

“Las relaciones entre el proceso general de reforma y reestructuración del Estado y la reforma de los sistemas de compra pública: estudios de caso en América Central y el Caribe”

*Policy paper*¹

Dennis P. Petri²
Orlando J. Hernández-Cruz³

I. Presentación

El Istmo Centroamericano inicia el siglo XXI arrastrando el pesado lastre de conflictos y desequilibrios no resueltos y las consecuencias de transformaciones generadas, con poco o escaso nivel de eficiencia, en los ámbitos políticos, económicos y sociales. Las naciones caribeñas, a su vez, siguen siendo frágiles económica- e institucionalmente. Las asimetrías que se observan entre los países, pero también al interior de ellos, revelan un mosaico de sociedades con marcadas diferencias, así como también una historia y cultura compartida⁴.

Ante esta realidad se destaca en la región centroamericana y caribeña la necesidad de reformar el Estado. Después de los años ‘80 con la crisis del llamado Estado de Bienestar, tradicionalmente fuerte en países como Costa Rica, se plantea un cuestionamiento sobre la función del Estado y como convertirlo en uno más ágil, eficiente y efectivo. Con ello se comienzan a dar los cambios estructurales en términos políticos y económicos.

Lo anterior conlleva a afirmar la necesidad de reformar el Estado, de modernizar su organización interna y de incrementar su capacidad de respuesta a las demandas sociales

¹ En esta investigación colaboraron Daniela Torre Coto, Juan Manuel Muñoz Portillo, Simone Parker y Zinthy Chacón Huamán.

² Mexicano-Neerlandés. Máster del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de París (Francia), Maestría de Investigación en Política Comparada, especialidad América Latina. Actualmente se desempeña como Coordinador del Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano de Costa Rica. Ha trabajado para la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo, el Consejo Económico y Social de los Países Bajos (SER), el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, y el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Ha publicado varias investigaciones y artículos especializados sobre América Latina, siendo sus temas de especialización: política comparada, gestión parlamentaria y diálogo social (Dennis@arias.or.cr).

³ Puertorriqueño. Orlando J. Hernández Cruz, MAP, PhD, posee una maestría en Administración Pública de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella de la Universidad de Puerto Rico. Actualmente es Candidato a Doctor en el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Imparte cursos como profesor interino en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica en los temas de Estado, Gobierno, Administración Pública, Servicios Públicos, Gobernabilidad, y Políticas Públicas (ojhcruz@gmail.com).

⁴ Petri, D.P. & Vargas, J.P. (coord.)(2008). *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*. Madrid: Fundación Carolina. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/NEOCORPORATIVISMO.pdf>

cuya intensidad está en aumento. Es imperativo agilizar la administración pública para hacer de ella un actor efectivo en el desarrollo social y económico, con capacidad de atender y planificar las tareas que le incumben.

A principios de los años '90 se plantea la Nueva Gestión Pública (NGP) como modelo alternativo a los aspectos negativos que venía arrastrando el modelo burocrático tradicional. Casi paralelamente a este modelo, se plantea uno muy parecido pero con el plus de contener la participación proactiva de los ciudadanos que se conoce como la Gerencia Pública Democratizante.

Ambos modelos de reestructuración administrativa están vinculados a los cambios en los modelos de Estado, donde se ha venido dando una transición del Estado de Bienestar a un Estado Neoliberal o al híbrido Estado Social-liberal. Junto a estos cambios, no uniformes en los países de la región, se da un replanteamiento sobre la forma en que se están dando los gastos en la administración pública, en particular en lo que refiere a las compras públicas.

Esta investigación pretende contribuir al debate sobre la reestructuración del Estado, a partir de un análisis específico de los sistemas de compras públicas. Estos sistemas de compras públicas, si bien deberían formar parte de los procesos de reforma del Estado, no siempre se contemplan en ellas.

Con el fin de generar conocimiento sobre las relaciones entre el proceso general de reforma y reestructuración del Estado y la reforma de los sistemas de compras públicas, se estudiaron los casos de **Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México, Puerto Rico, y República Dominicana**, con los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Realizar un diagnóstico sobre la implementación de modelos de reforma y reestructuración del Estado, nueva gerencia pública y gerencia pública democratizante en los casos de estudio y su relación con la reforma de los sistemas de compras públicas.

Objetivos específicos:

- Sistematizar y evaluar las reformas de los sistemas de compra pública en los países analizados, determinando las mejores prácticas.
- Identificar los actores y los elementos claves en los procesos de reforma.
- Determinar cómo se manifiesta la relación entre los procesos de reforma y reestructuración del Estado con la reforma de los sistemas de compra pública.
- Analizar los problemas de coordinación y conflictos interinstitucionales dentro del sector público en el marco de la compra pública y el papel que juegan las contralorías.
- Describir las oportunidades para el control político-parlamentario, ciudadano (accountability social) y administrativo, estableciendo propuestas para reforzarlas en el ámbito de la compra pública.

Siendo además un tema altamente técnico, esta investigación pretende brindar recomendaciones específicas para mejorar la gobernabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el gasto público.

1.1 Principales hipótesis de trabajo y preguntas de investigación

Hoy en día los habitantes de los países centroamericanos y caribeños se dividen entre quienes demandan una mayor democratización de las instituciones estatales, y quienes exigen una mayor eficiencia y legitimidad en el rendimiento de estas instituciones para canalizar sus demandas sociales. *“La atrofia del accionar gubernamental, sea por la ineficacia o por una sobredemanda de necesidades sociales sin respuesta alguna por las estructuras estatales abren espacio para empoderar actores sociales, quienes exigen mayores oportunidades de participación y de control sobre el gasto público”* (Petri & Vargas, 2008).

El supuesto cambio en la administración pública inspirado por el modelo de Nueva Gerencia Pública pretendió agilizar la gestión del Estado como una empresa, incluyendo el ámbito de las compras públicas. En la práctica pareciera que no ha ocurrido así por dos cosas: falta de voluntad política y el miedo a delegar la responsabilidad de compras.

En este marco se evoca la importancia de la politización en el sector público, en especial en los países donde no existe servicio civil. Por esta razón, y por la falta de consenso interpartidario, muchas de las reformas del estado han sido muy coyunturales y partidarias. Ello también resulta de las limitaciones institucionales del control político-parlamentario sobre el gasto público, que se yuxtapone al papel técnico de las contralorías públicas.

En algunos casos, inclusive, la reforma del estado no necesariamente ha contemplado las compras públicas. Desde el aspecto económico también se da otro fenómeno causado por procesos burocráticos lentos, pues implica que muchas compras públicas del Estado sean más costosas por ser compras a crédito.

A partir de una revisión a las leyes, normas, reglamentos y procesos de compra de los casos de estudio podrá observarse que existen diferencias al interior de los países. El análisis crítico de las reformas realizadas permite entender por qué no se ha mejorado la eficiencia, la efectividad y la economía en las compras públicas.

Al ser un estudio de casos, se parte de una serie de hipótesis, que reflejadas en una batería de preguntas, permitió dirigir la investigación:

- *¿Qué tendencias pueden identificarse en cuanto a las reformas de los sistemas de compra? ¿En qué medida la reforma del estado ha contemplado la compra pública?*
- *¿Cómo lograr una participación efectiva de la ciudadanía en el control sobre el gasto público? ¿Cómo fomentar mayor transparencia y rendición de cuentas en este ámbito?*

- *¿Tiene el Poder Legislativo los recursos suficientes para realizar un control efectivo sobre la compra pública? ¿Cómo compensar la falta de control pero evitar un exceso de control sobre las compras públicas?*
- *¿Qué tan efectivas y autónomas son las contralorías generales de la República?*
- *¿Qué problemas de coordinación institucional debería abarcar la reforma del Estado? ¿Qué procesos burocráticos se deberían agilizar? ¿Qué recomendaciones concretas pueden hacerse para proponer cambios en la política pública?*

1.2 Estrategia metodológica y plan de investigación

En términos metodológicos, este estudio busca generar investigación aplicada desde un enfoque deductivo – inductivo, esto es contribuir a la generación de conocimiento empírico mediante la instrumentalización de teorías, así como la construcción de supuestos hipotéticos. Se opera además bajo una lógica transductiva: el conocimiento generado ha de tener un propósito social en términos de contribuir a cambios sustantivos, que mejoren las condiciones de vida de la sociedad civil y de la sociedad política.

