

TEMA TÉCNICO 1: "Integridad en las compras públicas; mecanismos de coordinación y control entre sistemas de compras y entidades fiscalizadoras nacionales"

COORDINADOR : Contraloría General de la República de Chile

MODERADOR : Contraloría General de la República de Costa Rica

RELATOR : Auditoría General de la Nación de Argentina

I. ANTECEDENTES GENERALES

Las EFS de Chile y Costa Rica, en su calidad de coordinadores del Tema Técnico 1 "Integridad en las compras públicas; mecanismos de coordinación y control entre sistemas de compras y entidades fiscalizadoras nacionales" elaboraron un cuestionario con el propósito de presentar sus resultados en el marco de la próxima Asamblea General de OLACEFS, que se desarrollará en Buenos Aires, Argentina, entre el 9 y el 12 de octubre de 2018.

Para efectos de facilitar el proceso de recepción de colaboraciones técnicas, fue diseñado un cuestionario en línea, el cual fue cargado en la "Plataforma de Encuestas de la OLACEFS" y enviado a todos los Estados miembros de la organización. Cabe destacar el gran trabajo desarrollado por la Contraloría General de la República de Costa Rica, la cual cuenta con vasta experiencia tanto en el control previo como posterior de compras públicas.

El cuestionario tuvo por objeto analizar los elementos que dan sustento a un proceso de compras públicas íntegro. Esta herramienta es una adaptación de la metodología utilizada por la OCDE, y pretende analizar la situación de los procesos de compras, permitiendo que las EFS activen los mecanismos que estimen convenientes a fin de revisar con mayor profundidad aquellos aspectos que, a partir de la aplicación de la herramienta, encuentren como riesgosos para el adecuado manejo de los fondos públicos.

La herramienta preparada por los organismos coordinadores, fue respondida por 17 Entidades Fiscalizadoras de la OLACEFS, de un total de 21 (se excluye Costa Rica que intervino en la elaboración del cuestionario), alta participación que refleja mucho interés en la materia.

De los 17 cuestionarios recibidos, se analizaron los datos de 16¹, pues uno de ellos llegó con posterioridad a la fecha límite de entrega y cuando ya se estaban recopilando y analizando los demás datos.

El cuestionario se estructura en seis pilares, los que a continuación se detallan con cada uno de sus componentes:

Pilar I. Marco Institucional y capacidad de gestión. Este aspecto se basa en la determinación de los aspectos internos que confluyen y dan soporte al proceso de compras. Está conformado por los siguientes puntos:

- Disposiciones internas complementarias al marco legal y regulatorio
- Bases administrativas y disposiciones contractuales estándar
- Armonía con los procedimientos financieros
- Documentación y registro de las adquisiciones
- Competencias, capacitación y desarrollo del personal
- Información sobre el desempeño

Pilar II. Planificación de las Adquisiciones. Como un elemento esencial las compras públicas deben responder a las necesidades institucionales, las cuales se deben encontrar ya identificadas y evaluadas, y ajustarse a los objetivos que persigue la institución, así como el país. Dicho pilar se compone de los siguientes elementos:

- Alineamiento entre el plan y el presupuesto disponible
- Sustento de la decisión inicial
- Elaboración del pliego de condiciones
- Registro de proveedores

Pilar III. Selección del contratista. La fase de presentación de ofertas y selección del contratista resulta fundamental para asegurar un proceso de compras exitoso, pero, además, para la integridad del mismo. De ahí que se contemplen los siguientes elementos:

- Invitación y apertura o recepción de ofertas
- Análisis y evaluación de ofertas
- Sustento de la decisión final

Pilar IV. Suscripción y Ejecución Contractual. En esta fase resulta relevante controlar el debido cumplimiento de las obligaciones contraídas, con el fin de evitar que se presenten casos de corrupción que encubran incumplimientos contractuales, tales como modificaciones contractuales con poco sustento o que procuran solventar gastos que se

¹ Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil; Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia; Contraloría General de la República de Chile; Contraloría General de la República de Colombia; Contraloría General de la República de Cuba; Contraloría General del Estado de la República del Ecuador; Corte de Cuentas de la República de El Salvador; Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala; Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras; Auditoría Superior de la Federación de México; Contraloría General de la República de Nicaragua; Contraloría General de la República de Paraguay; Contraloría General de la República del Perú; Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; Cámara de Cuentas de la República Dominicana; y Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

debían haber contemplado al momento de ofertar, uso de las garantías rendidas o bien garantías insuficientes, recepciones del objeto sin el debido control. Se analizan los siguientes factores:

- Firma del contrato
- Ejecución de garantías
- Gestiones del contratista
- Recepción de los bienes y servicios contratados
- Sanciones por atrasos en la entrega o entrega defectuosa
- Sanciones por incumplimientos contractuales
- Modificaciones contractuales
- Contratos adicionales
- Suspensión y término anticipado del contrato

Pilar V. Integridad. Este aspecto se basa en el control, tanto al interior de la Administración como aquel ejercido por los oferentes desfavorecidos y/o por la ciudadanía, y evalúa los mecanismos que permiten el ejercicio de ese control. Se abarcan los siguientes puntos:

- Auditorías de adquisiciones
- Implementación de disposiciones y recomendaciones
- Competencias de los auditores internos
- Independencia, capacidad y efectividad de los órganos de atención de reclamos
- Acceso y participación pública
- Medidas anticorrupción
- Sistema de denuncias
- Código de ética

Pilar VI. Adquisiciones electrónicas. Las adquisiciones electrónicas son un mecanismo eficaz para lograr transparencia, de ahí que se recomiende la existencia de dichos sistemas.

II. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS

Para el análisis de las respuestas es necesario tener presente el marco metodológico utilizado para la elaboración del cuestionario. En efecto, se estableció como base la “Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas” (MAPS, por sus siglas en inglés), la que fue complementada con buenas prácticas identificadas en diversos documentos emanados de la Unión Europea y de la OCDE, así como con los aportes doctrinarios existentes.

