gobierno.

1.2 Brasil, análisis contextual del sistema de compras públicas

El Pueblo brasileño en la Constitución Federal de 1988¹⁰, ya prevé que la ciudadanía tiene derecho al acceso de la información de las actividades Gubernamentales.

¹⁰ Constitución Federal de 1988 Brasil, Artículos de la Constitución referentes a compras:

Capítulo I: De los derechos y deberes individuales y colectivos.

Art.5 inc. 9: Es libre la expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, sin necesidad de censura o licencia.

Inc. 14: Queda a todos garantizados el acceso a la información...

Inc. 32: Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado. Inc. 72: Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe.

Art. 37: La administración pública - directa e indirecta de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios - obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia y también, al siguiente:

En su inciso 21 salvo los casos especificados en la legislación, las obras, servicios, compras y enajenaciones serán contratados mediante proceso de licitación pública que asegure igualdad de condiciones a todos los concurrentes, con cláusulas que establezcan obligaciones de pago, mantenimiento de las condiciones efectivas de la propuesta, en los términos de la ley, lo cual solamente permitirá las exigencias de calificación técnica y económica indispensables ensambles para la garantía del cumplimiento de las obligaciones

1º. La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ello a nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos.

3º. Las reclamaciones relativas a la prestación de servicios públicos serán reguladas por la ley.

4º. Los actos de improbidad administrativa comportarán la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de los bienes y el resarcimiento al erario, en la forma y graduación prevista en la ley, sin perjuicio de la acción penal procedente.

5º. La ley establecerá los plazos de prescripción para los ilícitos cometidos por cualquier agente, funcionario o no, que causen perjuicios al erario, salvando las respectivas acciones de resarcimiento.

6º. Las personas jurídicas de derecho público como así también las del derecho privado, prestadoras de servicios públicos, responderán por los daños que sus agentes, en esa calidad, causen a terceros, asegurando el derecho de repetir contra el responsable en los casos de dolo o culpa.

Además de ello, consagró la publicidad (transparencia) y la eficiencia como principios básicos de la administración pública, juntamente con la legalidad, impersonalidad y la moralidad.

Este país siguiendo los lineamientos y modelos internacionales de accountability, en su legislación establece la responsabilidad de los administradores públicos en el manejo de los fondos provenientes de la sociedad, como también su correspondiente rendición de cuentas, con la previsión de penalidades.

Fortaleciendo el principio de transparencia y publicidad Brasil con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en mayo del 2000, establece herramientas que colaboran a cumplir con el conocimiento del pueblo de los actos de gobierno, entre dichos instrumentos se destacan las audiencias públicas y las rendiciones de cuentas, las reglas del asiento y consolidación de las cuentas públicas y los informes presupuestario y fiscal¹¹.

La legislación hace extensivo a todos los Poderes de la Unión de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios que deben obedecer a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia y también asegurar la igualdad de condiciones y al cumplimiento de la obligación de pago.

Sin bien Brasil es un país que aún a la fecha no ha entrado dentro de los países comprendidos por la OCEDE, y por la magnitud de su producción y la importancia tanto a nivel mundial como en América por el PBI que genera como por extensión territorial y población requiere acompañar sus políticas públicas con los estándares mundiales y considerados como mejores prácticas a los fines de poder insertar su economía de la mejor forma posible y demostrar a su pueblo que realiza también de la mejor forma y transparencia lo concerniente a las compras públicas, con una gran inversión en TICs, con la creación de portales para el conocimiento e intercambio de necesidades manifiesta por sus ciudadanos. Con la inclusión en el portal de comunicación con las comunidades aborígenes, personas con discapacidad. Promoviendo la comunicación activa y efectiva.

El gobierno brasileño establece que la Licitación es la herramienta destinada a garantizar la observancia del principio constitucional de la isonomía, la selección de la

¹¹ -Moraes, 2001:312) <http://asip.org.ar/transparencia-y-control-social-en-el-gobierno-federal-brasileno-analisis-de-los-principales-avances-y-desafios-en-el-periodo-post-lrf/> consultado 31-03-2018

propuesta más ventajosa para la administración y la promoción del desarrollo nacional sostenible y será procesada y juzgada en estricta conformidad con los principios básicos de la legalidad, de la moralidad, de la igualdad, de la publicidad, de la probidad administrativa, de la vinculación al instrumento convocatorio, del juicio objetivo y de los que les corresponden.

Este país pone de relieve que protege la industria nacional, por lo que establece que ante igualdad de condiciones se seleccionará a los bienes producidos en el país o por empresas brasileñas¹².

1.2.1 Acceso a la información pública

Brasil reforzó y reglamento el derecho de acceso a la información prevista en la Constitución mediante Ley de Acceso a la Información (LAI) 12527¹³, haciendo énfasis en la publicidad y la transparencia a los fines de garantizar el derecho a la información pública, tornándose este derecho en un instrumento a esgrimir para combatir la corrupción y la injusticia.

El ciudadano brasileño sin necesidad de presentar motivos puede solicitar información pública a órganos y entidades, obviamente con excepciones en los casos de seguridad o de peligro para la población, obligando al estado a su vez a brindar la información de forma inmediata o de 20 días según el caso pudiéndose extender por 10 días más.

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm consultado 28/07/2018.

LEY 8666/93 Reglamentaria Art. Nº 37 inc. XXI de la Constitución Federal

Esta Ley establece normas para licitaciones y contratos de la Administración Pública y de otras providencias.

Ley 8.958/1994. Introduce modificaciones a la Ley Nº 8666, autorizando a Instituciones Federales de Enseñanza Superior - IFES, y a las Instituciones Científicas y Tecnológicas - TICs a contratar de modo favorable con el Estado brasileño, en el ámbito de sus actividades. (I+D en Universidades e Instituciones Públicas.

Artículo 1º Esta Ley establece normas generales sobre licitaciones y contratos administrativos pertinentes a obras, servicios, incluso de publicidad, compras, enajenaciones y locaciones en el ámbito de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

Artículo 2º Las obras, servicios, incluso de publicidad, compras, enajenaciones, concesiones, permisos y locaciones de la Administración Pública, contratadas con terceros, serán necesariamente precedidas de licitación, sin perjuicio de las hipótesis previstas en esta Ley.

A los efectos de esta Ley, se considera contrato todo a todo y cualquier ajuste entre órganos o entidades de la Administración Pública y particulares, en que haya un acuerdo de voluntades para la formación de vínculo y la estipulación de obligaciones recíprocas, sea cual sea la denominación utilizada.

Artículo 3º La licitación está destinada a garantizar la observancia del principio constitucional de la isonomía, la selección de la propuesta más ventajosa para la administración y la promoción del desarrollo nacional sostenible y será procesada y juzgada en estricta conformidad con los principios básicos de la legalidad, de la moralidad, de la igualdad, de la publicidad, de la probidad administrativa, de la vinculación al instrumento convocatorio, del juicio objetivo y de los que les corresponden.

§ 1 Está prohibido a los agentes públicos:

I - Admitir, prever, incluir o tolerar, en los actos de convocatoria, cláusulas o condiciones que comprometan, restrinjan o frustren su carácter competitivo, incluso en los casos de sociedades cooperativas y establezcan preferencias o distinciones en razón de la naturalidad, de la sede o domicilio de los licitantes o de cualquier otra circunstancia no pertinente o irrelevante para el específico objeto del contrato.

II - Establecer trato diferenciado de naturaleza comercial, legal, laboral, previsional o cualquier otra, entre empresas brasileñas y extranjeras, incluso en lo que se refiere a la moneda, modalidad y lugar de pago, incluso cuando estén involucrados financiamientos de agencias internacionales.

§ 2 En igualdad de condiciones, como criterio de desempate, se garantizará preferencia, a los bienes y servicios:

II - Producidos en el país.

III - Producidos o prestados por empresas brasileñas.

Art. 24. Es dispensable la licitación:

XIV - Para la adquisición de bienes o servicios en los términos de acuerdo internacional específico aprobado por el Congreso Nacional, cuando las condiciones ofrecidas sean manifiestamente ventajosas para el Poder Público.

XVIII - En las compras o contrataciones de servicios para el abastecimiento de buques, embarcaciones, unidades aéreas o tropas y sus medios de desplazamiento cuando en estancia eventual de corta duración en puertos, aeropuertos o localidades diferentes de sus sedes, por motivo de movimiento operativo o de cuando la exiguidad de los plazos legales pueda comprometer la normalidad y los propósitos de las operaciones y siempre que su valor no exceda del límite previsto.

- Para las compras de material de uso por las Fuerzas Armadas, con excepción de materiales de uso personal y administrativo, cuando haya necesidad de mantener la estandarización requerida por la estructura de apoyo logístico de los medios navales, aéreos y terrestres, mediante un dictamen de comisión instituido por la Comisión Decreto: (Incluido por la Ley Nº 8.883, de 1994)

¹³ Ley Nº 12.527, de 18 de noviembre de 2011. Por el Artículo. 1 de la Ley se subordinan al régimen de la misma:

I - Los órganos públicos integrantes de la administración directa de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, incluyendo las Cortes de Cuentas y Judicial y del Ministerio Público.

II - Los municipios, las fundaciones públicas, las empresas públicas, las sociedades de economía mixta y demás entidades controladas directa o indirectamente por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios.

La Contraloría General es el órgano responsable de la supervisión y aplicación de la Ley de Acceso a la Información. Regula, bajo el Poder Ejecutivo Federal, los procedimientos para garantizar el acceso y clasificación en los casos que corresponda de dicha información.

La Ley 12527, pretende para el ciudadano brasileño garantizar el acceso digital (telecentros, bibliotecas, clínicas, escuelas y centros comunitarios), para que pueda participar online en los gobiernos electrónicos, promover la diversidad de lenguas y culturas, su inclusión. Todo esto lleva a que se deben promover obras y redes e infraestructura para el adecuado uso de los dispositivos electrónicos.

La CGU (Contraloría General de la Unión) también actúa como un procedimiento de apelación en el Poder Ejecutivo Federal, en virtud del artículo 16 de la Ley N° 12.527 y el artículo 23 (referenciando plazos y recursos) del Decreto N° 7.724.

La Contraloría General de la Unión creó el programa “transparente Brasil” para ayudar a los estados y municipios en la implementación de las medidas del gobierno transparentes previstas en la Ley de Acceso a la Información (LAI). El objetivo del Estado es sostener un esfuerzo conjunto para aumentar la transparencia pública y la adopción de medidas de gobierno abierto.

1.2.2 Ámbito de acción:

Como norma general, cualquier contrato para el suministro de bienes, servicios o trabajos que involucren una entidad pública entra dentro de las normas de contratación del gobierno y, por lo tanto, está sujeto a una licitación pública previa, a menos que se aplique una excepción legal. Los instrumentos legales básicos sobre contrataciones y contratos públicos en Brasil son la Ley de Contratación Pública (Ley 8666/93), la Ley de Subasta Inversa (Ley 10520/2002), y el Decreto Electrónico de Adquisiciones (Decreto 5450/2005). Estos instrumentos se aplican a la contratación por entidades de nivel federal, estatal y municipal, fondos especiales, cuerpos de gobierno autónomos y fundaciones públicas. Otras regulaciones relevantes son la Ley de Empresas Estatales (Ley 13303/2016), y el Decreto 8945/2016, aplicable a empresas públicas, compañías de capital mixto y sus filiales. Otro instrumento legal notable es el Régimen Diferenciado de Contratación Pública (“RDC”, Ley 12462/2011). Tras las enmiendas, el RDC pasó a ser aplicable a obras de infraestructura y servicios de ingeniería relacionados con el servicio de sanidad

pública, construcción y reforma de instalaciones criminales, seguridad, movilidad urbana e infraestructura logística.

Las normas y procedimientos de contratación pública normalmente complican a las empresas extranjeras, especialmente a las pequeñas y medianas, el participar exitosamente en licitaciones públicas. Un socio local puede mejorar sus opciones de participar de manera exitosa en licitaciones públicas a través de, por ejemplo, mantener informada a la empresa extranjera sobre actualizaciones legales y procedimientos específicos y de manejar correctamente la burocracia. Además, la promulgación de la Ley “Buy Brazilian” (Ley 12349/2010), añadida a las políticas de Contratación Pública que posibilitan procedimientos de ofertas, garantizará un margen de preferencia respecto a ciertos productos y servicios domésticos, que cumplirán con los estándares nacionales y tendrán en cuenta criterios adicionales como la creación de empleo, la generación local de ingresos y recaudación de impuestos, fomento de la innovación tecnológica, y los costes adicionales de productos y servicios ofrecidos. Sin embargo, la actual garantía del margen de preferencia depende de Regulaciones Ejecutivas específicas. En la práctica, muchas licitaciones públicas no están sujetas a márgenes de preferencia para productos locales. Por otra parte, la Ley Buy Brazilian también establece que los productos y servicios nacionales sean favorecidos si todos los demás factores son iguales. Así pues, la Ley otorga a las empresas brasileñas una ventaja sobre proveedores extranjeros en ciertos casos.¹⁴

1.2.3 Misión, Visión y Objetivos estratégicos de compras públicas

La misión que se propuesta por la gestión de compras públicas de Brasil es la de garantizar el acceso de la sociedad a la información permitiendo que se produzca una mejora en la gestión pública.

Incentivando la oferta de datos abiertos por sus productores de forma estandarizada y centralizada en catálogo gubernamental.

La visión a la que quiere llegar el gobierno brasileño es el de ser punto referencial de comunicación gubernamental entre el Estado y la opinión pública de tal manera que se posicione como prestador de un servicio eficiente y transparente.

Se proyecta alinear - en una sola identidad - todos los sitios de los órganos públicos federales, sus respectivas redes sociales y el portal del Gobierno de Brasil.

¹⁴ <https://www.elanbiz.org/documents/20182/56028/Compras+públicas+en+Brasil/816e918a-b35b-4840-bb1f-88acf4028075> consultado 02/09/2020.

Dicho portal es el protagonista en ésta estrategia de convergencia de canales y la integración de los órganos ejecutivos federales.

Los objetivos estratégicos del gobierno están orientados a que las compras públicas estén estructuradas para trabajar en red, con participación y control social.

1.2.4 Plataforma electrónica de compras públicas

Con el aumento creciente en el uso de las Tecnologías de Información, se desarrolló la primer plataforma digital para supervisar y controlar las solicitudes de los ciudadanos, denominada Sistema Electrónico de la Oficina de Atención al Ciudadano (e-SIC) para control y registro de las solicitudes de acceso a los órganos y entidades de poder Ejecutivo Federal.

Con el diseño del Portal se permite un mayor conocimiento de la gestión y mejora de los procesos, debido a la creación de una única plataforma que permita el análisis de los flujos de proceso, la comparación entre los diferentes órganos y la mejora en base a experiencias exitosas, la mayoría de los estados ha optado por la utilización del sistema federal en lugar de desarrollar sistemas propios de operación lo que implica el uso de una misma plataforma para los distintos niveles de gobierno aun siendo un sistema federal. Y una característica distintiva del caso brasileño es el uso de las subastas inversas electrónicas. Procedimiento que consiste en una competencia entre los distintos proveedores que ocurre en tiempo real, que lo que busca es una baja en los precios ofrecidos.

El acceso a la información contenida en el portal debe permitir que los ciudadanos puedan seguir la ejecución de los programas y acciones del gobierno federal, como así también, identificar las transferencias realizadas a los Estados y Municipios.

El “ciudadano-fiscal” es un agente relevante en el proceso de monitoreo de la conducta de los gestores gubernamentales, actuando como elemento inhibitor de la corrupción, el fraude y la malversación de recursos públicos y presionando para que su utilización sea eficiente. Se visualiza que el gobierno pretende que el portal sea una herramienta para integrar o conectar al ciudadano con la gestión del gobierno, que la participación de los ciudadanos pueda llegar a procesos más sofisticados de interacción, permitiéndole colaborar con el gobierno por medio de relaciones directas, sea registrando opiniones o actuando más puntualmente en los procesos decisivos del gobierno.

Ley de responsabilidad Fiscal (Ley complementaria N° 10115)

Siguiendo con el criterio de modernización de las compras públicas el gobierno brasileño dispone mediante Ley N°101 normas de finanzas públicas, presupone una acción planificada y transparente con el objeto final de prevenir riesgos y desviaciones en el equilibrio de las cuentas públicas.

Esta ley considera entre sus instrumentos considerados valiosos para el conocimiento y participación de la sociedad civil y otros actores la transparencia, el uso de las audiencias públicas, planificación, presupuestos, sistema de pagos, vinculando todas las informaciones integradas e integrales y la rendición de cuentas.

Y en lo concerniente a la contabilidad de las cuentas públicas se busca la uniformidad y la consolidación de las mismas estando a disposición para el conocimiento de la población, la institución de sistemas de costos, la exposición de ingresos y gastos provisionales en balances específicos,

Se publican anexos de Metas Fiscales y Riesgos Fiscales. El anexo de Metas fiscales considerado de importancia ya que evalúa el cumplimiento de las metas fiscales del año anterior y las proyecciones para ejercicios futuros.

Para el caso del anexo de riesgos fiscales describe los riesgos que pudieran afectar las cuentas públicas, como ser el cumplimiento del presupuesto, deudas por títulos públicos, pasivos contingentes entre otros.

Se destaca que, si bien el control social es fundamental para la observancia de la conformidad legal, el establecimiento de sanciones funciona como un poderoso instrumento de inducción a la gestión pública responsable.

La transparencia de la gestión pública se vio impulsada significativamente con la LRF. No obstante, el gobierno federal ha implantado otras iniciativas para ampliar el acceso de la población a las cuentas públicas. Entre ellas, se destaca el Portal de la

¹⁵ Ley de responsabilidad Fiscal 101 – 4/05/2000

En su Artículo 1° la Ley Complementaria establece normas de finanzas públicas para garantizar una gestión fiscal responsable, con el apoyo en el capítulo II del título VI de la Constitución.

§ 1 La responsabilidad en la gestión fiscal presupone la acción planificada y transparente, con el fin de prevenir riesgos y corregir las desviaciones que puedan afectar el equilibrio de las cuentas públicas mediante el cumplimiento de los objetivos de resultados entre los ingresos, los gastos y los límites.

§ 2 Las disposiciones de esta Ley Complementaria obligan a la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Esta Ley complementaria 101 o denominada también de Responsabilidad Fiscal (LRF), se basó en dos pilares fundamentales: la transparencia y la planificación.

En su capítulo IX, titulado "Transparencia, control y fiscalización", la LRF definió claramente los instrumentos de transparencia de la gestión fiscal, disponiendo que se les dará amplia difusión.

En su Artículo 48, LRF dice que son instrumentos de transparencia en la gestión fiscal, que será plenamente revelada, incluyendo medios electrónicos de acceso público: planes, presupuestos y leyes de directrices presupuestarias, las prestaciones de cuentas y su dictamen previo, el Informe resumido de la Ejecución Presupuestaria, el informe de Gestión Fiscal y las versiones simplificadas de dichos documentos.

§ 1 La transparencia estará garantizada también por:

I - Incentivo a la participación popular y realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos.

II - Liberación al pleno conocimiento y acompañamiento de la sociedad, en tiempo real, de informaciones detalladas sobre la ejecución presupuestaria y financiera, en medios electrónicos de acceso público.

III - Adopción de sistema integrado de administración financiera y control, que atienda el padrón mínimo de calidad establecido por el Poder Ejecutivo de la Unión y lo dispuesto en el art. 48a.

Transparencia, la creación del Instituto de Datos Abiertos INDA (para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información)¹⁶.

1.2.5 Convenios Marco

Recientemente se aprobó un acuerdo de libre comercio con Chile que contempla un pacto de la década de los 90 con el bloque de Mercosur e incorpora asuntos relacionados con telecomunicaciones, comercio electrónico, medio ambiente y Pymes. Pero para el caso de las contrataciones públicas Brasil utiliza como método fundamental el uso de la subasta inversa.

1.2.6 Historia y actualidad a considerar

En Brasil la reforma de SCP se lleva a cabo en dos partes y se inicia con los escándalos de corrupción en el año 1992 donde el entonces presidente Fernando Collor de Melo es denunciado por su hermano que hacía fortuna a través de la corrupción, extorsión y chantaje a grandes empresarios se estima que la defraudación al estado fue de 1000 millones de dólares. Y la segunda reforma es la subasta inversa que fue introducida por el PE a partir de diversos decretos y acciones, recién una vez extendida y con muestras prácticas de su éxito se realiza una ofensiva legislativa para su adopción.

Brasil no forma parte de los países integrantes de la OCDE, pero tiene el apoyo de organismos internacionales (OEA, ONV Medio Ambiente, BID, BM, etc.).

Una de las consideraciones importantes que realiza Brasil es el lanzamiento de Plan Financiero Administrativo que le permite tener una visión ampliada y profunda de la calidad de costeo de la Administración y también de los precios que se manejan en el Estado.

¹⁶ <http://datos.gov.br/pagina/dados-abertos> consultado el 23/04/2018, Infraestructura Nacional de Datos Abiertos

Artículo 1º - Se estableció la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos - INDA, una política para asegurar y facilitar el acceso de los ciudadanos, la sociedad y en particular los distintos niveles del sector público a los datos e información o custodia producidos por el Poder Ejecutivo con los siguientes objetivos:

I - Definir, estructurar y coordinar la política de datos abiertos y establecer su modelo de funcionamiento.

II - Promover el ordenamiento en la generación, almacenamiento, acceso y compartir datos para uso del Poder Ejecutivo federal y de la sociedad.

III - Definir y disciplinar los patrones y los aspectos técnicos referentes a la disponibilidad y diseminación de datos para uso del Poder Ejecutivo federal y de la sociedad.

IV - Promover el intercambio de recursos de tecnología de la información y evitar la duplicidad de acciones y el desperdicio de recursos en la diseminación de datos e informaciones por los órganos y entidades del Poder Ejecutivo federal.

V - Apoyar, capacitar y proporcionar soporte para la publicación de datos abiertos a los órganos y entidades del Poder Ejecutivo federal o que se adhieren a la INDA que no poseen práctica, cultura y atribuciones finalistas de diseminación de datos.

VI - Buscar la mejora continua de la publicación de datos abiertos, basándose en las mejores prácticas concebidas tanto en un escenario nacional, como internacional.

VII - Promover la colaboración entre gobiernos de los diferentes niveles de la federación y entre el Poder Ejecutivo Federal y la sociedad, por medio de la publicación y la reutilización de datos abiertos.

VIII - Promover y apoyar el desarrollo de la cultura de la publicidad de datos e informaciones en la gestión pública.

IX - Fomentar la disponibilidad de tecnologías y apoyar las acciones de los órganos y entidades del Poder Ejecutivo federal o que se adhieren a la INDA en la implementación de la transparencia activa por medios digitales.

X - Promover la participación social en la construcción de un ecosistema de re-uso y de agregación de valor de los datos públicos

Ya la constitución del país contempla que la adquisición de bienes se lleve a cabo con licitación abierta y competitiva, situación que es reforzada con el uso de la subasta inversa.

Los proveedores extranjeros juegan con desventaja, ya que se prefiere las empresas nacionales hasta un 25% sobre lo ofertado por las empresas extranjeras. Brasil tiene un proteccionismo de las empresas nacionales, buscando el crecimiento de las PyMES, lo que permite que se generen puestos de trabajo.

Brasil cuenta con profesionales altamente calificados y competitivamente seleccionados, lo que permite darle una mayor calidad de gestión.

Con respecto al control las Entidades fiscalizadoras superiores pueden en caso de malversación de fondos aplicar las sanciones estipuladas por ley, incluyendo sanciones pecuniarias proporcionales al tamaño del desfallo.

El gobierno fomenta la alianza pública – privado, los pagos cuentan con un plazo de realización de 30 días de no cumplirse cuenta con derecho a indemnización.

Colaboran que se considera un buen síntoma varias organizaciones sin fines de lucro que controlan y vigilan al Estado para que la gestión sea transparente.

También es bien considerado el hecho que los funcionarios públicos deben realizar declaración de su patrimonio una vez al año.

En el gigante sudamericano también sigue presente el flagelo de la corrupción pero por manifestaciones del Presidente Bolsonaro, combatirá la corrupción de su gobierno, es de destacar que la Constitución Federal tiene especial dedicación a la probidad de la conducta de los agentes públicos y también a los actos y negocios públicos, donde los actos de improbidad sean sancionados con suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de los bienes y el resarcimiento al erario, sin perjuicio de la acción penal procedente.

1.3. Paraguay, análisis contextual del sistema de compras públicas

Paraguay, desde 2003 y con la colaboración del BID y BM guían al país para mejorar y lograr avances en el fortalecimiento de los ambientes de control y la transparencia en la gestión del gobierno. En el 2006 el plan de acción de la CPAR (siglas en inglés Eval. Sist. Nacional Adquisiciones), comprobó que se implementó en su totalidad,

logrando avances importantes en el desarrollo del portal electrónico de compras públicas.

Este panorama de colaboración internacional con el país concuerda con los objetivos de posicionarse y encontrar el rumbo de crecimiento de la economía, de direccionar y adecuar las políticas públicas a los países que lograron perfeccionar sus instrumentos tanto políticos, económicos y sociales que se consideran en consecuencia los modelos a seguir.

Paraguay en su cuerpo normativo principal ya hace mención a los derechos de los ciudadanos de informarse y que él Estado arbitre los medios necesarios para su cumplimiento¹⁷.

Haciendo foco especialmente en el ámbito de las contrataciones públicas, la norma específica es la Ley 2051/2013. Ley que fija los procedimientos que deben cumplir los Organismos, Entidades y Municipalidades del sector público, reglamentando el alcance y las disposiciones legales fundamentales para el desarrollo de los principios de economía, eficiencia e igualdad en la libre competencia, transparencia y publicidad, simplificación y modernización administrativa, y desconcentración de funciones¹⁸.

¹⁷ Constitución Nacional:

Artículo 238 - DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República;

3. Participar en la formación de las leyes, de conformidad con esta Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarlas y controlar su cumplimiento;

Artículo 26 - DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA. Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

Artículo 28 - DEL DERECHO A INFORMARSE. Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

Artículo 31 - DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO. Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.

