

OBJETIVOS DE LAS ADQUISICIONES DEL ESTADO DESDE UNA PANORÁMICA INTERNACIONAL. ¿POR QUÉ CONTROLAR LAS COMPRAS Y QUÉ CAUSA SU DEFICIENTE MEDICIÓN?

IVÁN OCHSENIUS ROBINSON

Universidad de Zaragoza, España,
ivanochsenius@hotmail.com

Probablemente de acuerdo al enunciado de este artículo, algunos se preguntarán ¿acaso las compras gubernamentales tienen algún otro objetivo que no sea el de suministrar insumos al aparato estatal para que este último pueda cumplir su función social? La respuesta es sí, los tiene. Asimismo, y para que tales objetivos puedan ser alcanzados, necesitará imperiosamente que éstos sean medidos, disponiendo de su información para enmendar y mejorar sus resultados futuros.

La razón de este artículo es ahondar en la relevancia y objetivos de las adquisiciones públicas desde varios organismos internacionales, destacando su situación general en los países de la Unión Europea y América. Además se expone la trascendencia del control en esta materia, sus barreras de aplicación, y su indispensable labor para lograr un proceso como el demandado actualmente.

Al presente, se evidencia un gran número de administraciones que todavía no tienen claridad sobre qué, cómo y a quién están comprando, además de cuánto se está gastando, escenario que propicia las disfunciones actuales en esta temática, y exige a la vez una indispensable medición y control de su actuar.

Palabras clave: compra pública, control, optimización, gestión pública.

PUBLIC PROCUREMENT OBJECTIVES FROM AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE. WHY IS IT NECESSARY TO CONTROL PROCUREMENT AND WHAT CAUSES INEFFICIENT CONTROL?

On the basis of the title of this article, some will wonder whether there are other objectives of public procurement in addition to providing supplies for State institutions to fulfill their social mandate? The answer is yes. And to achieve those objectives, control is vital, as the resulting information can be used to improve future performance.

The aim of this article is to focus on the importance and objectives of public procurement from the perspective of several international organizations and authors, highlighting the situation in the countries of the European Union and America. In addition to this, the article also aims to show the importance of control in this area, the implementation constraints, and the key role it plays in achieving a process that is in line with current demand.

At present, a vast number of governments are still unclear as to what is being bought, how it is bought and who is buying, as well as how much is being spent; all these factors are largely conducive to the current dysfunctions in this area and therefore require control.

Keywords: public procurement, control, optimization, public management.

INTRODUCCIÓN

“La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañada de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (García, 2007; 37–38).

La cita mencionada no exime del control a ninguna tarea ni organismo gubernamental, incluyendo como consecuencia a la actividad del Estado que suministra los insumos para operar y alcanzar sus objetivos sociales —la cual en la actualidad llega a representar casi un 20% del PIB en los países desarrollados—. Por tal relevancia económica, además de sus complementarios objetivos sociales, a esta labor de aprovisionamiento público¹ se le exige hoy la mayor transparencia, optimización de sus recursos, y apertura hacia todas las empresas y ciudadanos que desean participar, razón más que suficiente para exigir que sus decisiones estén basadas en información proveniente de un efectivo e institucionalizado control.

En una retrospectiva de esta materia, cabe señalar que el quehacer de las compras de bienes, servicios y obras por parte de los Estados no es algo nuevo. De hecho existen indicios que las primeras adquisiciones datan de hace 2500 años A.C., en la época en que se comenzaban a gestionar materiales para la construcción de las pirámides, planificando sus procesos de trabajo en rollos de papiro². Hacia la Edad Media —sobre todo en Europa—, las instituciones que desarrollaron las compras públicas, además de la monarquía, fueron la iglesia y el sector militar, adquiriendo bienes para construcción, guerra y tribunales.

1 Para efectos de este artículo diremos que aprovisionamiento, función proveedora, compra, contratación o adquisición, denotan el mismo significado, el cual está referido al suministro de bienes, servicios y obras por parte del Estado.

2 Informe año 2014 “Procurement at the executive level”, obtenido desde página web www.sourcesuite.com. EE.UU, p.2.

No fue sino hasta finales del siglo XVIII que las legislaturas en Estados Unidos comenzaron a crear organismos o direcciones en relación a este tema, empezando a otorgarle a esta tarea una institucionalización y lugar en el aparato público. Ya en la Segunda Guerra Mundial las compras —sobre todo en defensa— pasaron a un siguiente nivel de sofisticación, moviendo la economía del país que en esos años venía de estar azotada por la crisis económica mundial. Cercano a los años 70, muchos gobiernos fueron vistos como inefectivos, ineficientes y gastadores, especialmente cuando se comparaban con el sistema de compras del sector privado, comenzando entonces a implementarse más técnicas y enfoques de administración de empresas en la siguiente década³.

Es así que durante los años 80, en el mismo país hubo un cambio significativo en las organizaciones sobre cómo pensar las adquisiciones —desde considerar la compra como un proceso autónomo, al reconocimiento y necesidad de alinearla con la cadena de suministro y adscribirla a los objetivos del negocio—. Este hecho comenzó en el sector público en el año 1998, cuando las administraciones adoptaron el concepto de un jefe de compras, el cual fue creado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano como parte de un plan de reforma para mejorar los requerimientos operaciones en todo el territorio. Esta decisión, terminó finalmente por establecer un nuevo estándar de trabajo para la transparencia y responsabilidad sobre las adquisiciones gubernamentales⁴.

En la actualidad, y a causa de la globalización, las crisis sociales y económicas, los avances tecnológicos y de las comunicaciones, entre otros, las compras del Estado han decantado en una de las principales actividades económicas de los gobiernos, permitiendo no sólo cumplir su objetivo de entregar insumos, sino también aportar al desarrollo social, económico y ambiental de una nación⁵. Esta función proveedora que hoy en día se denomina indistintamente compras o contratación pública, ya no es una simple y secundaria labor de apoyo a las organizaciones como se establecía en las antiguas escuelas de administración, sino una actividad estratégica que debe

3 Informe año 2014 “Procurement at the executive level”, obtenido desde pagina web www.sourcesuite.com. EE.UU, p 2.

4 Ibid.

5 Desde una amplia óptica, debemos legislar sobre los límites y usos más específicos de las adquisiciones en lo social y ambiental. La normativa debe dar un paso más y acercar el marco de acción a la operatoria. El existir brechas entre la ley y quienes la aplican mantendrá el status quo actual de ineficiencia que poseen varios países.

articularse a través de un enfoque estratégico, es decir, debe planearse y medirse, siendo en tiempos de crisis una de las áreas más preocupantes de los países por saber quiénes, cómo y en qué se están gastando sus recursos públicos⁶.

2. PANORAMA ABREVIADO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Desde una perspectiva universal, la contratación pública de hoy busca como tendencia posicionarse en una función eficiente y eficaz, colaboradora, de innovación y estrategia, sobre todo en los países líderes en este tema⁷. Estas nuevas metas la han llevado a dejar atrás el papel, para convertirse en un proceso totalmente electrónico (contratación pública electrónica), el cual potencie la transparencia y eficiencia a los más altos estándares, facilitando un control visual que posibilite una rendición de cuentas efectiva y sin mayores barreras. En una panorámica mundial, podríamos manifestar que la contratación pública del presente debe ser contratación electrónica, y la contratación electrónica debe ser contratación pública.

Hacia Europa, la UE ha procurado mejorar las prácticas y resultados de compras en sus Estados Miembros a través de la implantación de Directivas⁸, las cuales aunque han sido de una ayuda importante, todavía para muchos sigue siendo sólo una propuesta sugerente, informativa y no vinculante.

