



ESTUDIO SOBRE ADQUISICIONES PÚBLICAS EFICIENTES: EXPERIENCIAS DE UNOPS EN AMÉRICA LATINA

I. PRESENTACIÓN Y METODOLOGÍA

Durante la reciente Conferencia de las Naciones Unidas contra la Corrupción de Abu Dhabi en diciembre de 2019, el Secretario General hizo un llamado a los países para continuar en los esfuerzos de prevenir y combatir la corrupción para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al tiempo de afirmar que

“la corrupción amenaza el bienestar de nuestras sociedades, el futuro de nuestros hijos y la salud de nuestro planeta”.

Al conmemorarse el día internacional contra la corrupción en 2018, el Secretario General afirmó que el costo de la corrupción alcanza un 5% del PIB global, sosteniendo además que su presencia es altamente perjudicial, pues abona a la expansión de otras actividades ilícitas como el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas, la trata de personas, entre otras.

Atendiendo a ello, mediante la Decisión 2019/30, se conformó el Grupo de Trabajo Global sobre Corrupción (*Global Task Force on Corruption*), él mismo acordó producir un estudio sobre mecanismos eficientes de contratación pública basados en la experiencia de UNOPS en diferentes subregiones, comenzando por Latinoamérica.

Como resultado de ese acuerdo, este documento trata un grupo de experiencias concretas de UNOPS en proyectos orientados a apoyar las contrataciones públicas de sus asociados, y la subsiguiente presentación de lecciones aprendidas que pueden ser de referencia útil para las demás agencias y gobiernos. Este documento no es un tratado exhaustivo sobre todas las temáticas de contrataciones públicas, políticas y prácticas anticorrupción, ni acerca de la eficiencia y transparencia del gasto público, sino un recuento de experiencias concretas y sus conclusiones.

El presente estudio expone la experiencia de UNOPS en su labor de asistencia técnica hacia aquellos gobiernos que buscan combatir la corrupción mediante mecanismos eficaces de una **Gestión Pública Justa y Equitativa** (GPJE), mostrando que es posible realizar mejores y transparentes compras públicas en América Latina. El documento presenta algunas de las buenas prácticas de las asistencias que brinda UNOPS con el fin de **gastar mejor** y sin corrupción.

Su relevancia se acentúa por el menor crecimiento económico en la región y ahora por la crisis global ocasionada por la pandemia de la COVID-19, lo que implica la necesidad de buscar mejores sistemas de abastecimientos libres de corrupción para los bienes y servicios que se requieren, pues hoy más que nunca cada centavo cuenta.

En toda la región se ha declarado la emergencia sanitaria y se ha habilitado la posibilidad de contrataciones directas por la necesidad de adquisiciones urgentes para atender la pandemia, generando las condiciones para el uso inadecuado de los fondos públicos, abriendo la posibilidad de prácticas corruptas, como lo ha señalado

Transparencia Internacional. Es necesario impedir que las redes ilegales que buscan cooptar las compras públicas en su beneficio sigan usufructuando los recursos públicos en perjuicio de los más pobres con bienes inservibles, innecesarios, sobrevaluados o de mala calidad. Además, debe garantizarse que la cadena de abastecimientos llegue a los destinatarios finales —las personas—, evitando filtraciones y malos manejos.

Metodología utilizada para la elaboración del Estudio

Un Comité de Revisión conformado por miembros de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, DPPA, UNODC, CEPAL, PNUD y UNOPS ha funcionado como revisor de los informes de avance producidos por un equipo de dos expertos: un experto regional de alto nivel, externo a las Naciones Unidas, con amplio conocimiento en la gestión pública; y otro, un experto de UNOPS con profundo conocimiento de los mecanismos, metodologías y normas que la UNOPS ha puesto en práctica en la implementación de los proyectos estudiados. El experto externo es Juan Jiménez Mayor, de amplia y conocida



trayectoria en la gestión pública, los derechos humanos y lucha contra la corrupción; acompañado por un experto interno de UNOPS, José Moscoso, Líder Global de UNOPS para la asistencia técnica en adquisiciones públicas.

Los expertos han realizado el estudio desde finales de febrero hasta mayo de 2020, revisando documentos, entrevistando a 15 personas de entidades públicas involucradas, funcionarios de UNOPS y otras agencias,

actores claves y revisando 20 proyectos. La primera y segunda versión del documento fue circulada al Comité para observaciones; los miembros las han revisado y entregado comentarios y sugerencias que han sido incorporados por los dos expertos. Este texto es el resultado del proceso anterior. Por naturaleza es un texto corto, que precisa los desafíos que presentan las adquisiciones públicas a partir de las lecciones aprendidas por la experiencia de UNOPS en América Latina.

II. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La corrupción acompaña a los gobiernos de América Latina desde hace décadas. En los últimos tiempos, este abuso del poder para beneficio privado —según la definición de Transparencia Internacional— se ha hecho muy visible por graves circunstancias que fractura más la confianza de la población hacia sus autoridades, debilitando la cohesión social en torno a la democracia.

La corrupción no solo afecta recursos fiscales —cada vez más escasos para superar las enormes brechas que padece la región— sino que, como ha dicho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un reciente informe de diciembre de 2019, impacta directamente en la obligación de los Estados de destinar el máximo de sus recursos a la satisfacción de los derechos humanos¹.

Según el Foro Económico Mundial el costo de la corrupción representa un 5% del PIB global, aproximadamente unos USD 3.6 trillones², lo que representa un factor altamente negativo que distorsiona el adecuado funcionamiento del Estado, generando sobrecostos a la inversión pública y afectando la eficacia de las políticas públicas³.



¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. OAS/Ser.LV/II. Doc. 236 (6 de diciembre de 2019), p. 13, punto 9.

² <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n>

³ Dato expresado por el Secretario General de la ONU en diciembre de 2019 con ocasión del Día Internacional contra la Corrupción.

Es práctica común que la corrupción se asiente en las compras públicas impulsada por una serie de factores como:



La corrupción se presenta mediante una serie de modalidades como:



- Nepotismo
- Enriquecimiento ilícito
- Conflictos de intereses
- Utilización indebida de recursos públicos
- Tráfico de influencias

Estos ocasionan una alta lesividad en la confianza ciudadana hacia los sistemas políticos. Puede estar extendida dentro de la administración, afectando la vida de la población mediante sobornos para el acceso a servicios básicos; puede funcionar desde las altas autoridades del país para

desviar y extraer recursos públicos en grandes negociados, o para instrumentalizar el poder para otorgar concesiones, regalías, monopolios o privilegios a sectores económicos a cambio de beneficios.

En algunos países la corrupción viene operando también mediante estructuras que utilizan los sistemas de compras públicas para apropiarse ilegítimamente de recursos, desviándolos de su finalidad pública. En otros casos existen organizaciones criminales que buscan protección política, así como expandir sus actividades ilícitas sobornando a funcionarios públicos. En estas circunstancias, la corrupción genera la captura del Estado por redes público-privadas, lesionando la finalidad de la cosa pública.

En la región se ha identificado al financiamiento electoral como una de las causas de la corrupción, en donde personajes privados, legales e ilegales, patrocinan a partidos y a políticos para generar asociaciones con la finalidad de lograr beneficios ilegítimos. El esquema de la Caja 2 de Odebrecht es un claro ejemplo de esta modalidad que ha impactado a diez países de América Latina mediante sobornos y direccionamiento de millonarias obras públicas.

La experiencia muestra que los sectores donde es prioritario asegurar compras justas y equitativas son diversos, como la salud y sus industrias relacionadas: medicamentos, vacunas, equipamiento e insumos médicos, infraestructura socio-sanitaria. Asimismo, la obra pública, el sector energético, el extractivo, el de equipamiento y tecnología, el sector defensa, entre otros, constituyen áreas donde las compras públicas suelen ser opacas y tienen altos riesgos de corrupción.



Si consideramos que las compras públicas en América Latina representan casi el

30% del tamaño del gasto público⁴

y que hoy más que nunca debido a la crisis de la COVID-19 es necesario atender con prioridad y limpieza la demanda de bienes y servicios públicos por la escasez de recursos fiscales, es claro que tenemos que asegurar una Gestión Pública verdaderamente Justa y Equitativa.