¹⁸ LEY Nº 2.051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" con las modificaciones de la Ley Nº 3.439/07 y los capítulos vigentes Ley Nº 1.533 "De Obras Públicas"

Artículo 1° OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

a) Los organismos de la Administración Central del Estado, integrada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga.

b) Los gobiernos departamentales, las universidades nacionales, los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia, las entidades públicas de seguridad social, las empresas públicas y las empresas mixtas, las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario, las entidades financieras oficiales, la Banca Central del Estado y las entidades de la Administración Pública Descentralizada.

c) Las municipalidades. Las entidades y las municipalidades citadas en los incisos b) y c) se sujetarán a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de que en forma supletoria observen sus leyes orgánicas y demás normas específicas, en todo aquello que no se oponga a este ordenamiento.

Los organismos, las entidades y las municipalidades se abstendrán de celebrar cualquier clase de acto jurídico, independientemente del nombre con el que se lo identifique, que evada el cumplimiento de esta ley

Artículo 4° PRINCIPIOS GENERALES

La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios:

a) Economía y Eficiencia: garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

b) Igualdad y Libre Competencia: permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

c) Transparencia y Publicidad: asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos, estadísticas de precios, listas de proveedores y contratistas y de los reclamos recibidos.

d) Simplificación y Modernización Administrativa: facilitarán que el acceso a los procedimientos y trámites derivados de las contrataciones públicas sea sencillo y transparente, bajo reglas generales objetivas, claras e imparciales con el fin de hacer más eficiente el uso del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

e) Desconcentración de Funciones: promoverán que todas las operaciones de contratación pública que realicen los organismos, entidades y municipalidades se resuelvan en los lugares en los que se originan, fortaleciendo la actividad regional y una adecuada delegación de facultades, basados en el principio de centralización normativa y descentralización operativa

Se menciona que el Gobierno debe contratar con economía y eficiencia por lo que el estado debe contratar en las mejores condiciones con la debida planificación para elegir las mejores opciones.

En igualdad de condiciones por lo que no existen restricciones para la participación de los proveedores que se ajusten a las bases y condiciones del contrato.

Con el objeto de dar seguridad a los partícipes de las contrataciones el gobierno establece que la información sea transparente para todos, incluida la sociedad civil en todo el proceso de contratación. De tal manera que las publicaciones e información sean de fácil y amigable acceso.

La ley basados en el principio de centralización normativa y descentralización operativa promueve que las operaciones de contratación pública que realicen los organismos públicos se resuelvan en los lugares en que se originaron. Para fortalecer la actividad regional.

El Estado Paraguayo a través del Decreto 21909 (reglamenta Ley 2051/2013)¹⁹ establece que las contrataciones públicas se desarrollan en un marco de centralización normativa y descentralización operativa.

¹⁹ Decreto N°21909:

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES. CAPÍTULO I OBJETO. Las contrataciones públicas en Paraguay se desarrollan en un marco de centralización normativa y de descentralización operativa. Los ejecutores de las contrataciones públicas son las Municipalidades, las Gobernaciones, las entidades autónomas, y las entidades dependientes de los tres poderes del Estado, totalizando unas 307 entidades que comprenden más de 1.000 unidades operativas de contratación.

TERMINOLOGÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO Artículo 1º.- Objeto y ámbito de aplicación. El presente Decreto tiene por objeto reglamentar la Ley N° 2051/2003, "De Contrataciones Públicas". El ámbito de aplicación del Reglamento abarca todas las contrataciones públicas reguladas por la Ley N° 2051/2003, que realicen los Organismos, Entidades y Municipalidades.

CAPÍTULO II UNIDAD CENTRAL NORMATIVA Y TÉCNICA.

Artículo 4º.- Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT). De conformidad con el Artículo 5º de la Ley y con la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda, la Unidad Central Normativa y Técnica así creada, tendrá rango de Dirección General y se denominará Dirección General de Contrataciones Públicas.

El Director General de Contrataciones Públicas es el titular de la Unidad Central Normativa y Técnica y tendrá a su cargo la dirección y coordinación de las funciones establecidas en el Artículo 5º de la Ley.

Artículo 6º.- Coordinación de Normas y Control. El Coordinador de Normas y Control tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar las propuestas de normas de carácter general respecto al planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de los contratos regulados, y someterlos a consideración del Director General de Contrataciones Públicas.
2. Elaborar manuales de procedimiento, modelos de Pliegos de Bases y Condiciones (pliegos estándar) y modelos de contrato, que permitan estandarizar los procedimientos de las convocatorias.
3. Implementar los mecanismos necesarios que garanticen la puesta en vigencia de los nuevos procedimientos de contrataciones.
4. Llevar a cabo revisiones periódicas de las mejores prácticas en materia de contrataciones y elevar recomendaciones al Director General de Contrataciones Públicas para su implementación.
5. Revisar periódicamente las prácticas y políticas del sector público en materia de contrataciones para asegurarse que las mismas se estén aplicando uniformemente, según lo requiere la Ley y el presente Decreto reglamentario.
6. Revisar periódicamente las prácticas en materia de contrataciones en organismos, entidades y municipalidades midiendo la eficacia y la transparencia de los mismos.
7. Las demás funciones normativas y de control que le atribuya el Director General de Contrataciones Públicas dentro del ámbito legal de competencias de la Unidad Central Normativa y Técnica.

Artículo 7º.- Coordinación de Capacitación. Serán funciones del Coordinador de Capacitación:

1. Planificar, desarrollar y ejecutar el Sistema de Capacitación de la Unidad Central Normativa y Técnica.
2. Asesorar al Director General de Contrataciones Públicas en materia de capacitación en normas, operación y sistemas de información.
3. Organizar y dictar cursos de capacitación y orientación a las Unidades Operativas de Contratación (UOC).
4. Apoyar a las universidades, cámaras, asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil en los programas de capacitación y especialización académica, en lo relacionado a la materia objeto de la Ley y del presente Reglamento.
5. Las demás funciones que guarden relación a la capacitación y que le atribuya el Director General de Contrataciones Públicas dentro del ámbito legal de competencias de la Unidad Central Normativa y Técnica

Artículo 8º.- Coordinación de Información y Sistemas. Serán funciones del Coordinador de Información y Sistemas:

1. Diseñar, desarrollar y mantener actualizado un Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), con acceso directo a sistemas de información de acceso masivo. Esta función será ejercida en coordinación con la Dirección General de Informática y Comunicaciones del Ministerio de Hacienda.
2. Desarrollar y mantener un registro de proveedores y contratistas inhabilitados de carácter público, que contenga los motivos de dicha inhabilitación.
3. Las demás funciones de información y sistemas que le atribuya el Director General de Contrataciones Públicas dentro del ámbito legal de competencias de la Unidad Central Normativa y Técnica.

LEY N° 5.282 DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

TÍTULO III INFORMACIÓN MÍNIMA Artículo 8º Regla general. Las fuentes públicas deben mantener actualizadas y a disposición del público en forma constante, como mínimo, la siguiente información:

- a) Su estructura orgánica.
- b) Las facultades, deberes, funciones y/o atribuciones de sus órganos y dependencias internas.
- c) Todo el marco normativo que rija su funcionamiento y las normas constitucionales, legales de alcance nacional o local y reglamentario cuya aplicación esté a su cargo.
- d) Una descripción general de cómo funciona y cuál es el proceso de toma de decisiones.

1.3.1 Acceso a la Información Pública

Desde el 2012 Paraguay fue elaborando Planes de acción con compromisos a cumplir que le dieran a la ciudadanía y los proveedores la confianza suficiente para interactuar con el Estado. Incluyendo compromisos que tengan relevancia con los valores de la AGA (Alianza para un Gobierno Abierto), entre ellos intercambio de información intragubernamental, compras por catálogo electrónico, inversión en Tecnología, analizando índices anteriores se puede comprobar del avance en este campo.

De todos modos, los avances del gobierno en la política de acceso a la información pública, (con medidas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, datos abiertos aprovechando la tecnología y la innovación) se da gracias al trabajo colaborativo entre instituciones públicas y sociedad civil, situación que se contrapone con la realidad de la sociedad de Paraguay puesto que tiene un índice de nivel de vida muy bajo.

El gobierno refuerza su apuesta con la implementación de la Ley N° 5282/2014 de “Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”, define estándares y mecanismos de acceso a la información pública, la regulación de plazos de respuesta y establecimiento de sanciones al incumplimiento de los pedidos. El Ministerio de Justicia es la Institución responsable de la instancia de coordinación e implementación de las Oficinas de Acceso a la Información, en los Organismos y Entidades del Estado (OEE). Para ello cuenta con una Dirección de Acceso a la Información Pública.

Paraguay avanzó en la participación de la Alianza para un Gobierno Abierto desde el 2012 conformada por países comprometidos con los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación.

La Alianza de Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral internacional destinada a la obtención de compromisos concretos de los gobiernos para promover

e) El listado actualizado de todas las personas que cumplan una función pública o sean funcionarios públicos, con indicación de sus números de cédula de identidad civil, las funciones que realizan, los salarios u honorarios que perciben en forma mensual, incluyendo todos los adicionales, prestaciones complementarias y/o viáticos.

f) Descripción de la política institucional y de los planes de acción.

g) Descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando trimestralmente informes de avance de resultados.

h) Informes de auditoría.

i) Informes de los viajes oficiales realizados dentro del territorio de la República o al extranjero.

j) Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y en caso de corresponder, estudios de impacto ambiental y/o planes de gestión ambiental.

k) Cartas oficiales.

l) Informes finales de consultorías.

m) Cuadros de resultados.

n) Lista de poderes vigentes otorgados a abogados.

o) Sistema de mantenimiento, clasificación e índice de los documentos existentes.

p) Descripción de los procedimientos previstos para que las personas interesadas puedan acceder a los documentos que obren en poder del organismo competente, incluyendo el lugar en donde están archivados y el nombre del funcionario responsable.

q) Mecanismos de participación ciudadana.

la transparencia, aumentar la participación ciudadana, combatir la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías para hacer al gobierno transparente, eficaz y responsable. Paraguay es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Los valores de Gobierno Abierto convergen con los objetivos de desarrollo del Gobierno del Paraguay porque:

- 1- Incrementan el nivel de confianza de actores e inversores locales e internacionales.
- 2- Mejoran la organización del Estado en tanto que alientan y promueven la comunicación y participación con la ciudadanía para que la información fluya más eficientemente.
- 3- Generan una cultura abierta a la participación entre los diferentes niveles del gobierno y la sociedad.

Paraguay se constituyó como miembro de la AGA, comprendiendo con ello, que refuerza el compromiso derivado de los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno.

1.3.2 Ámbito de acción

En el gobierno de Paraguay el ámbito de acción se encuentra reglamentado por Decreto N°21909, mismo que dispone que las contrataciones públicas se desarrollan en un marco de centralización normativa y de descentralización operativa con el objeto de fortalecer la actividad regional y una adecuada delegación de facultades. Los ejecutores de las contrataciones públicas son las Municipalidades, las Gobernaciones, las entidades autónomas, y las entidades dependientes de los tres poderes del Estado.

Se dispone que el Director General de Contrataciones Públicas sea el encargado de elaborar los procedimientos y modelos de bases y condiciones de los pliegos y contratos buscando la uniformidad y conformidad de todos los mecanismos de contrataciones.

Como aspecto importante es de consideración la amplia potestad reglamentaria de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas que permite la introducción de objetivos de política pública en los concursos públicos, tales como el fomento al primer

empleo, incentivos laborales y otros como la protección medioambiental; sin necesidad de recurrir a modificaciones legislativas, lo que permite una constante adecuación a los estándares internacionales con mayor facilidad

Del mismo modo entre las funciones del Director General es la de revisar periódicamente que todas las entidades y organismos del gobierno sean conscientes en la necesidad de la aplicación de los procedimientos aprobados²⁰.

1.3.3 Misión, Visión y Objetivos Estratégicos

La Misión que busca el gobierno de Paraguay en la gestión de las compras públicas es la de alcanzar la regulación, transparencia y optimización del Sistema de Contrataciones Públicas y apoyar a todos los actores intervinientes, orientando la gestión a la excelencia.

En cuanto a la visión el gobierno busca ser reconocido como la institución referente en innovaciones estratégicas que generan efectos multiplicadores positivos en todos los actores que intervienen en el Sistema de Contrataciones Públicas.

Y los objetivos estratégicos del gobierno es la de orientar toda su política de compras públicas hacia los estándares internacionales considerados como de buenas prácticas en los procesos de transparencia, competencia, eficacia, eficiencia e incidencia en el desarrollo social y económico entre otros.

²⁰ <https://www.mopc.gov.py/userfiles/files/decreto%2021909%281%29.pdf> consultado 25/04/2018

LA LEY N° 2051/2003, reglamentada por el Decreto N° 21909 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" establece el sistema de contrataciones para todos los Organismos, Entidades y Municipalidades del sector público.

Que el Artículo 238°, inciso 3), de la Constitución Nacional acuerda potestad al Poder Ejecutivo en la formación, reglamentación y control del cumplimiento de las normas jurídicas.

Que el Artículo 92° de la citada Ley dispone que "el Presidente de la República, dictará el reglamento de esta Ley, dentro del plazo de ciento veinte días calendario, contados desde su publicación". Que el reglamento constituye un instrumento normativo necesario para aclarar el alcance de las disposiciones legales, y desarrollar los principios de economía y eficiencia, igualdad y libre competencia, transparencia y publicidad, simplificación y modernización administrativa, y desconcentración de funciones, consagrados en la Ley N° 2051/2003.

El ámbito de acción se encuentra reglamentado por Decreto N°21909:

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES. CAPÍTULO I OBJETO. Las contrataciones públicas en Paraguay se desarrollan en un marco de centralización normativa y de descentralización operativa. Los ejecutores de las contrataciones públicas son las Municipalidades, las Gobernaciones, las entidades autónomas, y las entidades dependientes de los tres poderes del Estado, totalizando unas 307 entidades que comprenden más de 1.000 unidades operativas de contratación.

TERMINOLOGÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO Artículo 1°. - Objeto y ámbito de aplicación. El presente Decreto tiene por objeto reglamentar la Ley N° 2051/2003, "De Contrataciones Públicas". planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de los contratos regulados, y someterlos a consideración del Director General de Contrataciones Públicas.

2. Elaborar manuales de procedimiento, modelos de Pliegos de Bases y Condiciones (pliegos estándar) y modelos de contrato, que permitan estandarizar los procedimientos de las convocatorias.

3. Implementar los mecanismos necesarios que garanticen la puesta en vigencia de los nuevos procedimientos de contrataciones.

4. Llevar a cabo revisiones periódicas de las mejores prácticas en materia de contrataciones y elevar recomendaciones al Director General de Contrataciones Públicas para su implementación.

5. Revisar periódicamente las prácticas y políticas del sector público en materia de contrataciones para asegurarse que las mismas se estén aplicando uniformemente, según lo requiere la Ley y el presente Decreto reglamentario.

6. Revisar periódicamente las prácticas en materia de contrataciones en organismos, entidades y municipalidades midiendo la eficacia y la transparencia de los mismos.

7. Las demás funciones normativas y de control que le atribuya el Director General de Contrataciones Públicas dentro del ámbito legal de competencias de la Unidad Central Normativa y Técnica.

Artículo 7°. - Coordinación de Capacitación. Serán funciones del Coordinador de Capacitación:

1. Planificar, desarrollar y ejecutar el Sistema de Capacitación de la Unidad Central Normativa y Técnica.

2. Asesorar al Director General de Contrataciones Públicas en materia de capacitación en normas, operación y sistemas de información.

3. Organizar y dictar cursos de capacitación y orientación a las Unidades Operativas de Contratación (UOC).

4. Apoyar a las universidades, cámaras, asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil en los programas de capacitación y especialización académica, en lo relacionado a la materia objeto de la Ley y del presente Reglamento.

5. Las demás funciones que guarden relación a la capacitación y que le atribuya el Director General de Contrataciones Públicas dentro del ámbito legal de competencias de la Unidad Central Normativa y Técnica

Artículo 8°. - Coordinación de Información y Sistemas. Serán funciones del Coordinador de Información y Sistemas:

1. Diseñar, desarrollar y mantener actualizado un Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), con acceso directo a sistemas de información de acceso masivo. Esta función será ejercida en coordinación con la Dirección General de Informática y Comunicaciones del Ministerio de Hacienda.

2. Desarrollar y mantener un registro de proveedores y contratistas inhabilitados de carácter público, que contenga los motivos de dicha inhabilitación.

3. Las demás funciones de información y sistemas que le atribuya el Director General de Contrataciones Públicas dentro del ámbito legal de competencias de la Unidad Central Normativa y Técnica.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas tiene varias funciones, la que se puede destacar como novedad es la de Implementar el uso de la Firma Electrónica o Digital conforme a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Ley N° 2.051/03 “de Contrataciones Públicas”²¹.

1.3.4 Plataforma electrónica de compras públicas

La incorporación de Paraguay como miembro de AGA (Alianza de Gobierno Abierto), consciente el gobierno de propiciar un cambio cultural en los procesos, en las organizaciones y en la forma de comunicarse e interactuar con los ciudadanos, es que toma como estandarte los valores de Gobierno Abierto que convergen con los objetivos de desarrollo del país, que son incrementar el nivel de confianza de los

²¹ www.contrataciones.gov.py

Funciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

- a) Diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades.
 - b) Realizar investigaciones, de oficio o por denuncias, respecto a procedimientos de las contrataciones públicas. Conocer y resolver las Protestas, en los términos del Título Octavo de la Ley N° 2.051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”.
 - c) Verificar la ejecución de los contratos y sus adendas o modificaciones, suscritos por las entidades, organismos y municipalidades sujetos al Sistema de Contrataciones del Sector Público.
 - d) Elaborar y administrar su presupuesto conforme a las asignaciones fijadas en la presente ley y sus reglamentos.
 - e) Establecer su organigrama, crear y estructurar las dependencias que resulten necesarias dentro de la misma, reglamentar sus funciones y atribuciones y modificarlas.
 - f) Dictar resoluciones, de conformidad con esta ley, la Ley N° 2.051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS” y sus decretos reglamentarios y las normas de carácter general. Todo esto con respecto al planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución contractual, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas regulados en dichos ordenamientos.
 - g) Elaborar y difundir manuales de procedimientos y pliegos estándares de uso obligatorio para las entidades, organismos y municipalidades.
 - h) Crear y mantener el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), el que estará conectado al Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), para lo cual, el Ministerio de Hacienda proveerá los accesos necesarios.
 - i) Reglamentar las funciones y atribuciones de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) y establecer los requisitos mínimos que deberán poseer los titulares de las mismas para su designación.
 - j) Asesorar, capacitar y dar orientación a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) a que se refiere el Artículo 6° de la Ley N° 2.051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”, así como recibir, verificar y procesar la información que dichos entes le remitan.
 - k) Realizar revisiones técnico-normativas en las materias a que se refieren esta Ley, (Ley N° 2051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS” y sus reglamentos).
 - l) Requerir, en casos en que lo considere necesario y pertinente, a la Auditoría General que corresponda, la realización de las investigaciones para verificar el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin detrimento de sus obligaciones establecidas en la legislación pertinente.
 - m) Sancionar a los oferentes, proveedores y contratistas por incumplimiento de las disposiciones de esta ley, en los términos prescriptos en el Título Séptimo de la Ley N° 2.051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”.
 - n) Crear y mantener un registro de oferentes, proveedores y contratistas inhabilitados, a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).
 - o) Crear, administrar y reglamentar un Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE). www.contrataciones.gov.py
 - p) Realizar los procedimientos de avenimiento a los que se refiere el Título Octavo, Capítulo Segundo de la Ley N° 2051/03 ‘DE CONTRATACIONES PÚBLICAS’, cuando las partes así lo requieran.
 - q) Fomentar y apoyar el desarrollo de programas de capacitación y especialización académica sobre la contratación pública, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, a ser desarrollados por universidades y otras instituciones de la sociedad civil.
 - r) Suspender, a pedido de parte o de oficio y de manera temporal, los procesos de contratación y de ejecución contractual sometidos a su análisis, cuando existan indicios de contravención a la Ley N° 2051/03 ‘DE CONTRATACIONES PÚBLICAS’ y sus decretos reglamentarios, requiriendo al solicitante la caución respectiva, cuando así lo considere pertinente.
 - s) Intervenir de oficio o a petición fundada de parte en los procedimientos de contratación pública y/o en la ejecución de los contratos y como consecuencia, cuando corresponda, ordenar las modificaciones o anular los términos y/o requisitos de los llamados, así como anular los procedimientos y/o los contratos que no se ajusten a las disposiciones de la Ley N° 2.051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS” y su reglamentación.
 - t) Regular y verificar los procedimientos de contrataciones públicas en cualquier etapa de su ejecución.
 - u) Implementar el uso de la Firma Electrónica o Digital conforme a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Ley N° 2.051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”.
 - v) Establecer los parámetros de elaboración y dictar las normas para la aplicación de las fórmulas de reajuste de precios de los contratos a ser suscritos por las entidades, organismos y municipalidades que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley N° 2.051/03 ‘DE CONTRATACIONES PÚBLICAS’.
 - w) Diseñar, administrar y mantener el Catálogo de Bienes y Servicios, de utilización obligatoria para las entidades, organismos y municipalidades, desde la elaboración del presupuesto.
 - x) Establecer las políticas generales de gobierno electrónico en el ámbito de las contrataciones públicas y dictar los lineamientos técnicos y administrativos para el uso de los medios remotos de comunicación electrónica.
 - y) Elaborar para cada ejercicio fiscal, propuestas de normas inherentes a contrataciones públicas para ser insertadas en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación y en el Proyecto de su respectivo decreto reglamentario.
 - z) Todas las demás funciones y atribuciones conferidas por la Ley N° 2.051/03 ‘DE CONTRATACIONES PÚBLICAS’ www.contrataciones.gov.py
- La Dirección Jurídica tendrá a su cargo:
- a) Sustanciar los procesos de instrucción de sumarios, protestas, avenimientos, investigaciones o denuncias.
 - b) Recibir, verificar y dictaminar respecto a la legitimidad y validez de las diferentes documentaciones y resoluciones sometidas a consideración del Director Nacional, a petición del mismo.
 - c) Emitir informes y recomendaciones, asesorando al funcionario de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales que conforman el Sistema de Contrataciones Públicas.
 - d) Brindar el apoyo jurídico a los trabajos realizados por las demás áreas, oficinas o dependencias de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).
 - e) Recibir, analizar y expedirse sobre proyectos de ley, decretos, resoluciones, circulares y otros, sometidos a su consideración, conforme a las disposiciones vigentes.
 - f) Analizar, evaluar y responder las consultas legales que se formulen a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), en especial las que provengan de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) respectivas.
 - g) Administrar y mantener el Sistema de Protección al denunciante.
 - h) Ejercer la representación legal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) por delegación del Director General, en los procesos judiciales y administrativos en los que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) sea parte o en las que se requiera su intervención.

actores e inversores, mejorar la organización del estado y por último generar una cultura abierta de participación.

De esta forma Paraguay empieza a desarrollar los planes de acción del gobierno en el año 2012 se fijaron 15 compromisos de los cuales 3 de ellos cumplieron con los criterios mencionados:

a) Sistema de intercambio de información entre instituciones del gobierno (SII), mediante una aplicación informática.

b) Sistema de compras por catálogo electrónico, fortaleciendo el sistema nacional de contrataciones públicas.

c) Sistema Integrado de control de la carrera administrativa (SICCA) para la gestión de personas y el desarrollo de un Portal Único de Empleo Público “Paraguay Concurso”.

El Ministerio de Justicia es la Institución responsable de la instancia de coordinación e implementación de las Oficinas de Acceso a la Información, en los Organismos y Entidades del Estado (OEE). Para ello cuenta con una Dirección de Acceso a la Información Pública y también es responsable de la administración del Portal <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/> y para su construcción e implementación, promoviendo la implementación continua de una política de datos abiertos.

A la fecha el gobierno abrió varios portales para la comunicación e implementación de datos abiertos, entre los que se destacan de acuerdo al tema de esta tesis son:

Catálogo de Datos Abiertos Gubernamentales - www.datos.gov.py

Educación – www.datos.mec.gov.py

Contrataciones - www.contrataciones.gov.py/datos

Presupuesto General de la Nación - datos.hacienda.gov.py

Secretaría de la Función Pública - datos.sfp.gov.py

Secretaría Nacional Anticorrupción - datos.senac.gov.py

El gobierno paraguayo está realizando un gran esfuerzo para alcanzar los objetivos con una gran inversión en TI pero como se dijo antes con una población con un nivel de vida muy bajo y escaso conocimiento y acceso a la información, se crea un organismo para luchar contra la corrupción (SENAC) que también en esta materia

Paraguay se encuentra con una medición muy alta de percepción de la corrupción, situación que lleva al descreimiento y falta de interés general.

La Secretaría Nacional de Anti Corrupción (SENAC) es la responsable de diseñar una política pública en materia anticorrupción, integridad y transparencia, además de un plan de promoción y capacitación en la temática de transparencia activa. La institución también desarrolló el Manual de Rendición de Cuentas que es una guía para funcionarios e instituciones públicas para encarar el diálogo entre gobierno y ciudadanía explicando cómo fueron usados los fondos públicos, qué resultados se lograron con la gestión de sus programas, además de justificar las decisiones tomadas en el ámbito de sus funciones²².

El sector industrial paraguayo se encuentra medianamente desarrollado, y se basa principalmente en el procesamiento de materias primas agrícolas y ganaderas. Durante el 2019 a través de las mejoras e inversiones realizadas el país tuvo uno de los mayores crecimientos económicos en la región, cuenta con la 3º mayor flota de barcasas del mundo y es el mayor productor y exportador de energía eléctrica limpia y renovable.

El portal del catálogo de datos abiertos (www.datos.gov.py) posibilita a cualquier ciudadano, instituciones, empresas y funcionarios, tener acceso simple, libre y dinámico, a conjuntos de datos abiertos gubernamentales.

Se realizan campañas, talleres y materiales permitieron explicar en lenguaje accesible y ciudadano la propuesta del Poder Ejecutivo del Presupuesto General de la Nación y crearon espacios para que la ciudadanía acceda a la información presupuestaria.

Se incorpora en el portal de contrataciones públicas un Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos (www.contrataciones.gov.py) que posibilita la presentación de protestas por medios electrónicos, permitiendo a la ciudadanía conocer el proceso de sustanciación de la protesta, las partes involucradas y los resultados.