La tendencia actual en los países de la UE ha ido evolucionando hacia una preocupación por favorecer el desarrollo de sus economías y ámbitos sociales, procurando potenciar la innovación pública. Al año 2014, la cantidad de contratos públicos representaban aproximadamente un 19% de su PIB (Rodríguez-Porrero y González, 2014:6); evidenciándose, por lo tanto, que las economías de esta zona deben seguir abriendo sus mercados internos y externos a las PYMES, y mejorar

6 World Bank Group (2016). "Benchmarking public procurement 2016: assessing public procurement systems in 77 economies", Washington DC, p 1.

7 Algunos de estos países son por ejemplo Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Corea del Sur, Chile, entre otros.

8 Las Directivas de la UE en materia de contratación pública regulan la publicación y organización de los procedimientos de contratos, aplicando principios comunes de transparencia, competencia abierta y gestión en todo el mercado europeo (Comisión Europea (2011). "EU public procurement legislation delivering results summary of evaluation report", p 5).

la eficiencia administrativa de sus transacciones disminuyendo sus trabas, como también aumentando su transparencia, profesionalización y controles.

En lo operativo, y de acuerdo a los datos obtenidos del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea (Tenders Electronic Daily, TED), la propensión en las ofertas europeas con un valor inferior a 10 millones de euros es obtener en promedio seis ofertas (en países europeos ricos), mientras que las que representan entre 40 y 50 millones de euros reciben sólo cuatro. Son muchos los motivos que producen tal escasa concurrencia, teniendo la mayoría de ellos como telón de fondo la corrupción. De hecho, según la base de datos de TED, el 17% de las licitaciones en 2006 sólo recibió una oferta, aumentando al año 2015 esa cifra al 30%. Asimismo, se ha observado que los gobiernos están dando a los oferentes menos tiempo para responder a las licitaciones, lo que está reduciendo el número de participantes⁹.

Por último, y en relación a la contratación a través de medios electrónicos, debemos decir que todavía es una labor pendiente en varios Estados de la región, donde existe la carencia de un liderazgo que coordine, dirija y sancione en esta materia, al igual que una estructura de datos e información completa que faculte saber qué está aconteciendo con las adquisiciones. Hay muchas experiencias parciales en la implementación de este nuevo sistema, y pocos países como Portugal, que están desde el año 2009 transando todas sus adquisiciones por estos medios.

En torno a los países de América del Norte —Canadá y Estados Unidos, donde en el segundo país la contratación pública representa alrededor del 25% de su PIB nacional (Rodríguez-Porrero y González, 2014:6)—, destacamos la tendencia a la profesionalización de sus actores en esta materia tanto en lo público como en lo privado, políticas anticorrupción y manuales de ética aplicados a los procesos de contratación, una visión multidisciplinar en la operatoria de contratación que involucra un análisis económico, y un estudio permanente de las necesidades y problemáticas que produce este medio a través de canales institucionales creados para ello.

⁹ The Economist (2016). "Procurement spending. Rigging the bids". Recuperado el 22 de junio de 2017 en <http://www.economist.com/news/europe/21710315-government-contracting-growing-less-competitive-and-often-more-corrupt-rigging-bids>; también citado por Gimeno Feliú et al (2017), p 3.

En América Latina y el Caribe, donde al año 2014 este aprovisionamiento abarcó alrededor del 17% de su PIB¹⁰, se han impulsado cambios significativos en sus respectivos sistemas nacionales de compras, principalmente a través de acciones tales como: reformas a su regulación y a su estructura institucional; adopción de una política de contratación pública orientada a la consecución de objetivos estratégicos; introducción de nuevas modalidades y estrategias orientadas a la promoción de la transparencia y a la agilización de los procesos de compra; y la incorporación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión de sus procedimientos¹¹.

En tal territorio, al año 2013 la Organización de los Estados Americanos (OEA) junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizaron el estudio llamado “Evaluación del Impacto y de los Beneficios de las Reformas en los Sistemas de Contratación Pública en América Latina y el Caribe”¹², destacando entre sus importantes hallazgos los siguientes temas:

- La mayoría de los países publican información sobre sus adquisiciones.
- Se busca reducir los tiempos en los procesos de adquisiciones y mejoras en las condiciones de entrega.
- La mayoría de los Estados han optado por una mayor difusión de información sobre planes y procedimientos de contratación, existiendo a la vez esfuerzos importantes por estandarizar manuales, catálogos, procedimientos, plazos, entre otros¹³.

10 Información obtenida de Red Interamericana de Compras Gubernamentales, RICG (2014). “Compras públicas para el desarrollo”. Octubre. Boletín n° 19. Recuperado el 3 de junio de 2016 en https://issuu.com/fonsecahelenam/docs/boletin_ricg_no._19__oct_2014_b62f00f646f4b7f0, p 4. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al año 2013 los gobiernos consumieron en promedio 29% del total del gasto en materia de compra en comparación con un promedio del 30% en el año 2009 (información obtenida de página web Comisión Europea, recuperado el 8 de marzo de 2016 en http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm).

11 Reporte de Dávila Pérez, Javier (2013). “Impacto y beneficios de las reformas en los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe”. Experto internacional. Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas. Secretaría de la Función Pública Gobierno de México. Página web RICG. Recuperado el 15 de mayo de 2017 en www.ricg.org.

12 En el estudio se sintetizaron los impactos y beneficios de las reformas introducidas a los sistemas de contrataciones públicas en doce de los diecinueve países de la región, que han emprendido cambios significativos a su sistema en los últimos diez años: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (ibid).

13 El resto de hallazgos son, por ejemplo, la existencia de un uso de estrategias que permiten importantes ahorros y mejor coordinación.

- Y finalmente, se ha visto un uso de la contratación como herramienta para la consecución de objetivos estratégicos, aunque con resultados moderados¹⁴, existiendo aún importantes brechas tecnológicas por cubrir, donde sólo Chile y México hacen un uso estratégico de la información de contratación¹⁵.

Las adquisiciones públicas desde hace años han venido siendo reguladas básicamente por un control normativo y presupuestario — el primero por ser una función de la Administración sujeta a derecho; y el segundo por administrar y utilizar fondos públicos directamente. Tales controles que claramente son esenciales, deben acompañarse y complementarse de otros que se están demandando con mucha insistencia. El supervisar cómo se está aplicando la ley respectiva al igual que verificar como se está ejecutando contablemente el presupuesto, son mediciones que al presente deben ir también acompañadas de controles que nos respondan además, ¿cómo se están consumiendo los recursos?, ¿qué métodos se están usando?, ¿quiénes los están gastando?, ¿qué objetivos se están cumpliendo?, y sobre todo, ¿cómo podemos optimizar el uso de ellos?

En los postreros diez años esta actividad pública ha pasado de ser una función administrativa sin mayor relevancia, hasta convertirse en un factor estratégico que, por un lado, debe gestionarse estratégicamente al interior de las instituciones y, por el otro, debe apoyar otras estrategias de gobierno como son temas económicos, sociales y ambientales. No obstante lo anterior, y aunque este último escenario descrito va en aumento tanto en Europa como en América, hay que advertir que todavía existen varios países en los cuales este nuevo posicionamiento estratégico sólo se visualiza desde el discurso, y no desde una praxis institucional que realice cambios sustantivos, comenzando por una normativa vinculante a este respecto, una profesionalización permanente, y la creación de un sistema de información en compras eficaz y oportuno¹⁶.