En relación a las respuestas, se advirtieron distintas interpretaciones de los supuestos contenidos en algunas preguntas, por lo que dichas respuestas apuntaban algunas a la normativa interna de la respectiva Entidad Fiscalizadora, y otras, a la normativa interna del país.

La manera de uniformar los contenidos de las respuestas fue asumir que si existían normativas en la Entidad Fiscalizadora, también existían en la realidad nacional, y que si la respuesta era afirmativa -aun cuando en la descripción se refiriera solo a alguno de los aspectos consultados- se entendía que la respuesta era positiva.

En ese contexto, se analizaron las respuestas recibidas y se consolidaron los resultados de modo general, los que se presentan a continuación utilizando la estructura de Pilares definidos por la metodología:

- **PILAR I: marco institucional y capacidad de gestión**

Las primeras preguntas buscaban identificar la existencia de disposiciones internas obligatorias, ya sea en forma de políticas, guías, manuales o reglamentos, que complementen lo dispuesto en la normativa aplicable a las adquisiciones de obras, bienes y servicios. La totalidad de las EFS respondió afirmativamente.

Respecto a la consolidación de la normativa las situaciones varían de país a país. En efecto, algunas EFS indicaron contar con un solo cuerpo normativo específico aplicable a todo el proceso de adquisiciones, mientras otras señalaron que era necesario revisar distintas fuentes normativas que contienen una o más normas aplicables a la materia. Con relación a este último punto, se consultó sobre las facilidades para acceder a la normativa a través de los sitios web oficiales de la EFS, frente a lo cual se obtuvieron respuestas variadas, algunas EFS señalaron contar con mecanismos que permiten acceder fácilmente a la normativa aplicable en sus portales mientras otras señalaron que la información se encuentra disponible en distintos sitios oficiales del Estado.

Se advirtió que en algunos casos no era posible identificar a una única entidad que concentre la responsabilidad en la ejecución del proceso de contratación, por lo tanto, la normativa aplicable era variada. En dichos casos no es posible afirmar que las disposiciones sobre el proceso estén consolidadas y sean de fácil acceso. Distintas EFS afirmaron que el marco normativo era disperso y por lo tanto de difícil acceso. Por su parte, diez EFS manifestaron contar con la normativa específica aplicable en sus sitios web, siendo de fácil acceso para el usuario/a, o aun existiendo diversos cuerpos normativos, afirmaron contar con un documento único, tales como guías o manuales, al cual es posible acceder vía el sitio oficial.

Luego se consultó sobre el contenido de las disposiciones internas, específicamente, respecto a si las normativas establecían en forma clara los roles y responsabilidades de los involucrados para cada una de las etapas del proceso y sobre los procesos de actualización con base en lecciones aprendidas y el análisis de los riesgos del proceso de adquisiciones. En este punto, las respuestas fueron disímiles. Un grupo de EFS afirmaron que la normativa señalaba en forma clara los roles y responsabilidades, mientras otras aseveraban que, si bien el marco normativo había sido modificado para establecer con precisión los roles y responsabilidades, y así prevenir actos de corrupción, aún persistían riesgos inherentes en todas las etapas del proceso que impiden que estos se eliminen o se minimicen. Con relación al proceso de actualización, solo una EFS afirmó contar con un mecanismo de actualización de la normativa con base a los criterios consultados.

Continuando el análisis de la normativa y documentos relevantes para las compras públicas, y teniendo como base el indicador referido a las condiciones contractuales, todas las EFS afirmaron contar con “documentos modelo” que establecen las

condiciones contractuales y bases administrativas estándar para los diferentes procedimientos de adquisiciones para las obras, bienes y servicios que son usualmente contratados por las entidades.

Respecto a la obligatoriedad de los “documentos modelos” las respuestas fueron de diferente índole. Solo ocho EFS afirmaron que los “documentos modelos” son de carácter obligatorio. Las restantes EFS manifestaron que si bien los “documentos modelos” eran de gran utilidad su uso no era imperativo y más bien constituían una guía.

Además, se preguntó sobre el contenido de los “documentos modelos”, en específico, si estos incluían las condiciones generales para la inspección; control de calidad, plazo y costo; aceptación final de obras, bienes y servicios; cláusulas de incumplimiento; además de procedimientos para facturación y pago. En este punto, la mayoría de las EFS afirmó que sus respectivos documentos modelos incluían la información señalada. Cabe destacar que una EFS señaló que su modelo de documentos no contemplaba ninguno de los ítems señalados.

Todas las EFS encuestadas señalaron contar con disposiciones internas que establecen los procedimientos, roles y responsabilidades para verificar la disponibilidad de recursos, procesar las facturas y autorizar los pagos de las contrataciones.

Respecto al acceso a los expedientes de los procesos de compras públicas se preguntó respecto a si las disposiciones internas establecían cuáles registros/documentos son accesibles en forma de expediente físico o digital y cuáles se ponen a disposición para su inspección por parte del público. En este punto se recibieron variadas respuestas, como regla general la normativa nacional de las distintas EFS contempla la existencia de expediente físicos y digitales que pueden ser revisados por el público general. Sin embargo, también se identifican casos en los que el expediente físico es más completo que el digital y otros en los cuales los procesos de contrataciones son públicos y basta con que el interesado solicite el acceso, excepto cuando los documentos están clasificados como restringidos o sigilosos.

Además, se consultó si las disposiciones internas establecen un protocolo de seguridad, con roles y responsabilidades para proteger los registros en papel y los registros electrónicos. Todas las EFS señalaron que la normativa contemplaba algún nivel de seguridad, sin que necesariamente se reflejara en la existencia de un protocolo específico. En algunos casos, es posible sostener, que se observan mayores niveles de seguridad en los registros electrónicos en razón a que la administración del sistema está a cargo de una entidad que la maneja a través de un sistema que podría considerarse robusto. No obstante, en los registros de papel, los niveles de seguridad varían dependiendo de la entidad.