1.3.5 Convenio Marcos

Paraguay también impulsa el uso de los denominados Convenio Marco modalidad especial creada por los Decretos N° 11.193/07 y 1315/14 y se trata de un tipo de procedimiento ejecutado por la (DNCP) para ser aprovechado por los organismos,

²² <http://www.gobiernoabierto.gov.py/articulo/el-trabajo-coordinado-de-las-instituciones-permite-un-gobierno-abierto>

entidades y municipalidades sujetos del Sistema de Contratación establecido en la Ley N° 2.051/03.

La DNCP realiza todo el proceso de contratación, publica los bienes y sus precios en el catálogo habilitado en el SICP a los efectos que las entidades públicas puedan adquirir los bienes que ahí se encuentren disponibles. Proceso licitatorio que permite que se obtengan de las firmas comerciales que participan, precios de productos que deben respetar para la venta de bienes específicos a los Organismos y Entidades del Estado y que son publicados en un Catálogo Electrónico y que las entidades deben utilizar de tal manera a ahorrarse la realización de un proceso de adquisición y aprovechar los menores costos que genera la compra a gran escala. La adquisición de los bienes que figuran en el Catálogo a través de este sistema es obligatoria para las entidades dependientes del Poder Ejecutivo y optativa para las municipalidades y demás organismos autónomos. El Convenio Marco recibe en el portal el nombre de e-jogua.

E-JOGUA permite a las instituciones públicas realizar sus adquisiciones desde cualquier punto del país de forma rápida, segura y práctica, por medio de la selección on-line del bien deseado dentro de una “tienda virtual”. La principal ventaja de esta modalidad complementaria es que las Instituciones podrán realizar sus adquisiciones en tan solo 3 (tres) días, y que a través de la expedición de sólo una orden de compra tendrán por concluida la operación.

1.3.6 Historia y actualidad a considerar

Si bien el gobierno realizó una gran inversión en TICs, tiene una población con alto índice de pobreza y de educación que son algunos de los flagelos que debe buscar la forma de mitigar para conseguir mejores resultados.

Hay restricción en la participación de las empresas internacionales con una preferencia por las nacionales de hasta un 10% por sobre las ofertas extranjeras.

Si bien se fijan plazos para el pago a proveedores estos no se cumplen lo que origina la falta de confianza.

Por su parte Paraguay los actos de corrupción también van en aumento en el año 2019 se encuentra entre los países más corruptos del mundo, si bien Paraguay para sus políticas públicas recibe la colaboración de organismos internacionales dando un paso muy importante, pero la corrupción sistemática que tiene el gobierno debería ser

prevenida por las autoridades de control para mitigar la impunidad reclamada por los ciudadanos.

Actualmente varias protestas se van originando por el gran endeudamiento del país para cubrir en principio el desempleo y la situación sanitaria (1600 millones de Euros), y las organizaciones sociales manifiestan que la corrupción y el mal manejo de los fondos por parte del gobierno del Presidente Mario Abdo Benítez que al no cumplirse la asistencia por la cual se gestionó el préstamo solo da lugar al aumento de la corrupción y a la malversación de los fondos.

CAPÍTULO 2 Análisis Comparativo de Chile, Brasil y Paraguay

2.1 Análisis de variables ponderadas para la comparación

Se ha mencionado en forma exhaustiva en el capítulo precedente sobre los diferentes mecanismos toman y van adquiriendo los países tomados como modelo: Chile, Brasil y Paraguay para el logro de la transparencia gubernamental a la hora de las compras y contrataciones que realizan los estados.

Una forma de sistematizar toda la información considerada en este trabajo es a través de un análisis comparativo del abordaje llevado a cabo por los países bajo análisis para mostrar transparencia en la gestión de las compras públicas y la forma en que el gobierno da a conocer sus actos para beneficio de los ciudadanos.

Se toman las siguientes variables consideradas en cada caso a los fines de detectar similitudes y diferencias en la forma que cada país - debido a su idiosincrasia, tamaño y complejidad - adapta sus políticas públicas para lograr transparencia.

Misión: consiste en comparar cómo los gobiernos diseñan y aplican las políticas estratégicas e innovadoras que le permitan fortalecer su gobernanza pública, cómo resuelven sus obstáculos económicos y sociales y de forma piensan cumplir los compromisos asumidos con los ciudadanos.

Visión: se coteja la visión que propone cada país en cuanto a las contrataciones públicas, se analiza cómo quieren ser reconocidos por los distintos actores, ciudadanos, proveedores, etc. En definitiva, la meta que pretenden alcanzar, la que dé sentido a todos los esfuerzos realizados.

Normativa aplicable: este punto es de importancia fundamental, porque da el sustento a las políticas públicas con la normativa jurídica, otorgando o garantizando el sentido a todos los que participan conociendo sus derechos y obligaciones, como también las penalidades y alcances que llega a tener la norma jurídica en casos de incumplimiento y/o defraudación al Estado con los responsables del manejo de los fondos del erario público.

Ámbito de Acción: este eje de comparación hace referencia al alcance que tiene la normativa en la gestión de las compras públicas y quienes se encuentran obligados y son partícipes activos en el uso y aplicación de la forma de contratar definida para que el Estado cumpla con sus objetivos, como así también la forma en que se involucran y pueden participar los actores externos al gobierno.

Los países van adaptando y evolucionando con la visión de las distintas formas de contratar de acuerdo a las consideradas mejores prácticas ya desarrolladas y probadas por otros países en avanzada con respecto a la materia y permitiendo que organismos internacionales colaboren en su observación y sugerencias de implementación, porque el objetivo es concientizar a todos los actores que aporten la mejor forma de contratar con el Estado y que se llegue a que los ciudadanos tengan el conocimiento de cómo contrata el gobierno y la forma en que pueda participar y sentirse parte en las decisiones.

Objetivos estratégicos: definidos como los grandes ejes estratégicos donde los países focalizan sus esfuerzos para alcanzar el éxito de la visión que se propusieron.

Se tiene en cuenta lo que recalca la OECD, una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos.

Unos sistemas de contratación pública bien diseñados contribuyen igualmente al logro de apremiantes objetivos de política, innovación, creación de empleo y desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

Por otra parte, la OECD hace también referencia a que uno de los principios fundamentales de la contratación pública radica en el valor por dinero. Este concepto apunta a la efectividad, economía y eficiencia para satisfacer las necesidades del Estado y sus ciudadanos.²³

Recursos Humanos: se busca ponderar la importancia que los países le asignan a los recursos humanos, en cuanto a su capacitación permanente a la forma y requisitos de su incorporación, considerando desde el llano la integridad que deben sustentar y los conocimientos necesarios (tanto teóricos como la aptitud para la puesta en práctica) para lograr una eficiente y eficaz manera de intervenir en la gestión de las compras públicas.

Corrupción: en este punto se compara cómo cada país considera y da tratamiento a los actos de corrupción de los funcionarios públicos, como así también los ilícitos a que dieran lugar los proveedores nacionales y/o extranjeros. Graduación de las penas, alejamiento de la función pública, acción penal y resarcimiento al Estado.

²³ <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Estrategico-2018-2024.pdf> consultado 7/7/2019

Portal electrónico: es uno de los medios utilizados por los Estados para mostrar transparencia que corresponde a un proceso electrónico nacional. Lo que se busca es la relación que existe en cuanto a la integridad de la información, accesibilidad, oportunidad de los datos, comunicación (tanto de los ciudadanos como de los proveedores), para una competencia justa y equitativa. Adaptación a los distintos tipos de lenguaje según las necesidades e idiosincrasia de las personas que acceden al portal. Capacitación en el manejo propio y uso de los datos. Que sea de fácil acceso y que a la vez permita trabajar con los datos aportados, como los países que se consideran tienen también pueblos originarios que enfocan su interés en la propia problemática cultural, que la información también sea accesible a los mismos con la adaptación al lenguaje correspondiente.

Tecnología de Información: este ítem también es de sumamente importante desde el punto de vista de la gran inversión que conlleva poder llegar a todas las localidades y/o municipios de cada país para el correcto uso de todas las herramientas, el presupuesto designado para su innovación y alcance, siendo central para ayudar al perfeccionamiento de las políticas públicas.

La innovación tecnológica debe permitir que los ciudadanos interactúen y conozcan más sobre qué hace el estado para poder, fundamentalmente, participar en las decisiones y acciones del Gobierno. Que la TI permita la comunicación intragobierno que de una mejor visión y así mejorar y adaptar las políticas públicas definidas.

Proveedores: esta comparación se encamina a la determinación de cómo es el tratamiento dado a los proveedores en las contrataciones públicas a fin de determinar si hay una protección a las firmas nacionales con respecto a las extranjeras y con el objeto de determinar si existe una competencia racional y equitativa.

Si se aporta a los proveedores con una capacitación y perfeccionamiento en la comunicación permanente que debe existir entre los proveedores con el Estado.

Tipos de Contratación o Procesos de Selección: en este eje se definen cada uno de los tipos de contratación que utiliza cada uno de los gobiernos y la preferencia en su caso.

Política Fiscal: política fiscal aplicada en busca de asignar responsabilidades de los encargados de la gestión de las compras y contrataciones del estado.

2.1.1 Variables Visión y Misión

Cuadro N° 1: Visión y Misión del Sistema de Contrataciones Públicas por país.

Países	Visión	Misión
Chile	Transformar la contratación pública para potenciar un Estado moderno, eficiente y efectivo para los ciudadanos	Se define como institución pública que facilita la contratación de bienes y servicios de los organismos del Estado, promoviendo un mercado transparente, probo, accesible e inclusivo.
Brasil	Ser punto referencial de comunicación gubernamental entre el Estado y la opinión pública, para posicionarse como prestador de un servicio eficiente y transparente	Garantizar acceso a la información pública. Incentivar la oferta de datos abiertos
Paraguay	Ser institución referente en innovaciones estratégicas que intervienen en sistema de Contrataciones Públicas de mayor alcance y eficiencia para los ciudadanos	Regular, transparentar, optimizar y orientar el sistema de Contrataciones Públicas

Fuente: elaboración propia a partir de información de las páginas web

Con respecto a estos dos parámetros Visión y Misión se observa que los países buscan transparentar la gestión del gobierno relacionado con los gastos públicos, es claro que estos países necesitan ser más eficientes, para lo que se requiere de cambios estructurales y mayor desarrollo del gobierno electrónico.

2.1.2 Variables Normativa aplicable y Ámbito de acción

Cuadro N° 2: Procedimientos de Selección y Ámbito de acción por país.

Países	Procedimientos de Selección	Ámbito de Acción
Chile	Principal Licitación Pública Licitación Privada s/ reglamento y para valores menores a 1000 UTM (unidades tributarias mensuales) Contratación Directa para valores menores a 100UTM	Por Ley se establece que los organismos públicos deben realizar sus adquisiciones a través del sistema e información (www.mercadopublico.cl) se incluyen, ministerios, subsecretarías, municipalidades, universidades hospitales y bajo el principio de transparencia se van incorporando el poder judicial y el congreso, ministerio público y el banco central, etc.
Brasil	Principal Subasta Inversa Licitación Pública Concurso de Precios	Todas las compras públicas, sean del ámbito federal o estatal, así como para las entidades públicas no gubernamentales, municipios, deben realizarse a través de licitación pública
Paraguay	Licitación Pública Concurso de Ofertas Contratación por Excepción Contratación Directa Subasta a la baja electrónica	Las Contrataciones Públicas se desarrollan en un marco de centralización normativa y de descentralización operativa a cargo de cada Municipalidad, Gobernaciones y entidades autónomas y las dependientes de los tres poderes

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web.

En cuanto a los Procedimientos de Selección los países contemplan procedimientos similares de selección, la diferencia radica en el peso o valoración que le da cada uno considerando cuál refleja mejor la intención del gobierno de transparentar las compras públicas.

El ámbito de acción se notan algunas diferencias unas orientadas por el desarrollo alcanzado en la gestión de las compras públicas, otra por la inversión realizada en TI que le permite un mayor acceso a la información, otra por la capacitación que se va desarrollando tanto dentro como fuera del gobierno. Se observa que Chile se encuentran obligados al uso del sistema de compras del estado a los organismos propios y se van incorporando municipalidades y empresas, para Brasil todo es por Licitación Pública y se incluyen entidades gubernamentales del ámbito estatal o federal. Para el caso de Paraguay las compras públicas se desarrollan en un marco de centralización normativa y descentralización operativa o sea cada organismo es responsable del cumplimiento de los procedimientos y normativa vigente.

2.1.3 Variables Objetivos Estratégicos y Recursos humanos

Cuadro N° 3: Objetivos Estratégicos y Tratamiento de Recursos Humanos por país.

Países	Objetivos Estratégicos	Recursos humanos
Chile	Niveles de probidad y transparencia en el Mercado de compras Públicas. Promover Mercado Inclusivo y competitivo. Entrega de un mejor servicio a través de plataformas eficientes y personal calificado. Impulsa el uso de convenios marco, considera mejor opción. Uso de catálogos electrónicos de productos y servicios	Funcionarios Públicos con título de Lic. En Adm. de Empresas o Adm. de Empresas, realizan contrataciones con considerable habilidad técnica adquirida por la experiencia. Las asociaciones profesionales dedicadas a la contrat. Pbca brillan por su ausencia. Ni se enseñan en las universidades c/Materia básica, seminarios y cursos son escasos.
Brasil	Un proceso electrónico nacional para mejorar el rendimiento de los procesos de la administración pública. Centro de compras, que coordina las estrategias de adquisición y contrataciones. Portal de compras municipales, la ventaja es que se pueden hacer reportes por una aplicación móvil. Portal de transparencia para conocer los gastos de organismos, movimiento de recursos, operaciones de crédito, licitaciones, contratos y convenios, además instrumento de rendición de cuentas.	Secretaria de Logística y TI son responsables de la capacitación y una estratégica de fomento de la capacitación para las agencias federales. El personal de las agencias también puede buscar información La dirección Nacional de Compras Públicas se compromete con el desarrollo de las competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad de los funcionarios s/art 17 Capítulo 2° Código de Ética. auto guiada.
Paraguay	Desde el 2012, compromiso de alianza a un gobierno Abierto, para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías.	La dirección Nacional de Compras Públicas se compromete con el desarrollo de las competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad de los funcionarios s/art 17 Capítulo 2° Código de Ética.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web.

Los países contemplan como prioritario en la consideración de los objetivos estratégicos, la comunicación y el acceso a la información de todos los partícipes de las compras públicas y al mismo tiempo el uso de la TI como uno de los medios para mostrar transparencia y un feedback con los ciudadanos.

Los recursos humanos en Chile se fueron formando en base a la experiencia en la gestión, no hay una capacitación específica en la materia. Tanto Brasil como Paraguay si contemplan capacitación y desarrollo de competencias del personal con restricciones para su incorporación.

2.1.4 Variables Tecnología de Información y Portal Electrónico

Cuadro N° 4: Uso de Tecnología de Información y Portal Electrónico

Países	Tecnología de Información	Portal Electrónico
Chile	Si bien se ha invertido mucho en TI, la OCDE 2016 ha recomendado el desarrollo de un enfoque estratégico en materia de compras públicas de tecnologías digitales. El gobierno se ha comprometido, en el marco de la Agenda Digital 2020, a actualizar el marco jurídico nacional para favorecer el desarrollo digital.	Nace en el 2003 y se fue perfeccionando en 2007 recibe premio a la excelencia en el Servicio Público otorgado por la ONU, con la consolidación de los convenios marcos. 2012 nace analizachile es una plataforma inteligente de negocios, reconocida por BID. Microcompras canal express del Estado. Capacitación, Registro proveedores, Compras eficientes, laboratorio de Compras, Denuncias, Serv. al usuario, Compras colaborativas, compras Desagregadas, Datos de licitación, Pago oportuno a proveedores
Brasil	Se ha invertido en Tics, buscando una mejor comunicación con los ciudadanos para lo cual se requiere una mejor navegación y control de las TI. Un gobierno electrónico no basta con la creación de portales, la finalidad de una política de gobierno electrónico más allá de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, debe también tener como enfoque la verdadera ciudadanía digital, y mirar el gobierno electrónico como una iniciativa posible de reducción de la burocratización entre gobierno y el ciudadano. En Brasil se tiene un sistema integrado de inf. financiera donde todos los estados y municipios con el uso Tics pone a disposición los compromisos y pagos presupuestarios.	Existe un portal en línea para los Estados de Brasil, con acceso a los sistemas Siag, tarjetas de pago, registros proveedores, catálogos, formación. Gestor Público; gestiona la equidad de las políticas y las directrices para modernizar el Estado. Sostenibilidad. Proveedores; registro, Micro y Peq. Empresas, Agricultura Fliar. Transparencia; datos abiertos, panel de compras, panel de precios.
Paraguay	En el Paraguay se ha iniciado el proceso de incorporación de las TIC's a las actividades del gobierno. Varias oficinas del gobierno (Dirección Nacional de Aduanas, Subsecretaría de Estado de Tributación, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, etc.) están prestando servicios a las empresas y a la ciudadanía a través de una conexión virtual (servicio on-line). No obstante, las inversiones realizadas en ese rubro son exiguas con respecto a las necesidades de inversión que precisa un país que se está iniciando en la implementación del e-government ó gobierno electrónico. Especial énfasis requiere el tema de la interoperabilidad. Existe interoperabilidad cuando los distintos niveles de gobierno	La DNCP, es la encargada de todo el desarrollo y planificación de las compras públicas y de la modernización y aplicación del portal con los siguientes accesos: Proveedores, Capacitación, Sistema de seguimiento de contratos, Licitación, Denuncias, Tramites Jurídicos electrónicos, Marco legal, Convenio Marco, Subasta electrónica

	(Administración Central, Gobernaciones y las Municipalidades. Además, estas con empresas privadas) se interconectan a través de sus distintos sistemas e intercambian las informaciones y los métodos de trabajo. La sola conexión de los equipos a las redes no es suficiente. La interoperabilidad de los sistemas de información se consigue con una ventanilla única.	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web.

En la variable considerada TI, todos los países realizaron grandes inversiones en tecnología como uno de los medios necesarios y fundamentales para que exista un mayor control, eficacia, eficiencia y efectividad en las operaciones de compras de los gobiernos al mismo tiempo con el objetivo de mostrar transparencia en la gestión y lograr una comunicación con los ciudadanos. Llevando al gobierno electrónico (e-government), referido a todas las comunicaciones con partes del gobierno, organizaciones de todo tipo, como obligaciones fiscales y trato con proveedores que impulsó también a que las compras del gobierno se inserten en un ambiente tecnológico y de innovación. En el caso de Chile con bastantes avances en el uso de los recursos de TI, le estaría faltando un respaldo jurídico para lograr un mayor desarrollo digital.

En el gobierno brasileño se considera que no basta solo con la creación de portales y avances tecnológicos, sino que también se hace necesario lograr un verdadero enfoque de una ciudadanía digital para reducir la burocracia entre gobierno y ciudadanos.

Para Paraguay si bien se realizaron grandes inversiones en TI, con la creación de varios portales de comunicación con la arbitrariedad de no poder contar con una ciudadanía con capacidad de interacción en forma tecnológica con el gobierno y también con la imposibilidad de acceder a los medios necesarios para el conocimiento y uso de las herramientas disponibles.

La variable considerada Portal electrónico, es el medio utilizado y considerado como un instrumento apto para la comunicación de las necesidades de los estados a sus proveedores, como cada uno busca seguir las mejores prácticas desarrolladas que permitan que los datos brindados puedan ser elaborados para realizar la mejor oferta y en tiempo oportuno con la transparencia que brinde seguridad y equidad a todos los oferentes y para el caso de los ciudadanos conocer las operaciones que realiza el estado y al mismo tiempo poder hacer un seguimiento tanto de los instrumentos como de funcionarios intervinientes encargados de la gestión.

Chile desde el 2003 fue desarrollando y mejorando la amigabilidad y la información brindada para un mejor aprovechamiento de los medios electrónicos con las innovaciones que se pudieron ir adaptando al país de las practicas desarrolladas en otros países, además con la colaboración de los organismos internacionales y en su caso particular con la consolidación en el uso de los convenios marco.

Brasil siendo el quinto país más grande del mundo las compras públicas de productos y servicios también son estudiadas desde el punto de vista de la necesidad de cada localidad y de cada municipio se incorporaron además lenguaje de las comunidades aborígenes para que puedan abordar y conocer la gestión del gobierno. Se consiguió una competencia más igualitaria entre Pymes y las grandes empresas.

Paraguay ha creado varios portales para lograr que la tecnología sea parte del gobierno, pero el principal desafío reside en cambiar culturalmente a la organización del sector, ayudar a los gestores, empleados y funcionarios a pensar diferente y a cambiar la forma de hacer las cosas. Los principales obstáculos se presentan al provocar cambios y esperando que estos cambios colaboren en disminuir la corrupción en la gestión del estado.

2.1.5 Variables Grado de Competencia de Proveedores y Corrupción

Cuadro N° 5: Proveedores grado de competencia y Corrupción por país.

Países	Proveedores (Grado de Competencia)	Corrupción
Chile	Trato igualitario con los extranjeros; no Existe normativa que favorezca a Productos chilenos; Plazos cortos para presentación de propuestas en Lic. Pbca y en cotización Directa.	Unida a la convención OCDE cada país debe establecer un su sistema legislativo nacional "constituye un delito penal ofrecer prometer o entregar cualquier incentivo pecuniario o de otra naturaleza a un funcionario Público o extranjero igual tratamiento a las transacciones internas. En el Código Penal se fijan sanciones para actos de corrupción de Funcionarios Públicos.
Brasil	Preferencia a Productos Fabricados por Productores Brasileños, Brasil mantiene una política proteccionista. El margen de precio de productos preferenciales nacionales no podrá superar el 25% de los extranjeros. Brasil, no ha suscrito el Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública que prohíbe la discriminación de bienes y servicios originarios de cualquiera de los demás países firmantes y ha introducido preferencias de determinados bienes y servicios producidos localmente que promueven mejoras tecnológicas y generan empleo localmente en todos los niveles de la administración pública. Esta discriminación contra proveedores extranjeros afecta a sectores muy amplios de la economía de Brasil, entre los que destacan agricultura, textil, calzado, productos farmacéuticos, equipos de construcción,	Constitución Federal en Art.37 inc.4 los actos de improbidad administrativa cometidos por funcionarios públicos comportarán la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de los bienes y el resarcimiento al erario, en la forma y graduación prevista en la ley, sin perjuicio de la acción penal precedente.

	perforaciones, infraestructura de transporte, adquisición de vehículos, defensa, educación y TIC.	
Paraguay	De acuerdo a la Ley, en las licitaciones públicas internacionales, los organismos, entidades y municipalidades deben optar, en igualdad de condiciones, por la adquisición y locación de bienes producidos en Paraguay que cuenten con un porcentaje nacional superior al 50%. A tales efectos, en la comparación económica de las propuestas, deben aplicar un margen de hasta del 10% de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación. Las asociaciones o consorcios de oferentes son opcionales. No existe la obligación de oferentes extranjeros de asociarse con los oferentes nacionales para participar en una licitación pública, como sí estaba previsto en la anterior Ley de Obras Públicas. No obstante, cabe reiterar que en las Licitaciones Públicas Nacionales no pueden presentarse oferentes que no tengan su domicilio en el Paraguay, ni siquiera asociados con oferentes nacionales.	DNCP en Art. 30, se compromete a promover prácticas éticas con estrategias de lucha contra la corrupción, se compromete a mejorar sistemas de comunicación e información, Art.15.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web.

En la variable grado de competencia de los proveedores, se observa que Chile no tiene limitaciones ni política proteccionista fijando tiempo de respuesta y tiempo de pago a los fines de que sea más eficiente la relación de los proveedores con el estado.

Brasil en relación a los proveedores sí se tiene una política proteccionista de la industria local y además para que una firma extranjera participe debe estar asociada con una firma brasileña de lo contrario no puede participar.

Paraguay también tiene una política proteccionista, con la diferencia que en las licitaciones públicas nacionales no pueden participar proveedores extranjeros.

En la variable corrupción está variable es un flagelo que tienen un fuerte arraigo en los países sudamericanos con valores por décadas que no llegan a superar la media a nivel mundial, con lo que denota que la lucha por lograr bajar la corrupción en los espacios públicos y políticos es deficiente.

La corrupción y el grado de competencia también tienen relación en el sentido de por ejemplo los sobornos a cambio de barreras de entrada que limitan la competencia, la colusión entre proveedores.

2.1.6 Variables Compras públicas sustentables y Crisis Social

Cuadro N° 6: Compras Sustentables y Crisis Social.

Países	Compras públicas sustentables	Crisis Social
Chile	Desde el 2010, chilecompra ha conformado un Consejo Consultivo de Compras Sustentables	Desencadenada por la desigualdad social, y la distribución de los ingresos. Protestas

	para la elaboración de políticas de compras públicas sustentables, apoyado con la difusión de un sitio web para la difusión e información. Se plantean resultados a largo plazo para beneficio de las personas y del país. Evaluación de sustentabilidad de los proveedores	masivas clase trabajadora cada vez con menores recursos, educación onerosa, salud paga, jubilaciones con valores menores al Mínimo Vital y Móvil. Uno de los salarios medios más bajos a nivel mundial.
Brasil	El Ministerio de Planificación mediante Instrucción Normativa N°1/2010, establece las especificaciones para la adquisición de bienes, contratación de obras y servicios por parte del Gobierno Federal, deben incluir criterios de sostenibilidad del medio ambiente,	Recesión económica, caída del empleo formal, que da origen también al descontento de la población.
Paraguay	Se realizan evaluaciones de Proveedores en cuanto a Impactos ambientales, derechos humanos, condiciones de empleo y promoción PYMES. Las políticas de compras sustentables fue aprobada por Resolución DNCP N°1675/2010, en este documento contiene como se deben ejecutar una contratación de obras, bienes y servicios en los procesos de compras y la convergencia de estos procesos con la situación ambiental y social	La economía de Paraguay creció en promedio anual un 4,5% desde el 2004 - 2017, y que disminuyo la pobreza total y extrema. Y los Ingresos aumentaron un 4,2% anual, la clase media se duplico desde el 2003

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web.

Con respecto a la variable compras públicas sustentables los países siguen y acompañan a la creciente demanda a nivel mundial relacionada con la política de sustentabilidad ambiental en los procesos de compras y contratación de servicios para beneficio de la ciudadanía, esta variable por sí sola no hace a la transparencia de las compras públicas, pero toda compra que además tiene el requisito que sea sustentable también debe ir acompañada de criterios de transparencia en la gestión de las compras del estado, con la debida publicación y controles que muestren la eficacia, efectividad y economía en la compra.