Esta visión metodológica parte de una integración de métodos cualitativos y cuantitativos de investigación social. La naturaleza misma de este proyecto implica necesariamente la aplicación de ambos métodos tanto para la recolección de datos, decodificación de fenómenos sociales y reconstrucciones teórico-prácticas de los mismos (investigación exploratoria, descriptiva y analítica).

El estudio de casos es un método de investigación cualitativa que se ha utilizado ampliamente para comprender en profundidad la realidad social. Con los países aquí estudiados se busca tener una representación de la región centroamericana y el Caribe.

El caso de México es el estudio de caso base. Stake (2000) y Yin (2003)⁵ recomiendan que haya un caso primero que funja como una especie de “caso piloto”, esto es, que resulte útil para refinar los instrumentos de recolección de los datos. La sistematización se comenzará a partir del estudio sobre la realidad mexicana en el marco de la reforma del Estado y del sistema de compra pública. Los casos de Jamaica y Puerto Rico son poco estudiados. Ambos países tienen una herencia de formación política territorial, pero cuyo manejo de “Estado” es en cierta manera autónoma. Costa Rica, Guatemala y República Dominicana son países representativos de la región centroamericana.

II. Del Estado de Bienestar a la nueva gerencia pública y la gestión pública democratizante: modelos de administración pública

Es imprescindible, para una investigación como ésta, relatar los antecedentes históricos del Estado, aunque este ejercicio sea inevitablemente simplificador. El modelo de Estado que se consolida en siglo XX es el llamado Estado de Bienestar, pero cuando este modelo entra

⁵ Yin, R.K. (1993). Applications of Case Study Research, Applied Social Research Methods Series (Vol. 34), Newbury Park, CA, Sage.

en crisis se inicia una lenta transición hacia los paradigmas neoliberales de la nueva gerencia pública y de la gestión pública democratizante. Para resumir este desarrollo se presentarán de forma posterior las principales características de los tres tipos de Estados que se identificaron, para confrontarlos a los estudios de caso.

Pueden definirse unos cuantos rasgos generales de los modelos de Estado que se han podido identificar, siendo el Estado liberal, el Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal, en función de su origen, fundamento teórico y sistemas político.

Cuadro 1
Tipos de Estados y sus características

Tipo de Estado	Liberal	Bienestar	Neoliberal
Características			
Origen	Surge como resultado de la Revolución Liberal en sustitución de la Monarquía absoluta.	El concepto Estado del bienestar corresponde al modelo general de la organización social, es decir un Estado que provee servicios o garantías sociales universales.	Con neoliberalismo no se está haciendo alusión a una teoría política o económica en particular, sino más bien a una generalización de escuelas y teorías económicas (muchas veces opuestas entre sí), por lo que resulta algo complejo compararlo con el liberalismo ortodoxo, más fácil de delimitar.
Fundamento teórico	La forma de estado no es determinante para su caracterización, pues puede ser tanto una monarquía constitucional, una monarquía parlamentaria o una República.	Se entiende por Estado del bienestar, un Estado que asume la responsabilidad del Bienestar social y económico de sus miembros.	El llamado neoliberalismo consiste en la aplicación de los postulados de la escuela neoclásica en la política macroeconómica. No define una teoría económica concreta, y se usa más para referirse a la institucionalización de un sistema en el comercio mundial. El neoliberalismo no es una filosofía política unificada debido a la diversidad de escuelas y movimientos que se le suelen relacionar.
Sistema político	Lo que caracteriza al sistema político es el papel del Estado Liberal como un instrumento en el triple proceso que se ha llamado Revolución Burguesa, Revolución Industrial y Revolución	Tres interpretaciones principales sobre la idea de Estado de bienestar: Estado del bienestar como concepto general, de acuerdo al cual los miembros de una sociedad tienen la expectativa legítima de que la sociedad, el gobierno o el estado los apoye,	Las políticas macroeconómicas recomendadas por teóricos o ideólogos neoliberales (en principio recomendaciones a países tanto industrializados como en desarrollo) incluyen:

Tipo de Estado Características	Liberal	Bienestar	Neoliberal
<p>Liberal, de transformación social, económica y política en beneficio de: la nueva clase dominante (la burguesía); el modo de producción dominante (el capitalismo); y, la ideología dominante (el liberalismo).</p>	<p>ya sea en sentido general o en momentos de necesidad, o la expectativa real de que ellos se beneficiaran de los esfuerzos comunes y del progreso social. En esta visión general, tal expectativa es considerada bien un derecho de los ciudadanos o bien una obligación u objetivo social.</p> <p>Estado del bienestar como el sistema en el cual el Estado como tal asume la responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos. Ciertos ejemplos de este modelo de estado del bienestar se basan en una "red o sistema de seguridad", con provisiones claramente delimitadas. Estados del bienestar puede identificarse con sistemas generales de bienestar social. En muchos "estados del bienestar", el bienestar no se proporciona actual o exclusivamente por el Estado, sino por una combinación de servicios independientes, voluntarios, mutualistas y gubernamentales. En algunos casos de este tipo, el estado o gobierno actúa como coordinador de las provisiones y al mismo tiempo como proveedor de último recurso. En otros, el estado puede delegar la provisión de servicios a caridades, organizaciones sociales o privadas (apoyándolas financieramente); en este último caso, algunos autores utilizan el término "sociedad del bienestar".</p>	<p>Políticas monetarias restrictivas: Aumentar tasas de interés o reducir la oferta de dinero. Políticas fiscales restrictivas: Aumentar los impuestos sobre el consumo y reducir los impuestos sobre la producción y la renta; eliminar regímenes especiales; disminuir el gasto público.</p> <p>Liberalización: Tanto la liberalización para el comercio como para las inversiones se supone que incentivan tanto el crecimiento como la distribución de la riqueza, al permitir: una participación más amplia de agentes en el mercado (sin monopolios u oligopolios), la generación de economías de escala (mayor productividad), el aprovechamiento de ventajas competitivas relativas (mano de obra barata, por ejemplo), el abaratamiento de bienes y servicios (al reducirse costos de transportación y del proteccionismo), y el aumento en los niveles de consumo y el bienestar derivado de ello (en general aumento de la oferta y la demanda en un contexto de «libre» mercado, con situaciones de equilibrio y utilidades marginales).</p> <p>Privatización: Se considera que los agentes privados tienden a ser más productivos y eficientes que los públicos y que el Estado debe adelgazarse para ser más eficiente y permitir que el sector privado sea</p>	

Tipo de Estado	Liberal	Bienestar	Neoliberal
Características			el encargado de la generación de riqueza. Desregulación: Se considera que demasiadas reglas y leyes inhiben la actividad económica y que su reducción a un mínimo necesario (sobre todo la garantía del régimen de propiedad y de la seguridad) propicia un mayor dinamismo de los agentes económicos.

Fuente: elaboración propia.

Para el modelo moderno del Estado se plantean dos posiciones principales: la visión neoliberal y la visión social-liberal. La primera plantea un Estado Mínimo, o sea, achicar el Estado con mayor participación del mercado siempre que sea posible. La segunda defiende un Estado fuerte y ágil que asegure los derechos sociales, aunque por medio de organizaciones competitivas no estatales. Con ambas posiciones comienzan las concesiones (alianzas publico-privadas) y otras tantas estrategias que se van generando.