Profundizando el análisis sobre la documentación y registro de las adquisiciones se preguntó sobre la normativa relativa a la conservación y desecho de los registros y documentos, los plazos de prescripción para investigar y procesar causas de fraude y corrupción, y los plazos de conservación establecidos para el archivo de documentos. En este punto todas las EFS señalaron que existía obligación legal de conservar los registros. En cuanto al plazo la mayoría señala que el tiempo exigido era de 5 años. Sin embargo, también algunas EFS manifestaron contar con normativa nacional específica para compras públicas o relativas a políticas contra la corrupción que aumentaban el plazo exigible de resguardo y archivo.

Luego se consultó respecto a si la Administración contaba con mecanismos que permitan evaluar las condiciones físicas, salariales y de incentivos otorgados a los funcionarios y funcionarias, de manera que se asegure el bienestar del personal involucrado en los procesos de adquisiciones. En esta materia se recibieron respuestas variadas. La mayoría de las EFS afirmó contar con dichos mecanismos mientras solo tres señalaron no contar con ellos. Respecto a cuáles son los mecanismos empleados, las EFS que respondieron afirmativamente indicaron que cuentan con sistemas de evaluación de riesgos y sistemas de incentivos salariales.

En materia de competencias, capacitación y desarrollo del personal se consultó sobre la existencia de perfiles de cargo que definan las competencias profesionales (técnicas-académicas) y personales (competencias blandas), para los profesionales que normalmente se involucran en los procesos de adquisiciones. En este punto la mayoría de las EFS señaló contar con perfiles profesionales específicos de conformidad a lo consultado. Solo cuatro de ellas afirmaron no contar con dichos perfiles. En general, y de conformidad a las respuestas recibidas, son las oficinas de recursos humanos las encargadas de desarrollar los perfiles y aplicarlos en los procesos de selección. Algunas EFS también afirmaron contar con manuales de perfiles de cargo que contemplaban los perfiles para el personal encargado de la gestión de adquisiciones.

En torno a la pregunta sobre si el personal que actualmente debe realizar actividades relacionadas con las adquisiciones posee los conocimientos necesarios para ejecutarlas y ha recibido el proceso de inducción/capacitación respectiva, todas las EFS respondieron afirmativamente. Un análisis más detallado da cuenta de diversos sistemas de capacitación, en algunos casos es necesario haber aprobado los cursos respectivos previo a asumir las funciones, en otros casos las capacitaciones son parte del proceso de formación para todo el personal de la entidad.

Profundizando en las características de las capacitaciones se consultó a cada EFS si contaba con un programa de capacitaciones (internas o externas) sobre el proceso de adquisiciones, fundamentado en las necesidades internas (técnicas, jurídicas, administrativas), con roles y responsabilidades asignadas para implementarlos. Además, se consultó si contaban con procedimientos de transferencia de conocimientos entre los funcionarios de la institución. Al respecto, solo dos EFS respondieron negativamente, por lo tanto, la mayoría cuentan con programas específicos de capacitación en la materia ya sea de carácter externo o interno.

Luego se preguntó a las EFS si la normativa interna diferenciaba claramente los roles de toma de decisión y de sustanciación del procedimiento de compras, de manera que exista un esquema de supervisión sobre la actuación de cada uno de los actores del proceso. En este punto la totalidad de las EFS respondieron afirmativamente. La normativa en la mayoría de los casos se encuentra establecida en las leyes y reglamentos específicos, o en los manuales de procedimientos.

Para complementar el análisis del actuar de los funcionarios se consultó sobre la existencia de mecanismos que permitan evaluar su desempeño. Casi la totalidad de las EFS señaló que la Administración cuenta con procedimientos de evaluación, sólo una informó no contar con ellos. En términos generales las EFS afirmaron contar con sistemas de evaluación del desempeño anuales, cuyo propósito es medir el cumplimiento de las funciones y metas individuales y colectivas del personal, en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupan, con base en métodos y mecanismos de medición, cualitativos y cuantitativos.

Específicamente, respecto a los sistemas de medición del desempeño del proceso de adquisiciones, se consultó por la existencia de mecanismos que permita el análisis de las tendencias, los niveles de participación, la eficiencia y la economía en las compras, el cumplimiento de lo planificado, los roles y responsabilidades. La mayoría de las EFS señaló contar con algún tipo de mecanismo que permitía el análisis de estadísticas o el desarrollo de estudios para identificar tendencias en el área de compras públicas.

Por último, se consultó si la información generada producto del análisis del desempeño del proceso es utilizada por las autoridades competentes para la planificación de las adquisiciones y la toma de decisiones sobre futuras contrataciones y para mejoras en el sistema de adquisiciones. Respecto a esta interrogante la mayoría de las EFS señaló utilizar la información recopilada para mejorar los sistemas de compras. Sin embargo, algunas EFS afirmaron como una preocupación la falta de estudios de la información en torno a las compras públicas en aras de mejorar los aspectos deficientes del proceso.

- **PILAR II: Planificación de las adquisiciones**

La primera interrogante con relación a este pilar se refería a la existencia de portafolios de proyectos, de necesidades de activos y de servicios, que respondan y estén estrechamente ligados a la planificación estratégica y operativa de la organización y al presupuesto disponible. En este punto casi la totalidad de las EFS respondió afirmativamente, con la excepción de dos. La mayoría hizo referencia a la existencia de planes anuales de adquisiciones o planes estratégicos que incorporaban los elementos consultados. Sin embargo, varias EFS afirmaron que no obstante la existencia de planes estratégicos o anuales, en muchos casos lo contemplado en los planes no cuenta con los recursos del presupuesto que hagan factible la adquisición o ejecución de los mismos. Así mismo, cuando existen cambios de administración las decisiones respecto a priorización y ejecución de proyectos puede variar.