Crisis social si bien no es una variable de transparencia, pero sí es un resultado de la inexistencia o poca transparencia, porque el pueblo necesita saber cómo se destinan los fondos que recaudan los gobiernos para cubrir sus necesidades, desde diciembre 2019 se produjeron hechos en los países de la región que ponen de manifiesto que si bien los indicadores macroeconómicos señalan crecimiento el descontento social por la inequidad en la distribución de los recursos con el resto de la población conlleva al descontento generalizado, por una parte, por el bajo nivel de vida, por otra por la caída del empleo formal. Si bien los indicadores en Paraguay resultan sumamente favorables también es de considerar que también el crecimiento es debido a la muy baja estructura y adecuación a las políticas de gobernanza pública que tenía el país.

2.2 Análisis de Chile, Brasil y Paraguay desde el punto de vista de los estudios formulados por la OCDE y las mejores prácticas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un foro único en donde los gobiernos de 30 economías democráticas trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y aprovechar las oportunidades que se presentan.

Desde el 30 de septiembre de 1961 la misión de la OCDE ha sido de ayudar a los gobiernos a fomentar la prosperidad y a luchar contra la pobreza a través del desarrollo económico, la estabilidad financiera, el comercio, la inversión, la tecnología, la innovación y la cooperación para el desarrollo. Esto ayuda a asegurar que el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente se realicen conjuntamente. Otros propósitos incluyen la creación de empleo, la igualdad social, la transparencia y efectividad en la gobernación.

Las bases de datos de la OCDE cubren áreas diversas como cuentas nacionales, indicadores económicos, fuerza laboral, comercio, empleo, migración, educación, energía, salud, industria, sistema tributario y medio ambiente. La mayor parte de los estudios y análisis que se realizan son publicados.

Así tenemos con mucha fuerza y que fue tomando cuerpo en los gobiernos y que tiene que ver con el manejo de los estados y la forma de gobernar, transparentar sus acciones y comunicarse con los ciudadanos es el término de Gobierno Abierto (Open Government) término que no es nada nuevo. A fines de los años '70, apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico.

Expresión que es ampliamente vista como una característica clave de la práctica democrática contemporánea y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros.

En su acepción original un Gobierno Abierto está, directamente relacionada con el concepto FOI (Freedom Of Information): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado.

Allí, se establece un proceso legal para ejercer el "derecho a saber" por lo que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar.

Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (Free Of Information Act - FOIA) en 1966, se han multiplicado rápidamente los esfuerzos en otros lugares del mundo. Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes en 1970, Francia y los Países Bajos en 1978, Australia, Canadá y Nueva Zelanda en 1982, Hungría en 1992, Irlanda y Tailandia en 1997, Corea del Sur en 1998, el Reino Unido en 2000, Japón y México en 2002, India y Alemania en 2005 (Ramírez-Alujas, 2010).

Para la OCDE el término de Gobierno Abierto ha evolucionado desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva - con capacidad de respuesta (OCDE, 2006) - a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE, 2010).

En cualquier caso, existe un acuerdo entre las múltiples miradas y acepciones disponibles que concuerdan expresamente en que los pilares que lo configuran son:

- a) Transparencia y apertura.
- b) Participación.
- c) Colaboración.

En el informe del año 2003, la OCDE induce a fomentar el diálogo con la sociedad civil, dado que ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de Open Government bajo el rótulo de “Administración Abierta”. Concebida como plataforma de base para “implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración”.

Los principios de buen gobierno - la transparencia y la rendición de cuentas, la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley y los altos estándares de comportamiento ético – representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto (OCDE, 2005).

Por ejemplo, la apertura y acceso a bases de datos del gobierno (open data) ofrece un gran potencial para la participación y la innovación. Sin embargo, esto requiere no sólo de ajustes de las normas y los marcos de referencia, sino también de medidas y

políticas para fortalecer las capacidades individuales y colectivas e incentivar la colaboración (OCDE, 2010).²⁴

Es claro que la transformación de la administración pública no es fácil, pero es indudable que los poderes públicos deben involucrarse más en esta etapa y empezar a crear planes y programas que permitan a la sociedad obtener beneficios, así como reestructurar los sitios web con contenidos más pensados en las necesidades de los usuarios, de tal forma de lograr que el **objetivo específico** sea una estimulación e interacción. Continuar buscando el acercamiento del ciudadano y las empresas con el gobierno y que éste último obtenga una mayor credibilidad y al mismo tiempo mostrar la transparencia de sus actos.²⁵

Las compras públicas son un componente crucial de la provisión de servicios públicos, la gobernanza y las economías sostenibles con crecimiento inclusivo.

Los gobiernos de todo el mundo gastan alrededor de U\$S 9,5 billones anuales en contratos públicos lo cual, en promedio, representa entre el 12% y 20% del producto interno bruto (PIB) de un país. Por ello, fortalecer los sistemas de adquisiciones públicas es central para lograr resultados concretos y sostenibles y para construir instituciones efectivas.

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS, por sus siglas en inglés) mediante el cual la OCDE elabora sus informes se desarrolló inicialmente en 2003/2004 como una contribución a los esfuerzos colectivos de numerosas partes interesadas en evaluar y mejorar los sistemas de compras públicas mediante la puesta a disposición de una herramienta común para analizar información sobre aspectos clave de cualquier sistema.

La metodología MAPS ha sido ampliamente utilizada para evaluar la calidad y eficiencia de los sistemas de adquisiciones públicas y sobre la base de las fortalezas y debilidades identificadas, desarrollar estrategias e implementar reformas por lo que permite indicar la mejor manera de implementarlas.

La revisión de la metodología MAPS estuvo orientada por varias consideraciones:

²⁴http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page1

²⁵ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf> dirección de gobierno abierto México conclusiones en archivo

- Valor por el dinero: refleja el objetivo básico de que cada sistema de adquisiciones debe proveer los bienes, obras y servicios requeridos de manera económica, eficiente, eficaz y sostenible.
- Transparencia: refleja el principio básico y comúnmente acordado de divulgación para poner a disposición del público las políticas, el marco legal e institucional y la información relacionada con las decisiones en forma integral, accesible y oportuna.
- Equidad: ligada a la aspiración de que el proceso de las compras públicas esté libre de sesgos, asegure un tratamiento igualitario y tome decisiones en esa misma línea, asegurando así la integridad.
- Buen gobierno: abarca una cantidad de aspectos relacionados con un contexto más amplio en el cual, las compras públicas están orientadas a lograr objetivos de buena gobernanza. Este aspecto incluye objetivos secundarios de las compras públicas, consideraciones de política y principios de integridad.

Se han integrado elementos contextuales para asegurar que la aplicación de la metodología MAPS contribuya a alcanzar eficacia. Entre las consideraciones previstas se encuentran objetivos de política nacional, lo que incluye metas de sostenibilidad, apoyo al sector privado, la reforma al servicio civil, etc. así como otros factores que crean un entorno propicio para el buen funcionamiento del sistema de compras públicas, tales como una buena gestión de las finanzas públicas, rendición de cuentas, certeza jurídica y capacidad del personal.

La Metodología para la Evaluación de las Compras Públicas (MAPS), se basa en IV pilares (extraído OCDE versión 2016):

Pilar I. Marco legal, regulatorio y de políticas.

El Pilar I evalúa el actual marco legislativo, regulatorio y de políticas de las compras y contrataciones públicas. Identifica las reglas y los procedimientos formales que rigen las compras públicas y evalúa cómo se comparan con los estándares internacionales.

La puesta en práctica y el funcionamiento de este marco constituyen el tema de los Pilares II y III.

El Pilar I también considera las obligaciones internacionales y los objetivos de política nacional para garantizar que las compras públicas estén a la altura de su importante papel estratégico y contribuyan a la sostenibilidad.

El Pilar I se refiere a cuatro elementos del marco legal, regulatorio y de políticas:

1. El instrumento jurídico supremo que rige las adquisiciones públicas (leyes, actos, decretos).
2. Los reglamentos y otros instrumentos que son de carácter más administrativo.
3. Las disposiciones relacionadas con las adquisiciones en otras leyes nacionales (por ejemplo, leyes que rigen las asociaciones público-privadas y concesiones, de comercio y de competencia, de acceso a la información, contra la corrupción, de resolución alternativa de controversias, de empresas estatales, etc.).
4. Las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales para asegurar la consistencia y la coherencia de políticas.

Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión

El Pilar II analiza el modo en que el sistema de adquisiciones, tal como se define en el marco legal y regulatorio de un país, funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que son parte de la gobernabilidad del sector público de cada país.

El pilar evalúa:

- 1) Si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país.
- 2) Si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias.
- 3) Si las capacidades técnicas y de gestión son adecuadas para emprender procesos de adquisiciones públicas transparentes y eficientes.

Pilar III. Operaciones de adquisiciones públicas y prácticas de mercado

Este pilar atiende a la eficiencia operativa, la transparencia y la eficiencia del sistema de compras públicas a nivel del organismo de ejecución responsable de la gestión de las adquisiciones individuales (entidad contratante).

Además, analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de adquisiciones.

El pilar se centra en cómo funciona y se desempeña en la práctica el sistema de compras públicas de un país.

Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de compras públicas

El Pilar IV cubre los cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema.

También abarca aspectos importantes del sistema de adquisiciones, como las partes interesadas, incluida la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este pilar considera aspectos del sistema de compras públicas y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que éstos se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fomentan la integridad en las adquisiciones públicas. La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede contribuir a que las adquisiciones públicas sean más competitivas y equitativas, mejorando el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados.

Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree las adquisiciones públicas.

Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en el proceso de adquisiciones públicas:

- a) La divulgación de información.
- b) El compromiso directo a través de la participación, el monitoreo y la supervisión.

2.2.1 MAPS – CHILE

Datos obtenidos de informe final OCDE de MAPS – CHILE año 2016.²⁶

Pilar I. Marco legal, regulatorio y de políticas

Para este análisis se evalúa si el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple con los siguientes criterios:

(a) Se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos) y su precedencia está claramente establecida.

(b) Abarca bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos públicos.

²⁶ https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/Borrador_evaluacionMAPS_mayo.pdf

(c) Las alianzas público/privadas (APP), incluidas las adjudicaciones, están reguladas.

(d) Las leyes, reglamentos y políticas actuales se publican y son de fácil acceso para el público, sin costo.

Criterio (a). El marco regulatorio de las compras públicas en Chile se distingue claramente entre leyes, reglamentos y documentos administrativos, verificándose la existencia de un orden de precedencia establecido que busca evitar las incoherencias en su aplicación.

Cabe señalar que Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio con capítulos de contratación pública con una amplia cobertura, abarcando la administración central y sub-central, bajo la base de la reciprocidad y propiciando de esta forma, una efectiva apertura de mercados.

Chile ha suscrito 11 acuerdos de libre comercio con capítulos especialmente dedicados a la contratación pública, los cuales se entienden integrados al ordenamiento jurídico chileno.

Criterio (b). La ley de compras públicas L19886 de Chile (LCP), regula los contratos a título oneroso para el suministro de bienes muebles, servicios y obras.

Por Artículo 1° de la LCP, se excluyen de la regulación de las compras públicas a las empresas públicas creadas por ley. Sin embargo, se excluyen de dicha regulación (en virtud del artículo 3° de LCP) las adquisiciones de material de guerra y de bienes y servicios relacionados con la defensa y seguridad nacional, reguladas por leyes y reglamentos especiales.

Como regla general, la regulación de las compras públicas no se aplica a las entidades privadas receptoras de fondos públicos. El presupuesto actual permite la incorporación voluntaria al Sistema de entidades pertenecientes al Sector Público.

Criterio (c). La contratación de otras formas de provisión de servicios públicos que estén estrechamente relacionadas con la contratación pública, como las alianzas público-privadas (APP), incluidas las concesiones, se encuentra regulada por el Decreto 956, del Ministerio de Obras Públicas, Reglamento de Concesiones.

Criterio (d). La información sobre el marco regulatorio de los bienes, servicios, y obras (licitadas por organismos distintos del Ministerio de Obras Públicas MOP) se encuentran publicadas en un único portal en línea, de acceso libre: www.chilecompra.cl que incluye las leyes y reglamentos, así como las directivas.

Analizada la normativa legal y reglamentaria que regula las compras públicas en Chile, debe concluirse que el conjunto de normas legales y reglamentaciones se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica.

Existe en el marco regulatorio chileno, un conjunto coherente de normas legales y reglamentaciones que abarca bienes, obras y servicios. Con todo, cabe precisar que existe una ley y reglamento únicos para la regulación de las adquisiciones de bienes, servicios, consultorías generales y obras no licitadas por el MOP y los SERVIU (Servicios de Vivienda y Urbanismo), por una parte y otra regulación única para las licitaciones de obras y consultorías del MOP y de obras de los SERVIU.

También las APP tienen su propia regulación, distinta de la de la LCP y su RCP. En todo caso, a pesar de que no hay una ley única, todos los componentes del marco legal comparten los mismos principios.

Finalmente, las leyes y políticas se mantienen en lugares de fácil acceso para el público. La información se registra en Internet, es accesible al público y se actualiza con regularidad. De esta forma, se concluye que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador.

Los llamados a licitación se publican obligatoriamente en el Sistema de Información administrado por la Dirección de Compras y Contrataciones de Chile (artículo 24 RCP). Esta plataforma constituye, por lo tanto, el medio oficial para la publicación de oportunidades de negocios.

Los procedimientos de licitación se desarrollan íntegramente en forma electrónica, a través de la mencionada plataforma.

Se establece que la apertura de las ofertas recibidas se realizará a través del Sistema de Información, liberándose automáticamente en el día y hora establecida en las bases. Sólo excepcionalmente se puede realizar la apertura de manera física.

Los Convenio Marco utilizados por Chile, se suscriben según las reglas de las licitaciones públicas (artículo 16 RCP). Los Convenios vigentes se traducen en un catálogo electrónico, que contendrá una descripción de los bienes y servicios ofrecidos, condiciones de contratación e individualización de los proveedores adjudicados (artículo 14 RCP).

Las entidades deberán consultar el catálogo antes de proceder a una licitación por su cuenta y al adquirir bienes o servicios mediante éste, se relacionan directamente con el proveedor.

Ninguno de los procedimientos de contratación contempla algún tipo de discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros.

Existen normas que obligan a los organismos públicos a dar una publicidad amplia de sus adquisiciones, sometidas a procedimientos de contratación competitivos, lo que facilita el acceso a los potenciales oferentes, brindándoles oportunidades de negocios en forma clara y oportuna.

La información que se pone a disposición a través del portal único de contrataciones públicas es oportuna y suficiente para que los potenciales oferentes, puedan tomar decisiones respecto de su participación y los tiempos estipulados son adecuados para permitir una adecuada preparación de las ofertas por parte de los proveedores.

Si bien no existen protocolos generales en la ley para salvaguarda de los registros, documentos y datos electrónicos, sí se ha regulado esta materia en el contrato suscrito con el proveedor tecnológico que opera la plataforma del Sistema de Información.

La normativa establece una lista integral de registros de adquisiciones y documentos relacionados a las transacciones para inspección pública que incluye las condiciones de acceso. Si bien no existen especificaciones en la normativa sobre políticas de retención de documentos, el carácter totalmente electrónico del proceso de contratación regido por la LCP permite que se encuentre disponible toda la información completa desde 2011.

Finalmente, en el contrato con el proveedor del servicio se establecieron los protocolos que aseguran la protección de los registros electrónicos.

Si bien el marco legal no contempla explícitamente la existencia de registros integrales de cada transacción (con la identificación de sus documentos asociados, dado que el sistema es electrónico), esa información existe en la práctica y está ordenada en una base de datos.

Tampoco la normativa contempla, en forma explícita, la existencia de una política para la retención de aquellos documentos involucrados en alguna investigación por fraude o corrupción, pero en este caso dada la naturaleza electrónica de las transacciones, no se estima necesaria.

Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión

Este Pilar determina la adecuación del sistema de compras públicas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. Se evalúa:

- 1) Si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país.
- 2) Si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias.
- 3) Si las capacidades técnicas y de gestión son adecuadas para emprender procesos de adquisiciones públicas transparentes y eficientes.

Del punto 1) se puede decir que la ausencia de reglas y prácticas uniformes y la presencia de aspectos excepcionales que dan un cumplimiento parcial, no permite afirmar que existe una “buena integración” entre los sistemas financieros y de compras públicas.

Esta falencia ha sido reconocida por actores relevantes del sistema de compras y ha sido identificado como una debilidad del sistema en la evaluación CPAR (Evaluación del sistema de Adquisiciones) 2004 así como en la CPAR de 2008 en cuyo texto se lee la siguiente conclusión: “La información del sistema de adquisiciones públicas de ChileCompra y los sistemas administrativos y financieros contables de la Instituciones aún no se encuentran integrados, aunque el Gobierno de Chile tiene planes para hacerlo y viene trabajando en el tema con el apoyo de los Bancos. A la fecha de este informe la falta de interfaces entre los sistemas de información que permita tal integración es evidente ya que la actividad se realiza en forma manual.

Esta situación implica la necesidad de que algunas instituciones digiten la información en dos sistemas que funcionan paralelamente. Esto hace también que la DCCP no tenga toda la información para asegurar la integridad y exactitud de los datos registrados en el Sistema de adquisiciones públicas”.

La situación descrita sigue siendo válida para el sistema de compras de la LCP al día de hoy, por lo que se considera que existe una brecha sustantiva entre el sistema de adquisiciones públicas y el sistema administrativo, financiero y contable. Una propuesta de solución para cerrar esta brecha es la de establecer una interoperabilidad entre el sistema de compras públicas y el sistema financiero, de forma que este último sistema debe soportar la interoperabilidad con el sistema ChileCompra a un nivel que permita mantenerse informado automáticamente de las

acciones que se realicen en el sistema de origen y que resulten relevantes desde una perspectiva financiera.

Mantenerse informado del estado de un proceso de adquisiciones, obtener los auxiliares necesarios para generar los registros financieros que correspondan, solicitando la interacción con un usuario solo cuando aparezcan excepciones al comportamiento esperado.

El sistema deberá ser capaz de procesar los documentos electrónicos provistos por ChileCompra para generar automáticamente los eventos financieros asociados como devengos y asientos contables.

Del punto 2) se puede decir que se considera parcialmente cumplido por cuanto la asignación de la función normativa/ regulatoria no está claramente asignada, y solo algunas de las funciones son reconocidas explícitamente.

Una propuesta de solución para la presente brecha, consiste en establecer formalmente las funciones que no se encuentran establecidas en el sistema chileno. Para ello, deben estudiarse las diversas fórmulas que permitirían otorgar a uno o varios organismos tales funciones.

Del punto 3) se puede decir que en Chile las compras cubiertas por la LCP son administradas a través de un sistema de E-procurement que cubre los siguientes aspectos, destacados por OECD Government at a Glance 2015.

Las licitaciones, ofertas, órdenes de compra, información de las entidades son accesibles de forma abierta a través del Sistema de Información de compras públicas.

Por otra parte, para la ciudadanía, órganos de control y sociedad civil interesados en realizar análisis agregados sobre la información de compras públicas se encuentran disponibles las siguientes herramientas abiertas y de uso gratuito:

- www.mercadopublico.cl la plataforma de negocios también entrega la posibilidad de trabajar con información desagregada y agregada dependiendo de las necesidades de los usuarios.

- www.analiza.cl se trata de una plataforma de inteligencia de negocios que permite hacer análisis agregados y visualizar aspectos centrales de los negocios de las compras públicas.

- www.datosabiertos.cl es un sitio que responde las principales preguntas de contratación bajo la LCP de forma visual, pero también con la posibilidad de obtener bases de datos.

- www.api.mercadopublico.cl se trata de un sitio de acceso público en el que los interesados pueden descargar información vía el uso de una API, lo que permite, entre otras cosas desarrollar aplicaciones o confeccionar bases de datos para usos generales.

Actualmente es posible realizar evaluaciones sobre adquisiciones particulares debido a que existe información que es fácilmente obtenible por diversas instituciones a cargo del proceso de evaluación (DIPRES, ChileCompra o entidades compradoras), pero la inexistencia de una definición formal de “Sistema de Compras” (más allá del Sistema de Información y la ausencia de una institución a cargo del Sistema de Compras Públicas), ha tenido como consecuencia la imposibilidad de realizar evaluaciones del “Sistema como un todo”.

Pilar III. Operaciones de adquisiciones públicas y prácticas de mercado

En general el mercado se comporta adecuadamente, hay credibilidad en el sector público como demandante y en el imperio de la ley. Sin embargo, se han detectado algunos casos de empresas relacionadas entre sí que participan con varias ofertas estratégicas en una misma licitación, lo que podría generar distorsiones en los precios. Al respecto, ChileCompra está consciente de esta situación y se están tomando algunas medidas para evitar estas eventuales distorsiones.

En general no existen restricciones sistémicas importantes ajenas a los requisitos técnicos. Lo que se puede mejorar son las potenciales restricciones asociadas a trámites burocráticos, garantías tanto de seriedad de la oferta como de fiel cumplimiento de contrato, plazos de publicación acotados, lo que pudiera quitar incentivo para la competencia.

Existe una oferta permanente de capacitación y asesoría a pequeños y medianos proveedores de manera gratuita, tanto a los que participan como oferentes del Estado como a potenciales proveedores.

En términos generales se han identificado los sectores claves de Mercado Público en términos de los montos transados y en base a las órdenes de compra emitidas.

ChileCompra ha realizado estudios donde se han identificado sectores asociados con el mercado de adquisiciones. Algunos de ellos son: estudios de pre factibilidad de los convenios marco, identificación de productos/mercado asociados a licitaciones menos exitosas, los estudios asociados a la sustentabilidad, específicamente en el ámbito de mujeres proveedoras, sustentabilidad energética, manejo de residuos, estudios para evaluar la capacidad de los proveedores del Estado para incluir en su fuerza laboral a personas en situación de discapacidad, estudios de participación de empresa de menor tamaño en las compras públicas en regiones entre otros.

Se han denominado claves aquellos sectores cuyo comportamiento del mercado presentan las siguientes características:

- Mercados muy concentrados.
- Precios más altos que el mercado referencial.
- Productos que tienen un alto impacto por ser masivos.
- Cuando no hay oferentes.

Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de compras públicas

La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fomentan la integridad en las adquisiciones públicas. La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede contribuir a que las adquisiciones públicas sean más competitivas y equitativas, mejorando así el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados.

Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree las adquisiciones públicas.

La DCCP ha implementado mecanismos de participación, algunos de ellos son especialmente relevantes. Por ejemplo, las denominadas Consultas Ciudadanas, cuyos objetivos son:

*Obtener mejoras y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía promoviendo así, una respuesta de calidad por parte de la entidad y

*Promover el control ciudadano mediante la creación del Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) donde participan diferentes representantes de la sociedad civil organizada.

A través del programa de capacitación de funcionarios públicos, se realizan cursos dirigidos a instalar las mejores prácticas y a mostrar las distintas herramientas de información disponibles. En este tenor, ChileCompra cuenta con:

a) Sitio de Formación, al cual pueden ingresar tanto compradores públicos como proveedores del Estado o ciudadanía en general. En este sitio, se dispone de material de estudio y de programación de talleres para usuarios.

b) Política de Datos Abiertos: permite favorecer la generación de datos abiertos en la contratación pública, la cual tiene como objetivo contribuir, a partir de las recomendaciones entregadas, a mantener altos estándares de transparencia y probidad, poniendo a disposición de la ciudadanía información pública útil, relevante y de calidad.

En este caso, es necesario destacar que Chile ha adherido a la Alianza de Gobierno Abierto, para lo cual el país elaboró un plan de acción 2016-2018 en el mismo, uno de los compromisos declarados es la elaboración de un marco general para promover y desarrollar el uso de datos abiertos como medio que fortalezca la transparencia del Sistema de Compras Públicas.

c) Para la revisión de las adquisiciones, reclamos y proveedores, ChileCompra pone a disposición información procesada que la ciudadanía puede revisar a través del sitio <http://www.analiza.cl/web/>

d) Una iniciativa innovadora, fue el lanzamiento de las APIS de mercado público. Con esto, las entidades de la sociedad civil, universidades, ONG's, fundaciones, incluso proveedores, pueden ingresar mediante un acceso gestionado por la DCCP, a las bases de datos, permitiendo con ello que cada entidad interesada pueda implementar las soluciones de información que requieran. <http://api.mercadopublico.cl/>.

Se puede argumentar que el sistema cuenta con los controles internos y externos definidos a través de documentos técnicos escritos y especificados para las compras públicas.

Todas las leyes, los reglamentos y las políticas de adquisiciones son auditados en distintos servicios públicos por Controles Generales de la República cuando se observa que existen denuncias o bien cuando por investigación del propio órgano contralor, se detectan irregularidades.

En el caso de auditoría internas, se priorizan aquellas que en la matriz de riesgo resulten ser críticas. Según las entrevistas realizadas a compradores, algunos señalan que la materia de compras públicas, la mayoría de las veces, se encuentra dentro de los procesos administrativos críticos de las instituciones.

Se puede señalar, además que las detecciones de estos dos organismos contralores han permitido, por un lado, hacer mejoras al sistema y por otro lado detectar irregularidades y falta a la probidad a través de los canales identificados.

La legislación de contratación pública, establece límites y alcances para la participación de la ciudadanía en las distintas fases de un proceso de contratación.

- Fase de planeación: en este caso, la legislación contempla el mecanismo de “Consulta al Mercado”. El RCP señala que las entidades podrán efectuar antes de la elaboración de las bases de licitación, procesos formales de consultas o reuniones con proveedores mediante llamados públicos y abiertos, convocados a través del Sistema de Información.

- Apertura de las propuestas: los oferentes podrán efectuar observaciones al acto de apertura dentro de las 24 horas siguientes a la apertura de las ofertas, las cuales deberán efectuarse a través del Sistema. Para ello, el Sistema de Información, habilita una sección para que los proveedores ingresen su observación y así, se deje registro público de ella.

- Evaluación y adjudicación de contratos: durante el período de evaluación de las ofertas, los oferentes sólo podrán mantener contacto con la entidad a través de entrevistas, visitas a terreno, presentaciones, exposiciones, etc., mientras éstas se encuentren previstas en las bases de licitación. Caso contrario, queda prohibido el contacto entre oferente y entidad.

En el marco regulatorio chileno existen disposiciones legales que establecen las responsabilidades y sanciones para los empleados públicos por los llamados “delitos funcionarios”.