14 Existen, no obstante, casos sobresalientes en la instrumentación de estrategias para el fortalecimiento de la participación de las PYMES en las compras de gobierno (México), promoción de una política de compras sustentables (Chile, Costa Rica), inclusión de grupos vulnerables (Chile) y apoyo a la innovación en los bienes y servicios (Panamá).

15 Reporte de Dávila Pérez, Javier (2013). “Impacto y beneficios de las reformas en los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe”. Experto internacional. Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas. Secretaría de la Función Pública Gobierno de México. Página web ricg.org. Recuperado el 15 de mayo de 2017 en www.ricg.org.

16 Algunos casos de países que le asignan a la contratación pública una importancia estratégica son por ejemplo EE.UU., Canadá, los países nórdicos, Corea del Sur, Portugal, Reino Unido, Irlanda, México, Chile, entre otros.

3. OBJETIVOS DE LAS COMPRAS DEL ESTADO Y SU RELEVANCIA

El primer objetivo en esta materia, como se ha aludido, es *proveer de bienes, servicios y obras* al Estado para que este último pueda desarrollar su labor social y la encomendada constitucionalmente. Su segunda finalidad, la cual desarrollaremos mayormente en este artículo, es *propender a apoyar políticas públicas en lo económico, social y medioambiental*, otorgándole a esta labor de aprovisionamiento al presente una relevancia mayor de la que poseía años atrás.

De este modo, y adentrándonos en este segundo objetivo que comienza por su aspecto *económico*, hay que destacar que la relevancia que las adquisiciones estatales han ido adquiriendo, se ve reflejada en la proporción que ésta posee en el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país. Tanto el Banco Mundial como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienen claridad que las adquisiciones están llegando a representar alrededor de un quinto del PIB en las economías mundiales¹⁷. De acuerdo a la Comisión Europea, la contratación pública representa entre el 15% y 20% del PIB mundial, siendo una parte sustancial de la economía de esta región¹⁸. En los países de OCDE, al año 2013 los gobiernos consumieron en promedio 29% del total del gasto en materia de compra en comparación con un promedio del 30% en el año 2009¹⁹. Este dato también es coincidente con el Organismo Internacional de Apoyo para la Gestión y Mejoramiento de la Gobernanza (SIGMA)²⁰, el cual manifestó que a junio de 2013 en la mayoría de Estados de la UE la adquisición representó hasta un 30% del gasto público²¹. Por último, en los países que forman la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)²², al año 2014 en Centro y Sudamérica el PIB por este concepto ascendió al orden del 17%²³.

17 Ibid; y también fundamentado por estudio de la OECD (2011). “Centralised Purchasing Systems in the European Union”, SIGMA Papers, No. 47, OECD Publishing. Recuperado el 3 de junio de 2016 en <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>, p23.

18 Las sumas de gastos globales en compras públicas superan los US\$9,5 billones por año, llegando a un valor considerable del 15% del PIB global. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 en <http://www.open-contracting.org/>

19 Información obtenida de página web European Commission. Recuperado el 8 de marzo de 2016 en http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm.

20 Organismo Internacional de Apoyo para el Mejoramiento de la Gestión y Gobernanza, SIGMA (2013). “Audit of Procurement”. Brief 28. June. Iniciativa conjunta entre la OECD y la UE, p2

21 Según Moreno Molina, la contratación pública en Europa representa el 19,7% del PIB (Moreno Molina, 2014. op cit).

22 Ver mayor información sobre esta organización en <http://www.ricg.org>.

23 Información obtenida de Red Interamericana de Compras Gubernamentales, RICG (2014). “Compras públicas para el desarrollo”. Boletín nº 19, p 4. Recuperado el 26 de julio de 2016 en https://issuu.com/fonsecahelenam/docs/boletin_ricg_no_19__oct_2014_b62f00f646f4b7/0.

Resulta, por tanto, que para seguir manteniendo este beneficio económico y facilitar una mejor actividad comercial de más empresas a los concursos públicos, se deberían generar menos barreras a la participación, flexibilizar las legislaciones, junto con escuchar más atentamente las demandas de las empresas. Como indica Gimeno (2013:56–58) a este respecto, “la mayor participación de las PYMES en las compras públicas generará una competencia más intensa por la obtención de contratos públicos, lo que entregará como beneficio a las Administraciones una mejor relación calidad-precio”. Añadiendo además que una mayor competitividad y transparencia en la praxis, permitirá a las PYMES desarrollar su potencial de crecimiento e innovación, con el consiguiente efecto positivo sobre la economía²⁴.

Por lo manifestado, podemos apreciar que la compra pública constituye un factor clave para las economías de los diferentes hemisferios, donde la eliminación de la burocracia y mejora de la productividad deberían ser objetivos prioritarios para las Administraciones en tiempos de restricciones presupuestarias²⁵. Como termina sosteniendo la RICG (2014), “las compras gubernamentales inciden en la economía nacional en razón a las ganancias que se producen con la adjudicación de los diferentes contratos, lo cual lleva a que el ingreso per cápita en ciertos sectores socioeconómicos se eleve al punto de impactar directamente en los niveles económicos de un país, siendo ellas un motor importante en el movimiento del capital²⁶”.

Junto a su influencia económica, este aprovisionamiento público también afecta a lo *social*, impactando a la prestación de los servicios que se entregan a la ciudadanía. Esto último, hace referencia a que si un requerimiento público es deficitariamente gestionado o ineficazmente mal adquirido, luego su uso para satisfacer una necesidad ciudadana probablemente también tendrá los mismos vicios aludidos. Por lo contrario, puede actuar como beneficio social, al exigir dentro de sus requisitos de

24 Por último, este autor además agrega que tal sector productivo puede acceder a los contratos públicos por medio de una reserva de contratos (dejar un porcentaje de los contratos totales en el año para adjudicar a las PYMES), donde asimismo manifiesta que en el caso de los países miembros de la UE no sería necesario, debido a que la participación de este grupo de empresas ya es considerablemente alto.

25 Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2014). “Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth”. Recuperado el 3 de octubre de 2016 en www.oecd.org/gov/ethics/procurement, p 4–6.

26 Red Interamericana de Compras Gubernamentales, RICG (2014). “Compras públicas para el desarrollo”. Boletín nº 19, p 4. Recuperado el 26 de julio de 2016 en https://issuu.com/fonsecahelenam/docs/boletin_ricg_no_19__oct_2014_b62f00f646f4b7/0.

compra (condiciones y criterios de evaluación) aspectos sociales que las empresas deban integrar en sus ofertas, tales como: la incorporación en sus contratos de sectores ciudadanos vulnerables, incluir políticas de responsabilidad social en su gestión, llevar a cabo programas de capacitación y formación permanente de sus empleados, aplicar políticas de incentivos internos, entre muchos otros.

Por último, y sumado a estos dos aspectos (económico y social), incluimos un tercero relacionado con el apoyo a las políticas *medioambientales*. Estas políticas pueden ser auxiliadas y potenciadas mediante la exigencia a las empresas participantes de los concursos públicos, de factores tales como: utilización de productos biodegradables o inoocuos para el entorno, políticas internas que respeten y mejoren el medioambiente, tratamiento de residuos, acreditaciones o certificaciones ambientales, entre varias otras condiciones. Tales exigencias, por consiguiente, obligarán a las empresas que quieran participar a que deban invertir en infraestructura, sistemas y procesos amigables con el medio ambiente, generando como resultado mayores externalidades positivas para el crecimiento de un país.