Profundizando en materia de planificación se consultó sobre la existencia e implementación de controles que permitan verificar y garantizar que exista disponibilidad presupuestaria para cada contratación previo a que se emita la decisión inicial por parte de la autoridad. A este punto la totalidad de las EFS respondió afirmativamente. Algunos ejemplos de mecanismos para garantizar la disponibilidad presupuestaria son la emisión de reportes financieros o certificados de disponibilidad presupuestal. También algunas EFS dieron cuentas de sistemas informáticos que contemplan la verificación de recursos financieros como un elemento esencial para avanzar en el proceso de compra.

Luego se consultó sobre la existencia de disposiciones internas que establezcan roles y responsabilidades para los funcionarios sobre la fundamentación y documentación en el expediente respectivo del procedimiento de contratación administrativa que se debe seguir. En este aspecto casi la totalidad de las EFS sostuvo contar con normas en tal sentido, a excepción de una. Respecto al tipo de norma en la cual se consagra el deber de fundamentación, algunas respuestas hacían referencia a disposiciones estatutarias, otras a leyes especiales o manuales de conducta.

Ahondando en los plazos y etapas de los procesos de compras se consultó por la presencia de disposiciones internas que consagran la confección de cronogramas para todas las contrataciones y por los controles para verificar que se cumplan los plazos de las actividades/tareas de esos cronogramas. Al respecto cuatro EFS señalaron no contar con normativa en tal sentido en su ordenamiento jurídico, mientras la mayoría consagra dichas disposiciones en distintos niveles normativos.

Luego, se consultó si las disposiciones internas establecen una guía o pasos a seguir para realizar la estimación del costo previo a tomar la decisión de iniciar el proceso concursal, la cual incluye consideraciones sobre las fuentes de información y métodos de estimación. Nuevamente es posible identificar respuestas variadas, por una parte, varias EFS señalaron no contar con normativa de tal especificidad. Mientras otras EFS afirmaron contar con disposiciones en dicho sentido en la normativa específica referida a compras públicas, por ejemplo, la ley orgánica de contratación pública o en los reglamentos de compras públicas.

Se preguntó por aspectos específicos de las adquisiciones de obra pública. En concreto se solicitó a las EFS señalar si contaban con normativa que definiera el rol y responsabilidad con respecto al proceso concursal. La mayoría de los países cuentan con normativa específica en la materia, solo tres señalaron no contar con ella. Sobre obra pública también se consultó si las disposiciones internas abordaban en detalle los diseños gráficos de los proyectos de obra pública y sus especificaciones técnicas, de acuerdo con la complejidad de la obra y el tipo de contrato a realizar. Algunas de las EFS señalaron contar con especificaciones técnicas, mientras otras solo hicieron referencia a la normativa general de los procesos de licitaciones y compras.

También se consultó si las disposiciones internas establecen las tareas, con sus respectivos roles y responsabilidades, para la elaboración, solicitud, aprobación y validación de los estudios de impacto ambiental para los proyectos de obra, según corresponda. En esta materia las respuestas fueron variadas, algunas EFS afirmaron la existencia dentro de su ordenamiento jurídico de normas específicas en materia ambiental, aplicables a las compras públicas. Otras EFS indicaron que dicha materia no estaba contemplada en su normativa interna o no era aplicable a los procesos de compras públicas. Cabe destacar que una EFS señaló que, de acuerdo con la política Medioambiental institucional, se elaboró una guía para la implementación de compras públicas sostenibles.

Luego se consultó sobre la existencia de disposiciones internas que definan la participación de las unidades usuarias, técnicas, legales, financieras o alguna otra en la elaboración de los pliegos de condiciones, fijándose los roles y responsabilidades de cada una. La mayoría de las EFS contestó afirmativamente, solo dos no cuentan con dicha normativa.

Respecto a la existencia de disposiciones internas que establezcan los roles y responsabilidades para que la administración comunique en tiempo y forma a todos los interesados todas las modificaciones, prórrogas y ampliaciones a las bases, todas las EFS respondieron afirmando contar con procesos de comunicación de modificaciones o cambios.

Además, todas las EFS afirmaron que se deja constancia en el expediente de la razón por la se fijan los requisitos que se establecen para poder ofertar en el proceso concursal y que dichos requisitos guardan relación con el objeto de la contratación que se pretende realizar.

Asimismo, todas la EFS respondieron que cuentan con un registro de proveedores. En algunos casos las EFS afirmaron la obligatoriedad del registro como un elemento de admisibilidad para la participación en los procesos de adquisición.

- **PILAR III: Selección del contratista**

La primera pregunta formulada consultó a las EFS sobre la utilización de medios de difusión masiva para comunicar el inicio de los concursos, a fin de incentivar una mayor participación de interesados, según corresponda al proceso de contratación. En este punto casi la totalidad de las EFS contestó de forma afirmativa. Sin embargo, cabe destacar que, de un análisis detallado de los medios empleados, la gran mayoría usa los portales específicos para compras públicas. Algunas EFS señalan también la utilización en determinados casos de publicaciones en periódicos de circulación nacional y/o regional.

Luego se preguntó por la existencia de disposiciones internas que definan los roles y responsabilidades para realizar la invitación al proceso concursal, realizar la recepción de las ofertas, verificar la entrega de la garantía de seriedad de la oferta (participación) y levantar el acta de apertura de las ofertas. Sobre esta interrogante todas las EFS contestaron afirmativamente, indicando como fuente normativa la ley general de compras públicas o reglamentos específicos o manuales de procedimientos.

Respecto al expediente del proceso concursal, se consultó si se deja constancia del plazo de que disponen los oferentes para presentar sus ofertas. En igual sentido, se preguntó sobre que sucede cuando se realizan modificaciones al pliego de condiciones, específicamente, si se modifica el plazo y si se deja constancia de las razones por las que se altera. La totalidad de las EFS contestó afirmativamente, por lo tanto, en todos los procesos se deja constancia de los plazos y sus eventuales modificaciones.