Considerando estos elementos, resulta evidente la necesidad de desarrollar iniciativas para:



⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. p. 312



La COVID-19 tendrá un enorme impacto en la economía global. El Banco Mundial ha advertido que estamos frente a la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial, y que es la primera vez, desde 1870, que tantas economías experimentarían una disminución del producto per cápita⁵. Por su lado, la CEPAL ha señalado que ésta será la mayor contracción de la historia de la región que caerá este año 2020 —como consecuencia de la

COVID-19— un -5,3% del PIB; además, este hecho, incrementará las filas del desempleo en 12 millones de personas y llevará a casi 29 millones más de latinoamericanos a la pobreza. Sin duda un panorama muy negativo para la región⁶.

Ya viene cayendo fuertemente la recaudación fiscal, con lo cual los Estados tienen menos recursos, cuando a la vez requieren políticas de gasto expansivas para restablecer la actividad económica. Esto refuerza la importancia de optimizar el gasto público, donde la gestión de contrataciones es un área crítica.

Necesidad de una GPJE

Para enfrentar la corrupción y considerando la crítica situación económica actual, se requiere una Gestión Pública Justa y Equitativa (GPJE)⁷, se trata de un planteamiento destinado a lograr que todo gasto público maximice la rentabilidad sostenible, con transparencia y eficacia, con un impacto social y ambiental en las comunidades y generaciones actuales y futuras, y una mayor calidad en la prestación de servicios públicos y en la gobernanza. Una propuesta que UNOPS viene impulsando en los proyectos que realiza en la región.

El aumento de la eficiencia en el sector público hace referencia a un manejo adecuado y sostenible de los recursos públicos. La eficiencia implica obtener el máximo impacto en el servicio público a partir de una cantidad determinada de recursos, o, a la inversa, minimizar los recursos públicos utilizados para obtener un determinado bien o servicio público. La eficacia es clave, ya que es la capacidad de una administración de efectivamente dotarse de los recursos necesarios para poder funcionar, cumpliendo así con sus responsabilidades operativas.

Perspectivas principales de la GPJE



⁵ Ver: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii?cid=SHR_SiteTweetable_XX_EXT

⁶ Ver: <https://www.cepal.org/es/noticias/la-crisis-provocada-covid-19-demanda-entidades-fiscalizadoras-fuertes-mantener-la-agenda>. El Banco Mundial estima la caída en 7,20%.

⁷ En inglés Fair Public Management (FPM)

Eficacia se traduce en asegurar los abastecimientos a través de procesos adecuados dentro de los plazos previstos.

En materia de transparencia, la GPJE promueve —además de los organismos tradicionales de control sobre la gestión pública establecidos por ley— una visión clara de la sociedad civil, promoviendo la inclusión de herramientas como la figura de testigos sociales, auditorías ciudadanas, así como la dotación de plataformas tecnológicas para la contratación pública, que permite difundir amplia información, generando confianza a todos los actores y verificadores, aportando a la competitividad y mejora de la calidad de los productos a menores precios. En el objetivo de lograr una mayor participación de organizaciones sociales veedoras en los procedimientos de compras, la mayoría de proyectos de UNOPS asegura una asignación de fondos con esta finalidad.

Dentro de los principios fundacionales de la GPJE está la integridad, considerando ésta tanto del lado de contratantes como de proveedores y contratistas. Los Pactos de Integridad promovidos por el Sistema de Naciones Unidas se complementan a nivel de cada intervención mediante códigos de conducta específicos para quienes desarrollan funciones clave, así como el uso de affidavits de confidencialidad y declaración de potenciales conflictos de intereses. Más allá de esto, UNOPS está implementando la iniciativa DRiVE (Delivering Responsibility in Vendor Engagement), que es un programa de análisis de proveedores diseñado para ampliar la gestión de riesgos, de contratos y promover las iniciativas de sostenibilidad. DRiVE s. DRiVE tiene una aproximación multifacética desarrollada para obtener una visión sobre cómo los proveedores son conscientes del impacto social, económico y ambiental de sus cadenas de abastecimiento, cómo las gestionan y las medidas de mitigación que implementan. El fin de DRiVE es que los proveedores de UNOPS operen de manera responsable y de acuerdo con altos estándares de integridad, y se establece a través de un programa de evaluación, inspección y plan de acciones correctivas, con un foco particular en las áreas asociadas a derechos humanos, del trabajador, conducta ética, prevención de la explotación sexual y el abuso, y responsabilidad medioambiental. De esta manera, principios de políticas y objetivos públicos influyen sobre el establecimiento de cadenas de abastecimiento también en el sector privado, contribuyendo ambos sectores a alcanzar los ODS.

De esta forma, la GPJE es una opción que promueve principios, políticas y acciones centradas en la conducta ética e íntegra de los servidores públicos, mediante procesos modernos y transparentes para una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Desarrolla, entre otros factores, una mayor participación ciudadana, políticas que sean social y ambientalmente sostenibles y el reconocimiento de la diversidad.



UNOPS busca aportar desde la GPJE a la mejora de los sistemas de compras públicas, introduciendo un concepto relevante que es el **valor del dinero**, es decir, la rentabilidad sostenible que genera un bien, obra o servicio a la colectividad. Alude al mayor beneficio posible a obtenerse en las adquisiciones para la sociedad y para la economía de los países, considerando toda la vida del bien y servicio, incluyendo los mayores costos ambientales ligados a su producción y a su reciclaje o disposición final una vez deje de ser útil. Demuestra que es posible tener adquisiciones limpias y eficaces, buscando mejorar las capacidades mostrando buenas prácticas y capacitando a servidores.

El papel de UNOPS apoyando a diversas entidades públicas en América Latina promueve la realización y mejora de las compras públicas a través de todo el ciclo de las adquisiciones, desde el requerimiento o cobertura de la necesidad pública, los estudios técnicos de preinversión que aseguren la factibilidad de las adquisiciones destinada al cierre de brechas, gestionar la ejecución de los contratos con eficacia y velar porque las adquisiciones lleguen a sus destinatarios finales.

En todo el proceso se debe perseguir potenciar el **valor del dinero**, obteniendo un enfoque de eficiencia que permita ahorrar importantes recursos, sobre la base de la honestidad por parte de los actores que llevan a cabo estos procesos. Con esta labor UNOPS busca que su asistencia técnica a los gobiernos contribuya a la fertilización de los sistemas estatales de compra, es decir, a la expansión de estas buenas prácticas hacia el sector público, donde se pueda aprender haciendo.

La GPJE se hace imprescindible en momentos de crisis como el que soportamos hoy. Entonces, hacer más con menos debe significar gastar mejor

« hacer más con menos debe significar gastar mejor

y esto es lo que exponemos en este breve estudio a través de ciertas experiencias que UNOPS ha implementado en diversos proyectos, junto a gobiernos de América Latina para prevenir y combatir la corrupción en las compras públicas y generar cambios en los mercados para ampliar la participación del sector privado mediante la confianza, competitividad e innovación.



III. EXPERIENCIAS DE UNOPS EN AMÉRICA LATINA



UNOPS tiene una vasta experiencia trabajando durante 25 años en la gestión de proyectos, compras públicas e infraestructura pública, en línea con su mandato de ser el recurso central del Sistema de Naciones Unidas para adquisiciones, infraestructura y gestión de proyectos, como así también de las actividades de capacitación asociadas. Contrataciones públicas eficientes y transparentes son condición necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).



La asistencia técnica brindada por la UNOPS en diversos países bajo un enfoque de GPJE ha sido clave para poder administrar con eficacia licitaciones y ejecutar contratos cruciales para beneficio de grandes sectores de la población. La naturaleza de la asistencia a países ha ido evolucionando: desde el rol tradicional de agente de contrataciones, hasta el actual donde se agregan instancias de asesoría en aspectos estratégicos en todo el ciclo de abastecimientos, lo que significa para los asociados beneficiarse del conocimiento y mejorar sus capacidades. Todo ello se realiza mediante marcos normativos y políticas en total sintonía con los acuerdos internacionales desde la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005 en adelante.