En ese modelo de Estado también se plantea un cambio en el paradigma de la administración pública. Hasta el Estado de Bienestar prevalecía sin mayor discusión el paradigma burocrático de Max Weber. Este modelo permitía elevados niveles de control. Sin embargo, ello se traducía en una administración pública que hacía lucir al gobierno y al Estado como dos entidades lentas en responder a las demandas ciudadanas. Esta administración pública burocrática funcionaba eficientemente, pero la acumulación de los controles lo convirtió los procesos burocráticos en procesos sumamente lentos.

El modelo burocrático tiene varias características, entre ellas, la característica legal de las normas y los reglamentos. Hay una competencia técnica y una meritocrática, o sea, el que está allí laborando en una posición es porque se lo merece, porque tiene una competencia técnica sobre lo que trabaja. Sin embargo, ese modelo de administración pública se vuelve pesado. Aunado a la crisis del Estado de Bienestar surgen dos posiciones estratégicas en el planteamiento del nuevo modelo de Estado: la nueva gerencia pública y la gestión pública democratizante.

En relación a la nueva gerencia pública, Armstrong (1998) señala que los elementos de esa nueva forma de gestionar la cosa pública tienen que buscar principalmente la reducción del costo con búsqueda de mayor transparencia. Por lo tanto, todos aquellos controles que le crean peso y hacen más costoso al Estado se tienen que comenzar a eliminar. Con esto se da una desagregación de organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas, generalmente relacionadas por contrato o cuasicontrato: las famosas concesiones.

A estas concesiones también se las conocen como alianzas público-privadas tradicionales; son tradicionales porque se dan mediante contratos. Existen otros tipos de alianza público-privadas dedicadas al desarrollo. Estas son de carácter voluntario y con ellas se crea una red de diversos actores para trabajar temas comunes específicos y se introducen mecanismos de mercado o cuasi mercados. Armstrong señala que la implementación de la gestión por resultados permitió nuevas políticas de empleo público y contribuyó a aumentar el énfasis en la calidad de servicios públicos.

Es con Osborne y Gaebler (1995) que comienza a plantearse el salto de la administración pública tradicional burocrática a este nuevo modelo refiriéndose al “gobierno emprendedor”. Se habla de un papel catalítico del Estado, una orientación hacia el desempeño, hacia el cliente y una visión de mercado. La nueva gerencia pública plantea de fondo la idea de que los empleados gubernamentales son gente atrapada en un mal sistema, el problema no es la gente sino el sistema donde están insertados trabajando. Esto puede ser cuestionable porque en ocasiones el recurso humano no tiene las competencias o las cualidades necesarias para el trabajo que desempeña, lo que hace que el sistema funcione mal. Se habla también de un sistema inadecuado en el cual no existen incentivos directos para ser eficientes, o sea, el propio sistema no incentiva a los empleados en administración pública para que sean productivos.

Los principios de la nueva gerencia pública son: devolver autoridad; otorgar flexibilidad; asegurar el desempeño y el control de la responsabilidad; desarrollar las competencias y la elección de los candidatos para ser administradores públicos; proveer los servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; mejorar la gerencia de los recursos humanos; explotar la tecnología de información; mejorar la calidad de la regulación; y, fortalecer las funciones del gobierno en el centro. Este modelo presume cierta centralización, pero el Estado ya no va ser un proveedor de servicios, sino, va a ser un facilitador y regulador de esos servicios.

Otra de las propuestas de la nueva gerencia pública es reducir el tamaño del Sector Público, descentralizando la toma de decisiones y los servicios. Se plantea una jerarquía aplanada, no las jerarquías verticales (tradicionales) sino las horizontales. Se crea el sistema de agencia para ciertos tópicos, así como unidades diferenciadas de planificación y control.

Uno de los elementos más débiles de la administración pública que se encontró era la planificación y el propio control porque si bien es cierto que existen leyes, normas y reglamentos, el control no estaba siendo efectivo. El control estaba impidiendo que el servicio fluyera de la forma más correcta, pero al final del camino no había control por situaciones probablemente de corrupción donde se paga informalmente para evadir los controles. En términos de planificación, ya el Estado no puede improvisar, tiene que planificar y ver cómo están las condiciones, los diferentes escenarios futuros, y trabajar sobre ello. El enfoque del Estado debe ser obtener resultados.

El ciudadano ya no es visto como ciudadano, sino como cliente. El modelo establece que esos clientes tienen mayor relevancia y mayores poderes sobre los servicios. Propone que sea una relación duradera y de intercambio. También se da un cambio de comportamiento en todos los niveles con procesos tecnológicos de innovación y profesionalidad continua. El

gerente público pasa a ser un líder capaz de comprometerse y motivar a los miembros de la organización.

Pero a este modelo de nueva gerencia pública le surgen críticas desde sus inicios. Para Mintzberg (1996) la relación entre gobierno y ciudadano es distinta al de empresa-cliente. Los derechos del ciudadano trascienden al consumo. Ser ciudadano implica tener derechos y responsabilidades. El ciudadano puede escoger sus líderes políticos y también tiene el derecho ser servido por la Constitución del país. Por su parte, Painter (1998) señala que el modelo sólo se centra en el aumento de la eficiencia, efectividad y responsabilidad de los conductores del gobierno, por medio de la introducción de técnicas de administración de negocios. Esto comienza a preocupar a la ciudadanía y principalmente a los estudiosos del tema de administración pública, gobierno y Estado, pues hasta cierto punto se cambió la forma de administrar implicando una neo liberalización del Sector Público que no reconocía ciudadanos, sino que reconocía solamente a clientes.

Esto llevó a plantear la necesidad de transformar nuevamente el Estado a partir de las necesidades, la introducción de la Democracia y los cambios tecnológicos del entorno. Se comienza entonces a hablar de una nueva perspectiva de gerencia que sea: estratégica, cooperativa, democrática y solidaria. Se introduce la llamada Gerencia Pública Democratizante como una perspectiva de la nueva gerencia pública, pero incluyendo al ciudadano como parte en la gestión estatal.

Castells (1998) plantea un funcionamiento flexible con geometría política variable, con capacidad de procesar información y procesar decisiones compartidas. Con ello se plantea el Estado-Red, basado en los principios de subsidiariedad, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia administrativa, modernización tecnológica, la transformación de los agentes de la administración para que sean más competitivos y mejor pagados, y la retroalimentación en la gestión.

Este Estado-Red permite una orientación del sector público a la efectividad, al combate de la exclusión social, y al desarrollo de medidas de inclusión. Cuya dinámica requiere la negociación entre las partes para la toma de decisiones, la superación del despotismo burocrático por un poder compartido, y la visibilidad de las acciones, así como mecanismos de exposición y rendición de cuentas.

Sin embargo, uno de los grandes retos de esta perspectiva es la necesidad de revalorizar y recalificar a las personas que sirven en la función pública. Pues implica un liderato en la administración pública que esté convencido de incluir a los ciudadanos en la cotidianeidad de la gestión administrativa. Ya sean individuos que participen con observaciones sobre la gestión que se realizan en las agencias gubernamentales, así como entidades organizadas de la sociedad civil que participen en un modelo de cogestión a través de redes especializadas de servicios.

A partir de los comentarios en las secciones anteriores, el cuadro siguiente sintetiza las características de los tres modelos de administración pública que se han identificado: el burocrático, la nueva gestión pública y la gestión pública democratizante.