Luego, sobre el acto de apertura de ofertas, se consultó si es un acto de carácter público y frente a los oferentes interesados en el concurso. En este punto todas las EFS consultadas respondieron afirmativamente. En varios casos, las EFS señalaron que además de la convocatoria de carácter público se deja constancia de los asistentes en un acta oficial la cual luego es difundida por los canales pertinentes.

Las siguientes preguntas se refirieron al análisis y evaluación de ofertas. Primero se consultó si las disposiciones internas definen los roles y responsabilidades de quienes deben realizar el estudio acerca de si las ofertas cumplen los requisitos establecidos en las bases. La mayoría de las EFS afirmó contar con tales disposiciones, mientras tres señalaron no contar con ellas. Algunas EFS hicieron referencias a la existencia de "comités de evaluación de ofertas", a "comisiones de contrataciones públicas" o "juntas" que tienen como mandato la evaluación del proceso.

Respecto a las disposiciones internas, se preguntó si estas definen los roles y responsabilidades de la verificación de los siguientes aspectos dentro de las ofertas: i) Que cumplan con la vigencia establecida en las bases, ii) Que exista conformidad del porcentaje que se oferta subcontratar, iii) Que exista concordancia entre la lista de subcontratistas con el porcentaje de subcontratación, iv) Que la oferta cumpla con las exigencias previstas en el pliego de condiciones y que si existen ofertas alternativas, cuando así lo permita ese pliego, también cumplan esas exigencias. A esta interrogante, tres EFS respondieron negativamente. El resto de las EFS afirmó contar con tales disposiciones.

Complementando el análisis de las disposiciones internas, se consultó si éstas definen los roles y responsabilidades para verificar que los oferentes no tengan impedimentos para contratar con la Administración y para verificar que hayan presentado todas las certificaciones y declaratorias que solicita la normativa del respectivo país (leyes, reglamento u otros). Casi la totalidad de las EFS contestó de forma afirmativa, señalando contar con instancias de verificación o mecanismos de control.

Luego se consultó si las disposiciones internas establecen pautas metodológicas para realizar el estudio del precio de las ofertas, que permita determinar si se trata de un cobro excesivo. Al respecto, se preguntó por la existencia de criterios para recopilar información para tal fin, cuales son las fuentes disponibles, y por los roles y responsabilidades de quienes deben efectuar esa labor. A estas preguntas las respuestas fueron variadas. Algunas EFS señalaron no contar con ese tipo de disposiciones internas. Otras señalaron contar con disposiciones sobre lo consultado a nivel de reglamentos o normativa específica.

Continuando el análisis de la normativa, se consultó sobre la existencia de disposiciones internas que definan roles y responsabilidades para determinar cuáles aspectos son subsanables y cuáles son sustanciales al objeto contractual. Sobre este punto la mayoría de las EFS señalaron contar con normativa específica en la cual se establece lo que puede ser subsanado y cuáles aspectos o elementos no pueden ser subsanados. La regulación citada se encuentra, por regla general, en la normativa aplicable a los procesos de compra y contrataciones públicas de la administración.

Con relación al sustento de la decisión final se consultó si las disposiciones internas definen roles y responsabilidades para: i) valorar la adjudicación de una mayor cantidad de bienes o servicios en caso de que el monto presupuestado fuese mayor al precio de la oferta ganadora, ii) justificar adecuadamente los incumplimientos sustanciales para declarar inadmisibles las ofertas, iii) determinar las razones o motivos específicos de interés público que puedan motivar declararlo desierto y iv) ordenar el cobro de la garantía de seriedad de la oferta, si procede. Casi la totalidad de las EFS, con excepción de una, respondió afirmativamente.

Por último, se consultó si el acto de adjudicación del proceso concursal es puesto en conocimiento de todos los interesados, por los medios dispuestos en las bases y en un tiempo prudencial. Todas las EFS respondieron afirmativamente y describieron los sistemas de notificaciones empleados. Casi todas las instituciones indicaron la utilización de medios electrónicos como una forma de notificación y entrega de la información.

- **PILAR IV: Ejecución contractual**

Como primer punto se preguntó si las disposiciones internas definen los roles y responsabilidades de quienes deben suscribir el contrato, cuando corresponda. Además, si las disposiciones internas definen los roles y responsabilidades de quienes llevan el control de la ejecución de las garantías de fiel y oportuno cumplimiento en los plazos y montos establecidos y de los procedimientos señalados para ello en la normativa respectiva. La mayoría de las EFS respondió afirmativamente, indicando la norma aplicable o el documento interno que contiene dichas directrices.

A continuación, se consultó sobre el contenido de las disposiciones internas, específicamente, si se definen los roles y responsabilidades para resolver de manera motivada las peticiones presentadas por el contratista durante la ejecución contractual. Sobre la interrogante, solo dos EFS respondieron no contar con tal normativa interna. El resto de las EFS respondió si contar con disposiciones internas aplicables.

Con relación a la recepción del objeto contractual se consultó si las disposiciones internas establecen una guía o procedimiento, con roles y responsabilidades claramente delimitadas, para realizar la recepción conforme o el rechazo de los bienes y servicios

adquiridos, y la recepción provisional y definitiva de las obras. La mayoría de las EFS respondió que si contaba con disposiciones internas. Solo tres EFS respondieron no contar con ellas.

Respecto a las sanciones por atrasos en la entrega o entrega defectuosa, se consultó si las disposiciones internas establecen los roles y responsabilidades para determinar la procedencia del cobro de una multa, el cálculo de su cuantía, la forma de cobro y la gestión de cobro, así como el control de que se cursen todas las multas que correspondan en caso de incumplimientos. La mayoría de las EFS respondió contar con disposiciones en tal sentido. Solo tres respondieron no contar en su normativa interna con sanciones monetarias.