Desde el punto de vista penal, en el caso de la comisión de dichos delitos, eventualmente resultarán aplicables, en caso de existir una condena firme y ejecutoriada, las penas establecidas en el Código Penal (algunas de las cuales se traducen en privación de libertad).

En otro orden de consideraciones, cabe señalar que en el marco regulatorio chileno también existen disposiciones legales que establecen las responsabilidades y sanciones para los proveedores involucrados en prácticas de corrupción o contrarias a la probidad. Al respecto, entre las sanciones se incluyen la exclusión de las empresas o de los individuos que hayan sido objeto de una condena por hechos de corrupción u otras prácticas prohibidas.

En el caso de la adjudicación, las entidades deberán establecer (en las respectivas bases de licitación), cuál será el mecanismo para resolver consultas respecto de la adjudicación.

Para dar cumplimiento a esta exigencia, el formulario de bases de licitación que deben completar las entidades en el sistema de información, contempla como campo obligatorio, señalar el mecanismo de consulta respecto de la adjudicación.

- **Gestión y ejecución de contratos:** el sistema de contratación público de Chile regula hasta la fase de adjudicación. En este sentido, no existen normas contempladas en el RCP relativas a la manera o los plazos en que deban gestionarse o monitorearse los contratos. Sin perjuicio de ello, se encuentra en desarrollo un aplicativo que permitirá a cualquier ciudadano, revisar el estado de los contratos de la administración pública.

Se destaca que el Sistema Información electrónico permite que, tanto en la consulta pública como en la evaluación y adjudicación de contratos, cualquier ciudadano pueda revisar y realizar observaciones, reclamos y denuncias. No necesariamente deben ser proponentes, sino que el Sistema permite que cualquier ciudadano pueda realizar estas acciones, salvo aquellos procesos que requieren una autenticación.

2.2.2 MAPS-PARAGUAY

Evaluación 2013 del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay Con base a la Metodología de la OCDE/DAC.²⁷

Pilar I: Marco Legal y Regulatorio

El marco legal y regulatorio aplicable a las Contrataciones Públicas de Paraguay abarca un importante universo de los contratos que realiza el Estado. El mismo, se encuentra en concordancia con las buenas prácticas internacionales sobre la materia, permitiendo a cualquier interesado, el acceso a procesos públicos y competitivos y a

²⁷ <https://www.contrataciones.gov.py/documentos/download/marco-legal/13385>

información completa sobre las diferentes etapas del proceso de contratación que afecta al presupuesto público.

Sin embargo, se denota una debilidad en lo que respecta a la definición de condiciones y especificaciones en los procesos de precalificación: la falta de un manual de usuarios y la restricción de participación de empresas internacionales en los procesos como consecuencia de la adopción de la Licitación Pública Nacional como regla.

Conforme lo dispone el Artículo 18 de la Ley 2051/03, "En los procedimientos de contratación de carácter internacional, los organismos, las entidades y las municipalidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y locación de bienes producidos en la República del Paraguay y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional superior al cincuenta por ciento, en la comparación económica de las propuestas, con un margen hasta del diez por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las normas de evaluación que se establezcan en el reglamento".

Pilar II: Marco Institucional y Capacidad de Gestión

La estructura organizacional del sistema de compras públicas del país, permite diferenciar a los distintos entes adquirentes, a sus unidades ejecutoras y a la entidad de control, es decir, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Se identifican las facilidades que ofrece el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas en cuanto al acceso a la información relativa a la planificación, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes como también, la contratación de servicios en general, los de consultoría y obra pública que realicen todas las entidades sujetas a la aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas.

Constituye una oportunidad de mejora, en lo que respecta a este pilar, el tiempo de respuesta de los procesos presupuestarios y financieros en lo que hace a los pagos a proveedores, así como también que las normas de calidad contribuyan no sólo a medir la eficiencia de los procesos sino también abarquen la evaluación del desempeño del personal sobre la base de la conducta profesional.

Dentro del actual sistema de adquisiciones del país, (si bien los fondos se asignan dentro de un periodo relativamente corto) no sucede lo mismo con la etapa de pago

por parte de las Entidades, ya que pese a que los documentos estándar establecen plazos estimados dentro de los cuales deben cumplirse con las obligaciones de pago, no puede asegurarse que éstos se realicen dentro del mismo, lo cual puede señalarse como una debilidad del sistema.

El Sistema ofrece la seguridad de que no pueda comprometerse pago alguno sin tener previamente el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria que es expedido por el Sistema de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.

En concordancia, al formar parte de los documentos del llamado que es comunicado a la DNCP, se corrobora la autenticidad del Certificado (CDP) mediante un registro de firmas previamente relevado de cada unidad operativa de contratación.

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) permite al funcionario verificador del CDP corroborar y confirmar el monto disponible con sólo ingresar a la base de datos. Se puede concluir entonces que el sistema de adquisiciones y el financiero cuentan con interfaces bien desarrolladas que permiten el control y cumplimiento de la exigencia de disponibilidad presupuestaria previa a cada proceso de adquisición.

El SICP contiene la base de datos de todas las adquisiciones comunicadas a la DNCP desde la etapa de planeamiento hasta la adjudicación, esto permite contar con una amplia base de datos respecto a los distintos bienes, obras, servicios y consultorías programados, ejecutados y culminados.

La información de cada proceso de contratación que se comunica a la DNCP es objeto de un análisis previo antes de su difusión en el Portal, el cual se realiza por cada área en base a esquemas estandarizados de gestión de la calidad. Toda la información publicada es procesada por un sistema de información gerencial analítico capaz de recabar estadísticas generales sobre las adquisiciones en cada etapa, presupuestos asignados, entre otros.

En el Portal se puede encontrar un servicio de estadísticas generales de acceso fácil e irrestricto. Esta información se actualiza automáticamente en la medida que se comunican las contrataciones a través del portal. Sin embargo, no se realizan auditorías de certificación de los datos allí contenidos, si bien se ha diseñado un sistema de adecuación a las normas internacionales ISO.

La estructura de la DNCP cuenta con una Dirección de Capacitación que posee un plan de capacitación con contenidos que se ajustan a las necesidades del sistema.

Se realiza una retroalimentación periódica, dirigida a las instituciones compradoras y proveedores del Estado.

La estrategia está marcada por los periodos donde se detectan mayor necesidad de capacitación sobre determinadas etapas del proceso de adquisición, por ejemplo, en el primer trimestre del año se intensifican las capacitaciones sobre presupuesto y planificación desde la perspectiva teórica y práctica. En el segundo trimestre se enfoca a la ejecución de las adquisiciones con énfasis en la preparación de documentos licitatorios, evaluación de las ofertas, y adjudicación.

En cuanto a Proveedores, son periódicos los cursos sobre inscripción y gestión para permanecer en el registro de Proveedores del Estado, enfocado además a instruirlos en el uso del Sistema de Subasta a la Baja Electrónica.

El sistema también cuenta con una mesa de ayuda digital a través de la cual pueden ingresar todo tipo de consultas referentes a procedimientos de compras, un funcionario perteneciente a la Institución, conforme el manual de procedimientos, procede a dar respuesta a dicha consulta.

Pilar III: Adquisiciones y Prácticas del Mercado

Se evidencia una buena relación entre el sector público y el sector privado, alentando a la participación, cada vez más activa, de las diferentes empresas que componen el mercado de las adquisiciones públicas. Esto hace factible la interacción a través del fomento de las capacitaciones en lo que respecta a todo el proceso de contrataciones, e incluso requiriendo la cooperación del sector privado para la elaboración de documentos estándares base de los llamados a contratación.

De la misma forma, se detecta la necesidad de crear un perfil profesional del comprador público, como también la necesidad de un sistema de ejecución, control y seguimiento de los contratos de la Administración Pública.

En materia de contrataciones públicas, el gobierno alienta el diálogo con el sector privado y lo formaliza a través de varios acuerdos de cooperación suscritos con los gremios más significativos, en el mismo sentido se fomentan mecanismos tales como

audiencias públicas, mesas de trabajo, para lograr una mayor inclusión de las empresas privadas en el mercado de las contrataciones públicas.

Existen, además programas que ayudan a la industria nacional establecidos en las leyes de márgenes de preferencia (Ley 2051/03, 4558/11) así como también mecanismos que fomentan la participación y oportunidad de negocios a las empresas micro, pequeñas y medianas, en los procedimientos de Subasta a la baja electrónica, amparados en el Art. 7 de la Ley 2051/03 que expresamente dispone el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La disposición legal faculta a la DNCP a crear perfiles definidos para puestos especializados, pero a la fecha no existe uno estandarizado de alcance general.

Es necesario crear una estructura organizacional definida para las unidades encargadas de adquisiciones, así como la creación de perfiles para puestos especializados en adquisiciones.

El marco legal que regula las contrataciones públicas determina los documentos que deben elaborarse en cada etapa del proceso de adquisición, a su vez, establece aquellos que deben ser publicitados a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas para poner a disposición del público para su inspección.

Se realizan capacitaciones orientadas a proveedores sobre el uso del portal de contrataciones, la inscripción en el Sistema de Información de Proveedores (SIPE), la preparación de ofertas y el marco legal en general.

No se cuenta con programas de capacitación para nuevas empresas que ingresan al mercado de las adquisiciones públicas.

Pilar IV: Integridad y Transparencia de Adquisiciones Públicas

El Sistema de Adquisiciones Públicas de Paraguay demuestra un fuerte compromiso con la transparencia e integridad, ya que desde el organismo de control se establecieron mecanismos de reclamos y denuncias alentando la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción

Sin embargo, se denotan deficiencias significativas en lo que respecta a la eficacia de la revisión por parte del Órgano Jurisdiccional, a raíz de la falta de especialización en materia de "Contrataciones Públicas", de parte de los Jueces encargados de entender vía juicio Contencioso Administrativa, especialmente en lo que respecta al otorgamiento de medidas cautelares.

Existen Organismos adecuados e independientes de control y auditoría, e implementaciones de mecanismos de control interno, sin embargo, no existe una política concreta, ni procedimientos claramente definidos para la realización de los controles y auditorías a los procesos administrativos relacionados con las contrataciones del Estado.

Paraguay cuenta con el Portal de Contrataciones Públicas www.contrataciones.gov.py denominado Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP). Allí, se encuentran publicadas todas las adquisiciones de las instituciones del Estado, desde su programación hasta su adjudicación.

Este Portal es de acceso libre y gratuito para el público en general, lo que garantiza mayor difusión y transparencia en los procesos. De igual modo puede obtenerse información acerca del Marco Legal, las Resoluciones, Circulares, Registro de Inhabilitados, Capacitación, Transferencias de Recursos y otros.

La Ley “De Contrataciones Públicas” concibió al SICP como un sistema que permite automatizar las distintas etapas de los procesos de contrataciones, la elaboración de datos estadísticos, la generación de información y su transmisión a través del uso de los medios remotos de comunicación electrónica de uso general, el servicio de transmisión de documentación y la rendición de cuentas de los funcionarios y empleados públicos ante los organismos de control y la sociedad civil.

El Estado Paraguayo cuenta con un sistema informático de administración financiera denominado (SIAF), el cual se halla conformado por diversos módulos que registran las etapas de planificación, ejecución, control y evaluación de los recursos del propio estado.

A partir de un marco legal, la herramienta electrónica funciona como un sistema de administración e información financiera dinámico, integrador y armonizador de las diferentes tareas del proceso de administración y su uso es de carácter obligatorio para las Entidades y organismos del sector público y todas las entidades de la Administración Central y la mayoría de las entidades descentralizadas operan a través del mismo.

La regulación sobre su uso se rige por el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Este sistema está relacionado con el Sistema Informático de Contrataciones Públicas (SICP), para el cruzamiento y validación de las informaciones relativas a la ejecución presupuestaria destinada a las contrataciones

públicas. Esto, constituye un adelanto muy importante para el correcto uso de los recursos, debido a que permite a las instituciones del Estado, realizar el cruzamiento de la información de la dinámica presupuestaria cuando los recursos son destinados a las contrataciones públicas.

La utilización del Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, es uno de los instrumentos que emite el SIAF a partir de los datos declarados en el Programa Anual de Contrataciones (PAC), donde vincula la reserva de créditos específicos a la convocatoria a realizarse, demostrando además que se cuenta con presupuesto para realizar la adjudicación.

Asimismo, una vez que se cuenta con un contrato firmado, el SICP emite un Código de Contratación, que es el primer paso para la obligación de pago demostrando así que se ha realizado la afectación de créditos para cumplir con los compromisos del contrato a ejecutarse.

El código mencionado es emitido por cada contrato suscrito, de manera a que cada uno cuente con respaldo de previsión y compromiso presupuestario.

Estas herramientas pretenden ser controles para el sostenimiento del equilibrio presupuestario, es decir, gastar donde fue programado y que las contrataciones realizadas sean pagadas en tiempo y forma.

A pesar de ser un sistema dinámico y eficiente de control, su uso aún no alcanza a todas las instituciones del Estado Paraguayo, quedando aún, algunos entes descentralizados y los municipios fuera del mismo.

Cómo se dijo previamente, el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), es el sistema informático que permite automatizar las distintas etapas de los procesos de contrataciones, desde la difusión de los requerimientos de bienes, locación, servicios u obras públicas hasta el cumplimiento total de las obligaciones contractuales y de la elaboración de datos estadísticos, la generación de información y su transmisión a través del uso de los medios remotos de comunicación electrónica de uso general, mediante la interconexión de computadoras y redes de datos.

Por este medio, los organismos, las entidades y las municipalidades ponen a disposición de los proveedores y contratistas la información y el servicio de transmisión de documentación y la rendición de cuentas de los funcionarios y

empleados públicos ante los organismos de control y la sociedad civil en el sitio www.contrataciones.gov.py

La DNCP tiene la obligación de poner a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica de acceso masivo, la información centralizada y en lugar común sobre las convocatorias, bases y condiciones, el proceso de contratación, las adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente y a las Unidades Operativas de Contratación a actualizar permanentemente la base de datos del SICP. Igualmente, las leyes anuales de presupuesto establecen como medio oficial de difusión de las contrataciones públicas del Paraguay al SICP.

2.2.3 MAPS - BRASIL

En los últimos años el Gobierno Federal de Brasil ha invertido acentuadamente en la modernización tecnológica de las herramientas que asisten a las contrataciones públicas. El principal sistema del país, COMPRASNET, ha sido objeto de permanente mejora de sus funcionalidades derivadas de los diversos cambios en la legislación de compras del país.

El sistema atiende íntegramente el Poder Ejecutivo Federal y subsidiariamente otros Poderes de la República en las esferas Federal, Estadual y Municipal.

El Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión detiene todos los datos transaccionales del sistema, lo que le permite hacer estudios y trazar estrategias de mejoras en el proceso de contrataciones públicas en la esfera federal.

Los segmentos importantes de las contrataciones públicas como la priorización de compras de pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y también de compras públicas sostenibles se contemplan en las reglas de compras y en el sistema Shoppingnet. El primero tiene base sólida y total observación por los diversos compradores públicos. Sin embargo, el segundo aún no ha alcanzado niveles ideales de eficacia, lo que ha motivado la actuación permanente de las áreas de negocio (compras públicas centrales) con el apoyo de organismos internacionales (OEA, ONU Medio Ambiente, BID, Banco Mundial, etc.).

Recientemente, se lanzó el Panel Financiero Administrativo que permite a los diversos gestores de los órganos federales una visión ampliada y profunda de la calidad de los

gastos de costeo de la administración y también el Panel de Precios, considerado un fuerte avance en el proceso de fijación de precios de las compras públicas. El primero se encuentra en fase de concesión de acceso al público y el segundo ya está en plena utilización por los órganos públicos, prensa, sociedad civil y el propio mercado.

Otro frente que merece destacarse es la Compra Directa de Pasajes Aéreos, que permitió a la administración pública percibir considerables índices de economía en la medida en que el modelo prescinde de actuación de intermediarios en la compra de pasajes (agencias de turismo) frente a los descuentos ofrecidos por las empresas compañías aéreas al amplio mercado superior a las compras realizadas por personas privadas.

Estos son ejemplos del esfuerzo del Gobierno Brasileño en mejorar aspectos relevantes de las compras públicas como la efectividad, calidad y transparencia.

El Gobierno Central brasileño ha sido provechoso en la generación y tratamiento de los datos de compras públicas. Sin embargo, es urgente la internalización de metodologías y herramientas que permitan una evaluación más amplia de las compras públicas como un todo, es decir, compras centrales y subnacionales. Iniciativas como esas están en fase de estudios para implementación, lo que depende de apoyo financiero e institucional.

En este sentido, conocer la nueva metodología MAPS proporcionará el aumento de las posibilidades de efectividad del referido estudio, hecho convergente con la entrada de Brasil a la OCDE.

Informe Secretaría Técnica RICG Taller sobre “Nueva Metodología de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas – MAPS” 04 y 05 de diciembre, Bogotá-Colombia.²⁸

OCDE presenta metodología de evaluación de sistemas de compras a gestores del Gobierno Federal.²⁹

Actualmente más de 60 países utilizan este método y Brasil evalúa la posibilidad de aplicar Maps internamente.³⁰

²⁸ file:///C:/Users/Javier/Downloads/Informe%20Secretar%C3%ADa%20T%C3%A9cnica%20RICG_Taller%20Colombia%20MAPS%20(1).pdf consultado 01/09/2018.

²⁹ Publicada: 16/03/2018 21h44, Modificada por última vez: 03/16/2018 21h44

³⁰ <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ocde-apresenta-metodologia-de-avaliacao-de-sistemas-de-compras-a-gestores-do-governo-federal>

PILAR I Marco legal, regulatorio y de políticas

El marco legal y reglamentario de las adquisiciones de Brasil se basa en la Constitución del país.

El párrafo XXI del artículo 37 dice que la adquisición de bienes, obras y servicios se llevará a cabo mediante licitación abierta y competitiva (excepto en casos excepcionales e inequívocamente definidos) de manera que garantice la igualdad de trato entre los proveedores que participan, la economía y eficiencia.

Este enfoque se fundamenta en la principal fuente de derecho del país y este requisito constitucional se aplica a través de la ley de adquisiciones y todas las fuentes de reglas de menor nivel.

Desde 2002, el marco legal de adquisiciones —que se aplica tanto a los niveles de gobierno federales como a los sub-nacionales —se ha basado en una estructura de dos vertientes, la ley de adquisiciones y la ley de subasta inversa.³¹

Brasil cuenta con normas generales sobre licitaciones y contratos administrativos pertinentes a obras, servicios, incluso de publicidad, compras, enajenaciones y locaciones en el ámbito de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

La Ley regula a los órganos de la administración directa, los fondos especiales, los municipios, las fundaciones públicas, las empresas públicas, las sociedades de economía mixta y demás entidades controladas directa o indirectamente por la Unión, Estados, Distrito Federal y municipios.

Las obras, servicios, incluso de publicidad, compras, enajenaciones, concesiones, permisos y locaciones de la Administración Pública, cuando contratadas con terceros, serán necesariamente precedidas de licitación. Además, se considera contrato, todo y cualquier ajuste entre órganos o entidades de la Administración Pública y particulares, en que haya un acuerdo de voluntades para la formación de vínculo y la estipulación de obligaciones recíprocas, sea cual sea la denominación utilizada.

La licitación está destinada a garantizar la observancia del principio constitucional de la isonomía (repartir equitativamente, igualdad jurídica), la selección de la propuesta más ventajosa para la administración y la promoción del desarrollo nacional sostenible

³¹ Cita de la Evaluación del sistema de adquisiciones del gobierno Federal de Brasil por el Banco Mundial diciembre 2010

y será procesada y juzgada en estricta conformidad con los principios básicos de la legalidad, de la moralidad, de la igualdad, de la publicidad, de la probidad administrativa, de la vinculación al instrumento convocatorio, del juicio objetivo y de los que les corresponden.

El Gobierno de Brasil es el principal comprador de bienes y servicios en este país. Sin embargo, ganar contratos públicos en Brasil puede ser difícil para las empresas extranjeras, que se encuentran en desventaja si no tienen una presencia significativa en el país.

En Brasil, las compras públicas mueven cerca de 10% del Producto Interno Bruto (PIB).

¿Cuál es el marco normativo aplicable en Brasil? Todas las compras públicas en Brasil sean del ámbito federal, estatal o municipal, así como para las entidades públicas deben ser realizadas a través de un procedimiento de licitación pública

Los proponentes extranjeros están sujetos a las siguientes restricciones:

- En consorcio con empresas nacionales y brasileñas, el líder será la empresa brasileña.
- Para el juzgamiento de la licitación, a las ofertas presentadas por licitantes extranjeros se les aplicarán los mismos impuestos que se aplican los licitantes brasileños.

En el caso de empate entre propuestas con las mismas condiciones, se asegura preferencia, de manera sucesiva, a los bienes y servicios producidos o prestados:

- En el País.
- Por empresas brasileñas.
- Producidos o proporcionados por las empresas que invierten en investigación y desarrollo tecnológico en Brasil.
- Producidos o proporcionados por empresas que cumplan con la ley en la reserva cargos para personas con discapacidad o rehabilitados y que cumplen con las normas de accesibilidad de la ley.

En el ámbito de las contrataciones públicas, Brasil mantiene una política proteccionista. Conviene destacar que las empresas extranjeras tienen que tener en

cuenta para el acceso al mercado brasileño de las licitaciones las siguientes cuestiones:

- Las licitaciones con financiación internacional vienen reguladas por Organismos multilaterales: BID, BM o CAF.
- Las licitaciones con financiación nacional vienen reguladas por la Ley 8666/93 y exigen el establecimiento de la empresa en el país.
- La experiencia jurídica de la empresa en el país de origen o en otros países no es tenida en cuenta (en cambio la experiencia de las personas físicas sí), por lo que la necesidad de una “parcería” (asociación) con una empresa local, es casi imprescindible, o la compra directamente de una empresa local.

La Ley Nº 12.349 de 2010 es una norma proteccionista que establece preferencia por productos y servicios nacionales (que puede extenderse, total o parcialmente, al Mercosur). Establece que, en las licitaciones, podrán establecerse márgenes de preferencia para productos manufacturados y para servicios nacionales que atiendan las normas técnicas brasileñas.

Las razones derivan de la creación en Brasil de renta, trabajo, recaudación de impuestos, desarrollo de tecnología e innovación en el país, etc.

El margen de precio de productos preferenciales nacionales no podrá superar el 25% de los extranjeros. Todavía se limitan la contratación de bienes y servicios nacionales en los contratos destinados a sistemas de información y tecnología de las comunicaciones, cuando la tecnología se desarrolle en Brasil conforme el proceso de producción de base.

Brasil, no ha suscrito el Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública que prohíbe la discriminación de bienes y servicios originarios de cualquiera de los demás países firmantes y ha introducido preferencias de determinados bienes y servicios producidos localmente que promueven mejoras tecnológicas y generan empleo localmente en todos los niveles de la administración pública (en algunos casos se aplica incluso si el precio de la oferta local es hasta un 25% superior al mejor precio).

Esta discriminación contra proveedores extranjeros afecta a sectores muy amplios de la economía de Brasil, entre los que destacan: la agricultura, sector textil, de calzado,

productos farmacéuticos, equipos de construcción, perforaciones, infraestructura de transporte, adquisición de vehículos, defensa, educación y TIC.³²

PILAR II Marco institucional y capacidad de gestión

El sistema de adquisiciones de Brasil es implementado por servidores públicos altamente calificados y competitivamente seleccionados, remunerados por la Secretaría de Logística e información tecnológica (SLTI), las diversas agencias de ejecución, la institución de auditoría Suprema y la oficina del Procurador General.

Estos profesionales interactúan sobre la base de procesos y responsabilidades claramente definidos que emanan de un marco legal y reglamentario sólido que comprende leyes, reglamentos y manuales operacionales.

La contratación del gobierno federal de Brasil está regulada centralmente por la Secretaría de Logística e información tecnológica (SLTi) que es una agencia del Ministerio de planificación, presupuesto, y gestión.

Las actividades de SLTI con respecto a la contratación pública se dividen en cuatro áreas:

(a) Reglamentos (incluyendo la creación de textos jurídicos de varios niveles, así como la difusión de manuales de orientación técnica y de funcionamiento).

(b) Sistemas de información (gestiona el uso de la tecnología de información para apoyar a SLTI quién externaliza la parte de desarrollo de software y mantenimiento de sistemas de información), información estratégica (por ejemplo: medir, supervisar y evaluar el rendimiento de las adquisiciones).

(c) Contratos (ejemplo: actualización y estandarización de contenidos). Como ente regulador, uno de los roles más importantes de SLTI es el de originar textos jurídicos, ya sean leyes ordinarias que puede proponer al Congreso Federal. Mientras que la mayoría de los textos legales que SLTI propone o las ediciones se aplican a todos los niveles del gobierno, la Agencia es principalmente referida a la consecución en el nivel federal.

Gestión de contratación pública en São Paulo

San Pablo es uno de los Estados brasileños más avanzados en términos de administración pública, sector financiero, capacidad de mercado, uso estratégico de

³² <https://www.elanbiz.org/documents/20182/56028/Compras+p%C3%BAblicas+en+Brasil/816e918a-b35b-4840-bb1f-88ac4028075> Elaborada la Experta ELANBIZ compras públicas en Brasil. Actualizada a 14/02/2017

la tecnología, y capacidad global en los sectores público y privado. Con su ciudad capital firmemente establecida como el centro financiero y comercial para el país, San Pablo también tiene con mucho el mayor mercado interior de Brasil. Este mercado es dinámico y competitivo y es el hogar de muchas corporaciones multinacionales.

San Pablo es el estado más poblado y la mayor economía sub-nacional de Brasil. Representa el 3% del territorio del país (248.000km²), el 22% de su población (42 millones) y el 34% de su PIB (aproximadamente \$535 millones de dólares). Es la entidad subnacional más poblada del hemisferio occidental, la mayor economía sub-nacional en América Latina, y la tercera economía más grande (nacional o subnacional) en América Latina, después de Brasil y México.³³

³³ La Contratación en el estado de San Pablo. La responsabilidad de regular la contratación pública, complementando el papel de SLTI, se asigna a un Comité de alto nivel multidisciplinario conocido como Comité de calidad y de Gestión pública (CQGP) quien cuenta con los funcionarios de más altos rango de ocho Ministerios, Secretarios de estado y el Procurador General del estado.

Las responsabilidades de adquisiciones son las mismas a nivel federal y en el nivel del estado.