Cuadro 2

Modelos de administración pública

Modelo	Definición	Características	Aplicación
Burocrático	Modelo administrativo brindado por Max Weber en donde el objetivo más importante es el logro de la eficiencia y eficacia administrativa por medio de la especialización y la racionalización del trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas claras. ▪ Comunicación formal y vertical. ▪ Racionalización y división del trabajo. ▪ Relaciones impersonales. ▪ Jerarquía de autoridad establecida. ▪ Procesos estandarizados y especialización laboral en los profesionales. ▪ Meritocracia y competencia técnica. ▪ Documentación de sucesos. ▪ Las decisiones son tomadas bajo el ala administrativa. ▪ Centralización del poder. 	Principalmente, este tipo de modelo administrativo es visible en los ejércitos, donde el poder está dividido claramente en los rangos establecidos. De igual manera está la división que se da en la Iglesia Católica, donde el poder reside en los pináculos más altos de la jerarquía, la toma de decisiones y las normas son claras.
Nueva Gestión Pública	Movimiento de cambios sin precedentes en la configuración contemporánea de la Administración formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que prometen la reformatión del sistema burocrático conocido hasta entonces en la administración y su aplicación en la actualidad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adaptación a cada entorno laboral. ▪ Evaluación de los resultados. ▪ La prioridad es el conocimiento. ▪ Redes de costos. ▪ Mayor transparencia en las actividades. ▪ Desarrollo de estrategias: fijación de objetivos y determinar la mejor forma de lograrlos. (Esquema triangular: fines, recursos, restricciones) ▪ Entrenamiento del recurso humano (Entrenamiento de líderes relacionado con el personal: Aprovechamiento de la capacitación) ▪ Aplanar jerarquías. ▪ Responde a la gestión de los resultados. ▪ Delegación de actividades. ▪ Accountability. ▪ Contratación externa u Outsourcing. ▪ Fortalecimiento de la oficina de RH. 	
Gestión Pública Democratizante	Modelo que saca a la administración pública de sus fundamentos institucionales, rompiendo viejos mitos y mejorando el control y la eficiencia de la	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoramiento del control. ▪ Pasa de una organización jerárquica a una interactiva. ▪ Involucra directamente a la Administración Pública con la construcción de la ciudadanía. ▪ Mejora del control y la 	Un claro ejemplo de la APD es el proyecto solicitado y ejecutado por el Gobierno de nuestro país del "Gobierno Digital". En cual, a pesar de su

Modelo	Definición	Características	Aplicación
	administración.	eficiencia en la Administración Pública. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalece la ciudadanía y la convierte en sujeto directo de control sobre la AP: ▪ Conecta la democracia, el control y la eficiencia. ▪ Profesionalización del Servicio Civil. 	poco tiempo de existencia y su lento desarrollo, se puede interactuar como ciudadano, tal y como dice: <i>“queremos establecer con la sociedad costarricense un canal de comunicación e interacción virtual, en el cual, el ciudadano obtenga conocimiento sobre el avance de la estrategia de gobierno digital; pero que a su vez, pueda consultar información y acceder a servicios que las instituciones públicas desarrollan, bajo un concepto integral del uso de las tecnologías de información a nivel de todo el Estado costarricense.”</i> Otro ejemplo sería la votación electrónica.

Fuente: elaboración propia.

III. Características tipológicas de los sistemas de compras públicas

Los sistemas de compras públicas son una parte esencial de la administración pública, pues corresponden a la forma en que se reglamentan y supervisan las compras del Estado y de sus instituciones. El Estado – el gobierno y sus administraciones – es una estructura sumamente compleja y heterogénea, así como lo son los tipos de compras que realizan. Las reglamentaciones relativas a estas compras también son muy diversas, inclusive dentro de un mismo país, municipio o división administrativa. Asimismo, las reglamentaciones que regulan dichas compras tienen alcances distintos, que corresponde identificar y analizar para lograr una comprensión integral de los sistemas vigentes de compras públicas.

Pretender describir los sistemas de compra pública de una determinada administración es un ejercicio casi imposible, por su misma complejidad y diversidad. El sistema de compras públicas es por tanto un ideal-tipo, retomando la acepción de Max Weber, un concepto para simplificar una realidad social que es mucho más compleja y diversificada. Al igual que la identificación de los modelos de Estado y luego los modelos de administración pública, esta sección pretende determinar algunos modelos genéricos de sistemas de compras públicas.

Como se ha adelantado en la introducción de este capítulo, llama la atención que en muchos procesos de reforma del Estado, no se ha contemplado el sistema de compras públicas, aunque este corresponda a una dimensión esencial del funcionamiento del Estado. El gasto público es un elemento central de la gestión pública como tal, puesto que cualquier política pública se activa con recursos financieros y requiere de la compra de activos y de la contratación de personal, entre otros.

Sin duda alguna, el gasto público es un componente fundamental de la política económica de cualquier país. El Fondo Monetario Internacional estima que algunos Estados destinan hasta el 70% del presupuesto nacional en licitaciones o compras públicas. Las compras públicas, por tanto, son instrumentos para atender las necesidades en todos los ámbitos de la política pública. También son un factor clave de la estabilidad macroeconómica. Un sistema de compras públicas eficiente es un factor clave del crecimiento económico y de la lucha contra la pobreza, además de que incrementa la efectividad y la eficiencia en la implementación de los objetivos de política pública.

El modelo neo-institucional de la política pública se basa en una relación entre tres componentes esenciales: **(a)** los actores políticos, **(b)** las instituciones y **(c)** los recursos. Los actores – jugadores con poder de veto partidario, institucional o social – toman posesión de las instituciones que funcionan gracias a la existencia de recursos de diferente tipo, incluyendo el instrumento de las compras públicas.

Esta sección contendrá en primer lugar algunas **(3.1)** definiciones conceptuales preliminares del sistema de compras públicas como concepto politológico, así como la elaboración de **(3.2)** un marco general para su análisis, desde la perspectiva de economía política. La tipología de los sistemas de compras públicas que se elaborará servirá como base para evaluar **(3.3)** la relación entre las reformas de los sistemas de compra pública y los procesos de reforma del Estado. En esta sección también se relacionarán los tipos de sistemas de compra pública con los tres grandes modelos de administración pública que se han identificado en las secciones anteriores.

3.1 Definiciones conceptuales preliminares de los sistemas de compras públicas

Esta sección no pretende reconstituir un manual jurídico de contratación administrativa. Se limitará a dar algunas definiciones de los conceptos más importantes que definen el sistema de compras públicas, a efectos de tener las herramientas necesarias para el análisis politológico que se desarrollará en esta investigación.

La Organización de Estados Americanos (OEA) define las compras del sector público de la forma siguiente:

“El proceso formal a través del cual las agencias gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Abarca todas las funciones que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio, o construcción, incluyendo la descripción de los requisitos, selección y solicitud de oferentes, la evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato,

disputa y resolución impugnaciones y todas las fases de administración del contrato.”⁶

El mismo léxico de la OEA agrega la definición de los General Agreements on Tariffs and Trade de la Organización Mundial del Comercio. Se transcribe aquí a efectos comparativos.

“En la terminología del GATT, la compra gubernamental significa el proceso por medio del cual un gobierno adquiere el uso de o adquiere bienes o servicios, o cualquier combinación de ellos, con fines gubernamentales sin intención de venta comercial o reventa, o uso en la producción o suministro de bienes o servicios para venta comercial o reventa.”

La gestión de las compras públicas (adquisiciones) generalmente se coordina por las proveedurías o departamentos financieros, y se reglamenta por una legislación específica, que puede estar incluida en la Constitución o en las leyes de administración pública. Muchos Estados tienen además una ley de contratación administrativa que incluye las demás normas sobre la compra pública. Según los casos, los códigos municipales también tienen secciones relativas a la compra pública o pueden referirse directamente a la legislación general de compra pública.