Sobre las sanciones por incumplimientos contractuales se consultó si las disposiciones internas definen los roles y responsabilidades para aplicar sanciones (amonestaciones o inhabilitaciones) en caso de incumplimientos contractuales. Casi la totalidad de las EFS afirmó contar con dichas sanciones en su normativa, salvo dos EFS que señalaron no preverlas en la normativa interna.

Respecto a las modificaciones contractuales se preguntó si las disposiciones internas definen los roles y responsabilidades para realizar una modificación unilateral del contrato por parte de la Administración, si fijan las causales para su procedencia y obligan a dejar constancia en el expediente del análisis realizado y de las modificaciones que se efectuaron. Cinco EFS señalaron no contar con disposiciones internas en el sentido consultado. Las otras EFS afirmaron contar con disposiciones legales e infralegales que permitirían la modificación unilateral.

Otro punto consultado abordó la gestión de contratos adicionales. Específicamente se consultó si las disposiciones internas definen los roles y responsabilidades para gestionar contratos adicionales y para efectuar modificaciones de mutuo acuerdo, y la obligación de dejar constancia en el expediente de las respectivas justificaciones para ello. Siete EFS señalaron no contar con dicha normativa. Las otras EFS indicaron contar con normativa interna que permitiría la gestión de contratos adicionales. Cabe destacar que de las respuestas recibidas es posible identificar las particularidades para su procedencia y las limitaciones existentes.

- **PILAR V: Integridad**

La primera pregunta se refiere a si las disposiciones internas definen cómo realizar auditorías tanto de la eficiencia como de la eficacia del proceso de adquisiciones. Casi la totalidad de las EFS contestaron afirmativamente. Solo dos señalaron no contar con disposiciones internas sobre auditorías de adquisiciones.

También se consultó si las disposiciones internas definen con qué periodicidad se deben realizar auditorías sobre el proceso de adquisiciones y cumplimiento de normativa aplicable (leyes, reglamentos y normativa interna) y, además, la forma de acreditar que se ha cumplido con esa periodicidad. Al respecto, cinco EFS señalaron no contemplar dentro de su normativa la periodicidad consultada. Las 11 restantes afirmaron contar con disposiciones internas. Varias indicaron que este tipo de auditorías se desarrollan de forma anual.

Luego se preguntó si en los últimos tres años se han atendido o implementado todas las disposiciones/recomendaciones derivadas del resultado del informe de auditoría, dentro

de los plazos establecidos para su cumplimiento. La mayoría de las EFS respondieron en forma afirmativa. Sólo cuatro respondieron que no, señalando en algunos casos que era un aspecto no verificable o la ausencia de fuente formal sobre la materia planteada.

Además, se consultó si la normativa interna define roles y responsabilidades para dar seguimiento de las disposiciones/recomendaciones de las auditorías internas y externas. La mayoría de las EFS contestó afirmativamente. Solo dos señalaron no contar con normativa interna en el sentido preguntado.

Respecto a las competencias de los auditores internos, se preguntó por la existencia de un programa de capacitación dirigido al personal de la auditoría interna a fin de asegurar que conozca los principios jurídicos, técnicos y administrativos relacionados con las adquisiciones de la entidad, y esté preparado para realizar auditorías del proceso de adquisiciones. La mayoría de las EFS afirmaron contar con dichos programas de capacitación. Solo tres indicaron no contar con las capacitaciones consultadas.

Sobre la independencia, capacidad y efectividad de los órganos de atención de reclamos, se consultó si se encuentra definido el procedimiento a seguir por parte de un participante a efecto de realizar alguna reclamación, así como los plazos con que cuenta la entidad para dar atención a la reclamación. Casi la totalidad de las EFS respondió contar con mecanismos de reclamación, solo una respondió en forma negativa.

En el mismo tópico de reclamaciones, se consultó si las disposiciones internas definen los roles y responsabilidades para la revisión de reclamos, según la fase del procedimiento de compras. Además, si se exige que quienes realizan esta revisión no hayan participado en alguna de las etapas previas del proceso de adquisiciones a que se refiere el reclamo que se está atendiendo. La mayoría de las EFS respondió indicando la existencia de sistemas de reclamación.

Sobre el acceso y participación pública en los procesos de adquisiciones se consultó si las disposiciones internas establecen roles y responsabilidades para que se recopilen y analicen los aportes, comentarios y retroalimentación que la institución recibe de parte de la sociedad civil y de otros interesados, sobre el proceso de adquisiciones, para su mejoramiento continuo. Las respuestas fueron variadas, algunas EFS afirmaron contar con algún tipo de plataforma para recoger la opinión del público general. Sin embargo, cabe destacar que no se entregaron mayores detalles del funcionamiento y del uso de la información recopilada.

También se consultó a las EFS si cuentan con disposiciones internas en las que se regulen plazos, responsables y tratamiento de solicitudes de información por parte de sujetos externos. Casi la totalidad contestó afirmativamente, con excepción de una. En la mayoría de los casos las respuestas aludían a la existencia de normas de transparencia y de acceso a la información pública.

Luego se consultó si la información sobre todas las adquisiciones es fácilmente accesible al público en general, está centralizada en un lugar común y facilita que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de acceso a la información, con excepción de la que es declarada como confidencial por la Administración. Al igual que en la pregunta previamente analizada, casi la totalidad de las EFS respondió afirmativamente con excepción de una institución.

En materia de medidas anticorrupción se consultó si la Administración cuenta con mecanismos de registro de las personas que consultan los procedimientos de compras

y si las disposiciones internas obligan a incluir en los documentos de licitación y en los contratos estipulaciones (cláusulas) precisas sobre fraude y corrupción. Las respuestas a ambas preguntas fueron variadas. Algunas EFS hicieron referencia a su normativa nacional en materia de anticorrupción, siendo posible concluir que en esta materia aún hay aspectos en los cuales se puede avanzar para incorporar cláusulas explícitas sobre fraude y corrupción.