Sobre tal último beneficio, casi todos los Estados de la UE han adoptado planes nacionales de acción para la contratación pública verde²⁷, donde se han identificado metas prioritarias por categorías de productos y servicios²⁸. Es así que a finales del año 2010 la mayoría de los territorios de esta región habían realizado alguna política nacional incorporando factores ambientales en la práctica de la contratación estatal. El primero de estos planes fue incorporado por la República Checa en 2005, seguida por Dinamarca y Noruega en el mismo año; el Reino Unido fue en 2006; Chipre, Francia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Suecia, Eslovaquia fueron en 2007; Austria, España, Finlandia, Italia, Portugal en 2008; Bélgica, Islandia, Eslovenia en 2009, y Malta en 2010²⁹.

27 Según el Gobierno Español, la contratación verde se basa en un plan de acción para los gobiernos, el cual tiene como principal objetivo la implantación de prácticas respetuosas con el medio ambiente en la contratación pública de forma que se alcancen unas metas para una serie de grupos de productos y servicios, considerados como prioritarios para la incorporación de criterios ambientales por la Comisión Europea, con el fin de servir de apoyo a la implantación de las políticas estatales de defensa del medio ambiente y clima, así como las de ahorro y eficiencia energéticas. Recuperado el 20 de junio de 2016 en <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-verde/>.

28 Comisión Europea (2011). "Evaluation Report – Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation – Part I". DG Internal Market and Services, Commission Staff Working Paper, Brussels, p 9

29 Comisión Europea (2011). "Evaluation Report – Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation – Part I". DG Internal Market and Services, Commission Staff Working Paper, Brussels, p 76.

Como lo ha indicado el Banco Mundial (2016), se está aprovechando el gran potencial que tiene esta actividad para fomentar el desarrollo ambiental de un país, además del económico y social³⁰, añadiendo Gimeno (2014:57) que a través de la contratación, “los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país, lo que convierte a la contratación pública en un ámbito de actividad a través del cual poder orientar determinados comportamientos de los agentes económicos intervinientes”. Por lo visto, la compra gubernamental se está convirtiendo poco a poco en un instrumento que puede mover los mercados y activarlos, permitiendo —y a la vez exigiendo— al comercio orientar su actuación hacia el ofrecimiento de insumos con cualidades sociales y ambientales (Pernas, 2013: 283–284).

Asimismo, en Estados Unidos, los estados también están incluyendo el desarrollo de la innovación pública como instrumento para combatir los actuales escenarios de presupuestos restrictivos y de mayores demandas sociales. De esta manera, tal innovación debería quedar reflejada en mejores procesos y procedimientos de adquisiciones, además de la compra propiamente tal de productos y/o servicios innovadores³¹.

La importancia de este último concepto se reconoce internacionalmente, basando su lógica operativa en encontrar nuevas y superiores maneras de hacer las cosas³². Según Arnáez (2012:19–20), la compra pública innovadora se puede definir

30 World Bank Group (2016). “Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies”, Washington, DC., p 1.

31 Dentro de los objetivos que poseen las adquisiciones del Estado, hoy en día también está inserto el concepto de innovación. Este elemento ha pasado a ser otra meta más de las compras públicas, donde la Contratación Pública Orientada a la Innovación (CPOI), llamada también compra pública de innovación, consiste en la búsqueda de soluciones innovadoras, la cual puede significar la exploración de un nuevo producto o proceso, la prestación de un nuevo servicio, o la forma en que se lleva a cabo el proceso de adquisición gubernamental. El proceso de innovación abarca la investigación y desarrollo (I+D), y las fases posteriores, como la reproducción, la producción, la distribución, la formación, la preparación del mercado y los nuevos métodos de organización o de marketing (Water Pipp (2015). “Guía para la aplicación de procedimientos de compra pública orientada a la innovación”. Estudio financiado por la Comisión Europea. España, p 4). Ver otras definiciones y características en: Directiva 2014/24/UE en su artículo 2,22; Arnáez Arce, V. M^a (2012). “La compra pública innovadora. La Administración Pública como adquirente de bienes y servicios innovadores”, Revista Vasca de Administración Pública, n^o 93, pp 19–20; Murillo Jaso, Luis (2013). “Compra pública innovadora: fomentando la innovación por el sector público”, Actualidad Jurídica Aranzadi, N^o 868, p 6; Vonortas Nicolas, Bhatia Pushmeet y Mayer Deborah (2011). “Public procurement and innovation in the United States”. Final Report. The George Washington University, p 2; Ulyarra Elvira y otros (2014). “Barriers to Innovation through Public Procurement: A Supplier Perspective”, Technovation 34, p 632; Peter F. Druker (1986), p 79; y Gimeno Feliú (2014), op. cit., pp 63–64.

32 Datos obtenidos de: Abby Semple, Public Procurement Analysis (2015). “Guía para autoridades públicas sobre la Contratación Pública de Innovación”. Procurement of Innovation Platform. ICLEI – Local Governments for Sustainability, p 5.

como “un mecanismo en manos de los poderes públicos, que tiene por objeto o finalidad el impulso y la incentivación del desarrollo e incorporación de tecnología innovadora en los bienes y productos que se adquieren y utilizan para la prestación y gestión de los servicios públicos”. Europa gasta en innovación actualmente menos que los EE.UU, Japón y muchos otros países. Se ha estimado que incrementando la inversión en investigación y desarrollo (I+D) hasta el 3% del PIB en 2020, se podrían crear 3,7 millones de empleos y acrecentar el PIB en 795.000 millones de euros al año hacia el 2025³³.

Finalmente, se infiere que la función de adquisición gubernamental ha transcurrido desde proveer de las materias primas para que un Estado opere regularmente, hasta convertirse en un instrumento que ayuda al desarrollo de otras áreas de la economía, incluso hasta apoyar políticas sociales y medioambientales. Es por ello que se plantea que la compra pública de hoy debe ser sostenible, es decir, preocuparse por integrar y desarrollar cada uno de los aspectos citados.

Como reflexión de lo expuesto no se debe olvidar el objetivo primero y substancial de esta actividad abastecedora: proveer de los mejores bienes y servicios que necesita la nación en las favorables condiciones de precio y calidad. Es significativo nombrar este aspecto, ya que en la actualidad —y sobre todo en la UE—, se está solicitando que las adquisiciones avancen en fines sociales -sumando a ello la innovación-, a pesar que países todavía no poseen una estructura de compras que les permite gestionar correctamente sus procesos, y con ello saber que está ocurriendo con sus requerimientos³⁴ ¿Cómo se le puede solicitar a la Administración que implemente eficientemente cláusulas sociales, económicas y ambientales, si todavía en muchas realidades se compra de manera ineficiente, ineficaz, con escasa transparencia y concurrencia? Con esta pregunta no se trata de inhibir el potencial de esta función abastecedora y todo lo que ella representa, sino más bien tener claridad, orden y prioridad sobre qué objetivos debemos gestionar primero en nuestros procesos de aprovisionamiento, y qué corresponde hacer después.

33 Datos obtenidos de: Abby Semple, Public Procurement Analysis (2015). “Guía para autoridades públicas sobre la Contratación Pública de Innovación”. Procurement of Innovation Platform. ICLEI – Local Governments for Sustainability, p 5.