Tipos de licitación

Generalmente hay una diferencia de reglamentación en función de la naturaleza del bien adquirido así como su costo. En cuanto a los tipos de compras, pueden distinguirse compras **(a)** directas, **(b)** licitaciones públicas (el proceso utilizado para comunicar los requerimientos de compra y solicitar respuestas de proveedores interesados), **(c)** licitaciones selectivas, **(d)** compras locales y **(e)** compras internacionales.

La **licitación limitada (contratación directa)** corresponde a la contratación directa de una empresa, sin oferta pública y abierta. Siendo un método menos competitivo de contratación pública, tiende a ser más propicio a la corrupción porque el sistema de contratación no incorpora los controles intrínsecos generados por la competencia. Pueden por tanto favorecer conflictos de interés (Transparencia Internacional, 2006). Sin embargo, la contratación directa puede ser una necesidad en ciertos casos por razones muy propias a determinadas coyunturas políticas o casos muy específicos.

Las **licitaciones públicas o abiertas** corresponden al *“procedimiento formal, público, y competitivo durante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas de bienes o servicios, después de lo cual el contrato respectivo se le otorga al oferente que cumple con las condiciones especificadas en el aviso de invitación. Involucra una serie de fases, actos o pasos que deben seguir las reglas, prescritas en los documentos de la licitación. El procedimiento consiste de: (i) una invitación pública dirigida a todos aquellos con un posible interés en presentar ofertas; seguido por (ii) una etapa de selección de la oferta*

⁶ Organización de Estados Americanos, “Diccionario de términos de Comercio”, http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_s.asp

más ventajosa al comprador y finalmente (iii) la adjudicación del contrato correspondiente.” (OEA).

La licitación pública, en cierto sentido, introduce “el mercado” a las compras públicas, puesto que es un mecanismo que permite la selección competitiva de varias ofertas de proveedores, en función de la combinación de su costo y calidad, a partir de los documentos de licitación definidos (objeto de la licitación, especificaciones técnicas, condiciones de contrato). La licitación pública también puede tener la forma de un concurso.

En función del grado de apertura de las licitaciones, también existe la **licitación selectiva**. Similar a la licitación abierta, se restringe a un grupo de empresas seleccionadas por la agencia estatal compradora, pero siguiendo los mismos procedimientos que las licitaciones públicas.

Gordillo (2003) indica que la licitación pública es un “techo protector” para la administración pública, pues en muchos casos la licitación pública es una condición de la validez del contrato. Ello le permite evitar excesos en el gasto público. La normativa relativa a la compra pública es por tanto un aspecto determinante de la solidez de un Estado de Derecho, es decir un indicador clave de su grado de implementación.

Entonces, una condición necesaria para la rendición de cuentas son los controles sobre la legalidad de los actos de la administración pública, los cuales en nuestros casos de estudio se dan de forma dispersa en los articulados de diversas leyes y reglamentos, así como por el trabajo que realizan las Contralorías Generales de la República.

Por otra parte, la licitación selectiva puede constituir una herramienta de política microeconómica, si se utiliza para estimular un cierto sector de la economía.

En todo caso, es importante que los criterios de selección de una oferta después de un proceso de licitación –público o selectivo – sean claros y universales, para impedir prácticas de corrupción o de arbitrariedad en la selección de la oferta debido a la falta de transparencia y de claridad en la reglamentación.

Machado (2006) indica que existen deficiencias en los sistemas de compras y contrataciones públicas de los países centroamericanos: *“En general, se observan excesos en el uso de la modalidad de compras directas (sin concurso público), debilidades operativas en las unidades de compras y contrataciones de los distintos ministerios y agencias de línea, y prácticas poco transparentes en la adjudicación de contratos. La opacidad del sistema de compras y contrataciones públicas es particularmente acentuado en República Dominicana, donde en 2003 el 84% del total de compras se hizo bajo la modalidad de contrataciones directas.”*

En este marco, el art. III de la Convención Interamericana contra la corrupción pone como condición normativa que la información sobre la licitación sea pública. Dicha publicidad tendría que darse en tres niveles: **a)** el llamado, **b)** la adjudicación y el monto y **c)** el precio final que resulta de la ejecución total del contrato con sus eventuales modificaciones. Se

sugiere además que esta información sea publicada en la Gaceta Oficial y en la Internet (Gordillo 2003).

Desde una perspectiva igualmente normativa, los siguientes cuadros, tomados del “Manual de licitaciones públicas” (Isabel Correa, 2002), enumeran una serie de principios que rigen – o deberían regir – las licitaciones públicas, así como sus principales objetivos.

Cuadro 3
Principios que rigen las licitaciones

Norma General	Normas Derivadas
- Toda compra o encomienda hecha por el Estado debe serlo a través de licitación pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Las licitaciones públicas no deben establecer barreras a la entrada. - La licitación debe apuntar al máximo de eficiencia económica. - Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles a todos los participantes. - Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles al público en general. - Las reglas para las licitaciones deben dejar el menor margen posible para el ejercicio de discrecionalidad por parte del administrador público.

Fuente: CEPAL 2002, p. 15.

Cuadro 4
Objetivos de las licitaciones públicas

Competencia	La competencia se favorece cuando no se restringe la participación en las licitaciones
Igualdad en el tratamiento de los licitantes	Todos los licitantes deben ser tratados con reglas comunes que se aplican de forma pareja.
Transparencia en la adjudicación	No existen dudas respecto de cómo se adjudica y en base a qué criterios, al ser un proceso transparente y comprensible.
Responsabilidad administrativa	La administración es responsable de todo el proceso de licitación y adjudicación.
Debido proceso	Se cumplen todas las formalidades procedimentales.
Publicidad	La licitación es publicitada tanto para conocimiento de los eventuales participantes como para el público en general.
Obtención del mejor precio para el Estado	Se adjudica a aquel que establezca mejores condiciones económicas para el Estado.

Fuente: CEPAL 2002, p. 17.

En casi todas las instituciones estatales la mayoría de las compras de bienes y servicios se realiza vía licitación pública, aunque en términos de volumen existan diferencias (Correa, 2002).

Por último, pueden distinguirse las **compras locales** y las **compras internacionales**. En su naturaleza no difieren de las anteriores, pero se insertan en una regulación municipal, estatal, o internacional que puede implicar obligaciones relacionadas con acuerdos y tratados internacionales.

Las compras locales tienen pertinencia como categoría analítica en aquellos países que tienen una estructura fuertemente descentralizada o que son Estados federales, es decir que

cuentan con legislaciones específicas para las compras públicas, en los niveles municipal, provincial o estatal.

En cuanto a las compras internacionales, cabe señalar que existen regulaciones para la adquisición por parte de los gobiernos de bienes y servicios incluidos en el comercio internacional. La Organización Mundial del Comercio vigila el establecimiento de procedimientos abiertos y transparentes para presentar ofertas, que además hagan uso de procedimientos de solución de controversias, acuerdo de la Ronda Uruguay, vigente a partir del 1 de enero de 1996.

Por otra parte, un Estado soberano tiene la posibilidad de privilegiar sus compras de bienes o servicios a empresas nacionales para así estimular su mercado interno. Los Acuerdos de Libre Comercio o el Mercado Común en el marco de la Unión Europea, pueden implicar una prohibición (parcial) de este tipo de prácticas. En caso de que un cierto bien o servicio no está disponible dentro del país o que no tenga la calidad o las características, puede recurrir al mercado internacional para la adquisición de dicho bien o servicio.

Umbrales y otras restricciones legales

En función de la legislación vigente, la licitación pública puede ser una obligación legal a partir de una adquisición por encima de un valor determinado. En la mayoría de las legislaciones nacionales, la determinación del tipo de licitación aplicable o de la modalidad de control a una compra se basa en su valor. Pueden distinguirse umbrales para bienes, servicios y obras públicas.

Respecto al valor de la compra pública, es importante subrayar que pueden diferenciarse reglamentaciones para compras que se consideran como “pequeñas” y compras más “grandes.” Las compras públicas pequeñas, hasta un monto determinado, se pueden efectuar de forma descentralizada.