La responsabilidad final de las adquisiciones recae en los jefes de la Agencia. En la práctica, los ministros y otros jefes de agencia lo delegan al Contralor de la agencia, que es responsable de:

- (a) Autorizar el compromiso de los fondos presupuestarios a los proyectos.
- (b) Aprobar los premios de adquisiciones y los desembolsos asociados.
- (c) Presidir el mecanismo administrativo de resolución de quejas.

Un equipo multi-disciplinario de la Agencia envía los compromisos del presupuesto, concesiones del contrato, pagos y recomendaciones de resolución de quejas al regulador para la aprobación.

Cada miembro del equipo es responsable de parte del proceso de adquisiciones, tal como se define en el Reglamento de una agencia y todos están obligados a informar sobre sus acciones/decisiones (a través de minutas, informes oficiales, y otros medios, todos los cuales son públicos) y se responsabilizan.

Este equipo consiste en:

- I. Una unidad de gestión presupuestaria y financiera con personal de la carrera de funcionario (servidores públicos) y especialistas en gestión financiera. Es responsable de:
 - (a) determinar si existen recursos presupuestarios para que ocurra un evento de adquisiciones y (b) tramitar las órdenes de pago y pagar a los proveedores durante la ejecución del contrato.
- II. Una unidad de adquisiciones, dotada de especialistas en adquisiciones (que también son funcionarios públicos) y una recepción administrativa. Los especialistas llevan a cabo diversas tareas, entre ellas: (a) preparar la publicación de invitaciones para licitar, licitar documentos y contratos, (b) hacer frente a las preguntas de los proveedores antes del inicio de un proceso de adquisiciones y (c) la introducción de datos (por ejemplo, detalles del proceso de la licitación) en los sistemas de gestión de adquisiciones del gobierno federal (descrito más adelante en esta sección). La recepción administrativa se encarga de la logística de los procesos de licitación basados en papel, tales como la recepción de ofertas, la designación y la preparación de un lugar para la apertura pública de las ofertas y la prestación de apoyo administrativo general.
- III. Un Comité permanente de evaluación de ofertas y uno o más subastadores permanentes (para los procesos de subasta inversa), responsables de la gestión de los procesos de licitación (desde la recepción de ofertas hasta la recomendación de licitadores para adjudicación de contratos). Esto incluye (a) aprobar o rechazar las licitaciones en varias etapas del proceso, (b) resolución de quejas y (c) recomendar los premios de contrato. Como estos funcionarios tienen puestos permanentes en las agencias ejecutoras o en cualquier otro lugar, son nombrados por el Contralor. El Comité de evaluación de BID tiene tres o más miembros que son seleccionados, basándose en su experiencia y pericia para evaluar los documentos de calificación de los licitadores y las propuestas de precios (usualmente, por lo menos un miembro es un especialista en adquisiciones). Un miembro es designado por el regulador a la posición del jefe/presidente. Los miembros son designados para términos de meses, los cuales pueden ser renovados (la ley de adquisiciones no permite que todo el Comité sea renovado, por lo tanto, en cualquier momento, al menos un miembro por mandato de 12 meses debe ser nuevo en el Comité).

El Subastador es un especialista en adquisiciones entrenado específicamente (bajo la supervisión de SLTI) y certificado profesionalmente para desempeñar esa función. Los subastadores son nombrados a 12 meses de condiciones renovables.

Tanto el Comité de evaluación como el Subastador están asistidos por un equipo de apoyo designado por él y exclusivamente compuesto por funcionarios públicos (que normalmente son empleados de la agencia ejecutora). Un requisito clave para los miembros del equipo de apoyo es una fuerte familiaridad técnica con los bienes, servicios u obras públicas que se están adquiriendo.

La institución fiscalizadora Suprema (TCU) Federal

El Tribunal brasileño de Cuentas de la Unión (TCU) es el auditor Supremo del país. En nombre del Congreso Nacional (al que informa), es una entidad de supervisión que investiga y evalúa las acciones y el desempeño de personas, instituciones, agencias o empresas (públicas o privadas) que reciben dinero federal o administran activos federales, gestión y uso de fondos públicos.

La disposición constitucional que describe sus funciones incluye a las competencias y el mandato de la entidad, incluyendo, pero sin limitarse a:

- Evaluar los resultados específicos del sector presentados anualmente por el Presidente de la República.
- Evaluar las cuentas de los gestores del sector público, a todos los niveles de la administración federal, responsables, directa o indirectamente, de la tramitación de los fondos públicos y de otros activos públicos.
- Evaluar la legalidad de las decisiones de reclutamiento en todos los niveles de la administración federal.
- Realizar, ya sea de forma autónoma o por orden del Congreso Nacional, investigaciones y auditorías sobre contabilidad, gestión financiera, presupuestos, gestión de activos, y operaciones en todas las unidades administrativas del gobierno federal.
- Aplicar, en caso de malversación en el desembolso de fondos o gestión de cuentas, todas las sanciones estipuladas por la ley, incluyendo sanciones pecuniarias proporcionales en tamaño, al uso ilegal de fondos públicos, si procede
- Asignar, como resultado de un hallazgo de irregularidades, plazos para que los organismos públicos y las instituciones corrijan sus prácticas. La forma en que la entidad deberá estar dotada de personal y en particular, las características de los

IV Comités especiales de evaluación de ofertas y subastadores especialmente designados como necesarios sobre una base ad hoc para administrar procesos de licitación no estándar. Estos procesos requieren conocimientos, habilidades y experiencia que difieran sustancialmente de los necesarios en las actividades de adquisición más típicas (es decir, las que se producen repetidamente) en la agencia ejecutora. Sin embargo, aparte de la longitud y naturaleza de sus nombramientos, estos comités y subastadores funcionan y son responsabilizados de la misma manera que sus contrapartes permanentes.

V Un asesor legal, que es un abogado de la oficina de Brasil del Procurador General (Advocacia-Geralda União, AGU), asignado permanentemente y situado en la Agencia de ejecución. El equipo de adquisiciones de la agencia está obligado a recibir información y autorización independiente del asesor legal de AGU en todos los materiales clave de adquisición, tales como documentos de licitación y contratos de proveedores.

VI Un equipo logístico y de operaciones informa sobre si las entregas se hicieron con precisión y puntualmente, de acuerdo con la relación contractual legalmente vinculante.

ministros del TCU (las máximas autoridades de toma de decisiones para la institución) y la forma en que serán designadas.

TCU, que ha funcionado por casi 120 años, se considera entre las instituciones de confianza más calificadas del país, debido a su autonomía probada (protegida por la Constitución) y su bien conocido papel como el guardián del dinero de los contribuyentes y el desempeño del sector público.

Sus acciones de supervisión—auditorías, investigaciones o revisiones— pueden ser desencadenadas por su personal y quejas de ciudadanos, corporaciones y/u organizaciones de la sociedad civil que pueden contactar a TCU de varias maneras, incluyendo un número gratuito en todo el país y un sitio en línea.

Esto ha fortalecido su reputación como un broker honesto. Además, sus líderes son nombrados de por vida y por lo tanto independientes de los ciclos políticos y las presiones externas. La Constitución, que enumera sus calificaciones mínimas, requiere que los líderes incluyan a nueve ministros, tres nominados por el Presidente y seis por el Congreso, todos los confirmados por este último.

El papel del TCU en la contratación del gobierno federal es supervisar los desembolsos de los contratos públicos y mantener a los organismos públicos responsables de todas las etapas/pasos del proceso.

Como parte de su mandato, TCU emite un comprensivo (y ampliamente utilizado) manual de operaciones para la contratación pública y que la Agencia actualiza periódicamente.

Las políticas macro-económicas son definidas por el gobierno federal para todo el país. Si bien la macro situación general se relaciona con San Pablo, es importante notar que este estado sólo representa el 34% de la economía brasileña, convirtiéndola en la tercera economía más grande de la región Latina de América después del propio Brasil y México.

El homólogo del TCU de San Pablo, el Tribunal de Cuentas del estado de San Pablo (TCE/SP), es responsable de certificar la legalidad y exactitud de las cuentas anuales de todas las agencias estatales: sus auditores revisan el desempeño de varias agencias, incluyendo adquisiciones, gestión de contratos y ejecución. Es también un foro para protestas de licitación (su contraparte federal se describe a continuación).

Tecnología y sistema de adquisiciones

La contratación de Brasil se basa en tecnología avanzada, tanto internamente (por ejemplo, de gestión y sistemas de bases de datos) como externamente (por ejemplo, Internet).

Su uso estratégico a nivel federal y en San Pablo es clave para la producción de resultados eficientes y transparentes y el ejercicio de control efectivo sobre los gastos. Además, permite evaluaciones significativas del desempeño y ayudó a modernizar el proceso como una función central del gobierno sujeta a una gestión activa e informada, en lugar de un proceso administrativo y de Back-Office.

Gobierno Federal

Para los proveedores y el público en general, la cara de la contratación federal es ComprasNet, un sitio web que se puede acceder fácilmente con sólo un ordenador, conexión a internet y navegador web.

ComprasNet tiene varias características clave:

(a) Al igual que con otros sitios web de contratación pública en América Latina, es un tablero de contabilización virtual a través del cual todos los documentos relevantes asociados con compras federales están disponibles (ejemplo: convocatorias de propuestas, licitación de documentos, avisos a proveedores, decisiones de adjudicación, contratos, etc.). Además, incluye una gran cantidad de información sobre adquisiciones, incluyendo textos jurídicos, publicaciones de investigación, manuales de operaciones, materiales de capacitación, y noticias.

(b) Puede responder a las consultas, una característica muy avanzada en las bases de datos de adquisiciones.

(c) Proporciona expedientes sobre los procesos de licitación (pasados o presentes), los precios de referencia y los catálogos para los bienes y los servicios.

(d) A diferencia de sitios similares en la región, es una plataforma completamente transaccional donde las subastas federales inversas (así como las citas electrónicas) son conducidas en su totalidad, desde anuncios a premios contractuales (como ocurre en los más modernos métodos de contratación pública mundial). Además, el sistema es el único repositorio en la región con información completa en línea sobre obras públicas adquisiciones.

ComprasNet es sólo la interfaz externa del sistema de TI que soporta la gestión diaria de compras federales. Está perfectamente vinculado al sistema integrado de

Administración de Servicios Generales —el (SIASG), que apoya la implementación, gestión y control de todo tipo de adquisiciones en todas las etapas (desde la planificación a la ejecución del contrato).

SIASG comunica directamente con el sistema integrado de Administración financiera de Gobierno federal (SIAFI) — Federal de gestión financiera —creando el vínculo crucial entre las adquisiciones y la gestión de los fondos para el monitoreo, control y responsabilidad.

SIASG, al que se accede por los usuarios y administradores del gobierno a través de terminales dedicados, tiene módulos totalmente interconectados que cubren una función particular en el proceso de adquisiciones: es una red de subsistemas que pueden procesar la información en el contrato individual nivel sin comprometer el rendimiento del sistema. Los seis módulos de SIASG para la adquisición son:

- I. Sistema de Catastro Unificado de proveedores (SICAF), o proveedor Unified registration System, Es una amplia base de datos de proveedores gubernamentales que proporciona datos actuales sobre su estatus legal, fiscal y financiero.

SICAF también está perfectamente conectado a otras bases de datos gubernamentales tales como el servicio de impuestos e ingresos y la seguridad social, lo que le permite recuperar continuamente información específica del proveedor.

También pre-registra a los proveedores en línea a través de un enlace directo a ComprasNet.

Como se señaló anteriormente, la participación de los licitadores en algunos procesos de adquisiciones (por ejemplo: subastas en línea y tomada de Precios no subastan eventos) requieren registro SICAF. Desde la evaluación de la oferta, los comités pueden consultarlo durante los acontecimientos de la adquisición (como en subastas electrónicas inversas), esto acelera el proceso de la evaluación de la calificación.

A partir de agosto de 2009, SICAF tenía registrado 373.000 proveedores.

- II. El sistema de Divulgación Electrónica de compras (SIDECE), o la contratación electrónica de anuncios, publica invitaciones a eventos de adquisiciones (es decir, convocatorias de ofertas) en tanto ComprasNet como en el boletín oficial federal de Brasil, permite la descarga de

documentos de licitación y publica decisiones de licitación a medida que ocurren.

- III. El sistema de Precios Practicados (SISPP), o el registro histórico de precios, publica y recibe consultas sobre los premios de contratos pasados/precios en licitación del gobierno federal.

Es la fuente principal, junto con la investigación de mercados primarios, para que las agencias hagan referencia a los precios al evaluar las propuestas de oferta.

- IV. Sistema de minuta de presupuestaria (SISME), o de asignación presupuestaria, utiliza una conexión directa a SIAFI para generar órdenes de asignación presupuestaria antes de que se publiquen las invitaciones a licitación.

SISME proporciona un mecanismo de control crítico por el cual no se pueden iniciar los procesos de adquisición que carecen de una autorización de asignación presupuestaria.

- V. El sistema de Gestión de contratos (SICON), o la gestión de contratos, permite el registro y el progreso físico y financiero del gobierno federal para ser registrado y monitoreado.

También hace que partes clave de los contratos estén disponibles públicamente tanto en ComprasNet como en la Gaceta oficial federal.

- VI. Catálogos de materiales de Servicios (CATMAT/catser) es el catálogo de productos y servicios del sistema.

Identifica aquellos que el gobierno adquiere comúnmente y proporciona sus especificaciones técnicas y descripciones de rendimiento.

Esta información es útil para el diseño de los documentos de licitación, entre otras cosas. Tanto CATMAT como catser pueden fácilmente ser consultados, y sus contenidos descargados a través de ComprasNet.

A partir de agosto 2009, los catálogos enumerados aproximadamente 194.000 mercancías y 2.550 servicios (incluyendo los servicios públicos de la construcción).

Al igual que con el gobierno federal, San Pablo tiene una tecnología sofisticada para apoyar la adquisición, incluyendo cuatro sitios externos de fácil acceso que funcionan igual como ComprasNet.³⁴

³⁴ Tecnología en San Pablo incluye:

- (a) La bolsa Electrónica de compras del gobierno del estado de San Pablo, dirigida por el Ministerio de Hacienda quien acoge todas sus subastas electrónicas, e-convite y transacciones de presupuestos.

Su base de datos e información están a disposición de los proveedores y del público general.

Para utilizar Bec/SP y poder ofertar electrónicamente, los proveedores deben estar registrados en CAUFESP, la base de datos de proveedores de San Pablo. Pueden inscribirse en línea, lo que implica la presentación de ciertos documentos al Ministerio de Finanzas en papel.

El sitio proporciona acceso a:

- El marco legal y reglamentario de adquisiciones del estado.
- Documentos de ofertas estándar para subastas electrónicas inversas.
- Datos sobre subastas electrónicas actuales y pasadas, e-convite, e-QuotationEvents, a través de un enlace de consulta.
- CAUFESP en línea pre-registro para proveedores.
- Catálogo de bienes y servicios delegados.
- Estadísticas sobre transacciones pasadas realizadas a través del sitio.
- Manuales de operaciones.
- Material de capacitación para proveedores en el proceso de registro de CAUFESP, proceso de subasta electrónica inversa en Bec/SP, y el sitio Bec/SP.
- Avisos a proveedores y/o al público.
- Noticias generales sobre contratación pública electrónica

- (b) Piso de operaciones (www.pregao.SP.gov.br), administrado por el Ministerio de gestión pública, es un registro virtual y base de datos para subastas inversas (tanto en línea como fuera de ella).

El sitio proporciona acceso a:

- El marco legal y reglamentario.
- Documentos de licitación estándar para las subastas electrónicas.
- Una lista de las subastas inversas anunciadas para el día.
- Una base de datos de subastas inversas actuales y pasadas con detalles sobre las agencias involucradas, artículos adquiridos, documentos de licitación, fechas de eventos, horarios, direcciones físicas/electrónicas, fechas de publicación de ofertas y nombres de subastadores.
- Indicadores de desempeño, así como estadísticas de operaciones y financieras sobre subastas inversas.
- Una base de datos de precios de referencia para bienes y servicios no-consultores.
- Funciones de soporte para subastadores, incluyendo material de capacitación, manuales de operaciones y acceso a una herramienta de registro de subastas basada en la web.
- Material didáctico para proveedores.
- Preguntas frecuentes.

- (c) Catastro de Servicios Terciarizados (subcontratado) o CADTERC, conjuntamente por el Ministerio de administración pública y el auditor interno de la administración (Corregedoria Geral da Administração, (CGA), es una base de datos en línea donde se consolida la información para los servicios no consultivos contratados por el estado. CADTERC fue creado para proporcionar a la administración, proveedores y público con fácil acceso a (1) contratos de servicio, (2) la situación de los pagos en virtud de los contratos, (3) precios de referencia para los servicios contratados por el estado, (4) estudios técnicos por tipo de servicio y (5) indicadores de rendimiento y datos cuantitativos sobre la adquisición de servicios no consultivos.

- (d) e-negocios públicos (www.imesp.SP.gov.br), el sitio web del boletín oficial del estado, conocido como Diario Oficial, es donde se publican todas las principales acciones/decisiones sobre cualquier proceso de adquisición—independientemente del modo o método e invitación— de la Convocatoria de ofertas para contratar la firma

El sitio permite a los usuarios revisar los eventos de adquisiciones por segmentos económicos, de implementación, región o municipio, así como documentos de licitación.

La Tecnología de información IT con la que se comunican estos cuatro sitios se conecta a través de dos sistemas:

- (1) Sistema integrado de Administración o Financiero para Estados y Municipios (sistema integrado de información de gestión financiera para estado y municipios), o SIAFEM/SP26 y

- (2) Un sistema integrado de informaciones Físico-Financieras (sistemas integrados de información física y financiera) o SIAFISICO en tiempo real. SIAFEM/SP simplificada y estandarizada planificación financiera y presupuestaria, la administración de activos y la contabilidad.

SIAFISICO gestiona todos los datos sobre los compromisos presupuestarios y la implementación. Juntos, son la contraparte de San Pablo a SIASG y SIAFI, los sistemas de gestión pública federal como tal. Los pagos a los proveedores estatales no pueden ser autorizados sin el compromiso presupuestario previo obtenido a través de la conexión SIAFISICO-SIAFEM/SP.

Además, todos los Estados y municipios deben públicamente revelar registros detallados sobre compromisos y pagos presupuestarios

San Pablo publica los registros en línea a través de la página web del Ministerio de finanzas, utilizando los datos generados por SIAFEM/SP.

San Pablo también creó el sistema de acompañamiento de Inversión (Investment control System) o SAI, para monitorear física y económicamente todos los contratos de obras públicas en el estado

PILAR III Operaciones de Adquisiciones Públicas y prácticas de Mercado

Las operaciones de Adquisiciones públicas están monitoreadas por funcionarios especializados, como el Subastador (para subastas inversas) o el asesor legal (para todos los procesos de adquisiciones). Las leyes de adquisiciones y subastas inversas son definidas sobre la base de habilidades y perfiles de conocimiento.

Un certificado de cumplimiento con el perfil es un requisito para cualquier candidato que busque cualquier posición.

Los programas de capacitación e información sobre adquisiciones para funcionarios gubernamentales sólo están disponibles para la administración pública (a diferencia de los manuales y materiales en línea, que están disponibles para el público en ComprasNet).

Los programas de capacitación para el sector privado son ofrecidos regularmente por el gobierno o las instituciones privadas.

La contratación federal se lleva a cabo delegando la toma de decisiones sobre una base descentralizada (a nivel de agencia) y al nivel más bajo apropiado.

La contratación comienza en el nivel superior de la Agencia: el Ministro, o equivalente, delega la autoridad para gestionar al Contralor, que es el funcionario principal en última instancia responsable de adquisiciones la toma de decisiones, en toda la Agencia.

El Contralor supervisa las decisiones presentadas a su escritorio por un equipo de operaciones de evaluadores de BID, subastadores, especialistas en adquisiciones, especialistas en gestión financiera y expertos legales.

Este equipo es responsable de los procesos de adquisiciones diarias, pero la aprobación de fondos y decisiones presupuestarias son responsabilidad exclusiva del controlador.

Toda toma de decisiones en el nivel del proceso de adquisiciones, con excepción del compromiso presupuestario y las decisiones de ejecución (por ejemplo: rechazar las ofertas no receptivas, observar los procedimientos de adquisición legalmente exigidos), se delega a los subastadores, comités de evaluación de la oferta, y a su personal de apoyo que se responsabiliza plenamente. Aunque sólo el controlador, puede firmar un contrato de adquisición para la administración federal, la responsabilidad de aprobar su contenido (así como el de los documentos de licitación

y las invitaciones a la oferta) se delega a uno o más AGU asesores jurídicos (a quien AGU asigna a trabajar a tiempo completo en la agencia ejecutora).

El gobierno Federal fomenta el diálogo abierto con el sector privado y tiene varios mecanismos formales a través de asociaciones u otros medios.

Tiene programas para construir la capacidad dentro de las empresas privadas (incluyendo pequeñas empresas) y la formación para ayudar a los nuevos accesos a la participación en el mercado. Además, fomenta las alianzas público-privadas mediante mecanismos en el marco jurídico.

En el nivel central, hay un servicio de asistencia con un número gratuito (listado en ComprasNet) para el sector privado, los contribuyentes y el público en general que tienen preguntas sobre adquisiciones o quieren acceso directo a especialistas en el campo.

A nivel descentralizado, las leyes y reglamentos establecen plazos mínimos entre las invitaciones a ofertar y su apertura, acordes con la complejidad prevista. Tales requisitos permiten el diálogo entre el sector privado y los organismos, que pueden resolver preguntas sobre los documentos de licitación y/o el proceso.

SLTI y el gobierno federal apoyan indirectamente el fomento de la capacidad del sector privado a través de la transparencia y las comunicaciones abiertas (por ejemplo: materiales de formación en ComprasNet sin cargo, amplia publicación, en muchos casos precedidas por consultas públicas, de los cambios en el marco reglamentario y la legislación que facilita el acceso de las PYME a los contratos en un entorno competitivo justo).

Además, las entidades del sector privado que ofrecen servicios de fomento de la capacidad son bien conocidas y eficaces.

El sector privado brasileño está bien organizado y es competitivo y tiene acceso activo al mercado de adquisiciones.

El crecimiento sostenido en los proveedores del gobierno registrado y el gasto en adquisiciones a través de procesos abiertos en los últimos años muestra un sector privado bien organizado cuya competitividad ayudó a generar ahorros importantes de los contribuyentes (por ejemplo: a través de subastas inversas), el gobierno ahorró cerca de 19% al año de 2004-2008, en comparación con los precios de referencia).

Los procedimientos están claramente definidos para la administración de contratos responsabilidades que incluyen inspección y aceptación, control de calidad, y métodos para revisar y emitir enmiendas contractuales de manera oportuna.

El contenido mínimo de los contratos es coherente en términos generales con la práctica internacional y no hay registros de las quejas importantes y/o persistentes de las entidades del sector privado en las cláusulas del contrato estándar federal.

Los asesores jurídicos a nivel de agencia son responsables de asegurar que los formularios de contrato y el lenguaje sean coherentes con la ley.

Los procedimientos para recibir y aceptar bienes, obras, y servicios y responsabilidades para esta función está claramente definida. Sin embargo, se podría fortalecer la capacidad del personal, especialmente en la administración de contratos, como sugiere la frecuencia de las quejas de los usuarios finales acerca de la calidad de los bienes/servicios entregados.

La ley de adquisiciones establece normas mínimas para el pago de los contratos: los pagos deben realizarse en un plazo de 30 días y de no cumplirse, los proveedores tienen derecho a indemnización. SIASG y SIAFI son los sistemas de información corporativa que se utilizan para procesar pagos.

PILAR IV. Rendición de cuentas integridad y transparencia del sistema de compras pública.

Los mecanismos de control y auditoría para asegurar la integridad, transparencia y eficiencia de las adquisiciones federales son adecuados. Además de las propias auditorías internas de las agencias, las adquisiciones son auditadas por CGU (auditores internos, reportando al poder ejecutivo) y TCU (auditores externos, reportando al poder legislativo). Ambos monitorean los procesos de manera continuada.

También, el TCU puede involucrarse siempre que se presenten serias denuncias de mala conducta, fraude y corrupción (que llegan a la atención del TCU a través de diversos medios, muchos de los cuales están disponibles para el sector privado y la sociedad civil).

Los controles internos de las agencias se basan en procedimientos claramente definidos, apoyados por los sistemas de información.

El gobierno federal ha regulado y coordinado el marco de control, proporcionando a CGU (Controlador General de la Unión, o los auditores internos del gobierno federal) y TCU (Tribunal de Cuentas de la Unión, o la institución fiscalizadora Suprema del gobierno federal) con roles/responsabilidades claras.

Así, las agencias han mejorado su integración e intercambio de información, y los auditores internos han establecido el terreno para una gestión eficaz del riesgo basada en evaluaciones actualizadas.

Además, el gobierno controla adecuadamente los gastos de programas sociales y de capital, lo que es confirmado por la confianza del público en los mecanismos de supervisión y el uso de agencias de control federal como auditores de proyectos financiados por el Banco Mundial.

CGU revisa los estados financieros para determinar si los organismos gubernamentales han utilizado adecuadamente recursos financieros en auditorías de eficiencia, economía y efectividad.

CGU también conduce QCRs (revisiones de control de calidad) cada dos meses en por lo menos 60 municipios. Estos son basados en términos de referencia y benchmarks enumerados en los manuales de procedimientos de CGU. Los hallazgos se comparten con la Agencia auditada, el Ministerio de línea correspondiente, el TCU, el Congreso, la oficina del fiscal federal y, si es necesario, la policía federal.

Las auditorías internas y externas se llevan a cabo al menos una vez al año, pero pueden hacerse en cualquier momento, sin previo aviso, dependiendo de las investigaciones, alegaciones y otras herramientas de gestión de riesgos, aplicadas por CGU y TCU.

Las revisiones de la conducta del funcionario público son auditorías más detalladas conducidas por CGU, revisando el comportamiento de los funcionarios públicos basado en el código del funcionario en ley 8112(1990) (régimen jurídico servidores públicos).

Los sistemas de control interno se basan en manuales y procedimientos escritos. El sitio web de CGU publica los manuales y la información relacionada sobre las operaciones que guían las auditorías de su personal.

Una unidad dentro de CGU, la Secretaria Federal de Control interno, asegura (a través de planificación, entrenamiento, establecimiento de objetivos, y otros medios) que los estándares de auditoría y control son aplicados en toda la institución.