RENTABILIDAD SOSTENIBLE



Las intervenciones de UNOPS tienen un alto impacto para la vida de las personas, en aspectos como la compra de medicamentos, insumos y equipos médicos; adquisiciones de medios de transporte y equipos de tecnología; así como grandes obras públicas de infraestructura. En todos los casos se busca alcanzar un alto valor del dinero para los Estados y que los actores estatales puedan desarrollar capacidades propias para llevar adelante un adecuado sistema de abastecimientos.

INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA



Los procedimientos que impulsa la UNOPS sobre la base de la GPJE se realizan a partir de la transparencia, probidad y claridad regulatoria, generando como resultado una mayor confianza en los proveedores, lo que fomenta la competitividad, logrando que participen más empresas para obtener menores precios y una mayor calidad de los productos o servicios. Esta fórmula ha logrado sustanciales ahorros que permiten a los Estados dirigir los recursos fiscales hacia otros fines y cubrir mejor a las personas en sus necesidades.

Facilitando la eficiencia y rentabilidad de los recursos públicos en tiempos de escasez, así como reduciendo la corrupción, se posibilita que los presupuestos puedan destinarse a otros fines. La fórmula de la UNOPS de gastar mejor puede ser útil a los gobiernos para que focalicen sus cada vez más escasos recursos fiscales y puedan encaminarse los mismos a la lucha contra la pobreza en tiempos de crisis económica por la COVID-19.

SECTOR PRIVADO: CUMPLIMIENTO Y COMPETENCIA ABIERTA



Este breve estudio resume la contribución de UNOPS en la prevención y lucha contra la corrupción presentando algunas intervenciones en países de América Latina en proyectos vinculados al ámbito educativo; de grandes obras de infraestructura como carreteras, puertos y aeropuertos, de la asesoría y adquisición de medios de transporte público; y de adquisiciones de medicamentos e insumos médicos.

La experiencia en Argentina, Guatemala, Honduras, México y Perú en materia de adquisiciones sin corrupción demuestra no solo sustanciales ahorros, sino que exhibe modalidades de compras públicas que amplían mercados —logrando competitividad con una mayor participación del sector privado y consiguiendo atraer innovación y tecnologías modernas.



Es de resaltar que algunas de estas experiencias se realizaron en contextos donde existía corrupción que afectaba fuertemente la confianza en las compras públicas, lo que agrega mayor valor a lo que hacemos, pues buscamos asegurar que los proveedores puedan participar en procesos transparentes en condiciones justas y equitativas, buscando y logrando construir escenarios de normalización de mercados, algo sumamente importante.

Doctor en Guatemala haciendo uso de equipo adquirido por UNOPS



GUATEMALA

A partir de las investigaciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) de las Naciones Unidas y el Ministerio Público de Guatemala, se descubrieron redes de corrupción que operaban en diversos sectores del Estado. Las investigaciones judiciales apuntaron a redes de corrupción dentro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en el abastecimiento de medicinas, insumos y equipos médicos, lo que llevó en el 2015 a múltiples detenciones de altos funcionarios públicos incluido el Presidente de la Junta Directiva del IGSS. Ese mismo año fue desmantelada la organización denominada “Negociantes de Salud”, dirigida por un ex secretario de la Presidencia de la República y conformada por funcionario y empresarios proveedores de medicinas.

Toda esta situación paralizó el sistema de compras del IGSS, por lo que se solicitó la asistencia técnica a la UNOPS para desarrollar un programa de compras de medicamentos y productos médico-quirúrgicos y de fortalecimiento de capacidades.

Previo a la intervención de la UNOPS existía un panorama de compras opaco, escasa competitividad —apenas unos cuantos proveedores controlaban las adjudicaciones en el IGSS—, falta de calidad de los productos y precios sobrevaluados. El desabastecimiento recurrente empujaba la realización de procesos de compra directa por emergencia. Esta situación desalentaba la participación de muchas empresas interesadas en suministrar productos; la corrupción generó una alta desconfianza en el sistema de compras públicas.

La tarea comenzó en junio de 2016, habiéndose desarrollado compras de medicamentos e insumos médicos que alcanzaron y superaron las metas esperadas, produciendo ahorros superiores al 56.9% en medicamentos, traducido en USD 270 millones, en un período de 2 años mediante 4 amplios procesos de licitaciones públicas. El proyecto contribuyó con el abastecimiento de todos los 114 hospitales del IGSS en 568 tipos de medicamentos, con una tasa de cumplimiento superior al 95%, beneficiando a más de tres millones de personas.

AHORROS:

\$270M



Equivalentes a:

56.9%

en medicamentos



Abastecimiento
de los

114

hospitales del Instituto

Tasa de cumplimiento
superior al **95%**

568



tipos de medicamentos

Beneficio a

3M



de personas

UNOPS estableció mecanismos de control de clase mundial, abriendo sus procesos a la veeduría de la sociedad civil mediante la inclusión de Transparencia Internacional en su capítulo local. En los procedimientos de compra, así como en los aspectos concretos de la asesoría y evaluaciones de listados de medicamentos, se facilitó el relacionamiento con instituciones relevantes en la materia, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Se fomentó la ampliación de la base de proveedores del IGSS, incrementándose el número de éstos de **160 en 2015 a 250 en 2019**. Asimismo, la participación porcentual de los primeros 10 proveedores en el total de las adjudicaciones ha ido reduciéndose, diversificando así la base del abastecimiento.

La asistencia técnica de la UNOPS ayudó a planificar los suministros de medicamentos, evitando el desabastecimiento que ha sido uno de los factores de compras directas sin licitación que fomentaba la corrupción.

Destaca, además, el beneficio generado a los asociados aplicando la política de razonabilidad de precios para los medicamentos adquiridos, como práctica previa a la recomendación de adjudicación de ofertas.

La razonabilidad de precios se realiza en base a comparadores externos de valores que contribuyen a determinar el rango de precio justo, para la compra de los medicamentos ofertados, transparentando los niveles de ganancia y rentabilidad de los participantes en procedimientos competitivos.



La innovación en el sector público es un aspecto que debe ser destacado: UNOPS implementó la primera **subasta inversa electrónica** en el Instituto utilizando su propia plataforma de cotización electrónica (e-Sourcing)

Para fortalecer el análisis de razonabilidad de precios de medicamentos, UNOPS promovió el Observatorio Regional de Precios de Medicamentos (ORPM), como un instrumento para facilitar el acceso a datos fiables de los precios de compra de medicamentos, mediante la comparación entre países de precios recolectados periódicamente de 20 fuentes oficiales en 16 países, garantizando que la información cumpla con estándares de calidad, eficacia y seguridad.

El ORPM apoya a las agencias nacionales de compras públicas, entidades de seguridad social y de salud pública con información de consulta de precios que fomentan la transparencia, reduciendo las asimetrías de información en los precios de compra de medicamentos y mejorando la efectividad del gasto público. Actualmente el IGSS tiene una recientemente creada **Unidad de Inteligencia de Mercado (UNIMER)** que ha recibido tanto las bases de datos de la investigación de mercado realizada por UNOPS, como un apoyo continuo del ORPM.

Esta buena práctica ha sido extendida por UNOPS a otros países como México, donde el ORPM en 2019 aportó con la definición de presupuestos referenciales para el 70% de medicamentos de mayor gasto requeridos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud; asimismo el ORPM de UNOPS realizó la referenciación de precios internacionales del listado de 638 medicamentos para el IGSS en Guatemala, requeridos para determinar oportunidades de mejora en los precios.

El proyecto de UNOPS de asistencia al IGSS es integral e incluye todos los elementos para acompañar la modernización de diversas unidades y procesos, con la consecuente reducción de las condiciones que facilitan la corrupción. En este aspecto se alcanzaron productos y resultados fundacionales para el nuevo IGSS, tales como:

- Revisión del Listado Básico de Medicamentos.
- Creación de una Dirección de Logística y otra Dirección Terapéutica Central.
- Creación de una Unidad de Inteligencia de Mercado.
- Tableros de comando de adquisiciones basados en Business Intelligence.
- Software más completo de gestión de bodegas.