Las adquisiciones más grandes, a partir de un monto determinado, generalmente tienen que aprobarse en una instancia superior, pudiendo requerir inclusive la firma del Ministro encargado del tema. Adquisiciones muy grandes, como por ejemplo de infraestructura, requieren de la aprobación del Poder Legislativo. Existen, por tanto, umbrales legales para la compra y las adquisiciones públicas.

3.2 Marco para el análisis de los sistemas de compra pública

La compra pública siendo un asunto extraordinariamente complejo, tanto en su dimensión jurídica (contractual) y financiera (contable), es inevitable presentar un marco simplificado a efectos de realizar un análisis comparativo y comprensivo. Nuestro objetivo es describir las grandes tendencias (políticas) de los procesos de reforma del Estado, y del nivel de inclusión de la reforma del sistema de compra pública en ellas.

En el marco de esta investigación aplicaremos una versión simplificada de la metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas desarrollada por la OECD (2006). Nos limitaremos por tanto a analizar algunas variables para poder realizar el análisis comparativo, siguiendo la metodología escogida. En los estudios de caso, se abordará con mayor profundidad cada sistema nacional de compra pública.

El cuadro siguiente sintetiza los desarrollos de las preguntas anteriores, transformándolas en variables e indicadores operacionalizables para el análisis. Servirá de orientación para comparar y evaluar los sistemas de compra pública en las secciones siguientes.

Cuadro 5

Marco para el análisis de los sistemas de compras públicas

Variable	Indicador
Registro de proveedores	Definición de Requerimientos
Procedimientos de compra	Selección de la licitación como mecanismo de la compra
Especificaciones técnicas	Elaboración de bases
Principios de la contratación administrativa	Reglas sobre la participación
Estructura del pliego de condiciones	Procedimiento usado para las adquisiciones
Publicidad	Reglas de publicidad y plazos
Tecnologías de información y comunicación / Sistemas electrónicos de contratación administrativa	Llamado, período de consulta y recepción de ofertas
Sistema de evaluación de ofertas	Evaluación de ofertas y criterios de adjudicación
Mecanismos de adjudicación	Adjudicación
	Formalización del contrato
	Ejecución del contrato
Gestión de control	Evaluación de proveedores
	Rendición de cuentas
	Transparencia

Fuente: elaboración propia.

3.3 Relación entre los sistemas de compra pública y la reforma del Estado

Ya se ha subrayado la importancia estratégica de la política de compra pública y de las contrataciones, por la proporción que ellas representan en el sector público, y el imperativo interés general de asegurar la máxima eficacia y eficiencia de las mismas. En efecto, la asignación correcta de recursos públicos va en beneficio directo de la sociedad y de su desarrollo.

A menudo se dice que las compras públicas constituyen una pérdida para el Estado. Esta última afirmación es equivocada, puesto que el Estado genera sus recursos ejerciendo un

poder coactivo sobre la sociedad para financiar bienes y servicios públicos. Una mayor competitividad de la economía, la estimulación del desarrollo y el bienestar general de la sociedad son vitales para la continuidad de las políticas de Estado (Cobas, 1997).

Ahora bien, el funcionamiento adecuado – la eficiencia – de la política de las adquisiciones públicas no se obtiene aisladamente, pues depende del funcionamiento y de las capacidades de otras áreas de la administración pública, como la de los recursos humanos así como los servicios de administración. El siguiente cuadro retoma algunas recomendaciones de la CEPAL (Correa, 2002) sobre los principales determinantes de las capacidades de la administración pública para gestionar de forma eficaz y eficiente las compras y contrataciones públicas.

Cuadro 6
Capacidades de la administración

Tipo de capacidad	Efectos
Personal de calidad y bien remunerado	Esto es fundamental para lograr eficiencia y minimizar los riesgos de corrupción directa o indirecta. Un personal idóneo, capacitado, especializado, actualizado y bien remunerado permite garantizar mejores procesos, tanto en el diseño de la licitación y del modelo económico, como en la elaboración de los documentos licitatorios. También resulta importante que este perfil de personas sea el que intervenga durante la etapa de evaluación y selección, para que efectivamente y en base a criterios objetivos, técnicos y económicos, se seleccione la mejor oferta. Por otra parte es fundamental que el personal tenga la formación suficiente para que pueda ser contraparte del sector privado tanto en el procedimiento de selección como durante la ejecución del contrato.
Sistemas de gestión e informáticos adecuados al proceso	Desarrollar soportes que aseguren la veracidad de la información y permitan la eficiencia en el manejo de datos es un instrumento muy útil. Los sistemas de gestión e informáticos para apoyar los procesos de contratación, permiten mejorar la accountability y la orientación de la eficiencia.
Metodologías que permitan normar sobre precios y calidades	La mejor manera para evaluar si un Estado está adquiriendo artículos o servicios que satisfacen el interés público en forma eficiente es por medio del seguimiento de los precios pagados. Por ello los órganos públicos debieran mantener bancos de datos, constantemente actualizados y de acceso al público por Internet. Estos bancos de datos podrían estar interconectados de forma que permitan establecer comparaciones en línea entre diferentes órganos contratantes. Así se logra un control no solo interno sino externo de esta actividad.
Mantenimiento de información y puesta a disposición de la misma	La información sobre documentos, evaluaciones y resultados de las licitaciones en las distintas instituciones, han de estar disponible y al acceso de los interesados y del público en general. Así se logran mejores prácticas y se minimizan las corrupciones y tráficó de influencia.

Fuente: CEPAL 2002, p. 25

Los Estados han de incorporar estas sugerencias en sus procesos de reforma, enfatizando la necesidad de desburocratizar y desregular los procesos de compras estatales, incrementando su agilidad y capacidad de respuesta. El Estado del Bienestar implicó la creación de una administración pública centralizada y excesivamente regulada. La lógica del modelo de la Nueva Gestión Pública implica que el usuario de los servicios públicos – el ciudadano – sea la referencia para la gestión pública, usando la eficacia, la eficiencia y la economía en la asignación de recursos como principios rectores. Se pretende romper con los procedimientos burocráticos rutinarios y “ritualistas” así como la formalidad de los trámites.

La Gestión Pública Democratizante retoma estos principios, pero agrega la importancia de la participación de la sociedad civil en la gestión pública, involucrándola en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, y asociándola de forma más estructural a su control y evaluación. Este modelo también implica un mayor control, rendición de cuentas y accountability sobre el uso de los recursos públicos, es decir el gasto público y las adquisiciones públicas.

La evolución del Estado en esta dirección pasa tanto por la reforma de los sistemas de compra pública en la cual intervienen entonces dos variables centrales: **a)** la desburocratización del proceso de compras públicas y **b)** la desregulación de la contratación pública, fomentando así una mayor interacción entre el Estado y el mercado.

Algunos de los instrumentos que se han implementado para modernizar la gestión del Estado en esta área son: **(i)** la evolución de la prestación directa a la prestación indirecta y regulada de cometidos públicos; **(ii)** la prestación de servicios reglamentada a las transferencias de pagos por servicios contratados; **(iii)** la creación de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; **(iv)** el privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios (Cobas, 1997).

El último elemento de esta lista corresponde a la gestión por resultados, que implica la capacidad de establecer metas para lograr una mayor eficiencia en el gasto de los recursos. Aspectos como la transparencia de la información sobre precios de bienes y servicios, la transparencia sobre los procesos de licitaciones públicas y la utilización de sistemas electrónicos o “gobierno electrónico”, pueden conllevar también a una mayor planificación de las compras públicas, en función de objetivos estratégicos determinados.