34 Se hace especial referencia a países como España, Italia, Grecia, Croacia, Hungría y Rumanía entre otros, que están dentro de los Estados con menos desarrollo o más disfunciones en sus sistemas de compras en la región, según estudio de la Unión Europea (2016). “The single market”. Single Market Scoreboard. Recuperado el 17 de marzo de 2017 en http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

Estos primeros objetivos a los que aludimos y llamaremos operacionales, son transversales y elementales para la consecución de cualquier fin presente o futuro en esta materia, nombrando dentro de ellos a la eficiencia y eficacia del proceso, transparencia, economía, concurrencia, equidad, reducción de barreras para la participación, aplicación de la normativa, control, entre otros. Tanta es la importancia de estos objetivos, que el grado de cumplimiento de ellos nos dirá finalmente si nuestro proceso de adquisición es exitoso o presenta anomalías en sus cometidos finales, además de si estos últimos se han cumplido en términos de eficiencia y eficacia.

Si bien es cierto un sistema de compras puede implementar cláusulas sociales, económicas y medioambientales antes de establecer un mínimo de elementos que permitan al sistema gestionarse óptimamente³⁵, también es cierto que esta situación produce grandes disfunciones e ineficiencias que irán institucionalizando un costo transaccional elevado en el tiempo, y una forma de gestión de las administraciones que sólo pondrá su foco en el fin, y no en los medios utilizados.

Un sistema de adquisiciones que no se soporta en una estructura mínima que garantice una adecuada gestión y control, podría llegar al punto de tergiversar el foco que debe tener el aprovisionamiento público e instrumentalizarlo de un modo equivocado y costoso para la ciudadanía. Hoy en día se aprecia que cuando no se cumplen tales objetivos operativos, al parecer, esta situación no presenta mayores complicaciones para las administraciones, ya que éstas suplen su incumplimiento con el uso de mayores fondos públicos, los cuales muy probablemente son derivados de otras prioridades sociales.

35 Nos referimos a que un sistema de adquisición posea elementos mínimos: como una base de datos y sistemas de información, capacitación y formación permanente, mejoramiento continuo de procesos sustantivos, herramientas o mecanismos de control efectivos, entre otros.

4. ¿POR QUÉ DEBEMOS CONTROLAR LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES?

“La contratación pública es la actividad pública más sujeta a derroche, fraude y corrupción debido a su complejidad, a la envergadura de los flujos financieros que genera y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado” (Tribunal de Cuentas Europeo, 2015)³⁶.

De acuerdo a Baena (2005:41), *“la crisis financiera supone un quiebre del Estado de Bienestar, y la Administración ya no puede holgadamente prestar nuevos servicios”*. Señala este autor que no es sólo culpa de las crisis externas esta situación, y tampoco sólo de un retroceso de la economía de un país, sino también contribuye mucho el que no se sepa cómo se utilizan los presupuestos públicos.

Controlar significa saber cómo estamos utilizando los recursos públicos, qué estamos haciendo con ellos, y si llegaremos a los objetivos propuestos, entre otros aspectos. Todo trabajo es un proceso, y como todo proceso necesita ser medido. Para que un trabajo cualquiera resulte productivo requiere la implementación de controles apropiados (Drucker, 1986:155). La existencia de un sistema de compras públicas no es un requisito único para lograr un control automático y eficiente. Requiere de un permanente monitoreo y evaluación de su funcionamiento, el cual asegure que sea cual sea éste, funcionará correctamente bajo los criterios antes referidos³⁷.

Desde una aproximación a los efectos prácticos del control, diremos que este concepto puede concebirse como aquel que dispone de conocimientos ciertos y reales de lo que está ocurriendo interna y externamente, lo cual le permitirá planificar lo que sucederá en un futuro. El control en esta dinámica trata de asegurar que las diversas unidades de una organización marchen de acuerdo con lo previsto (Chiavenato, 1999:618). Es una función necesaria para poder valorar, evaluar y optimizar la gestión en toda su amplitud (Muñiz, 2003:29–30). Como última fase del proceso administrativo, compara los objetivos previstos con los

36 Tribunal de Cuentas Europeo en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2015), op. cit., p 25. Ver además en documento del Tribunal de Cuentas Europeo “Las contrataciones públicas son el riesgo de corrupción más importante del gobierno”. Recuperado el 3 de julio de 2017 en <http://www.open-contracting.org>.

37 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2014). “Panorama de la gestión Pública en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas. Santiago de Chile, p 75.

resultados conseguidos, y en ese sentido es una medida de la eficacia del proceso (Alegre et al, 2000:45), por ello, su obediencia está supeditada a los objetivos que se indican en los planes (Terry y Franklin, 1996:47–48). En resumen, en una definición de uno de los considerados padres de la administración clásica, Henri Fayol (1841–1925), el control “consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas y a los principios admitidos. Tiene la finalidad de señalar las fallas y los errores, a fin de que se pueda repararlos y evitar su repetición. Se aplica a todo, a las cosas, a las personas y a los actos”³⁸.

Resulta por tanto, que al obtener de todos los atributos expuesto un común denominador, diremos entonces que el control en las adquisiciones estatales debe verificar que el comportamiento de ellas se mantenga dentro de los límites o estándares previamente fijados —que incluye primeramente su ordenamiento jurídico respectivo—, y en caso de no ser así, se realicen las correcciones oportunas pertinentes para hacer que los hechos se adecuen a los planes.

¿Por qué entonces se deben controlar las adquisiciones públicas? Para responder directamente a esta pregunta debemos volver a mencionar la importancia económica, política y social de esta materia, y su estrecha relación con el área privada, haciendo de este sector un ámbito peligrosamente expuesto a prácticas comerciales deshonestas como el conflicto de intereses, el favoritismo y la corrupción (Moreno, 2013:58). Así también lo acentúan tanto el Banco Mundial como el Parlamento Europeo, en donde el primero manifiesta que esta función con tales enormes sumas de dineros e intereses en juego, es la actividad del gobierno más vulnerable de corrupción y el fraude³⁹; sosteniendo el segundo organismo que “*el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción*”⁴⁰.

Es por lo anterior que el necesario control aludido debería permitir alcanzar dos objetivos básicos: primeramente, atacar las conductas humanas impropias y de corrupción, acentuando que la experiencia muestra que las principales causas de fraude, robo e irregularidad tienen su base en la falta de procedimientos de control adecuados⁴¹; y como segundo fin, procurar que las acciones para la consecución

38 Henri Fayol citado por Cuervo y Vásquez (2004), p 231.

39 World Bank Group (2016), op. cit., p 1.

40 Página web Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC (2016). Recuperado el 19 de abril de 2016 en www.cncompetencia.es/inicio/noticias/tabId/105/.

41 Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2009). “La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, p 82.

de los objetivos no sean desviadas, adicionando con ello una cuota de mejora de los procesos en términos de eficiencia y eficacia, corrigiendo a la vez los problemas suscitados.

Desde el derecho, y aludiendo Gimeno (2014a:204–205) a la situación de las compras públicas en España, este autor ha expresado que esta materia pública “exige la existencia de mecanismos de control efectivos y rápidos por autoridades independientes ya sean judiciales —mediante la oportuna reforma procesal—, o mediante arbitrajes administrativos independientes y con estatus de juez”. Es por lo anterior, que si desde este orden jurídico se construye una serie de reglas que estructuren un sistema competitivo y transparente, se podrá lograr el objetivo de tener la mejor calidad de los bienes al mejor precio⁴². Sin perjuicio de ello, la construcción de un marco de acción legal óptimo de actuación necesitará de un elemento fundamental: que se aplique como es debido, respetándose.