Se preguntó si la Administración incorpora en los pliegos de condiciones los principios y normas éticas a los que se encuentra sometido el proceso concursal, y la obligación de que sean cumplidos por su contraparte. Además, si están definidas las consecuencias por la desatención de dichos principios y normas. La mayoría de las EFS afirmó la existencia de regulación en el sentido preguntado.

En el mismo sentido, se consultó si la Administración cuenta con mecanismos que regulen y definan los conflictos de intereses, si estos son puestos en conocimiento de los funcionarios y empresas participantes, si los mecanismos determinan la obligación del funcionario afectado de comunicar en forma inmediata a la autoridad el conflicto de intereses que le afecta, y si se encuentran determinadas las sanciones a las que se exponen el funcionario y el oferente cuando intervienen en un proceso de compra, encontrándose afectados por un conflicto de intereses. Casi la totalidad de las EFS respondió afirmativamente a las preguntas señaladas, solo con dos excepciones.

Luego se consultó si la entidad pública pone en conocimiento del público, a través de su sitio web, la nómina de las empresas que ha sancionado por presentar algún incumplimiento contractual o bien ejecutar actos de corrupción y si se mantienen actualizadas tales nóminas. La mayoría de las EFS respondieron afirmativamente, solo seis indicaron no contar con dicha nómina en forma pública.

Se preguntó a cada entidad si ha desarrollado protocolos, políticas u otros mecanismos que determinen el procedimiento a seguir en caso de que se presente algún acto de corrupción, la mayoría de las EFS respondió afirmativamente, salvo tres de ellas.

Además, se consultó si existen disposiciones internas o externas que castiguen los actos de corrupción, si estas son puestas en conocimiento de los funcionarios que participan en el proceso de compras, así como de las empresas participantes. Casi la totalidad de las EFS respondió afirmativamente con excepción de dos.

En el mismo tópico, se consultó si existen canales de comunicación que permitan la recepción de denuncias de casos de fraude o corrupción ocurridos en los procesos de adquisiciones de la entidad y si dichos canales son fácilmente accesibles al público. En este punto la totalidad de las EFS analizadas contestó afirmativamente.

Se consultó también si la normativa interna define roles y responsabilidades para gestionar las denuncias recibidas, así como garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante. A esta pregunta la mayoría de las EFS contestó en forma afirmativa.

Complementando se preguntó por la existencia de códigos de conducta o de ética para funcionarios de la entidad, de cumplimiento obligatorio, con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera y si se definen las sanciones por el incumplimiento de dicho código. La totalidad de las EFS consultadas respondió afirmativamente a estas preguntas, siendo posible concluir que todas las EFS cuentan con Código de Conducta.

- **PILAR VI: Adquisiciones electrónicas**

Se formularon dos preguntas en este pilar. Primero si se utilizan las plataformas digitales para tramitar todos los procesos de adquisiciones, y, en segundo lugar, si existen disposiciones internas que determinen cómo se ejecutan las adquisiciones de manera electrónica, así como el establecimiento de roles y responsabilidades según usuario.

Respecto a la primera pregunta, la mayoría de las EFS respondieron afirmativamente señalando que si utilizan las plataformas digitales.

Sobre las disposiciones internas las respuestas fueron más variadas, más cabe destacar que sólo cinco EFS indicaron no contar con disposiciones internas en el sentido consultado.

III. CONCLUSIONES

La herramienta preparada por los organismos coordinadores, tuvo amplia aplicación por las EFS, por lo que se estima relevante mantenerla y mejorarla.

Con el fin de evitar distintas interpretaciones a las preguntas que conforman el cuestionario, se sugiere que para futuras aplicaciones este se modifique precisando dichas preguntas. Asimismo, definir dentro de las instrucciones para contestar, si el hecho que una respuesta sea afirmativa supone que se dan todos los supuestos que se contienen en las preguntas copulativamente, o si basta con que se configure alguno de ellos.

- **PILAR I: marco institucional y capacidad de gestión**

Se advierte que hubo un alto porcentaje de respuestas afirmativas en todas las preguntas referidas a este pilar.

Todos los países contemplan normas de contratación, aun cuando no todos las contienen en un solo cuerpo normativo ni las tienen en un sitio web de fácil acceso, lo que dificulta el control ciudadano y la participación de nuevos proveedores que no se encuentran familiarizados con los temas.

De las respuestas fluye también que en la región las distintas normativas no regulan de igual manera los roles y responsabilidades que les asiste a aquellos funcionarios que intervienen en las distintas etapas de los procedimientos de contratación, así como tampoco la definición de perfiles y condiciones laborales -físicas o salariales-, de dichos funcionarios, aun cuando a todos ellos se les capacita para cumplir su función. Este aspecto se ha considerado de relevancia ya que incide en el resguardo de la integridad de los procesos de contratación, pues ellos son quienes deben velar por la regularidad

del proceso y además se relacionan directamente con los terceros interesados y, por ende, están más expuestos a cometer errores o a involucrarse en actos de corrupción.

Se releva que todas las EFS hayan informado que en sus países los funcionarios que tienen atribuciones decisorias sobre las contrataciones sean distintos de aquellos que intervienen en el proceso respectivo, pues ello permite su revisión por quien no ha tenido participación directa de otras etapas del mismo, antes que se resuelva.

Por último, cabe concluir también que en la mayoría de la región existen documentos modelos de contratación cuya obligatoriedad varía de un país a otro. Al respecto, se destaca la certeza que entrega a los proveedores el mantener reglas comunes para las distintas contrataciones, pues ello genera confianza en la imparcialidad de los procesos y permite internalizar las condiciones y exigencias requeridas para obtener un contrato, facilitando la participación de nuevos oferentes.

- **PILAR II: Planificación de las adquisiciones**

Planificar oportunamente las adquisiciones permite que la entidad sepa con anterioridad qué bienes y servicios necesita para cumplir sus funciones, por lo que las condiciones que regirán esa contratación se pueden preparar con tiempo y así la entidad respectiva puede elegir la mejor oferta sin el apremio de la urgencia, salvo situaciones excepcionales.

