Oportunidades y cambios en la Contratación Pública

Carlos E. Serrano Rodríguez¹
ancadis@ice.co.cr

El tema de la Contratación Administrativa en el Estado se discute y analiza, en diferentes foros, como uno de los serios problemas nacionales y no hay duda de que se está ante una crisis de gestión de la Administración Pública.

Pero a pesar de que mucho se comenta y de que se exhibe con crudeza la triste realidad con la pérdida de recursos públicos y la corrupción, poco se hace para mejorar la gestión. Los análisis se quedan en la materia jurídica, en la periferia y en los cambios insignificantes a los procedimientos de compra o, con mayor simpleza, al cambio de nombre de las modalidades de compra. ¿Cómo si ahí estuviera el problema o la solución? Nada más alejado de la realidad.

La problemática central y causa de la crisis está en la ausencia de gerencia pública para enfrentar la gestión de las compras con capacidad y competencia organizacional y profesional y con ello dar un adecuado uso a los cuantiosos recursos públicos que se administran, dotando a las instituciones del personal idóneo y especializado en el campo específico de la administración de materiales y con atribuciones operativas claras y completas para que puedan rendir cuentas sobre la forma en que se ejecutan los contratos. Veamos algunos aspectos en los que se falla.

La planificación estratégica de las compras es casi inexistente, por la excesiva normativa existente, por incompetencia o porque el ambiente crea distorsiones que impiden aplicarla tales como: ausencia de investigación para determinar las verdaderas necesidades y de la realidad del mercado de bienes y servicios; ausencia de planes de inversión y programas de abastecimiento; compras por ocurrencias; presupuestos insuficientes y recortes de partidas en la ejecución misma de los procesos y; ausencia de parámetros e indicadores técnicos y de desempeño. El factor básico de la oportunidad se pierde por la ausencia o debilidad de la planificación.

El presupuesto para la compra de bienes y servicios, resulta insuficiente para atender las necesidades y demandas y, a esta realidad hay que agregarle la pérdida de independencia de las instituciones para ejecutarlo, debido a la excesiva centralización y sistemas de control financiero aplicados, muy especialmente el control previo. En la práctica, el plazo

¹ Carlos E. Serrano Rodríguez, es Catedrático de la Escuela de Administración Pública, investigador y profesor de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. E mail: ancadis@ice.co.cr, ceserranor@yahoo.com, apartado postal 459-2350

para la ejecución del presupuesto se ha reducido a ocho meses, generando superavit y al final del año los compromisos adquiridos se trasladan para atenderlos con el presupuesto del año siguiente, con lo cual se afectan lo planificado.

Este es un problema real y se da porque se eliminó el plazo que permitía la anterior normativa para atender compromisos del año anterior -se privilegió el control del gasto sobre la rentabilidad burocrática- y con ello se perdió la efectividad en el uso de los recursos y por supuesto, se le restó capacidad a la acción pública. Lo curioso es que nadie se preocupa por poner a discusión y buscarle solución a estos problemas, a pesar de los efectos nocivos que tiene para los resultados de la Administración Pública y de la calidad de vida de los costarricenses.

La organización de las proveedurías institucionales es deficiente y no se le da la importancia debida en las instituciones, por ignorancia o negligencia de los jefes: ausencia de una organización sistémica y de normalización de bienes; procesos burocráticos lentos e inflexibles; desconocimiento e interpretación equivocada de las normas; deficiencias en la dirección de la actividad; carteles con especificaciones insuficientes u orientadas para que resulte adjudicado un determinado oferente; exceso de recursos y apelaciones por deficiencias en los carteles; presión del cabildeo político; adjudicaciones de obras y materiales de baja calidad; uso abusivo del procedimiento de declaratoria de desierto de las licitaciones; exceso de compras directas; ausencia de catálogos de materiales; personal que no cumple requisitos de idoneidad y que le falta capacitación; deterioro de los valores éticos; debilidades en la coordinación de los programas y en el control de los procesos (exceso de controles “a priori” sobre documentos y ausencia de control económico y de resultados). En fin, un ambiente propicio para los errores, el desorden, brincarse la norma y servir de alfombra para la corrupción.

La forma en que se formula y aprueba el presupuesto nacional ayuda poco a la efectividad de la contratación. El proceso de formulación es lento y largo (junio a diciembre de cada año) y permite que las necesidades se desactualicen y no se atiendan oportunamente o que se modifiquen los montos solicitados por los entes y, en la ejecución existen incongruencias serias en los plazos que fijan las dos leyes claves para la gestión de compra, la de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos y la de Contratación Administrativa. La aplicación de la primera y el desarrollo de los sistemas de control que establece, impiden que se pueda cumplir con los plazos establecidos por la segunda. Y a esto hay que agregarle las interpretaciones que se han dado para aplicar la primera, ya que ésta habla

de centralización normativa y de desconcentración operativa, pero en la práctica, se ha creado toda una infraestructura para el control financiero que ha llevado a que la centralización sea total (en lo normativo y en lo operativo), debilitándose el poder de decisión y de ejecución a las instituciones. Si bien estos sistemas son innovadores, ordenan el gasto y fortalecen la figura del gobierno digital, en la práctica resultan inflexibles para la atención oportuna de las necesidades de las instituciones y, se han convertido en un fin en sí mismos, perdiéndose de vista el objetivo de su creación, aparte de que se ignora el principio de especialización que es propio de las organizaciones.

Pero esta situación no se soluciona con cambios cosméticos, sino con acciones tales como: la reforma de los instrumentos jurídicos aplicados para lograr la coherencia debida entre ellos con los plazos y los mecanismos de control; con políticas públicas que promuevan y fomenten la capacidad y competencia institucional por medio de la desconcentración; eliminar la excesiva centralización operativa y corregir las incompatibilidades y problemas de la infraestructura y plataformas tecnológicas con los nuevos sistemas informáticos, apoyando con más recursos los esfuerzos para el desarrollo del gobierno digital y la innovación tecnológica que se hace en este campo para modernizar.

Urge desarrollar el profesionalismo y la capacitación del personal y mejorar la clasificación y la valoración de los puestos; aplicar una administración por valores y la rendición de cuentas como materia de vida de la Administración Pública; comprender y separar la gestión de la contratación, de la administración de contratos y de la administración de bienes como lo establecen las normas, para tener claridad en cuanto a competencias y responsabilidades .y; aplicar las sanciones para quienes no cumplen con sus deberes y atribuciones. No basta el ordenamiento jurídico, es urgente desarrollar la gerencia pública y la estrategia institucional para el desarrollo y el control efectivo.

Publicado en La Nación, 16 marzo 2008, página 35 A.