La modernización de las compras estatales y la reforma del Estado en el marco de la Nueva Gestión Pública contemplan **(a)** un funcionamiento más gerencial del sector público (es decir la reorganización del sistema burocrático de compras públicas) y **(b)** cambios en la gestión de las compras públicas a partir de una interacción más inteligente entre el Estado y el mercado. Cobas (1997) presenta una lista de propuestas posibles de reforma que van en este sentido que se reproducirán aquí, únicamente a modo de ejemplo:

Cuadro 7

Características de las reformas del sistema de compras públicas en la Nueva Gestión Pública

Funcionamiento más gerencial del sector público: reestructura de la gestión tradicional de las compras estatales

- la eliminación de pasos y trámites, optando por la rapidez y tratando de evitar seguir ciertas formas sin razones sustantivas, que imponen costos excesivos y reducen notoriamente la tolerancia de los consumidores de bienes y servicios públicos por las burocracias;
- la descentralización territorial de las decisiones, la desconcentración de funciones operativas y de gestión y la delegación de competencias y autoridad;
- la flexibilización de los procedimientos para la presentación de propuestas, buscando más la creatividad del producto, que la aprobación de un sistema excesivo de salvaguardas que se ha convertido en formas modernas de cerramientos del mercado y de la falta de competencia;
- cambiando la desconfianza preventiva de los controles por la presunción de veracidad o buena fe, confiando en la gente y en su declaración jurada;
- utilizando el poder de la tecnología de la información y de las comunicaciones como una de las llaves fundamentales para la transformación de la gestión pública y de la forma que la función de compras es prestada; la noción de un gobierno electrónico e interconectado intra e inter organizaciones e instituciones, a nivel internacional, nacional, regional y local;
- buscando como resultado programas diseñados más hacia la eficiencia de los procesos, el bienestar de los ciudadanos y la competitividad, que a las viejas estructuras o a la conveniencia de los servidores públicos;
- la redefinición de ordenadores primarios de las contrataciones, acercándolos directamente a la función de compra específica, delegando atribuciones y competencias;
- la flexibilización del contenido de los pliegos, simplificando las publicaciones y la extensión de la información requerida;
- la introducción de procedimientos de licitación abreviada y establecimiento de nuevos topes para las licitaciones públicas, permitiendo las compras fraccionadas cuando se considera conveniente para la función pública;
- la ampliación de las causales de la contratación directa, en especial en los casos de licitaciones desiertas, así como en la introducción de regímenes especiales de contratación para lograr una mayor adaptabilidad a las características diferenciales de los mercados o de los propios bienes y servicios cuando así se requiere;
- la simplificación y flexibilización de las garantías requeridas;
- la diferenciación del régimen de contrataciones de las empresas públicas que enfrentan nuevas situaciones de mercado, con las contrataciones de la administración pública;
- la introducción de la reforma tecnológica de la informática y de las comunicaciones en la preparación de los pliegos, la preparación y presentación de las propuestas y su análisis.
- la readecuación de los mecanismos de negociación y de pago,

Cambios en la gestión de compras públicas

- concesión (contracting out): implica transferir la operación de una función a un contratista por un tiempo determinado, sin transferir la responsabilidad por la misma;
- contratación de servicios con terceros (outsourcing): implica adquirir un servicio bajo contrato con una organización externa al sector público;
- descentralización: transferir responsabilidades nacionales a otro nivel del gobierno a las empresas públicas;
- contratación con funcionarios o ex-funcionarios públicos (employee takeover): implica un acuerdo de contratación entre el gobierno, un empleado o grupo de éstos que permita entregar un servicio del gobierno como un contratista privado o para obtener una licencia para un activo de este;
- asociación (partnering): implica un acuerdo de colaboración entre dos o más partes basados en intereses comunes, con claros objetivos, términos y condiciones que protejan el interés público;
- privatización: implica transferir la propiedad estatal de una empresa pública, holding o servicio público a inversores privados

Funcionamiento más gerencial del sector público: reestructura de la gestión tradicional de las compras estatales

eliminando o reduciendo las formalidades para gastos menores, introduciendo la modalidad de anticipos, pagos al contado y la delegación de atribuciones no privativas a ordenadores de gastos;

- la construcción de mesas de precios referenciales conectados informáticamente y de registros generales de proveedores;
- la modificación de la función del auditor, cambiando la cultura del “checklist” por una de control de la eficiencia de la gestión de compras, promoviendo el autocontrol la administración, buscando mayor autonomía contra mayor responsabilidad;
- el establecimiento de manuales procedimientos, estándares y servicios de control de calidad de las compras; entre los más destacables.

Cambios en la gestión de compras públicas

cuando no existen razones de interés general para retenerlo dentro del gobierno;

- regulación: establecimiento obligatorio de reglas mandatorias que prohíban o requieran acciones específicas en determinadas circunstancias.

Fuente: adaptación de Cobal, 1997.

Con la Nueva Gestión Pública se pretende, entonces superar el paradigma de un Estado intervencionista y “paternalista”, característico del Estado de Bienestar y del modelo burocrático. Sin embargo, más allá de este debate ideológico entre los partidarios de una administración pública que se base en valores social-demócratas y una administración pública que se rige por principios “neoliberales”, es clave señalar una evolución cualitativa en el debate sobre la reforma del Estado. Durante mucho tiempo, el debate sobre la reforma del Estado ha girado alrededor del tamaño del Estado, oponiendo los que quieren “más Estado” y los que quieren “menos Estado.” Este debate, muy simplista, en la actualidad viene substituyéndose por un debate sobre “qué” Estado se requiere, es decir la naturaleza del modelo de administración pública.

La Nueva Gestión Pública, que se ha implementado de forma parcial y diferenciada en los países de América Latina y el Caribe contempla la importancia de la planificación estratégica de las políticas públicas y su gestión por resultados, a través de la creación de presupuestos en función de objetivos. En este marco, la rentabilidad de los bienes y servicios públicos y la satisfacción de los usuarios de estos servicios (ciudadanos) se convierten en los indicadores de productividad pública. La función pública, en este marco, pasa por un proceso de profesionalización y jerarquización, fortaleciendo la transparencia, el control y la rendición de cuentas por resultados.

IV. Tendencias generales: sistematización de los hallazgos comparativos

Los casos estudiados en esta investigación presentan matices diferentes, que dan perspectivas interesantes sobre nuestras problemáticas de estudio: la relación entre el modelo de administración pública y el sistema de compras públicas. Puede decirse que Costa Rica es un “auténtico” Estado social-demócrata y weberiano, mientras que Puerto Rico y México tienden a seguir el modelo norteamericano, que tiene sus influencias en los demás países de la región. Por otro lado, la debilidad institucional de Guatemala y República Dominicana, contrasta con la de Costa Rica.

Jamaica es un caso aparte, en el sentido de que su origen histórico es británico, mientras que los demás países son hispánicos. En Puerto Rico, la influencia de Estados Unidos, por su condición como Estado Libre Asociado con este país es muy fuerte, y ello tiene repercusiones sobre la organización de su sistema administrativo-burocrático.

Además de las importantes diferencias de origen entre los casos en estudio, también son llamativas las diferencias en cuanto a la organización administrativa de los Estados analizados. México es un estado federal con muchas divergencias internas – se ha analizado principalmente el Distrito Federal –, mientras que los demás países son estados unitarios con niveles variables de descentralización.

La OECD, en su metodología para evaluar la efectividad de los sistemas de compras públicas, distingue cuatro variables centrales: **a)** el marco legislativo y regulatorio, **b)** el marco institucional y la capacidad de administración, **c)** operaciones de compra y prácticas de mercado y **d)** la integridad y la transparencia del sistema de compras públicas. Son éstas las variables que de forma general orientaron nuestra investigación y que abordaremos de forma transversal en nuestro análisis de las tendencias generales que relevamos en nuestros estudios de caso.