En vista del impacto sustantivo que tuvo el componente de asistencia técnica en el proyecto original, el IGSS decidió destinar USD 5 millones adicionales en una extensión del proyecto implementado por UNOPS para actividades adicionales de fortalecimiento institucional. El hecho que una entidad pública latinoamericana esté dispuesta a invertir un tan alto presupuesto en recursos para mejorar sus capacidades de Gestión Pública, es un indicador de la determinación del IGSS de mejorar, como así también del valor que percibe en la asistencia técnica de UNOPS.

Carlos Contreras, Presidente del IGSS, ha destacado la asistencia de UNOPS afirmando que los serios problemas de corrupción en la adquisición de medicamentos,

“[...] es un tema que estamos corrigiendo con el apoyo de la UNOPS en dos componentes: la implementación inmediata de las compras transparentes y la reingeniería y análisis institucional para que el IGSS pueda fortalecer su capacidad⁸”.

En similar sentido, Manfredo Marroquín, Presidente de Transparencia Internacional Guatemala, ha destacado que

“El proyecto UNOPS ayuda a combatir la falta de transparencia tradicionalmente asociada a la contratación pública en la seguridad social⁹”.

⁸ <https://www.igssgt.org/noticias/2017/08/23/unops-la-compra-transparente-de-medicamentos-trae-grandes-ahorros-para-el-igss-y-la-gente-de-guatemala/>

⁹ Ibidem.



ARGENTINA

La UNOPS mantiene una relación de trabajo con Argentina desde el 2005, brindando asistencia técnica a diversos proyectos, como la asistencia para la adquisición de módulos de vivienda para enfrentar la situación de emergencia en las provincias de Jujuy y Santa Fe, luego de las inundaciones que soportó el norte del país en el 2017; también ha brindado asistencia técnica en los estudios para verificar el estado del agua en el incidente ambiental de 2015, una mina ubicada en la provincia de San Juan.

Asimismo ha participado en una serie de proyectos de impacto social como el programa de Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad (MCH), una iniciativa del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, destinado a comunidades en todo el país que se encuentran en situación de vulnerabilidad, facilitando el acceso a viviendas adecuadas, servicios básicos y espacios urbanos renovados.

Un aspecto resaltante en Argentina son las asistencias técnicas que viene brindando UNOPS en materia educativa para la implementación de nuevas tecnologías en los niveles inicial, primario y secundario de las escuelas públicas. Estos proyectos se han realizado con el Ministerio de

Educación de la Nación, y con el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde diciembre de 2016 UNOPS brindó asistencia técnica al Ministerio de Educación de la Nación, para el proyecto *100% Escuelas y Alumnos conectados a internet*, destinado a la adquisición de equipamiento tecnológico y servicios asociados para ampliar la conectividad a internet en escuelas públicas de todo el país. El valor total del convenio es de USD 320 millones.

Con el apoyo de UNOPS se han adquirido 450 mil netbooks educativas, 204 mil equipos de *networking* y se ha facilitado la conexión de más de 18 mil escuelas buscando generar acceso a internet hasta a 9 millones de estudiantes. Dichas adquisiciones se han realizado sin cuestionamientos, en plazos menores a los históricos y a costos por debajo de las estimaciones previstas por las entidades, implicando un ahorro al Estado de USD 92 millones, equivalente al 24%. En cuanto al cumplimiento y competencia abierta del sector privado, se consiguieron 47 proveedores nacionales y 10 proveedores internacionales, ampliando la competencia y generando mayor cantidad de ofertas en la compra de tecnologías y equipamiento educativo.



450 MIL

netbooks educativas



204 MIL

equipos de networking



18 mil

escuelas equipadas

Cumplimiento y competencia abierta del sector privado: 47 proveedores nacionales y 10 proveedores internacionales

Acceso a internet hasta a **9 millones** de estudiantes



Ahorros:

\$92 M
24%

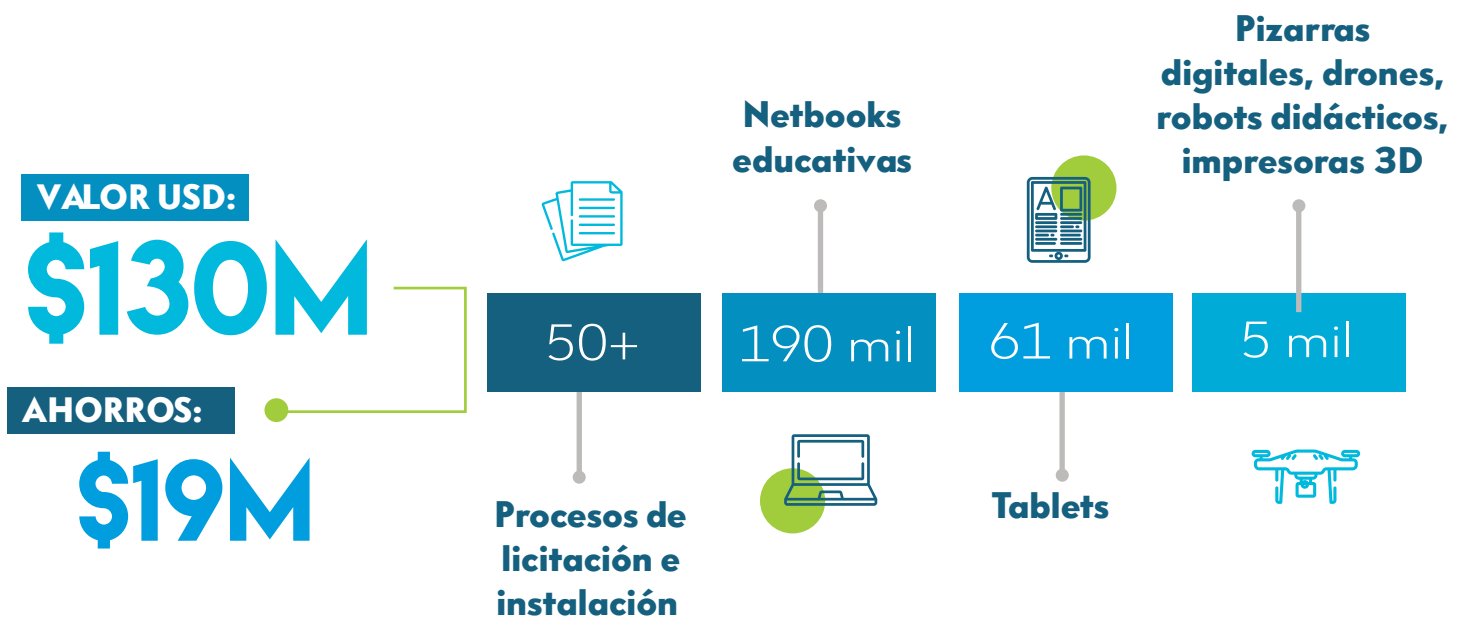
equivalente a:



Por otro lado, en agosto del año 2017 se lanzó el “Plan Integral de Educación Digital” (PIED), una propuesta del Ministerio de Educación e Innovación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, orientada también a enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje de las instituciones educativas mediante la cultura digital. El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires afirmó al lanzar este proyecto que el PIED **“Es todo un cambio que apunta a la incorporación de tecnología en las escuelas, que refleja la realidad del mundo en el cual hoy los chicos se enfrentan, donde la tecnología es parte de nuestras vidas”⁹.**

El valor total de este proyecto es de USD 130 millones y realizó más de 50 procesos de licitación, generando ahorros por más de USD 19 millones, respecto a estimaciones efectuadas por el propio ministerio. Se adquirieron entre otros bienes, 190 mil netbooks educativas, 70 mil tablets, 5 mil pizarras digitales, drones, robots didácticos e impresoras 3D. La intervención implicó no solo la provisión de equipos, sino también la instalación para verificar el correcto funcionamiento del proyecto.

⁹<http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/el-nuevo-plan-de-larreta-que-busca-que-los-chicos-pasen-mas-tiempo-en-la-escuela/>



A través de un acuerdo firmado con UNESCO, el programa realiza capacitaciones, misiones y estudios comparativos sobre experiencias internacionales de educación digital en escuelas primarias y secundarias, con el fin de fortalecer la política de introducción de tecnologías de información y comunicación (TIC) en la educación de la Ciudad de Buenos Aires. Según fuentes oficiales, las intervenciones han generado mejoras en los procesos de aprendizaje en un 72% de las escuelas, incrementando la motivación de los estudiantes.