Asimismo, el Banco Mundial indica que la claridad de las normas y disposiciones institucionales pueden valer muy poco si no existe la forma de hacer respetar las reglas. Los mecanismos de control deberían incluir auditorías del proceso de adquisición por parte del gobierno, y un mecanismo de quejas con el fin que los usuarios puedan tener confianza en el proceso. Además, este organismo internacional adiciona la necesidad de distinguir un marco institucional que diferencie entre aquellos que llevan a cabo la función de compras, y los que tienen responsabilidades de supervisión⁴³.

Por último, y según Aragón (1987:22-23-51), “el control es un instrumento garante de la libertad” y, por ello, en tal caso deberíamos entender que debe producir una libertad de conocimientos e información sobre los procesos de compras. La información de las adquisiciones al interior de las instituciones genera libertad de decidir sobre diferentes alternativas (ofertas); mientras que hacia la ciudadanía permite saber en qué se están utilizando los recursos, facultando a esta última para presionar a las autoridades por cambios cuando se aprecien deficiencias.

42 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). “Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas”. Realizado con la cooperación del Gobierno de los Estados Mexicanos, p 33.

43 World Bank (2016). “Procurement”. Assessment of Country’s Public Procurement System”. Recuperado el 12 de abril de 2016.

En un contexto de limitación del gasto y de mantenimiento de la necesaria estabilidad presupuestaria, además del cumplimiento normativo, la eficiencia y la racionalización en las adquisiciones recibe cada día más importancia⁴⁴. Controlar las compras permite mejorarlas, y este mejoramiento proporciona maximización de los recursos públicos aprovechando mayormente el dinero invertido; además de como sostiene Salgueiro (2001:xv), posibilita aumentar la calidad de los productos o servicios que se entregan a nuestros ciudadanos o de todas las acciones de los miembros de la institución. Por esta razón según el autor, es preciso medir determinados aspectos para intentar optimizarlos, pues sólo se puede mejorar aquello que se puede medir.

No debemos gestionar y controlar las compras públicas sólo porque la legislación primeramente lo consagra, ni tampoco porque la ciudadanía lo demanda hace años, sino también porque el concepto de racionalidad organizacional implica adecuar los medios utilizados (disponibles) a los fines y objetivos que se desean alcanzar. Una organización es racional si se escogen los medios más eficientes para lograr los objetivos deseados (Chiavenato, 1999:33). Nuestro control de las contrataciones debe ser racional y no basarse ni en aspectos políticos ni personales, sino en los medios disponibles para optimizar el trabajo conjunto.

Asimismo, un control racional y efectivo no será aquel que se haga más veces ni tampoco el que utilice mayores herramientas, sino el cual recopile oportunamente, ordene y analice la información para adoptar una mejor decisión escuchando a todas las partes atentamente. Si esto último no ocurre, seguirán habiendo dos caminos distintos que se dirigen a un mismo lugar: la práctica de la contratación pública y su gestión, y la normativa que la sustenta.

Al presente, hay que comprender que la ley indica el quehacer; la gestión nos indica cómo hacerlo operativamente; y el control nos proporciona mecanismos de información para adecuarse a los objetivos dados y enmendar errores. Las adquisiciones gubernamentales han decantado en una columna que sostiene al aparato estatal y afecta directamente a la calidad de los servicios que éste proporciona, siendo a la vez una forma concreta de hacer política pública y brindar apoyo a otras áreas sociales y económicas. Por todo ello, es complejo consultar el por qué controlar

⁴⁴ Tribunal de Cuentas Español (2016). “Informe de fiscalización de la contratación de las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, período 2013–2014”. N° 1178, p 13.

las adquisiciones, sino cómo y cuándo empezamos a hacerlo con los medios y recursos de que disponemos. Las razones ya están de manifiesto, pero también es relevante aunar una gestión y control interno adecuados, sin tener que esperar a que se consolide institucionalmente un escenario perfecto.

5. PRINCIPALES CAUSAS DEL DEFICIENTE CONTROL EN LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

Referirse a las causas del deficiente control en las adquisiciones públicas es hablar de barreras. Estas últimas —llamadas a su vez resistencias—, son las dificultades que posee el sistema de adquisiciones para alcanzar un nivel óptimo en eficiencia, eficacia y transparencia, entre otros principios. Estas barreras al control son importantes conocerlas para procurar disminuirlas, o en el mejor de los casos eliminarlas. Tales elementos que frenan optimizar el actuar de las compras son propios de las personas⁴⁵ más que de los procesos o estructuras, debiendo para ello entonces establecer hacia los funcionarios comunicaciones claras y efectivas sobre qué beneficios y responsabilidades traerá el control, invitándolos a participar en todo el proceso de medición, e implicando incentivos en tal trabajo.

En la administración pública, y específicamente en nuestras adquisiciones, el implantar procesos de trabajos “simples, ordenados, lógicos y conocidos”, ayudaría en gran medida a disminuir estas resistencias al control y su implementación. Muchas veces creemos que lo más moderno, las últimas técnicas, y la mejor calidad son suficientes para lograr operar un sistema de información como el de compras, sin darnos cuenta que para llegar a ejecutarlo eficazmente necesitamos que quienes lo usen lo hagan suyo lo antes posible, y lo operen de la forma más natural y comprensible.

Dicho lo anterior, diremos por lo tanto que entre las causas universales más relevantes que afectan el controlar un sistema de compras públicas, destacan las siguientes diez situaciones con sus efectos:

⁴⁵ Algunas de las barreras habituales de los funcionarios públicos son causadas por: miedo a los cambios; desconocimiento de las ventajas del sistema, así como de sus fortalezas; escasez de incentivos ante el cambio; y factores culturales tales como edad, insuficiente formación, conservadurismo, poca aversión al riesgo, etc.

Cuadro 1

“Diez principales causas del deficiente control de los sistemas de compras públicas”	
CAUSAS	EFFECTOS
CAUSA 1: Escasa formación y capacitación sobre mecanismos de control interno hacia los funcionarios	Produce que los funcionarios no tengan conocimiento sobre la importancia de monitorear y controlar las adquisiciones, además de los beneficios que esto conlleva.
CAUSA 2: Falta de Plan anual de compras	No existe un objetivo formal claro para que el control siga un camino y actúe coherentemente.
CAUSA 3: Normativa poco clara, excesiva y escasamente aplicada	Un marco jurídico complejo y excesivo, adiciona dificultad para entender el entramado jurídico de las compras, y con ello que aspectos sustantivos se deben controlar. Además, la no aplicabilidad completa de las disposiciones legales que resguardan y garantizan los recursos públicos también afecta a este control, ya que no lo respeta como es debido.
CAUSA 4: Inexistencia de un organismo que lidere, entregue directrices y controle las adquisiciones a nivel nacional	Si no existe la presencia de al menos un ente a nivel nacional que sea responsable de los lineamientos, políticas, supervisión y control de las adquisiciones, las propuestas y acciones que se desarrollen por el resto de la administración sólo serán sugerencias que podrán o no ser ejecutadas por los entes adjudicadores, no siendo vinculante (obligatorio) su actuación. En este escenario el control difícilmente tendrá alguna efectividad.
CAUSA 5: Carencia de base de datos integral y confiable	No puede existir un control objetivo y oportuno sin información concreta y a tiempo. Esta es la esencia de esta función administrativa.
CAUSA 6: Escasez de compromiso político	No existirá un control efectivo sin la voluntad de las autoridades políticas de utilizar sus resultados. Si éstas no tienen intención de usar la información del control para mejorar sus decisiones, sólo habrá información procesada que no tendrá ningún valor. El control, por lo tanto, debemos valorarlo por su utilidad, y no por otras cosas.