Los manuales proporcionan a los auditores internos, listas de control de procesos que se evalúan periódicamente.

Las agencias deben dar a los auditores la información que necesitan para probar la validez de los controles internos contra la lista. Los informes de auditoría luego marcan cualquier error en el proceso y recomiendan la acción de administración rápida.

Las recomendaciones/opiniones del TCU se compilan periódicamente y se utilizan frecuentemente en programas de capacitación a nivel nacional sobre administración pública. Además, son estrictamente seguidos por las agencias federales (incluso las agencias estatales y municipales, aunque no están bajo la jurisdicción de TCU).

TCU (órgano de apelación), tiene autoridad para emitir decisiones finales y hacer correcciones.

Sus decisiones no están sujetas a plazos específicos, lo que puede retrasar el proceso de adquisiciones, sin embargo, los retrasos son raros y no han afectado a una contratación financiada por el Banco.

El acceso a la información es uno de los componentes más fuertes del sistema federal de adquisiciones. En primer lugar, la Constitución establece que - el acceso a la información en todos los aspectos de la administración pública—es un derecho básico. En segundo lugar y específico a la adquisición, el sistema es apoyado por la tecnología moderna que permite el fácil acceso.

La información sobre compras federales (invitaciones de la oferta, documentos de licitación, concesiones, resolución de la queja, contratos, ejecución del contrato, proveedores registrados y servicios registrados de las mercancías, etc.) está disponible en ComprasNet.

Además, la mayor parte de la información es publicada en la Gaceta oficial federal, que tiene un sitio Web. Dependiendo del tamaño estimado del Premio, las invitaciones a ofertar se publican en periódicos de circulación masiva.

Además de ComprasNet, el auditor interno del gobierno federal (CGU) mantiene un sitio Web Portal de transparencia, PT.

Debido a que se cree que la transparencia es la herramienta más eficaz para combatir la corrupción, PT proporciona datos actuales sobre los ingresos y los gastos públicos, incluyendo información detallada sobre los procesos de licitación y los contratos en el nivel más detallado; por ejemplo: para cada oportunidad de adquisición de la Agencia, el sitio web también proporciona acceso a una lista central administrada por CGU de firmas suspendidas y (conocidas como Catastro Nacional de Empresas), que se actualiza continuamente con datos sobre las sanciones aplicadas por las agencias federales, TCU, y muchas administraciones estatales.

La ley establece estrictos requisitos de tiempo para difundir información y requiere que todos los premios de contrato, (independientemente de la cantidad), se publiquen a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente al premio.

Dichos premios, se publican en ComprasNet y se publican en la Gaceta oficial federal. Éste, es un proceso que ocurre electrónicamente a través de SICON, el módulo de gestión de contratos de SIASG.

Brasil tiene fuertes y creíbles organizaciones de la sociedad civil que realizan auditorías sociales e imponen controles con respecto a las adquisiciones y el uso de fondos públicos. Estos incluyen:

- Transparente Brasil (TB) que es una ONG bien conocida que tiene como objetivo mejorar la transparencia y la ética en la administración pública.

Su personal, ya sea por separado o con otros (por ejemplo: las instituciones de investigación, las empresas de consultoría, los encuestadores), producen informes (que consiguen la atención de los medios) sobre la integridad, la corrupción, las finanzas de campaña, las elecciones y el voto y el tamaño del gobierno.

- ContasAbertas (CA) es un grupo sin fines de lucro que reporta, supervisa y fomenta el debate sobre la asignación de fondos y presupuestos públicos a todos los niveles gubernamentales.

CA, al igual que la TB, cuenta con un personal de periodistas y expertos que mantienen informado al público sobre las acciones del gobierno y los planes de gastos.

CA utiliza un sitio web bien organizado para publicar noticias, estudios, comentarios y análisis.

- Asociación Brasileña de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) es una organización sin fines de lucro de periodistas que promueve el periodismo de investigación, incluyendo

los medios de comunicación (libros, periódicos, revistas, Internet), la cobertura de la administración pública y adquisiciones.

- El Instituto Brasileiro de análisis Sociales Económicas (Ibase) es una institución de investigación, sin afiliaciones políticas o religiosas, creada para promover la democracia mediante el monitoreo de la política pública.

Brasil cuenta con un código de ética que incluye disposiciones que, si bien no son explícitas para aquellos en gestión financiera pública y adquisiciones (el código es general, y se aplica a todos los empleados del sector público), protege el interés público contra acciones diseñadas para desviar recursos públicos para beneficio privado.

Sin embargo, la ley de adquisiciones contiene disposiciones especiales que son vinculantes e incluyen sanciones detalladas, según el caso, para los funcionarios que trabajan en la contratación pública.

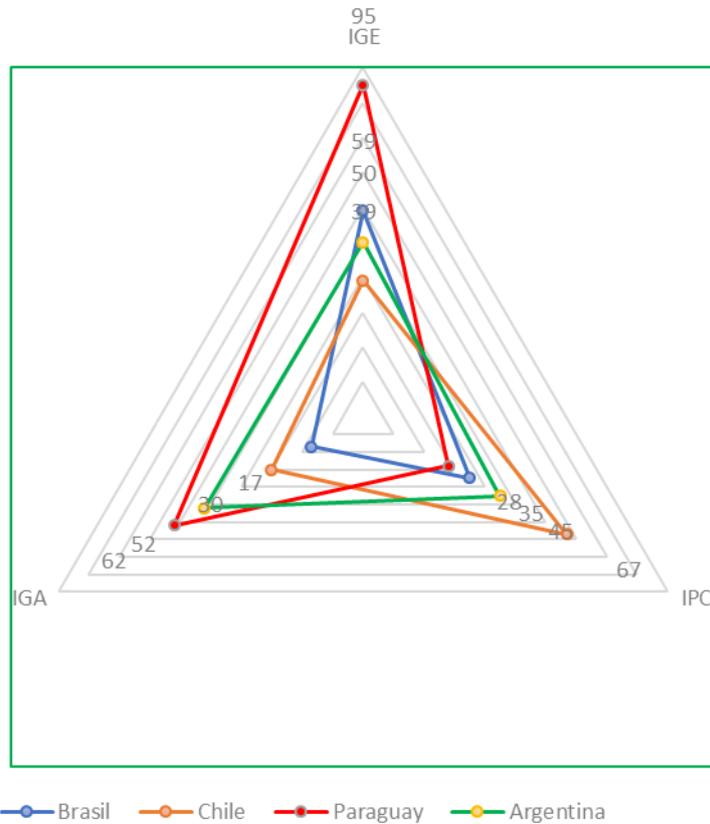
El código define la rendición de cuentas para la toma de decisiones. Además, el artículo 13 de la ley 8429 (1992) requiere que todos los funcionarios del gobierno (funcionarios y designados políticos) divulguen todos los activos (locales y offshore) una vez cada año calendario como condición para aceptar empleo del gobierno y siempre y cuando sean empleados en el sector público. Deben presentar de nuevo la lista de sus activos cuando salen del servicio del gobierno.

CGU se encarga de vigilar las finanzas de los funcionarios del gobierno. Puede realizar auditorías especiales como respuesta a las alegaciones o cuando las transacciones sospechosas son marcadas por el Consejo para el control de las transacciones financieras (COAF). Si un funcionario se niega a revelar los bienes o los informes son llenados con información falsa, el empleo puede ser terminado.

Análisis comparativo de índices que tienen en cuenta la transparencia y apertura del Estado con sus ciudadanos.

	IGE	IPC	IGA
Brasil	59	35	17
Chile	39	67	30
Paraguay	95	28	62
Argentina	50	45	52

Percepción de la Gestión Política por país.



Índice de desarrollo de Gobierno Electrónico. IGE.

El IGE cuantifica el grado de implementación del Gobierno electrónico de un país;

- 1- Alcance y calidad de los servicios en línea prestados por el sector público
- 2- Infraestructura de comunicaciones penetración de las TICs
- 3- Capital humano

Del estudio de 187 países la ubicación de los países en estudio nos muestra que Paraguay se encuentra en el puesto 99 aun siendo que el 2016 se realizaron grandes inversiones de infraestructura, creación de portales. Y del grupo el mejor posicionado es Chile en el puesto 41.

Índice de Percepción de la corrupción. IPC

Este índice mide la percepción de la corrupción de un país que va de un puntaje de 100 sería muy limpio y de 0 altamente corrupto. Y otra vez se ve a Paraguay entre los países más corruptos de la región y del mundo. Con un puntaje de 28, le sigue Brasil con 35 puntos con denuncias recientes por el manejo de fondos covid 19. Argentina

se ubica en el puesto 45 donde hay grandes denuncias y escándalos públicos por actos de corrupción, ineficiencia y colusión, sumado a los grandes grupos de actores colectivos (Sindicato de Empleados del Estado, Cámaras Empresarias, ONG y Sociedades civiles).

Índice de Gobierno Abierto. IDA

Índice compuesto por tres dimensiones, (i) La adecuada infraestructura de telecomunicaciones, (ii) la habilidad de los recursos humanos para promover el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y (iii) la disponibilidad de servicios y contenidos en línea.

Capítulo 3 Transparencia en los Sistema de Compras Públicas en Argentina

3.1 Argentina análisis Contextual del sistema de compras públicas

El abordaje de esta Tesis esta referenciado al análisis comparativo de los países de Chile, Brasil y Paraguay considerados como aquellos que más avanzaron o más adecuaron sus políticas públicas en la búsqueda de mostrar transparencia en la gestión de las compras del estado.

Qué pasa en Argentina un país con mucho potencial en cuanto al uso de las TICs, pero también con muchos vaivenes políticos que no dan una continuidad a la forma en que se dirigen o manejan los fondos públicos. Así tenemos que el Sistema de Contrataciones de la Administración Pública ha adoptado un modelo de gestión de centralización normativa y descentralización operativa. Esta modalidad, permite trabajar de manera centralizada y coordinada en la recolección de información, planificación, regulación, capacitación, resolución de conflictos, monitoreo y control de la operatoria de las compras públicas, posibilitando la orientación de las mismas hacia objetivos estratégicos de desarrollo. Al mismo tiempo, el marco jurídico establece la descentralización operativa de las contrataciones, en las Unidades Operativas de Contrataciones (UOC). (conf. artículo 23° del Decreto N° 1.023/01, y artículo 115° y ccs del Decreto N° 1.030/16).

Del mismo modo que los países que se están tratando, la Argentina busca perfeccionar la gestión de las compras públicas emulando las mejores prácticas consideradas a nivel mundial y que se adapten a la idiosincrasia de nuestro país.

Si bien la regla general debe ser la Licitación Pública, los otros tipos de contratación que se pueden usar por monto del contrato se encuentran previstos en Dcto 1023/2001 (Lic. Privada, Contratación Directa, Trámite simplificado), la normativa prevé excepciones a dicha regla en casos tales como urgencia, exclusividad, obras artísticas y científicas, contrataciones entre organismos o con universidades, o para la reparación de equipos³⁵.

³⁵ Decreto 1023/2001: **Artículo 1°** — OBJETO. El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad. Toda contratación de la Administración Nacional se presumirá de índole administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado.

Art. 2° — AMBITO DE APLICACION. El presente régimen será de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones.

(Nota Infoleg: Por art. 26 del Decreto N° 486/2002 B.O. 13/03/2002, se exceptúa al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, del cumplimiento de las disposiciones del presente Decreto.)

Se tiene en cuenta que las provincias tienen autonomía propia por consiguiente cada una es responsable de la gestión de las compras públicas al igual que los municipios.

3.1.1 Acceso a la información pública

En septiembre de 2016, se aprobó la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública con el objetivo de promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión. Nuestro país tardó en sumarse a esta nueva forma de concebir al Estado, de hecho, fue uno de los últimos en la región. En 2007, el Acceso a la Información Pública fue declarado Derecho Humano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y recién diez años después, en 2017, la norma que regula ese derecho fue reglamentada en Argentina.

En ella se obliga a los tres poderes del Estado y a las empresas con participación estatal a brindar información y habilita a toda la ciudadanía a solicitarla. Sus pilares son la informalidad en los pedidos, la celeridad en la respuesta, el máximo acceso, la

(Artículo sustituido por art. 1° del Decreto N° 666/2003 B.O. 25/3/2003. Vigencia: desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, y será de aplicación a las contrataciones que, aunque autorizadas con anterioridad, tengan pendiente la convocatoria.)

Art. 3° — PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán:

- a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
- c) Transparencia en los procedimientos.
- d) Publicidad y difusión de las actuaciones.
- e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes

Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden.

Art. 4° — CONTRATOS COMPRENDIDOS. Este régimen se aplicará a los siguientes contratos:

- a) Compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente.
- b) Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

Art. 5° — CONTRATOS EXCLUIDOS. Quedarán excluidos los siguientes contratos:

- a) Los de empleo público.
- b) Las compras por caja chica.
- c) Los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumentó que acredite la relación contractual, y las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley N° 24.156 y sus modificaciones confiere a los Organismos de Control. *(Inciso sustituido por art. 2° del Decreto N° 666/2003 B.O. 25/3/2003. Vigencia: desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, y será de aplicación a las contrataciones que, aunque autorizadas con anterioridad, tengan pendiente la convocatoria.)*
- d) Los comprendidos en operaciones de crédito público.
- e) *(Inciso incorporado por art. 153 del Decreto N° 27/2018 B.O. 11/1/2018. Derogado por art. 14 de la Ley N° 27.446 B.O. 18/06/2018. "No se revive el texto anterior a la derogación puesto que para revivir una disposición abrogada o derogada es necesario especificar expresamente esta intención. (Conf. Manual de Técnica Legislativa)".)*

Art. 6° — PROGRAMACION DE LAS CONTRATACIONES. Cada jurisdicción o entidad formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza sus actividades y a los créditos asignados en Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

Art. 9° — TRANSPARENCIA. La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas.

Asimismo, teniendo como base el principio de transparencia, la apertura de las ofertas siempre realizará en acto público, siendo ello también aplicable a las contrataciones públicas electrónicas

Art. 21. — CONTRATACIONES EN FORMATO DIGITAL Las contrataciones comprendidas en este régimen podrán realizarse en formato digital firmado digitalmente, utilizando los procedimientos de selección y las modalidades que correspondan. También podrán realizarse en formato digital firmado digitalmente los contratos previstos en el artículo 5° del presente.

Las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 2° estarán obligadas a aceptar el envío de ofertas, la presentación de informes, documentos, comunicaciones, impugnaciones y recursos relativos a los procedimientos de contratación establecidos en este régimen, en formato digital firmado digitalmente, conforme lo establezca la reglamentación.

Se considerarán válidas las notificaciones en formato digital firmado digitalmente, en los procedimientos regulados por el presente.

Deberá considerarse que los actos realizados en formato digital firmados digitalmente cumplen con los requisitos del artículo 8° de la Ley N° 19.549, su modificatoria y normas reglamentarias, en los términos establecidos en las disposiciones referentes al empleo de la firma digital en el Sector Público Nacional, las que se aplicarán, en el caso de las contrataciones incluidas en los artículos 4° y 5° de este régimen, aun a aquellos actos que produzcan efectos individuales en forma directa.

Los documentos digitales firmados digitalmente tendrán el mismo valor legal que los documentos en soporte papel con firma manuscrita, y serán considerados como medio de prueba de la información contenida en ellos.

Art. 22. — REGULACION. La reglamentación establecerá la regulación integral de las contrataciones públicas electrónicas, en particular el régimen de publicidad y difusión, lo referente al proceso electrónico de gestión de las contrataciones, los procedimientos de pago por medios electrónicos, las notificaciones por vía electrónica, la automatización de los procedimientos, la digitalización de la documentación y el expediente digital.

apertura de datos y la no discriminación. El acceso debe ser gratuito, dentro de los 15 días hábiles, con posibilidad de prórroga de otros 15 más, y hay sanciones en caso de incumplimiento por parte de los sujetos obligados.

Se crea la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (Art, 19 Ley 27275), “como ente autárquico que funcionará con autonomía funcional en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. La AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA debe velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326”.

Las normas básicas que regulan las contrataciones públicas en Argentina son el Decreto Delegado N° 1023/2001 (Régimen de Contrataciones del Estado Nacional) y el Decreto N° 436/2000 (Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional). Existen asimismo otras normas vinculadas con el tema, entre las que se pueden destacar: Ley N° 13.064 (Obra Pública), Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional), Ley N° 25.188 (Ética en la Función Pública), Ley N° 25.551 (Compre Trabajo Argentino), Decreto N° 1818/2006 (Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas), Decreto N° 1545/1994 (Creación de la Oficina Nacional de Contrataciones. Misiones y Funciones), Resolución SIGEN N° 79/2005 (Sistema de Precios Testigo), Convención Interamericana Contra la Corrupción (aprobada por Ley N° 24.759), en su artículo 5 inc. 3 (aplicabilidad de medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren publicidad, equidad y eficiencia), Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (aprobada por Ley N° 26.097), en su artículo 9 (establece los valores mínimos que cada Estado parte deberá considerar a la hora de establecer los sistemas de contratación pública basados en la transparencia, competencia y criterios objetivos para la adopción eficaz de decisiones). Constitución Nacional Art. 42 derecho de acceso a la información.

3.1.2 Ámbito de acción

El régimen de contrataciones públicas en Argentina, es de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades

comprendidas en el inciso a) del artículo 8º de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y sus modificaciones. En ese sentido, el Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional se aplica a la administración central, organismos descentralizados, universidades nacionales y en las Fuerzas Armadas y Seguridad.³⁶

Su ámbito de aplicación no alcanza, en cambio, a provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, ni a otros organismos que cuentan con un régimen específico, como el PAMI y la AFIP. También se encuentran excluidos empresas y sociedades del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal entidades financieras del sector público nacional, tales como Banco Nación, Banco Hipotecario y Banco Central y entidades multilaterales de crédito como el BID y el Banco Mundial. Las entidades no comprendidas, sin embargo, pueden voluntariamente aplicar el sistema y participar de su operatoria.

El Decreto Nº561/16 piedra fundamental que dispone el uso obligatorio de GDE (Gestión Documental Obligatoria), como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del SPN. Por otra parte, la sanción del Decreto 733/18 que marca la despapelización de la Administración Pública y la tramitación digital completa, poniendo fin a la “burocracia papel”.

El Decreto Nº1030/2016, implementó en 105 jurisdicciones o entidades de la APN (Administración Pública Nacional), ordenar la forma de contratar del Estado.

3.1.3 Misión, Visión y Objetivos estratégicos

La Misión de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es lograr que la Administración Pública Nacional realice sus contrataciones con eficiencia y transparencia.

Para ello propone las políticas y establece las normas, sistemas y procedimientos operativos que regirán la gestión de las contrataciones; difunde, capacita y asesora a las entidades que intervienen en el proceso; y elabora y organiza estadísticas e

³⁶ Ley 24156 ARTICULO 8º.- Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:
a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.
b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.
Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

información sobre las contrataciones para que estén a disposición de los distintos participantes y de la ciudadanía en general.

La Misión de la ONC se halla detallada en los decretos 1545/1994 y 624/2003, y en la Resolución 20/2004 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Visión de la ONC, es garantizar el fortalecimiento del sistema de compras y contrataciones públicas en calidad y transparencia, apuntando a su modernización. Se acompaña esta idea con la creación del Ministerio de Modernización.

La Visión dentro de un marco universal, complejo y dinámico; es la de desarrollar procesos ágiles, sucintos, sólidos en información de juicio, que maximicen la productividad de los recursos de la Administración Pública Nacional, dotando de ética y transparencia a todas sus acciones, fortaleciendo el sentido de pertenencia y de respeto entre todos sus integrantes, alentando y coordinando el accionar de las empresas y demás organismos del Estado, así como promoviendo un crecimiento armónico de todos los actores involucrados.

Objetivos Estratégicos

Que es política del Gobierno Nacional trabajar por el fortalecimiento continuo de las instituciones de la República, promoviendo la transparencia y la eficiencia en el gasto en todos los ámbitos donde desarrolla su actividad, a los fines de cumplir con los compromisos públicos asumidos ante los ciudadanos.

Que la contratación pública -en general- y el régimen de contratación y ejecución de obra pública -en particular- constituyen un componente central de la actividad estatal y de la gobernanza estratégica, siendo instrumentos esenciales para la satisfacción de necesidades públicas tales como vivienda, energía, transporte, seguridad, comunicaciones, entre otras, que hacen al desarrollo económico con equidad social.

Que, en efecto, dada la significancia de los recursos públicos afectados, la gestión adecuada de la obra pública tiene el potencial de desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos.

Que, asimismo, un sistema de contratación y ejecución de obra pública diseñado desde un enfoque integral y estratégico coadyuva al logro de trascendentales objetivos de política, como la innovación, la protección ambiental, la creación de

empleo, el fomento de la pequeña y mediana empresa y el desarrollo integral de las distintas regiones del país.

3.1.4 Plataforma electrónica de compras públicas

El gobierno de la Argentina crea el Ministerio de Modernización para impulsar entre otras políticas, el desarrollo de tecnología aplicada a la Administración Pública Central y Descentralizada que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional.

Mediante Decreto N°561/16 piedra fundamental que dispone el uso obligatorio de GDE (Gestión Documental Obligatoria), como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del SPN. Por otra parte, la sanción del Decreto 733/18 que marca la despapelización de la Administración Pública y la tramitación digital completa, poniendo fin a la “burocracia papel”, corresponde a los instrumentos que va desarrollando el estado en su afán de modernizar las actividades y mejorar su gestión.

Los sistemas de compras y contrataciones, mundialmente conocidos como sistemas de e-procurement, tienen una gran relevancia por ser el principal control sobre gran parte de las erogaciones del Estado (y generalmente, las más controvertidas). El Gobierno ha diseñado y puesto en funcionamiento novedosos desarrollos digitales que hacen eficientes y agilizan, de un modo impensado, las gestiones y los tiempos para la resolución de estos procesos.

Con este propósito y emulando las mejores prácticas, se desarrollaron las plataformas COMPR.AR, CONTRAT.AR, Bienes Patrimoniales, Almacenes y SUBAST.AR. Estos sitios de compras, subastas y registraciones electrónicas no solo agilizaron los tiempos de la Administración y los volvieron más eficientes, sino que transparentaron las operaciones entre Gobierno y privados y dotaron a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil de herramientas para controlar dichos procesos, reduciendo enormemente la existencia de irregularidades y corrupción.

El portal de Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) es el sistema electrónico de gestión de las compras y contrataciones de la Administración Pública Nacional. A través de la plataforma, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de compra, y los proveedores presentan sus ofertas de forma ágil, transparente y segura. COMPR.AR es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones públicas, la cual permite la participación de los compradores, proveedores y la comunidad.

Los procesos de compra gestionados a través de COMPR.AR se encuentran publicados en el portal, identificado con su respectivo nombre y número identificador. Pueden consultarse en “Licitaciones de apertura próxima” o mediante los filtros disponibles en la “Búsqueda Avanzada”. Para participar los proveedores deben ingresar al sistema con el usuario obtenido completando el formulario de pre-inscripción, buscar el proceso de compra de interés, y adquirir el pliego.

Recientemente, el Banco Mundial colaboró inicialmente en la implementación de los sistemas y a posterior auditó y aprobó los sistemas para las contrataciones y obras que se realizan con su financiación.³⁷

Con el desarrollo del gobierno electrónico permite hacer referencia a la informatización y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de la Administración pública.

Pero el desarrollo de gobierno electrónico no es todo, la meta es llegar a un gobierno abierto que es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración que permite transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado tras el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión pública. Asimismo, propone trabajar sobre las debilidades y fortalezas del Estado para que, tanto las Administraciones públicas como los ciudadanos aporten soluciones a demandas concretas y se involucren en la tarea de gobernar. La idea de gobierno abierto incluye necesariamente una reflexión sobre el rol que juega cada una de las partes intervinientes (Gobierno, ciudadanía, sector privado, etc.) y sobre las transformaciones integrales en los procesos de creación y aplicación de políticas públicas. Nuestro país integra, junto a otros 69 Estados, la Alianza para el gobierno abierto (OGP, por sus siglas en inglés), una iniciativa multilateral fundada en el año 2011 por los Gobiernos de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, África del Sur, Reino Unido y Estados Unidos, que suscribe el compromiso de fomentar una cultura que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueve los ideales del Gobierno Abierto y participativo del siglo XXI. En este sentido, el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto se compromete a estimular en sus prácticas el cumplimiento de los siguientes principios:

³⁷ Gobierno Inteligente Argentina pag. 71- Pablo Clusellas, - Eduardo Martelli y María José Martelo

- **Transparencia:** refiere al deber del Estado de informar sobre las decisiones y quehaceres gubernamentales de forma completa, abierta, oportuna, de fácil acceso y gratuita.
- **Participación ciudadana:** alude a la creación de espacios de encuentro entre Estado y sociedad civil que favorezcan el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- **Rendición de cuentas:** supone la existencia de normativa, procedimientos y mecanismos para que los funcionarios públicos justifiquen sus acciones, respondan a requerimientos y/o críticas que se les planteen y asuman la responsabilidad de sus actos.
- **Innovación y tecnología:** herramientas para transformar el Gobierno y conectarlo con los ciudadanos, requisito primario para transparentar la gestión pública y contribuir al robustecimiento de la democracia.³⁸

Habiéndose cumplido actualmente con el primer gran objetivo de lograr un gobierno electrónico en toda la Administración Pública Nacional, con la consecuente acumulación digital de enormes volúmenes de información, el paso que se plantea de inmediato es cómo utilizarla.

Tomar decisiones basadas en información para mejorar los procesos, interoperar documentos y datos a través de todo el Estado, programar decisiones, retroalimentar los procesos como una forma de aprendizaje, estructurar la información no estructurada, aplicando inteligencia artificial (IA).

En la evolución de la gestión del Estado y en el conocimiento de las transacciones de las partes involucradas intragobierno y extragobierno, se trata de pasar de los datos a la información, de ésta al conocimiento y de allí a la inteligencia, es decir, al uso del conocimiento en tiempo real.

En la actualidad, se ha avanzado con soluciones modelo, pero no constituyen aún una política general de gobierno. Aplicar IA (Inteligencia Artificial) en el Boletín Oficial o en la resolución de disputas en NIC son algunos de los pasos que se han dado en la dirección de un i-gobierno que será revolucionario para la gestión profesionalizada de la administración pública.