En el caso de Argentina como en otros países, la UNOPS valora la afirmación de lecciones aprendidas con el socio en materia de compras públicas, buscando enfatizar las mejores prácticas y que ello pueda replicarse en el ámbito público. Cada año se realizan talleres de evaluación de los resultados obtenidos, para identificar los aspectos positivos de los avances efectuados, pero también de aquellos hechos que significaron nuevos desafíos que requieren afinar mecanismos de mejora constante. Ello facilita un proceso continuo de aprendizaje con las contrapartes.



HONDURAS

Desde el 2013, en Honduras se denunció la escasez de medicamentos en el sistema de salud pública debido a casos de corrupción, lo que generó una situación crítica en los hospitales y centros de salud, afectando a miles de personas. Licitaciones coludidas con proveedores ocasionaron perjuicios al Estado y a los asegurados con precios sobrevaluados y medicinas adulteradas y de baja calidad. Por esta razón se hizo común decir en este país que la corrupción mata. Similares problemas se detectaron en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). En la gran mayoría de casos se acreditaron prácticas colusorias entre empresarios y funcionarios y productos de baja calidad, lo que despertó la indignación ciudadana y una serie de protestas que provocaron en abril de 2016 la instalación de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), una entidad de apoyo a investigaciones en materia de corrupción.

La experiencia de Honduras confirma que la existencia de corrupción se basa en un esquema de impunidad establecido por un marco legal inadecuado y un sistema de justicia carente de independencia e incapaz de llevar a los tribunales a quienes cometen delitos de corrupción. También se debe a la carencia de mecanismos de control, la cooptación de las instituciones por actores políticos a la existencia de una cúpula empresarial acomodada a un esquema

de facilidades y regalías que ha capturado junto a funcionarios públicos el sistema de adquisiciones, impidiendo la participación de otros actores.

En este escenario y ante la crisis del IHSS, se solicitó la asistencia de UNOPS en materia de compras públicas, buscando promover la transparencia, una mayor participación de la industria farmacéutica mediante una competencia real y abastecer los vacíos almacenes de medicamentos para la salud del pueblo hondureño. Fue un momento muy crítico, como ocurrió en el caso de Guatemala.

La intervención de UNOPS comenzó en el 2014, con el objetivo de desarrollar procesos de compra pública y generar un cambio en el sector farmacéutico y de suministros médicos para la Secretaría de Salud y para el IHSS. En este último caso, además de medicamentos se brindó asistencia técnica para la compra de ambulancias y otros equipos. UNOPS ha sido fundamental para ayudar al país a que funcione el sistema de salud pública en un contexto de emergencia.

La asistencia técnica desarrolló —y lo sigue haciendo— mejoras en la planificación de la provisión de medicamentos e insumos médicos, así como en garantizar una correcta y adecuada gestión de la provisión y cadena de abastecimientos.

La tarea de normalizar el mercado sanitario requirió formular condiciones que permitan la más amplia participación de las empresas, asegurando los procesos con estándares de GPJE, promoviendo cambios en la cultura corporativa de las entidades públicas, a efectos que aprecien los valores de la planificación, integridad, transparencia y competitividad para beneficio de los usuarios de los servicios que se prestan.

La corrupción del sistema de compras públicas se expresaba en Honduras en el control de las mismas por un pequeño grupo de proveedores, que decidían qué vender y a qué precios. Con el apoyo de la UNOPS, el sistema de compras públicas de medicamentos y equipamiento ha mejorado y se ha normalizado el acceso al mercado, al existir más empresas que participan en los procesos, producto de la confianza que se devolvió a dicho sistema de compras, con precios justos, produciéndose sustanciales ahorros. El impacto de las medidas realizadas por UNOPS en Honduras ha llevado a maximizar los recursos escasos del país, cuya población en un 48,3% se mantiene en la pobreza.

Es clave también, como ha ocurrido en el caso de Guatemala, difundir lo más posible los procedimientos para generar objetividad y claridad en las compras.



En concreto, la transparencia e integridad en cada fase de los procesos de compra ha sido posible gracias a la plataforma digital de la organización. El impacto de las medidas realizadas en Honduras ha llevado a maximizar los recursos con los que cuenta el país, con ahorros importantes: del total de USD 268 millones en compras realizadas a la fecha con la UNOPS, se han conseguido ahorros totales por más de USD 23 millones.

Honduras ha sido un claro ejemplo de cómo, en tiempos de crisis, la UNOPS puede ayudar a un país a superar graves problemas de corrupción y desabastecimiento de medicinas, un sector muy sensible que no puede ser desatendido por las enormes consecuencias que ello ocasiona en la vida y salud de la población.



PERÚ

La corrupción en Perú ha generado una gran conmoción, ocasionando una enorme crisis política e incrementando la desconfianza de la ciudadanía hacia sus líderes, muchos de los cuales están en prisión o en investigaciones complejas vinculadas al financiamiento político y sobornos por la realización de obra pública y adquisiciones. No es un problema solo actual, pues el país viene padeciendo fuertes procesos de corrupción desde los años 90. En este escenario, se solicita asistencia técnica a UNOPS, pues la corrupción también afecta el funcionamiento del Estado al paralizar a la administración por regulaciones cada vez más complejas, establecidas sobre la base de la desconfianza hacia el servicio civil.

UNOPS tiene presencia en el país en diversas áreas: salud y educación, recreación y deporte, medio ambiente, gobernanza y descentralización, infraestructura, inclusión social, medio ambiente y justicia, ayudando a reducir brechas y buscando el desarrollo de capacidades. Asimismo, actúa en la modernización de la gestión pública y apoya el manejo eficiente del presupuesto público, de acuerdo con las estrategias de

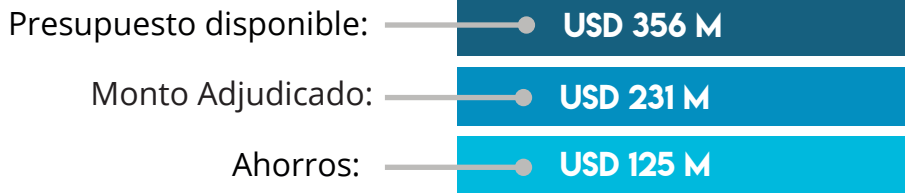
desarrollo del Perú y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, 2017-2021).

La UNOPS trabaja en Perú en una serie de proyectos generando grandes impactos. Por ejemplo, viene participando en la construcción del proyecto del Museo Nacional de Arqueología (MUNA) que generó un gran debate interno sobre su formulación, ubicación y características, habiendo facilitado su viabilidad sostenible; la obra tiene un costo de USD de **117 millones**. Este será el museo más grande e importante del país, sobre el particular el ex primer ministro del país, Salvador del Solar, ha señalado que el MUNA Es el ícono de las grandes obras hacia el bicentenario."

Destaca en el caso del Perú la asistencia técnica brindada al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), la reguladora de la infraestructura de transporte. La UNOPS participó gestionando licitaciones para la supervisión de la construcción de obras públicas estratégicas en este sector, logrando incrementar la eficiencia y generando ahorros del 35% en referencia al presupuesto

de USD 356 millones, se contrataron los mismos bienes por USD 231 millones. UNOPS incrementó la eficiencia y valor por el dinero, al generar un significativo ahorro de **USD 125 millones**.

RESULTADOS PRINCIPALES:



AHORROS
35%
EN REFERENCIA AL
PRESUPUESTO INICIAL

Además, la labor de UNOPS implica coordinaciones con el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y con los órganos de control, como la Contraloría y el Congreso, divulgando la información sobre licitaciones y proyectos, en el marco de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI). Asimismo, ha instaurado sólidas estructuras y procedimientos para garantizar la eficiencia, imparcialidad y el adecuado manejo de los fondos públicos, con una auditoría de más de ocho entes de supervisión del Sistema de las Naciones Unidas.