<p>CAUSA 7: Ausencia de directivos y jefaturas con liderazgo</p>	<p>Tan importante como la voluntad política es el liderazgo que deben poseer dentro de la institución quienes ejecutarán el control. Son estos últimos quienes deben motivar a sus equipos y comunicar los resultados de las mediciones (diseminar la información del control).</p>
<p>CAUSA 8: No considerar a las compras públicas como función estratégica</p>	<p>Aunque dentro de las escuelas clásicas de administración esta función es considerada de apoyo para los fines organizaciones, al presente se ha convertido en una columna estratégica que hay que saber gestionar, optimizar y controlar. Esta función abastecedora debe estructurarse mediante un “enfoque estratégico”; es decir, instrumentalizarse con objetivos, planes y metas claras alcanzables, donde el control finalmente pueda tener absoluta claridad para entregar mejoras, conociendo el camino que debe garantizar.</p>
<p>CAUSA 9: Vinculación excesiva de lo político en lo técnico</p>	<p>Esta causa es un mal endémico de la administración pública y no es sólo un problema de su función abastecedora. El que en las áreas de compras existan mayores decisiones políticas que técnicas quitará fuerza al control, entregando como consecuencia bienes de menor calidad a las instituciones, y por ende, a los ciudadanos⁴⁶.</p> <p>Un motivo del por qué ocurre esta situación puede derivarse del “interés económico” que conlleva esta materia. Es sabido que algunas autoridades que transan o controlan los grandes procesos de compras, poseen vinculaciones con las empresas adjudicadas.</p>
<p>CAUSA 10: Insuficiencia de herramientas y/o sistemas de control interno y evaluación efectivas</p>	<p>El no disponer de mecanismos prácticos y efectivos para medir y obtener información valiosa sobre nuestras adquisiciones redundará en un proceso de compra ineficiente e ineficaz, generando sólo duplicidades de esfuerzos, bienes de baja calidad, errores recurrentes y, en definitiva, pérdida de legitimidad de los ciudadanos en las instituciones por un deterioro de los servicios brindados.</p> <p>Es cierto que existen algunas herramientas de control en las administraciones públicas, no obstante, éstas se focalizan mayormente en un control de legalidad y presupuestario, dejando otros tipos de mediciones necesarias al arbitrio de las instituciones (control de eficiencia, eficacia, economía, riesgos, gestión, entre otros).</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Las causas expuestas —además de otras particulares según la realidad de cada país—, van creando la percepción en la ciudadanía de una institucionalidad pública que lo acepta y perdona todo, la cual no tiene mayor salida sin un cambio estructural de sus autoridades, o la limitación de su poder político restringido sólo a niveles directivos, y no a jefaturas, mandos medios o técnicos. ¿Cómo atacamos entonces estas causas? Primero que todo potenciando el control social y abriendo las compras al espacio público, de forma tal de aumentar la incidencia ciudadana hacia los gobiernos.

Desde el concepto de la eficacia administrativa —la cual todos debemos buscar en nuestras instituciones—, se plantea que para lograr ésta se debe alcanzar una de sus condiciones esenciales: la adaptación al ambiente externo (Chiavenato, 1999:52). Por esta razón, sólo nos queda por preguntarnos, ¿está nuestra contratación pública escuchando lo que ocurre en su entorno para adaptarse a las nuevas necesidades de control? y, complementario a ello, ¿se está controlando lo que realmente importa?

A nivel institucional, gran parte de estas causas deberían medirse y evaluarse cuantitativamente, para luego de priorizarlas de acuerdo a cómo afectan al sistema, proponer planes y acciones precisas para darles respuesta, definiendo plazos y responsables. Para concretar lo anterior, Martín-Retortillo (1983:29–30) ha expresado que hay que contar con los funcionarios y no aislarlos en sus quehaceres; idea planteada también por Chiavenato (1999:2), quien sostiene que “las organizaciones surgen para aprovechar la sinergia de los esfuerzos de varios individuos que trabajan en conjunto”. Por consiguiente, finalmente es relevante el control “con” los funcionarios y no sólo “a” los funcionarios. Buscar dar solución a estas causas no garantizará un proceso de compras óptimo, pero sí se acercará bastante a esta meta, comenzando a crear una cultura de medición institucional tan necesaria por estos días.

Conforme al parámetro con el cual deberíamos universalmente comparar cualquier sistema de contratación pública —el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, y las demandas y necesidades ciudadanas por saber quién, cuándo y cómo se están administrando sus dineros—, diríamos entonces que todo control en compras debe preocuparse tanto de las causas que propician la corrupción, como de aquellas que

afectan su gestión interna, entendiendo que gran parte de los primeros problemas son derivados de un deficiente trabajo de los segundos, además de la ausencia transversal de controles internos y evaluaciones efectivas.

Por último, las legislaciones actuales en los distintos países del orbe garantizan —unas más y otras menos— el uso eficiente y eficaz de los dineros estatales y una conducta funcionaria acorde con los fines públicos; no obstante y a luz de multitud de casos de corrupción a nivel mundial en licitaciones de montos millonarios, pareciera que esta normativa no es bien aplicada o no se respeta como es debido, debiendo por tal motivo buscarse algún mecanismo o disposición jurídica que atribuya competencias a ciertos entes públicos para supervisar que los controles vigentes se implementen como han sido establecidos. No podremos saber si corresponde adicionar más controles u otros tipos de mediciones a nuestras adquisiciones, si aquellos que dispone la ley no se ejecutan correctamente.

Finalmente, conviene señalar que la exigua disponibilidad de recursos en ocasiones se presenta como otra causa adicional de este deficiente control, sin embargo, cuando hay voluntad política simplemente se reordenan los presupuestos públicos, priorizando una parte para este trabajo. De este modo, el control sólo será un gasto cuando no se utilicen sus resultados, pasando a ser una inversión a plazo fijo y sin riesgos cuando se haga todo lo contrario.

CONCLUSIONES

Las compras gubernamentales ya son un pilar trascendente de la nueva gestión pública aunque todavía hay muchos que no le han dado esta importancia⁴⁶. Cualquiera sea el motivo, ya no hay vuelta atrás: las compras del Estado son un área que necesita la mejor gestión, herramientas de optimización de calidad, sistemas de información, y sobre todo, mejores funcionarios capaces, idóneos y comprometidos con su labor. ¿Por qué? Porque gestionan gran parte de los fondos estatales en favor de todos los ciudadanos. Una acción básica de la administración pública —o más bien como indica Baena (2005), “administraciones públicas”—,

⁴⁶ Ver mayor detalle sobre la “nueva gestión pública” en Baena del Alcázar (2005), op. cit., pp 43–44.

es usar los recursos de todos en un interés de todos; un objetivo básico de las adquisiciones públicas al día de hoy debiese ser comprar eficiente y eficazmente a todos, para el bien de todos.

Los objetivos que persigue la compra pública deben estar siempre enmarcados en el bien común o público, por sobre cualquier otro interés particular. Debemos propender a comprar cada vez mejor, lo cual significa gestionar y buscar los mejores caminos para lograr óptimas condiciones sobre nuestros insumos. Apoyar el desarrollo de objetivos como los económicos, sociales y medioambientales es muy importante —al igual que propender a la innovación—, empero no nos puede desviar de alcanzar primeramente los principios fundamentales: libre competencia, igualdad, sujeción estricta a las bases de licitación, no formalización, no discriminación, transparencia, publicidad y probidad⁴⁷. Entendiendo además que para lograr tales principios, Gómez (2016) señala que “es de suma importancia la implantación de organismos de control que fiscalicen la efectiva observancia de los principios generales consensuados —y de las normas que se aprueben a su abrigo—. Sin estas instituciones de carácter supranacional es imposible caminar más allá de simples declaraciones de intenciones, de ánimo notable, pero sólo vinculantes desde un plano abstracto, casi moral”.