En la región se advierte que todos los países contemplan normativas relativas a la planificación de las adquisiciones y se informó que en todos ellos se contemplaban mecanismos de control para asegurar la disponibilidad presupuestaria de la contratación antes que la autoridad emitiera su decisión final. En ese contexto, queda entregado al control posterior propio de las auditorías, determinar los motivos que influyen en que no se paguen oportunamente los bienes y servicios contratados. Resulta relevante lo anterior, pues si la normativa obliga a que se verifique antes de la respectiva contratación que hayan recursos disponibles para los pagos que se generen, y estos ocurren extemporáneamente, podría haber habido faltas en el deber de verificar la disponibilidad de recursos, o desviaciones de fondos para otros fines, lo que no solo podría eventualmente implicar la comisión de un delito, sino que con ello se afecta directamente la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

- **PILAR III: Selección del contratista**

De las respuestas recibidas podemos extraer que en la región existe una preocupación por permitir la mayor participación de proveedores interesados en adjudicarse un contrato. Esto demuestra la importancia que se le da al principio de libre concurrencia al llamado público, lo que se refleja en la difusión masiva de los concursos, por distintos medios.

En este aspecto se advierte que la utilización de portales web constituye la regla general de difusión, y que algunos países, además, publican los llamados por medios escritos.

La publicación en un portal especial de compras públicas, permite que los proveedores busquen en un solo lugar los llamados efectuados por las distintas entidades, lo que facilita el conocimiento de los mismos y la mayor participación de interesados.

Asimismo, se advierte que en la región se ha buscado resguardar la transparencia de los procesos, pues las aperturas de las ofertas se realizan en actos públicos -lo que, además dificulta la manipulación del contenido de las mismas-, y las evaluaciones se realizan por comisiones integradas por varios calificadores y a cuyas actas tienen acceso quienes lo requieran.

Por último, se advierte que las normativas no exigen que se realicen estudios del precio de las ofertas que permitan contrastarlas con el mercado, lo que trae aparejado el riesgo de pagar montos excesivos por la contratación, tema que puede verificarse en las auditorías.

- **PILAR IV: Ejecución contractual**

La ejecución contractual constituye una etapa en la que se llevan a cabo los servicios contratados, se entregan los bienes adquiridos o se ejecutan las obras, por lo que se materializan los derechos y obligaciones que nacieron para las partes. En consecuencia, resulta relevante la asignación de los roles y responsabilidades que les corresponderán a los funcionarios a cargo de la gestión del contrato, aspecto que según aparece de las respuestas de la encuesta, se recoge en la gran mayoría de los países.

Durante la ejecución contractual los funcionarios responsables deben hacerse cargo de la recepción de los bienes o servicios, ejecución de garantías, cobro de multas, modificaciones contractuales, términos anticipados, etc., por lo que están expuestos a presiones por parte de los proveedores -o viceversa-, y, por ende, a corrupción. En consecuencia, resulta relevante que la normativa no entregue a la discrecionalidad de los funcionarios la adopción de dichas medidas.

En este aspecto, de las respuestas recibidas aparece que varios países no cuentan con definiciones internas que establezcan los roles y responsabilidades para realizar una modificación unilateral del contrato por parte de la Administración, o por mutuo acuerdo, lo que significa que en tales casos las modificaciones pueden efectuarse sin someterse a una regulación previa y, por ende, quedar sometidas a las pautas que para cada caso fije la respectiva autoridad, con el consiguiente riesgo para la integridad del correspondiente proceso.

- **PILAR V: Integridad**

Resguardar la integridad constituye un pilar fundamental de las EFS, por lo que las normativas que la regulen sirven como base para que aquellas puedan desarrollar adecuadamente sus labores. En ese contexto, las respuestas del cuestionario arrojan que todas la EFS efectúan auditorías a los procesos de adquisiciones y la gran mayoría cuenta con normativa que regula las mismas y señalan la periodicidad de sus ejecuciones, y además, capacitan a los auditores en la materia.

Asimismo, cabe señalar que el seguimiento que se realice a las observaciones detectadas en las auditorías resulta relevante para comprobar que las irregularidades detectadas sean corregidas y no se vuelvan a repetir en nuevos procesos.

En relación con las preguntas relativas a medidas anticorrupción, se constató que hay varios países que no cuentan con disposiciones que obliguen a incluir en los documentos de licitación y en los contratos estipulaciones precisas sobre fraude y corrupción ni con mecanismos de registro de las personas que consultan los procedimientos de compras. Si se exigiera contar con dichos elementos, los contratistas estarían en conocimiento de las conductas reprochables en esta materia y, por ende, deberían ajustar su actuar a las disposiciones respectivas.

A su turno, se advierte también que la gran mayoría de los países han regulado los procesos de denuncias y se resguarda la identidad del denunciante en determinadas circunstancias. Lo anterior permite a la ciudadanía ejercer un control sobre las actuaciones del sector público y genera confianza en las instituciones.

Finalmente, cabe manifestar que la totalidad de las EFS señalaron que poseen códigos de ética o de conducta, lo que resulta destacable, pues permite tener reglas claras sobre el proceder de los funcionarios y las sanciones por su incumplimiento.

- **PILAR VI: Adquisiciones electrónicas**

El uso de plataformas electrónicas que se contienen en portales web de libre acceso y gratuitos, da garantía de accesibilidad a las compras públicas, pues permite a los proveedores conocer los procesos que se llevan a cabo y participar en ellos de manera rápida y expedita.

Asimismo, constituye una herramienta idónea para lograr la transparencia de dichos procesos, ya que mediante el uso de dicha tecnología se puede monitorear el desarrollo de las distintas etapas de los procesos de contratación y su conformidad con la normativa que le resulte aplicable.

De las respuestas obtenidas se advierte que en la región la gran mayoría de los países utiliza plataformas digitales para llevar a cabo sus procesos de adquisición, pero no en todos ellos se regula normativamente dicha plataforma.