MÉXICO



Al iniciarse la cooperación de UNOPS con México en 2019, el Presidente Andrés Manuel López Obrador declaró que su país sufría una gran corrupción y requería la ayuda del organismo para cambiar las cosas: *“Queremos que ustedes nos ayuden a que quienes participen en estas licitaciones, sean empresas de prestigio con dimensión ética”*

Incluso en el acto de firma del convenio con UNOPS, el Presidente de México calificó como inaceptable que México figure en el puesto 136 del índice de corrupción de Transparencia Internacional.

De esta manera, el gobierno mexicano buscó desarrollar cambios generando iniciativas contra la corrupción. Una de ellas fue el mejoramiento de los sistemas de compras públicas, para lo cual convocó a UNOPS con el objetivo de incrementar la transparencia, eficiencia e innovación en iniciativas y proyectos de adquisiciones que impulsa en el país, buscando que se realicen de modo transparente y con integridad.

Entre las iniciativas que se vienen desarrollando con asistencia técnica de la UNOPS, destacan los proyectos que se efectúan con el Gobierno de la Ciudad de México (CDMX). Uno de ellos es el Sistema Cablebús, un proyecto con contenido social cuya primera línea inició su construcción a fines del año 2019, buscando transportar a las personas de las zonas más necesitadas de CDMX y que beneficiará a 160 mil pasajeros por día. El trabajo ha sido muy efectivo pues, aplicando los estándares de la UNOPS en el proceso de licitación, se logró un ahorro de **USD 55 millones**, equivalente al 38% del presupuesto total inicialmente previsto, consiguiendo además que postulen proveedores internacionales altamente calificados.

De igual modo, con el Gobierno de la CDMX se ha desarrollado el proyecto de compra de 63 Trolebuses, cuya licitación pública internacional fue asesorada por la UNOPS, resultando en ahorros de más del 20%. Se trata de autobuses de cero emisiones de última generación que beneficiarán a 275 mil habitantes y que reducirán los tiempos de espera en un 50%, incrementando la oferta de servicio de transporte en un 44%.



Beneficiará a **160 mil pasajeros** por día



se logró un ahorro de **USD 55 M** en el proceso de licitación, equivalente al **38%** del presupuesto total inicialmente previsto



Incrementó el número de proveedores internacionales altamente calificados que ofertaron

Finalmente, la UNOPS brindó servicios de asistencia técnica también al Gobierno de la CDMX en el proceso de licitación pública internacional para la adquisición de autobuses. Inicialmente la compra estaba prevista para 118 unidades, pero debido a lo exitosa que fue la operación —que generó un ahorro de 11% respecto del precio referencial— se pudo ampliar la compra a 11 unidades más. En total se adquirieron 129 autobuses, sin modificar el presupuesto aprobado, gracias a la intervención de la UNOPS.



Por otro lado, a fines de 2014, el Estado de Jalisco de México y la UNOPS firmaron un convenio de cooperación técnica bajo la modalidad de asesoría, con el objetivo de mejorar las contrataciones públicas de ese Estado. El proyecto tuvo 4 componentes:

1

Asesoría en una licitación para el Tren Urbano



2

Evaluaciones de eficiencia en las adquisiciones mediante la herramienta PEAT en los 3 compradores del Estado de mayor volumen



3

Fortalecimiento institucional, a través del establecimiento de equipos mixtos de trabajo entre personal de planta del Estado y los especialistas de UNOPS; y el desarrollo de cursos de capacitación ad hoc



4

Comunicación social, para mantener al tanto a la población, organismos de control, prensa, ONGs y demás interesados de la marcha y los logros del proyecto.



Las primeras acciones se concentraron en el apoyo a la licitación para el Tren Urbano, donde finalmente se concluyó en los plazos previstos —incluyendo una no objeción del Banco Mundial que decidió financiar parte del contrato—, y con un ahorro de un 24%, traducido en USD 17 millones.

Se realizaron las evaluaciones PEAT en las 3 entidades más relevantes, y se presentaron una serie de recomendaciones a cada una. El Gobernador consideró las recomendaciones emergentes de los PEAT y requirió a UNOPS la organización de un taller de trabajo con representantes de las entidades compradoras del Estado, organismos de control y academia, con el objetivo de redactar el proyecto del Reglamento de la nueva Ley de Contrataciones del Estado, asegurando que las recomendaciones de la UNOPS fueran aplicables de manera transversal a todo el estado jalisciense. **De esta manera, se asegura no sólo la consolidación institucional sino la sostenibilidad de los nuevos procesos, estrategias y modalidades operativas que UNOPS incluyera en sus evaluaciones PEAT.**

Complementariamente, se desarrollaron actividades de capacitación para unos 75 compradores públicos, en cursos desarrollados específicamente para cada cohorte (grupos de hasta 25 personas). Estos cursos finalizaron con un proceso de examen y acreditación.

El Estado de Jalisco invirtió USD 1.8 millones en el convenio de asistencia técnica y —a la fecha de cierre del proyecto en 2016— se han producido más de USD 26 millones en ahorros, se ha actualizado el marco normativo y se ha capacitado y certificado a la mayoría de los compradores públicos del Estado.



IV. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS

Como se ha visto en este breve estudio, un elemento para combatir la corrupción es una GPJE que apunte a la mejora de los sistemas de compras públicas que, por los montos relevantes del gasto fiscal en la región, tienen un impacto enorme en las políticas económicas de los Estados. El enfoque que es preciso introducir en tiempos de crisis —agravada ahora fuertemente por la pandemia— es velar por el valor del dinero, buscando ser muy eficaces y eficientes en el manejo de los recursos fiscales, pues como hemos afirmado cada centavo cuenta.

Esto implica no solamente promover adecuados sistemas de adquisiciones que apunten a adquirir los necesarios bienes y servicios que requiere el Estado para atender los servicios públicos y el cierre de brechas, sino enfrentar decididamente la corrupción. Es preciso comprender que las compras públicas no son procedimientos rutinarios para satisfacer los requerimientos de la administración, sino que también son mecanismos estratégicos de los gobiernos, que pueden ayudar a los países a contener los efectos del ciclo económico negativo y la gran crisis que atraviesa el mundo hoy. Además, en momentos actuales por la COVID-19 es crucial tener un enfoque que haga frente a los enormes riesgos existentes en las compras de emergencia -usualmente implementadas vía contrataciones directas- en nuestra región, las cuales -si no son adecuadamente gestionadas-, pueden incrementar las oportunidades para prácticas corruptas como lo ha advertido Transparencia Internacional.

En base a los elementos más relevantes de las experiencias de UNOPS anteriormente mencionadas, se han identificado aspectos transversales que podrían tomarse en consideración para el trabajo que realiza el Sistema de las Naciones Unidas en los diferentes países donde trabaja:

PROMOCIÓN DE UNA GESTIÓN PÚBLICA JUSTA Y EQUITATIVA (GPJE)



Considerando que la corrupción es una real de amenaza a la democracia y cohesión social, que impacta directamente en la obligación de los Estados de destinar el máximo de sus recursos a la satisfacción de los derechos humanos y teniendo en cuenta la crítica situación económica global, fuertemente agravada por la pandemia de la COVID-19, se hace sumamente necesario desarrollar una política de mayor cuidado de los recursos fiscales. La GPJE es la otra cara de la moneda en cuanto a la lucha contra la corrupción, ya que promueve la integridad y eficiencia para rescatar el *valor del dinero*.

En ese sentido, es imprescindible que los gobiernos puedan *hacer más con menos*, es decir, *gastar mejor*, considerando entre otras estrategias, prevenir y combatir la corrupción, lo que debe impulsar a los gobiernos a introducir reformas que considere una serie de acciones como las siguientes:



Desarrollar políticas y acciones centradas en **reafirmar la integridad y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos** y particularmente de quienes gestionan los procedimientos de adquisiciones. Apunta ello a la certificación de los servidores públicos en cuanto a capacidades técnicas y el cumplimiento de estándares éticos.



Mejorar la gobernanza en las entidades a cargo de los procedimientos de adquisiciones mediante organizaciones fuertes y bien equipadas, con marcos normativos modernos, simples, claros y que impulsen la transparencia, brindando seguridad jurídica y generando confianza en los mercados de compras públicas, para una mayor competitividad que mejore precios, calidad y fomente la innovación.