Respecto del control, y su premura de aplicación expuesta en este artículo, diremos que su nivel de implementación en la estructura institucional dependerá de la necesaria voluntad para que el proceso de adquisición funcione óptimamente, adicionando la preeminencia de su ejecución constante, y de ser realizado por profesionales autónomos y capacitados. Realizar un buen control obliga a que las órdenes y operatoria de éste sean claras, precisas, con límites de actuación, y validadas con quienes lo implementarán; de lo contrario, la planificación que puede

47 Ver mayor detalle de estos principios en Gómez Mateo (2016); Moreno Molina, José Antonio (2015). “El nuevo derecho de la contratación pública de la Unión Europea. Directivas 4.0”. Chartridge Books Oxford, p 14; y ChileCompra. “Procedimientos de Contratación. Normas Públicas”. Presentación institucional. Importante es destacar que la manera por la cual la UE ha tratado de crear prosperidad y afianzar la paz en Europa ha sido mediante la creación de un mercado único buscando la eliminación de las barreras al comercio. La creación de la prosperidad a través del comercio se basa en la premisa de que la apertura de los mercados a la competencia extranjera mejorará el bienestar económico. Esta prosperidad o bienestar fue vista como el medio principal para conseguir la paz entre países, considerando que una dependencia económica del comercio entre ellos podría reducir el riesgo de las hostilidades en el futuro. Suprimir los obstáculos entre los gobiernos es un aspecto de esta política de eliminación de las barreras comerciales, y es ésta la que proporciona el fundamento y la base legal para el régimen que la UE posee sobre las compras o contrataciones públicas (Página web Universidad de Nottingham, UK (2015). Recuperado el 12 de septiembre de 2016 en <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>, p 44.

ser muy correcta y eficiente no llegará a un buen fin si la ejecución es descuidada. Un beneficio de un control bien ejecutado y utilizado, es devolver la legitimidad a las autoridades e instituciones.

De esta manera es posible observar al control como un aliado y no sólo como un sancionador que busca irregularidades para hacerlas públicas. Hay que comprender que medir los procesos de compras y luego no utilizar sus resultados sólo producirá costos, manteniendo la estructura de adquisiciones con los mismos problemas y resultados de siempre. No controlamos y evaluamos sólo para saber cómo lo estamos haciendo, sino para adoptar decisiones de mantener el curso de nuestras acciones o cambiarlas. Si logramos conocer el significado, limitantes y características del control aquí aludido, podremos encauzarlo a ser un actor esencial en la optimización de cualquier proceso y meta organizacional, incluso para las compras gubernamentales.

Las adquisiciones públicas han cambiado, y seguramente sus formas de adquirir bienes y servicios lo seguirán haciendo cada vez más. Esperemos que la administración pública vaya adaptándose a esta misma velocidad y abra su mente a lo nuevo, a lo tecnológico y lo transparente, y no siga propiciando prácticas obsoletas que lo único que provocan es seguir deslegitimando las acciones de los gobiernos presentes. El tiempo que nos demoremos en darnos cuenta de lo expresado, será el período que nuestro sistema de compra siga trabado y subdesarrollado. Probablemente algunos podrán pensar que la administración estatal no quiebra económicamente como lo hacen las empresas, por lo cual podemos seguir esperando. Sin embargo, lo que hoy en día si está quebrando son las confianzas y esperanzas de los ciudadanos y esto no se recuperará en un corto plazo.

Finalmente, hay que entender que el control en materia de contratos públicos debe sustentarse en el ciudadano. Este instrumento de información está al servicio de las autoridades para que éstas puedan entregar una mejor respuesta pública a las exigencias sociales. Las formas como se estén desarrollando las tareas de aprovisionamiento en la Administración no pueden mantenerse inmunes ante los cambios y demandas sociales y económicas. Por lo mismo es fundamental el aporte a la escasa cultura de evaluación que presenta el aparato público, el cual debe comprender que es un vehículo que transita “veloz y sin paradas” para llegar a

los ciudadanos, y no un aparato burocrático que obstaculiza con el cumplimiento de las leyes en el sentido más tradicional y dictaminador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegre L; Berné C. y Galve C. (2000). "Fundamentos de economía de la empresa: perspectiva funcional". 2ª edición. Barcelona. España.
- Aragón M. (1987). "El control como elemento inseparable del concepto de constitución", REDC nº 19.
- Arnáez M. (2012). "La compra pública innovadora. La Administración Pública como adquirente de bienes y servicios innovadores". Revista Vasca de Administración Pública, nº 93.
- Baena del Alcázar M. (2005). "Manual de Ciencia de la Administración". Editorial síntesis.
- Carpenter M. Bauer T. y Erdogan B. (2012). "Management Principles". 1.0. U.S.A. <http://2012books.lardbucket.org/>.
- Cuervo A. y Vázquez C. (2004). "Introducción a la administración de Empresas". Quinta edición. Civitas.
- Chiavenato Idalberto (1999). "Administración de recursos humanos". Quinta edición, noviembre, editorial Mc Graw Hill.
- Drucker P. (1986). "Management, tasks, responsibilities, practices". Truman Talley books e.p. dutton. New York.
- García I. (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". Universidad de Salamanca. España.
- Gimeno J. M. (2013). "Compra pública estratégica". Contratación Pública Estratégica. Aranzadi. España.
- Gimeno J. M. (2014). "Nuevas tendencias en la gestión de las compras públicas en la Unión Europea". Revista de Derecho de la Hacienda Pública. Vol. 2. San José Costa Rica. ISSN-2215-3624.
- Gimeno J. M. (2014a). "El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia". Editorial Aranzadi. España.
- Gómez M. (2016). "Breves reflexiones en torno a los principios generales como base de un derecho global de la contratación pública". Diario La Ley, Nº 8887, Sección Tribuna, 22 de Diciembre, Ref. D-442. Editorial Wolters Kluwer.
- Magina P. (2014). "Towards public procurement key performance indicators". Public Sector Integrity Division. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-oecd-paulo-magina.pdf>.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1983). "El reto de una administración racionalizada". Cuadernos civitas. España.
- Moreno J. (2013). "La nueva Legislación Europea sobre contratación pública y su impacto sobre las administraciones locales". Número extraordinario de la Revista de estudios locales. España.

- Moreno J. (2014). “Novedades de las nuevas Directivas sobre Contratación Pública”. Presentación 30 de enero, Cuenca, España.
- Muñiz González Luis (2003). “Cómo implantar un sistema de control de gestión en la práctica”. Ilustrada. Grupo Planeta.
- Murillo L. (2013). “Compra pública innovadora: fomentando la innovación por el sector público”. Actualidad jurídica Aranzadi, N° 868.
- Pernas J. (2013). “Contratación Pública y eficiencia energética”. Contratación Pública Estratégica. Aranzadi.
- Rodríguez-Porrero C. y Gil S. (2014). “Accesibilidad en compras públicas”. Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas. CEAPAT.
- Salgueiro A. (2001). “Indicadores de gestión y cuadro de mando”. Ediciones Santos. Madrid.
- Terry George y Franklin Stephen (1996). “Principios de Administración”. Compañía Editorial Continental, séptima edición. México.
- Wehrich H, Koontz H y Cannice M, (2012). “Administración una Perspectiva Global y Empresarial”. Mc. Graw Hill, Décimo cuarta edición. México.