³⁸ Gobierno Inteligente Argentina pag. 24, 27- Pablo Clusellas, - Eduardo Martelli y María José Martelo

Con las herramientas informáticas actualmente disponibles es posible alcanzar un gobierno inteligente, que tome sus decisiones programadas y no programadas basándose en información confiable y no en meras presunciones o preconcepciones del pasado. Que logre medir los impactos de sus políticas y que retroalimente positivamente la información, convirtiéndola en un activo de la organización creando así, un círculo virtuoso. Este nuevo Estado moderno debe resultar simple, ágil, confiable, cercano, transparente, participativo y sobre todo, inteligente. Lo que debemos lograr, en síntesis, es el pasaje del paradigma de un gobierno electrónico al de un gobierno Inteligente que esté realmente al servicio de la gente y no de sus propios intereses. El camino a recorrer es entonces, pasar de los datos a la información, de la información al conocimiento y del conocimiento a la inteligencia.

Por consiguiente, de todo lo expuesto se deduce que obviamente uno de los primeros efectos de la digitalización es la posibilidad de exponer a la ciudadanía la información que antes era de uso reservado, casi exclusivo de los Estados, permitiendo su reutilización y la interacción con ella en diversas y muy novedosas formas. La tramitación a distancia (donde el ciudadano participa y puede intervenir en todo momento de su trámite), las consultas on-line sobre diversos temas, los canales de propuestas ciudadanas, hacen a la transparencia y a la reclamada participación. Pero lo realmente importante que comienza a suceder, es que caen las barreras entre el adentro y el afuera del Estado, lo que resulta sumamente positivo: más que una profundización de la democracia, implica pasar de una representativa, a una más directa y participativa. Pero la realidad nos indica que en demasiados casos los Gobiernos aún no están preparados para cambios tan profundos. Existe el temor de sus funcionarios a perder el control de su “mundo” conocido, por lo que consideramos que este pasaje, más allá del enorme trabajo intelectual que implican las etapas de disponibilidad de datos, información, conocimiento e inteligencia, va a requerir de un firme liderazgo de las máximas autoridades políticas del Estado para que se produzca el profundo cambio cultural necesario para que estas transformaciones lleguen a la ciudadanía.

En estos tiempos que se están viviendo, obligó a los estados a perfeccionar de la mejor forma posible la comunicación de los ciudadanos, Argentina no se vio fuera de este contexto y también se inició una etapa muy fuerte de digitalización, teletrabajo, zoom y demás herramientas si bien obligados por la coyuntura pero que a futuro permitirá grandes cambios.

3.1.5 Convenios Marco

La oficina nacional de contrataciones se encuentra trabajando en la implementación de la modalidad “acuerdos marco” la que se encuentra estipulada en el nuevo reglamento de contrataciones de la administración nacional aprobado por el decreto nº 893/2012.

La gestión del procedimiento es centralizada y los acuerdos son suscriptos por la oficina nacional de contrataciones “de oficio o a pedido de los organismos”, a través de la realización de procedimientos licitatorios, con dicha modalidad.

Los Acuerdo Marco son una modalidad de contratación electrónica mediante la cual se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a las reparticiones gubernamentales en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho acuerdo. Estos Acuerdos se traducen en un catálogo electrónico que contiene la descripción de los bienes y servicios ofrecidos, el precio unitario y la cantidad disponible por proveedor adjudicado para cada ítem que forme parte del catálogo. De esta forma los proveedores garantizan un stock mínimo y las distintas reparticiones del Gobierno realizan las compras de los bienes y servicios disponibles en dichos acuerdos en forma directa.

Para ser parte de un Acuerdo Marco los proveedores deben estar inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

Una vez suscriptos los acuerdos marco -y durante su vigencia- los organismos deben contratar -en el caso de requerir la contratación de los bienes y/o servicios incluidos en ellos - con el/los proveedor/es que hayan suscripto acuerdos marco. Para proveer información a los organismos la oficina nacional de contrataciones publicará los llamados a licitación desde la convocatoria difundirá los acuerdos marco suscriptos y vigentes en un apartado especial.

Se trabaja en el estudio de la información contenida en los planes anuales de contrataciones presentados para elaborar los procedimientos bajo esta modalidad, razón por la cual se requiere especial cumplimiento de su envío en tiempo oportuno y en el relevamiento de la información difundida por los organismos.

3.1.6 Argentina y la OCDE

Argentina no es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pero a los fines de mejorar sus políticas públicas solicita

misiones de la OCDE para evaluar mejoras institucionales que lleven al país a salir de la crisis económica y de valoración de la función pública en la gestión del estado.

En el año 2018 Argentina pide ampliar la participación en la OCDE, realizándose varios estudios como por ejemplo en 03/2019 Estudio de políticas Agrícolas, 03/2019 Estudio de políticas regulatorias, en 05/2019 Estudio sobre integridad.

Si bien la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) prevé que en 2019 la economía argentina comience a salir de la "profunda recesión" en la que se encuentra, destaca que siguen existiendo riesgos importantes. Según un nuevo informe del organismo, para que el país se recupere de la crisis, serán necesarias más reformas, con el objetivo de restaurar la confianza, crear fundamentos macroeconómicos más sólidos, generar empleo y asegurar que el crecimiento sea más sostenible y que beneficie a todos los argentinos.

Cuáles son las reformas fiscales:

- Reducir el déficit fiscal de acuerdo con las metas anunciadas y dando prioridad a la reducción del gasto.
- Utilizar el margen fiscal concedido para aumentar el gasto en transferencias sociales adecuadamente definidas y bien enfocadas si los indicadores sociales se deterioran.
- Mejorar la eficiencia del gasto en educación y fusionar las instituciones de formación de docentes más pequeñas.
- Ampliar la base del IVA reduciendo las exenciones y las tasas especiales.
- Disminuir la deducción básica del impuesto a las ganancias de las personas físicas.
- Eliminar por completo la exención del impuesto sobre las ganancias de los funcionarios del poder judicial.
- Alinear las condiciones de los regímenes especiales de jubilación con las normas generales.

Cuáles son las reformas a la política monetaria:

- Reforzar la independencia del banco central limitando la posibilidad de despedir su presidente.
- Simplificar el mandato del banco central priorizando la estabilidad de precios.
- Desarrollar un mercado de bonos soberanos denominados en moneda nacional.

Cuáles son las reformas estructurales:

- Reducir las barreras regulatorias a la iniciativa empresarial y a la entrada en el mercado, incluido en el ámbito de los gobiernos provinciales y municipales.
- Extender a toda la economía el programa de seguro de desempleo basado en cuentas individuales que se utiliza actualmente en el sector de la construcción y reducir al mismo tiempo las indemnizaciones por despido.
- Seguir ampliando la educación de la primera infancia.
- Reforzar la autonomía operativa y financiera de la Oficina Anticorrupción y garantizar los recursos adecuados para cumplir su mandato.
- Reducir las barreras arancelarias y no arancelarias comenzando por los bienes de capital y los insumos intermedios.
- Impulsar programas de formación para adultos, así como la educación y formación profesional (EFP), para facilitar la transición.

Una economía con potencial

El informe fue presentado por Miguel Braun, secretario de Política Económica, y Álvaro Pereira, director de la División de Estudios de Países del Departamento Económico de la OCDE.

"La economía argentina presenta un extraordinario potencial, pero se ha visto frenada por las políticas económicas adoptadas", declaró Pereira, en el comunicado.

"La grave crisis económica que se desató en el año 2018 sumió la economía en una profunda recesión, por lo que fue preciso actuar de inmediato para restaurar la confianza y solucionar importantes desequilibrios fiscales y externos. De cara al futuro, la prioridad será acelerar el proceso de reforma, además de garantizar la aplicación de políticas que protejan a los grupos más vulnerables y permitan que el país recupere un crecimiento más fuerte e inclusivo", agregó el funcionario.

El secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Ángel Gurría Braun destacó en la presentación que "tenemos una visión muy clara sobre lo que hay que hacer para convertirnos en un país desarrollado, basada en tres ejes principales: ordenar la macroeconomía, para facilitar el ahorro, la inversión y la planificación a largo plazo; generar un entorno más competitivo, con instituciones sólidas para garantizar el estado de derecho y aumentar la transparencia; y procurar una mejor inserción internacional, abriendo mercados".

El estudio entiende que el cumplimiento de los compromisos fiscales reforzará las finanzas públicas y convencerá a los mercados de que las autoridades argentinas están dispuestas a resolver los graves desequilibrios acumulados a lo largo de varios años. Y que existe margen fiscal para mantener o expandir transferencias sociales a grupos vulnerables.

Señala que la integración de Argentina en la economía mundial es considerablemente inferior a la de otras economías emergentes. Y propone reducir las barreras arancelarias y no arancelarias comenzando por los bienes de capital y los insumos intermedios para que aumente el poder adquisitivo de los consumidores, en especial el de los hogares con bajos ingresos, y disminuyan los costos de insumos de las empresas. Y obligue a las industrias o sectores actualmente protegidos a incrementar su productividad.

Finalmente, la OCDE reconoce que implica desafíos para los trabajadores, ya que podría registrarse una movilidad del empleo entre empresas y sectores. Pero entiende que actualmente muchos puestos de trabajo se encuentran atrapados en actividades con escasas posibilidades de generar aumentos de productividad y subas salariales. Por lo tanto, las prioridades fundamentales de las políticas son garantizar una sólida red de seguridad social y promover la formación profesional y los programas educativos para adultos.³⁹

Otro informe de la OCDE del 21 de Noviembre de 2019, dio a conocer una serie de consideraciones sobre como Argentina debería modificar el régimen de contrataciones públicas en el país.

Desde el organismo recomendaron reformar el Registro Nacional de Constructores y crear “un registro de compañías declaradas culpables por haber infringido la Ley de Competencia”, entre otras medidas para combatir la colusión en contrataciones públicas.

También sugirió, “crear una versión electrónica del registro interoperable con (el sitio web oficial) Contrat.ar”, a fin de que los datos “sean fácilmente accesibles para las entidades encargadas de las contrataciones”.

³⁹ <https://www.infobae.com/economia/2019/03/27/las-16-reformas-que-recomendo-la-ocde-para-que-la-argentina-comience-a-salir-de-la-recesion/>

Otra recomendación apuntó a "establecer un proceso de toma de decisiones transparente para el registro y la certificación de las compañías". También se advirtió que "las entidades que contratan obras públicas en la Argentina deben basar su diseño de adquisiciones en inteligencia de mercado sólida".

A tales fines se propició "comunicar e intercambiar información que sea relevante para el diseño de las adquisiciones y la ejecución de los contratos, y maximizar la participación de oferentes genuinos".

El estudio de la OCDE alertó que las entidades contratantes en la Argentina "actualmente siguen enfoques divergentes en los procesos y requisitos de licitación", por lo cual "se deben instaurar procedimientos de contratación estandarizados para las obras públicas".

Para el organismo, se requieren "criterios claros que ayuden a los funcionarios encargados de la contratación a determinar la naturaleza pro competitiva de las ofertas conjuntas y las subcontrataciones".

Junto con la instrumentación de mejoras en los términos de las licitaciones, la Argentina "debe limitar tanto como sea posible la adjudicación de contratos que no estén completamente definidos, por ejemplo, basándose en especificaciones técnicas y presupuestos provisionales", señaló otro apartado.

La OCDE aconsejó asimismo "utilizar la relación calidad-precio y no sólo el precio como criterio de adjudicación de contratos para obras públicas, debido a que dicho criterio puede recompensar la innovación y las medidas de reducción de costos".

Por otra parte, añadió el informe, "la Argentina debe adoptar regulaciones claras que limiten la capacidad de la administración pública y de los contratistas para modificar los contratos de obras públicas una vez que se hayan adjudicado".⁴⁰

3.1.7 Historia y actualidad a considerar

En nuestro país se crea la Oficina Anticorrupción misma que tiene tres áreas: la prevención, la investigación y el litigio; pero recientemente se firmó una resolución en la que deja de ser querellante en los juicios por corrupción alegando falta de recursos y personal, lo que lleva al camino de la impunidad, mientras tanto también en abril de

⁴⁰ <https://www.forbesargentina.com/negocios/como-deberian-modificarse-contrataciones-publicas-argentina-ocde-n1162>

2020 el último hecho de corrupción que sacude al país, se debe a la compra de alimentos con sobrepuestos, que el ministerio de Desarrollo Social adquirió en el marco de la emergencia de la pandemia del coronavirus (COVID-19).

Argentina tiene un modelo de gestión de centralización normativa y descentralización operativa.

El gobierno está buscando ajustarse a las mejores prácticas impuso en los organismos nacionales que se encuentran comprendidos la despapelización y el uso obligatorio de tramitación digital.

Con la creación de los portales se busca agilizar los tiempos de la administración y transparentar las operaciones.

Argentina es un país con muchas organizaciones sindicales tanto del gobierno como de los proveedores que interactúan y hace complejo el manejo de la administración pública. Con un gran déficit en el control lo que da lugar a los casos de corrupción, sobrepuestos. La colusión en las obras públicas situación que se replica también en las provincias y municipios.

CONCLUSIÓN

El objetivo general de la exposición de mi Tesis consistió en comparar las “Tendencias en Transparencia de compras y contrataciones públicas”.

Resultando de la investigación y comparación realizada de los países tomados de referencia en lo concerniente a normativa y gestión de compras públicas, como así también vista las recomendaciones de organismos internacionales que colaboran en el desarrollo de políticas públicas para así adaptar el manejo de lo que se consideran mejores prácticas.

En el capítulo 1, se realiza un análisis contextual de los sistemas de compras públicas de Chile, Brasil y Paraguay. En el capítulo 2, se realiza una comparación entre los países tomados de referencia y por último es este capítulo se vuelca el análisis realizado por la OCEDE con su método de evaluación MAPS. En el capítulo 3, se realiza un análisis contextual con iguales lineamientos para el caso de Argentina.

Para entender la situación de los países latinoamericanos en primer lugar se debe considerar, el complejo entramado que existe en la política, donde los gobernantes de turno generalmente difieren en la retórica de las políticas llevadas a cabo por sus

predecesores, y donde es fundamental el liderazgo la colaboración y control de las políticas públicas para llevar a cabo las reformas necesarias y aconsejables orientadas a materializar las mejores prácticas en la conciencia de cada gobierno y de cada gobernante.

Desde el punto de vista social se considera sumamente importante tener en cuenta la idiosincrasia de cada pueblo, como también la fuerza en la participación que tienen tanto los pueblos originarios como el resto de la población, a veces con distintas lenguas y costumbres, como así también el grado de acompañamiento que tienen las organizaciones sociales que tienen una fuerza muy grande de comunicación y convocatoria, que pueden llegar a colaborar o entorpecer la gestión.

Y desde el punto de vista económico, se debe considerar el potencial que tiene cada país de generar sus ingresos y la porción que destina de su PBI direccionado a los Sistemas de Compras Públicas. Y de importancia a considerar también la extensión del país y la población existente tanto si prefiere una organización con un SCP centralizado o descentralizado. Y sobreviniendo en consecuencia la gran contribución que puede brindar el Estado al direccionar por su magnitud el diseño de las políticas públicas, para el desarrollo, participación y crecimiento de las PYMES en su oferta de bienes y servicios al Estado, pudiendo con responsabilidad además orientar la oferta con conciencia ambiental.

Resulta en consecuencia conveniente que:

1. Los avances tecnológicos son de vital importancia para seguir avanzando en este campo y poder sacar el máximo provecho, de los mismos, surgieron los Portales Electrónicos, uno de los medios más utilizados para comunicar las necesidades del Estado e interactuar con proveedores y con la ciudadanía, estos deben ser amigables que permitan que los usuarios puedan obtener información para cotejar, elaborar y proyectar, debiendo permitir a la vez educar a la población en todas sus formas. Desde mi punto de vista la metodología usada por Brasil en la subasta inversa donde los proveedores ofertan en línea considero una muy buena práctica para mostrar transparencia y al mismo tiempo economías por la reducción de precios que se puede lograr, por supuesto luego debe acompañarse con un control estricto en la recepción y cumplimiento de los productos y/o servicios adquiridos. Los acuerdos marcos

deben ser controlados suficientemente para que no se produzcan colusiones y se malogre el objetivo de obtener mejores precios y calidad asegurada.

La información brindada en los portales debe estar actualizada y con el tiempo suficiente para que puedan participar la mayor cantidad de proveedores y con todos los datos necesarios y suficientes al objeto de contratación.

Por último, tener perfectamente claro que el avance tecnológico es un medio y no un fin que necesita de una adecuada planificación, actualización permanente y formación.

2. La Normativa y reglamentación que hace a los sistemas de compras públicas, debe ser clara y precisa, evitando ambigüedades, con descripción de las responsabilidades y penalizaciones en los casos de defraudación y colusión de las actividades.

La Normativa debe tener un alcance amplio que pueda llegar también a los proveedores del Estado a los fines de prever o evitar la connivencia con la administración o por colusión con otros proveedores.

Considerando de antemano que los escándalos de corrupción fueron los motores que impulsaron a los gobiernos a tomar medidas para transparentar la gestión en las compras y contrataciones del Estado.

3. Desarrollar indicadores que en colaboración con los organismos de control y con organizaciones civiles serias y capacitadas, que también puedan colaborar en el control de la gestión del Estado y al mismo tiempo poder hacer un seguimiento sobre el cumplimiento de la Normativa pertinente, así como también de las estrategias de transparencia que sean impulsadas para mejorar los procedimientos.

4. Llevar adelante estrategias de promoción de participación de la PYMES para contratar con el Estado, asegurando una capacitación continua que no entorpezca ni permita que los proveedores desestimen trabajar con el Gobierno. Que la creación del registro de proveedores no sea burocrática y sus datos puedan ser utilizados para todas las presentaciones que se realicen con el gobierno, una vez dentro del circuito solo actualizar los datos.

Aconsejable también llevar un registro del cumplimiento de los proveedores, respetando las condiciones de los pliegos correspondientes.

Promover en todas las contrataciones la sustentabilidad en el uso consciente y responsable de los recursos para no dañar el medio ambiente.

5. Que las instrumentaciones de las políticas públicas sean concebidas con el consenso social, que permitan por sobre todo buscar la forma de impulsar la participación ciudadana y la transparencia en el gasto público. Deben permitir prevenir la ocurrencia de conflictos de interés y lograr que los incentivos que tienen todos los actores involucrados sigan un mismo camino, todo con el fin de lograr el crecimiento en la confianza del pueblo.
6. Los gobiernos deben estar dispuestos y predispuestos a aprender mejorando sus procedimientos con la toma de las mejores prácticas probadas en otros Estados y que puedan adaptarse a la realidad de cada país, en especial en nuestra región, donde los cambios políticos fundamentalmente obran sobre las decisiones tomadas.

En fin, la transparencia es parte del desarrollo de una estrategia anticorrupción, donde los países latinoamericanos históricamente se ven afectados por dicho flagelo, que es menester y como política pública, lograr reducir para el crecimiento y avance de los pueblos.

Recomendaciones finales aprendidas de la experiencia Internacional

Una gestión de gobierno que muestre señales claras de transparencia y orientadas a la participación de los ciudadanos son:

- Liderazgo y voluntad política; liderazgo para que todos se alineen sobre un mismo objetivo, cuyos pilares deben ser la transparencia, participación y colaboración de todos los actores, incluidas especialmente todas las organizaciones sindicales que permitan llevar a cabo la voluntad política de las acciones que encuadren con el interés general de los ciudadanos
- Construcción de sitios web más eficientes y con un mayor alcance para la sociedad, con la digitalización de toda la información relevante para el estado, los proveedores y la ciudadanía, que se pueda transformar en información útil y que al mismo tiempo permita generar nuevos negocios, que permita inclusión, educación y búsqueda constante de incentivar la participación efectiva de la comunidad y de las organizaciones civiles con el gobierno y lograr así un enfoque contentivo y de crecimiento del Estado para el bienestar de todos.
- Las políticas públicas deben regular y fomentar los mercados para que sean más eficientes, inclusivos y dinámicos, que las medidas adoptadas sirvan para

lograr los cambios que se están buscando y al mismo tiempo crecimiento de la economía con la inclusión de las Pymes.

- Aumentar los procedimientos de compras conjuntas integradas.
- Celebración de Convenios Marcos entre países.
- La globalización y la digitalización hace que no existan fronteras por lo que permite tomar la experiencia de los mejores y aprender de los errores.

Para cerrar, es relevante considerar que la transparencia en la gestión gubernamental debe ser una política pública, la transparencia contribuye a diseñar modelos operativos de gestión que sirven de base para atender las necesidades de los ciudadanos.

Debe permitir formalizar el derecho de acceso a la información, como también evitar y combatir el mal manejo de los recursos públicos.

La transparencia se debe basar en fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios que marcan y enmarcan como las organizaciones administrativas y gubernamentales se han de comportar para hacerla efectiva, tendiente a regular los procesos de gobierno.

El desafío que deben tener los gobiernos en forma permanente es la de implementar estrategias y ejecución de planes de acción que contemplen la transparencia y apertura de datos, la promoción y participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas, todo es más allá de los gobiernos de turno, que así permitan darle continuidad y sustentabilidad en el mediano y largo plazo.

Para que al final se logre una mayor calidad de vida para los ciudadanos.

Bibliografía

Leyes y Normativa:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica – Art. 13 inc. 1
- Constitución Política de la República de Chile 1980 (Actualizada 10/2010)
- Ley 19653 Bases Generales de la Administración del Estado Chileno
- capítulo VI de la ley de Compras de Chile N°19886- objetivos estratégicos
- Constitución Federal de 1988, en calidad de ley suprema del Estado brasileño (Moraes, 2001:312) <http://asip.org.ar/transparencia-y-control-social-en-el-gobierno-federal-brasileno-analisis-de-los-principales-avances-y-desafios-en-el-periodo-post-lrf/>
- LEY 8666/93 Reglamentaria Art. N° 37 inc. XXI de la Constitución Federal de Brasil
- Ley 8.958/1994. Introduce modificaciones a la Ley N° 8666, de la forma de contratar de modo favorable con el Estado brasileño
- Ley Complementaria 101 4/5/2000, sobre Normas de finanzas públicas
- Ley de acceso a la información (LAI) del 18/11/2011
- Constitución Nacional del Paraguay
- Ley N° 5.282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.
- Ley N° 2.051/03 y su Reglamentación en virtud de los Decretos N° 21.909/03, N° 5.174/05, N° 6.225/11 y 7.434/11 armonizada con la Ley N° 3.439/07 www.contrataciones.gov.py
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- Cita de la Evaluación del sistema de adquisiciones del gobierno Federal de Brasil por el Banco Mundial diciembre 2010

Links de acceso:

- <https://biblioguias.cepal.org/estadoabierto/principiotransparencia>
- www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf
- Flelner, fritz, “Einzelrecht und öffentliches Interesse,” separata de las Abhandlungen für Laband, II, p. 1.
- www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo6.pdf pag.284

- www.civismo.org/es/articulos-de-opinion/la-hacienda-publica-de-richard-musgrave
- https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf consultado 05-03-2018
- http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_sc_anex10.pdf consultado 06-03-2018
- http://www.oas.org/juridico/spanish/chi_res22.pdf consultada 06-03-2018.
- www.mercadopublico.cl
- www.chilecompra.cl
- www.analiza.cl.
- <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf> consultada el 29/03/2018
- <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/novo-portal-de-compras> consultado 28/07/2018.
- <https://www.comprasmunicipais.com.br/inovacao> consultado 04/08/2018
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm consultada 31-03-2018
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm consultado 02-04-2018
- <http://asip.org.ar/transparencia-y-control-social-en-el-gobierno-federal-brasileno-analisis-de-los-principales-avances-y-desafios-en-el-periodo-post-lrf/> consultado 02-04-2018
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm consultada 30-03-2018.
- <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-norma-actualizada-pe.html> consultado 02-04-2018.
- <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos> consultado el 23/04/2018.
- http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf, consultada 25/04/2018
- <https://www.mopc.gov.py/userfiles/files/decreto21909.pdf> consultado 25/04/2018.
- https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivos_de_disenho/imagenes/imagenes/ley%205282.pdf consultado 25/04/2018

- http://dinac.gov.py/v2/index.php?option=com_k2&view=item&id=1099:ley-2051/03-de-contrataciones-publicas=426 consultado 25/04/2018.
- <http://www.gobiernoabierto.gov.py/articulo/el-trabajo-coordinado-de-las-instituciones-permite-un-gobierno-abierto>
- http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_NAP_3_0.pdf
- http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page1
- www.telam.com.ar/notas/201803/257262-que-es-la-ocde-y-cuales-son-las-ventajas-de-ser-miembro.html
- <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf> dirección de gobierno abierto México conclusiones en archivo
- Publicada: 16/03/2018 21h44, Modificada por última vez: 03/16/2018 21h44
- <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ocde-apresenta-metodologia-de-avaliacao-de-sistemas-de-compras-a-gestores-do-governo-federal>
- http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page1
- www.telam.com.ar/notas/201803/257262-que-es-la-ocde-y-cuales-son-las-ventajas-de-ser-miembro.html
- <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf> dirección de gobierno abierto México conclusiones en archivo
- file:///InformeSecretarTecnica_TallerColombiaMAPS.pdf, consultado 01/09/2018.
- Publicada: 16/03/2018 21h44, Modificada por última vez: 03/16/2018 21h44
- <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ocde-apresenta-metodologia-de-avaliacao-de-sistemas-de-compras-a-gestores-do-governo-federal>
- http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page1
- www.telam.com.ar/notas/201803/257262-que-es-la-ocde-y-cuales-son-las-ventajas-de-ser-miembro.html
- <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf> dirección de gobierno abierto México conclusiones en archivo

- [file:///C:/Users/Javier/Downloads/InformeSecretarTecnica_TallerColombiaMA PS.pdf](file:///C:/Users/Javier/Downloads/InformeSecretarTecnica_TallerColombiaMA%20PS.pdf) consultado 01/09/2018.
- Publicada: 16/03/2018 21h44, Modificada por última vez: 03/16/2018 21h44
- <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ocde-apresenta-metodologia-de-avaliacao-de-sistemas-de-compras-a-gestores-do-governo-federal>
- <https://www.elanbiz.org/documents/20182/56028/Compraspublicas+en+Brasil/816e918a-b35b-4840-bb1f-88acf4028075> Elaborada la Experta ELANBIZ compras públicas en Brasil. Actualizada a 14/02/2017.