Fomentar un Gobierno Abierto para dar respuesta a los desafíos del avance en transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, ética e integridad pública. La ciudadanía está crecientemente más informada y empoderada y exige una participación amplia real y efectiva en la solución de los problemas públicos que vaya más allá de un proceso de consulta.



Promover la participación de la sociedad civil en la supervisión y monitoreo de los procedimientos de compras públicas, así como políticas social y ambientalmente sostenibles, reconociendo la diversidad.



Desarrollar adecuadas estrategias de planificación que permitan realizar a tiempo las compras públicas, lo que permitirá un uso eficiente de los recursos. Con la planificación se evitará el desabastecimiento que suele generar corrupción por compras directas, además que evitará actuar de manera apresurada, lo que afecta la competitividad, calidad y buenos precios.



Desarrollar enfoques estratégicos en las compras públicas, como el uso de economías de escala mediante adquisiciones corporativas centralizadas, y la transformación digital en las compras públicas con el uso de plataformas virtuales e innovaciones como la subasta inversa electrónica.



Apostar por sólidos estudios técnicos que permitan seleccionar adecuadamente las obras que se requieren y que generen el mayor impacto social y económico posible para reducir las brechas de infraestructura. Además, la selección debe ser realizada en base a la sostenibilidad ambiental, preservando el *Valor del Dinero*.

Análisis del contexto político que condiciona las contrataciones públicas

Toda iniciativa de reforma —o aún de mejoras parciales— en los sistemas de contrataciones públicas requiere esencialmente de apoyo político. En la experiencia de UNOPS, la mayoría de las iniciativas donde hemos participado han sido promovidas al interior del gobierno por algunos líderes reformistas, pero han enfrentado resistencias de quienes defienden y se benefician del status quo. La connivencia entre oficiales de gobierno y sectores de poder privilegiados es denominador común en los escenarios de contrataciones públicas en nuestra región, con sus nocivos efectos en la restricción a la competencia, la limitación a la innovación tecnológica, la pérdida neta de recursos que implica toda la trama de sobornos y favores, y fundamentalmente el desánimo que causa tanto en la opinión pública —erosionando la credibilidad del gobierno— como en la renuncia de empresas acreditadas de participar en licitaciones estatales.

Un análisis detallado del marco político que tiene la capacidad de facilitar o impedir el

alcance de los objetivos del proyecto es clave. Lo único más perjudicial que sostener un sistema de contrataciones públicas ineficiente y corrupto es anunciar una reforma cuyos objetivos no serán alcanzados, porque de esta manera se valida tácitamente la situación original.

Cuanto más profundos y sensibles sean los procesos esperados de mejoras en las contrataciones públicas, mayor será el caudal de soporte político necesario para tener posibilidades de éxito. Y este apoyo no se limita a los oficiales de gobierno, sino que es imprescindible incorporar al sector privado en favor de las reformas. Conversaciones abiertas con las Cámaras de proveedores, importadores, constructores, como asimismo de asociaciones profesionales (arquitectos, ingenieros, abogados) constituyen la segunda pata donde se apoyará la reforma. Es necesario considerar que el apoyo político —o la ausencia del mismo— es un proceso dinámico y no estático; es decir, se pueden ir ganando aliados a medida que se avanza en un proyecto, tal como se los puede perder.

En experiencia de UNOPS, hay dos elementos fundamentales desde lo operativo. Es decir, más allá de las conversaciones, acciones de concientización de los beneficios de la reforma que se harían previamente a nivel político:

Incluir en el proyecto un modesto —pero efectivo y visible— componente de comunicación institucional: lo que permitirá crear las expectativas en la sociedad civil al comienzo del proyecto, e ir informando los avances a medida que el proyecto va alcanzando las metas intermedias. Como el apoyo político es dinámico, a medida que se obtienen resultados crecen las adhesiones de representantes del sector público y privado que “no quieren quedar afuera” de un proceso con alto grado de aceptación de la opinión pública; y

Comenzar los proyectos con evaluaciones de situación: esto establece una línea de base contra la cual medir los avances del proyecto, pero también contribuye a mostrar con claridad y objetividad la situación existente al momento de comenzar el proyecto. La presentación de observaciones y conclusiones emanadas por una agencia del Sistema de Naciones Unidas (léase absolutamente neutral y sin agenda política) circunscribe las discusiones a los temas más relevantes y sobre una base objetiva e informada.

Dada la naturaleza dinámica de la política, es necesario mantener durante la implementación del proyecto un análisis permanente de la posición de quienes pueden influir en el éxito de la intervención.

Enfoque de riesgos de corrupción

Debe incorporarse en los sistemas de compra pública un enfoque de riesgos, que permita advertir posibilidades de corrupción o malos manejos, a efectos que puedan ser prevenidos y evitados. En esta vía:

A

Considerar como **riesgos** los problemas típicos en las contrataciones por corrupción y malos manejos, para tener respuestas anticipadas frente a contingencias considerando las mejores prácticas existentes.

B

Contar con **mecanismos** que alerten sobre riesgos de corrupción en todas las fases de la compra pública para detectar, por ejemplo, mala selección de la compra y del tipo de compra, evaluaciones inadecuadas de los postores, falta de competitividad de postores, mala planificación, malos diseños de proyectos, presupuestos insuficientes, gestión inadecuada del contrato, riesgos exógenos no previstos, direccionados mecanismos de resolución de disputas, entre otras malas prácticas.

Fomentar la transparencia en compras públicas y devolver confianza

Existen dos escenarios donde usualmente se recurre a la asistencia de Naciones Unidas en materia de contrataciones: (i) cuando ha habido fracasos, corrupción e ineficiencias en el pasado y la tolerancia social por el mal uso de los recursos está amenazando la estabilidad política; y/o (ii) cuando una nueva administración toma el gobierno y procura diferenciarse de la anterior o tiene reservas pues no conoce la herencia que acaba de recibir. En ese sentido, es recomendable:

A

Diseñar estrategias de cambios en la estructura de adquisiciones, normas y mecanismos de transparencia e innovación tecnológica, que busquen devolver la confianza en el sistema de adquisiciones y hacer que se cuente con postores o contratistas calificados, que puedan competir en igualdad de condiciones para ofrecer mejores precios y una mayor calidad.

B

Asegurar **condiciones de apertura** en las contrataciones públicas que aseguren competitividad, transparencia y reglas claras y justas para todos.

C

Desarrollar sólidos **procesos de estudios de mercado** de cantidad, calidad y capacidad de proveedores, y de precios de referencia que permitan conocer los valores de servicios, bienes y obras públicas.

D

Contemplar **metas de ahorros** en los costos de los proyectos, comparados con similares en el país o el extranjero.

E

Desarrollar mejores **mecanismos de control financiero**, de auditoría interna y externa, así como de supervisión de obras, que funcionen de modo coordinado y articulado.

F

Asegurar adecuados mecanismos transparentes de **supervisión y control** en la ejecución de los procesos de contratación pública, donde suelen existir serios problemas de colusión entre supervisores y contratistas.

G

Transparentar todos los procedimientos de adquisición conforme a estándares internacionales.

H

Garantizar el **cumplimiento de las normas y bases de licitación** (especificaciones imparciales, criterios de evaluación objetivos, consultas), de modo que se cuenta con información igual para todas las partes, sujeto además a la inspección de los auditores.

Fomentar el cumplimiento del sector privado y la integridad

Para la integridad del sistema de contratación pública, deben reforzarse normas y salvaguardas que permitan imprimir criterios de probidad, tanto en el caso de los funcionarios públicos como en los proveedores o contratistas. En esa línea, es recomendable:

- A** Desarrollar **programas de capacitación** en materia de integridad para los funcionarios involucrados en las compras públicas y para operadores de las empresas proveedoras, para fomentar una cultura de no corrupción.
- B** Incorporar en las contrataciones requisitos y cláusulas anticorrupción para formalizar **compromisos serios de no incurrir en prácticas ilegales** en ninguna fase del proceso de compras públicas, a fin de fortalecer el cumplimiento por parte del sector privado.
- C** Gestionar y asegurar los debidos **controles** para verificar la certeza o veracidad de las declaraciones de información de los proveedores que presentan en sus propuestas.
- D** Desarrollar **programas de cumplimiento** (*Compliance*) para los proveedores del Estado, que certifiquen procesos internos en las áreas de venta o su relación con el Estado, compromisos anti-soborno, instauración de códigos de conducta de sus funcionarios, formación en materia de integridad, y certificaciones internacionales, entre otras buenas prácticas.
- E** Desarrollar regulaciones **anti-fraude** para promover la participación de iniciativas limpias del sector privado.
- F** Plantear mecanismos para verificar **puntos de error** o insuficiencia de proveedores no exitosos, para alentarlos a seguir participando.

G

Permitir procedimientos de **impugnación** para la revisión de las adjudicaciones accesible por los proveedores no exitosos.

H

Facilitar formularios de pliego con **términos y condiciones estándares**, para facilitar el acceso a los procedimientos de licitación.

I

Determinar reglas que determinen posibles **conflictos de interés**, para garantizar la integridad de los procesos de adquisiciones.

Incrementar la competitividad y la participación

Es imprescindible atraer a las mejores empresas para proveer al Estado, siendo habitual que uno de los problemas detectados es la falta de competitividad en los procesos de compra en muchos países debido a que la corrupción desincentiva la participación. Es necesario mantener reglas claras y predecibles, y de trato equitativo a proveedores. Será necesario:

- A** Establecer prácticas de integridad en los procesos de compras públicas que devuelvan la confianza en los proveedores de bienes, servicio y obras para el Estado.
- B** Desarrollar estrategias que fomenten la apertura del mercado de compras públicas, para obtener mejores precios y bienes, servicios y obras de mejor calidad.
- C** Analizar el mercado de proveedores del Estado y verificar las distorsiones que puedan suceder a su interior que impidan la competitividad y que hacen que un mismo proveedor (o solo un grupo de éstos) sean los que siempre obtienen los contratos.
- D** Brindar las garantías de neutralidad, trato justo e igualitario, con reglas claras y transparentes para los procedimientos de contrataciones.
- E** Fomentar el uso de plataformas digitales que permitan gestionar todo el proceso de adquisiciones en línea de una forma objetiva, garantizando el acceso igualitario a la información a los proveedores, simplificando los procedimientos y gestión de los contratos, así como mejorando la información de la contratación y las finanzas.

- F** Limitar las compras no competitivas o compras directas, que suelen alentar la corrupción y ahuyentar a postores calificados.
- G** Incluir evaluaciones sobre calidad regulatoria en los procedimientos de compra pública, para monitorear la eficacia de la normativa aplicable en atención a los fines y objetivos previstos de cero-corrupción, lo que debe producir a su vez más competitividad, menores precios de bienes, servicios y obras, así como más calidad de las adquisiciones.

Fomentar el cumplimiento del sector privado y la integridad

La experiencia de la UNOPS ha demostrado la necesidad de incorporar procesos de capacitación en las compras públicas de las contrapartes durante la ejecución del proyecto. En complemento del rol de agente de contrataciones que ha cumplido en varios proyectos, UNOPS cuenta con una Unidad de Asesoría (*Procurement Advisory Unit*), a través de la cual desarrolla con la contrapartes nacionales procesos de fortalecimiento institucional, diagnósticos y asistencia para la mejora de la gestión de los sistemas nacionales de contrataciones de los países. De esta manera es recomendable:

A Asegurar el traspaso de la **propiedad intelectual** de las herramientas del conocimiento (p. ej. cursos de capacitación, grupos de trabajo conjunto, talleres de buenas prácticas, documentación de los procesos, observatorios, etc.) sobre compras públicas a las entidades, con el objetivo de incrementar las capacidades de las instituciones.

B Mantener un **diálogo fluido** con los organismos de control de las adquisiciones, como la Auditoría General, Tribunal Superior de Cuentas, Contralor General o similares, y trabajar en conjunto con el propósito de asesorar y contribuir a la incorporación de mejores estándares internacionales en la gestión local de compras públicas.

C Desarrollar procesos de **lecciones aprendidas** para mejorar la performance institucional en materia de gestión pública, incorporar las mismas lecciones en otros ámbitos o suprimir lo que viene haciéndose mal.

D Plantear recomendaciones —a partir de evaluaciones y análisis que se puedan hacer a los procedimientos y formas de trabajo— a los oficiales del Gobierno ha dado muy buenos resultados en la experiencia de la UNOPS, tales como las evaluaciones de eficiencia realizadas para el Estado de Jalisco en México, en Guatemala y en Argentina.

E Trabajar en coordinación entre las agencias del Sistema con mandato en contrataciones públicas / anticorrupción / gestión pública para desarrollar cursos de capacitación, certificación de oficiales en compras públicas, elaboración de manuales de compras públicas, asistencias para la elaboración de plataformas tecnológicas de compras públicas, modernización de la normatividad en contrataciones y, en general, para brindar a los gobiernos asistencia técnica para lograr una GPJE.

Estrategias para la compra de medicamentos

Frente a procesos de compra estatal opacos y con fuerte incidencia de corrupción que genera sobreprecios y adquisiciones de mala calidad que afectan a los usuarios, particularmente en los servicios de salud pública hoy afectados fuertemente por la pandemia de la COVID-19, conviene tener en cuenta la experiencia de UNOPS y otras organizaciones como la OMS/OPS, en tres ámbitos:

A

Desarrollar estrategias de **compras públicas coordinadas**, organizando a los países para adquirir en bloque aquellos medicamentos altamente demandables y de enfermedades catastróficas como el cáncer.

B

Mejorar la **información del mercado de la industria farmacéutica**, que suele tener estrategias de ventas diversificadas en los países y con precios diferentes para los mismos productos, por lo que es importante considerar plataformas como el Observatorio Regional de Precios de Medicamentos de la UNOPS (ORPM-UNOPS), que contiene una amplia base de datos sobre modalidades de compraventa, precios y productos adquiridos en licitaciones públicas en 16 países.

C

Promover la **planificar la adquisición** de medicamentos evita el desabastecimiento de éstos, lo que suele ser una práctica para dirigir compras directas, vía la urgencia para atender la cobertura de productos para hospitales y centros de salud, ocasionando sobreprecios y compras de mala calidad.

IV. CONCLUSIONES

El manejo eficiente y transparente de las compras públicas tiene un impacto directo en la reducción de la corrupción, pero a su vez es una herramienta que cruza transversalmente todos los sectores en la gestión gubernamental, y es esencial para alcanzar los ODS. El valor crítico que tienen las contrataciones públicas bien gestionadas tiene dos caras interrelacionadas y complementarias:

- (i) por un lado, cumplir con el objetivo de abastecer a las entidades públicas de los bienes, obras y servicios que requiere para poder cumplir sus funciones y atender las demandas sociales; y
- (ii) por el otro, tomando la contratación pública desde una visión estratégica, puede cumplir con objetivos secundarios que contribuyen al alcance de los ODS.



Por ejemplo, el ODS 12: *Producción y consumo responsables* comprende la meta 12.7, que llama a desarrollar prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales; y el ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas*, reconoce el rol clave de la capacidad institucional para el desarrollo, y la responsabilidad por resultados incluyendo las entidades compradoras. Los restantes 15 ODS también se ven impactados por la capacidad que tenga la administración de hacer efectivos los recursos públicos en favor de reducir la pobreza, mejorar la educación, la salud, el medio ambiente, etc.



Las participaciones de UNOPS en los proyectos descritos anteriormente se circunscriben al ámbito de intervenciones, limitadas en línea con su mandato de recurso central del Sistema de Naciones Unidas para adquisiciones, infraestructura, gestión de proyectos y creación de capacidades asociadas. Se ha trabajado mayoritariamente con Secretarías, Ministerios, entidades de la Seguridad Social o empresas públicas. Las mejoras alcanzadas —tanto en lo económico como en el fortalecimiento institucional— que reportan las experiencias exitosas en las entidades puntuales (que han sido asociados de UNOPS en los diferentes proyectos), tienen un efecto demostración sustantivo, que quiebra la creencia establecida en muchos países que la corrupción está enquistada en el sector público y será imposible de erradicar. Esta es posiblemente la contribución más significativa y de largo plazo que se pueda considerar.