Esta reflexión permitirá realizar una comparación de los sistemas de contratación administrativa, que constituirán el principal aporte académico de este estudio. Las recomendaciones de reformas, constituyen un producto utilizable por los tomadores de decisión, a efectos de mejorar sus sistemas de contratación administrativa, y racionalizar de forma general, la organización del Estado.

Cambios en los sistemas de compras públicas inducidos por el Consenso de Washington

Los países latinoamericanos, considerados en su totalidad, atravesaron al inicio de la década de los 80's, un proceso de transición económica. Esta nueva etapa, iniciada por la combinación del colapso del modelo económico previo conocido como sustitución de importaciones y la crisis económica que éste ocasionó, facilitó la adopción de un sistema económico enfocado en el mercado, en donde el Estado perdía protagonismo y se abría paso a un modelo más flexible que persiste hasta hoy.

El cambio económico se dio de la mano de un cambio político también importante particularmente para Guatemala, quien ponía fin a un conflicto armado que la aquejaba desde hacía ya varios años al firmar los acuerdos de paz conocidos como Esquipulas II, y se iniciaba así la restauración del sistema democrático en el país.

Ante esta nueva realidad surge una iniciativa conocida como el Consenso de Washington, el cual buscaba un compromiso estructural por parte de los países en vías de desarrollo que solicitaban ayuda a los sistemas financieros regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, e internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El mismo daba seguridad a las entidades financieras a la hora de otorgar créditos a países de rentas bajas, cuyas economías estaban aún muy frágiles por la crisis y con democracias poco consolidadas. Este compromiso consistía en diez lineamientos, a saber: disciplina

presupuestaria, cambio en las prioridades del gasto público, reforma fiscal, los tipos de interés, el tipo de cambio, liberalización comercial, apertura a las inversiones, adoptar una política de privatizaciones, desregular las políticas de mercado y reforzar los derechos de propiedad.

El estado en el que se encuentran las economías que adoptaron las medidas y los desafíos que han surgido a partir de las mismas han provocado un rechazo a la teoría que se planteó inicialmente. El Consenso de Washington era considerado como una herramienta necesaria para que los países de América Latina pudieran alcanzar el desarrollo. Particularmente en lo relacionado a la distribución de la renta, cuando se explica que la región “*ingresó en el tercer milenio con más de 450 millones de personas, y más de un tercio de su población viviendo en la pobreza, con ingresos inferiores a los 2 dólares estadounidenses diarios, y casi 80 millones de personas padeciendo pobreza extrema, con ingresos inferiores a 1 dólar diario*”⁷. Al año 2010, más de veinte años después desde la implementación del Consenso, la región sigue siendo caracterizada como una de las regiones más desiguales del mundo, en relación al ingreso y la concentración de capitales.

De todas maneras, la responsabilidad estatal en este escenario es indiscutible. Es muy posible que las medidas o condiciones establecidas en el Consenso hayan sido inadecuadas para la región, particularmente si se considera que quizás no era el momento histórico indicado para aplicarlas o bien que se adecuaban más a la realidad de los países desarrollados que las propusieron. Sin embargo, fueron los estados mismos quienes decidieron aplicarlas y que a su vez se vieron incapaces de traducirlas en resultados positivos para sus países, ya fuera por la corrupción, la falta de transparencia, las trabas burocráticas, o bien la propia falta de solidez institucional que pudiera no sólo mantener las medidas, sino además poder darles sostenibilidad en el largo plazo.

México

Para el caso de México se pudo apreciar que la reforma del Estado obligó a que se dieran una serie de reformas en el ámbito administrativo. En lo relacionado a las compras del estado, así como la protección de la transparencia y la lucha contra la corrupción han tenido diversas enmiendas al reglamento de la Secretaría de la Función Pública. Estas enmiendas son reflejo de cierta inestabilidad a la hora de institucionalizar la gobernanza relacionada con las compras del Estado.

Sin embargo, aunque se hicieron muchas enmiendas al reglamento en poco tiempo, resulta que la Secretaría de la Función Pública está realizando un buen trabajo en el ordenamiento de las compras del estado. Se creó la plataforma de CompraNet donde se facilitan los procesos de compra, así como el rendimiento de cuentas sobre las transacciones que se realizan en el Estado Mexicano. No obstante, se debe subrayar que la complejidad de este país lleva a cuestionarse como se están llevando los procesos en los Estados y en los gobiernos locales, para los cuales no se encontró información.

⁷ Casilda, Ramón; *América Latina y el Consenso de Washington*, en *Boletín Económico de ICE*, n° 2803 del 26 de abril al 2 de mayo de 2004, página 24.

Como recomendación debería tenerse precaución al estar modificando continuamente, y en poco margen de tiempo, la institucionalidad relacionada al sistema de compras. Pues si bien es cierto que tal vez no se afecta directamente el sistema de compras, estas reformas afectan la estructura encargada de velar por el funcionamiento del sistema y podría conllevar atrasos con la confusión provocada por los cambios frecuentes de las reglas de juego en la organización gubernamental.

Asimismo, se recomienda reforzar el control de la ciudadanía fomentando los espacios de participación en la estructura de la Secretaría de la Función Pública, como en otras estructuras de la administración pública mexicana. El caso del Estado de México podría ser clave para aplicarlo en la esfera federal. A la hora de proponer cambios en la política pública, el Estado Mexicano debe considerar la participación de la ciudadanía, así como tener una visión clara de las aspiraciones de transparencia y rendimiento de cuentas que el país pudiera tener para responder a las demandas sociales de forma efectiva sin que se escapen los recursos en las compras de bienes y servicios que realiza el Estado.

Por último, se debe tener cuidado con el exceso de control sobre las compras públicas, pues aunque se ha tratado de compensar la falta de control reformando las atribuciones de unidades y dependencias del Estado relacionadas con las compras, esto puede conllevar una burocratización exagerada que a su vez provocaría la ineficiencia e ineficacia del sistema de compras. Reformar en tan poco margen de tiempo la gobernanza relacionada con las compras del Estado puede llevar a un choque entre normas que provoca un ciclo vicioso de reformas (como parece haber ocurrido en el caso de la Secretaría de la Función Pública) sin que permita que se dé un control efectivo sobre tal sistema de compras.

Nos parece en particular importante incrementar las prerrogativas de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, estableciéndola como la institución superior de supervisión de los procesos de compra pública.

En cuanto al control y al monitoreo sobre las compras públicas, se sugiere trabajar en la incrementación de la capacidad de seguimiento de las contrataciones públicas por la Contraloría General de Cuentas, que en este momento sigue deficiente. Se requiere por tanto trabajar en la capacidad de supervisión de los contratos por la Contraloría General de Cuentas.

Con respecto al control de la ciudadanía fomentando los espacios de participación en la estructura de la Secretaría de la Función Pública, como en otras estructuras de la administración pública mexicana, el caso del Estado de México podría ser clave para aplicarlo en la esfera federal.

Guatemala

La administración pasada de Oscar Berger y la actual administración de Álvaro Colom han priorizado la transparencia como una nueva política de Estado y la modernización

institucional como requisito para hacer más efectivas las instituciones públicas de Guatemala. En este país es prioritario transformar y promover la modernización de las instituciones estratégicas de forma general, para elevar la capacidad del Estado de atender a la población más pobre y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios y acciones del gobierno.

La parálisis de la toma de decisiones derivada causada por el hecho que el Poder Ejecutivo no cuente con mayoría legislativa provocó un escenario complejo de gobernabilidad política. Sin embargo, en medio de esta situación, puede afirmarse que hubo mejoras incontestables en el sistema guatemalteco de compras públicas. En particular, la instauración del sistema digital Guatecompras constituye un paso hacia adelante muy importante, que ha contribuido a incrementar la transparencia y la eficacia de los procesos de contratación y adquisición del estado.

El nombre oficial de este servicio es “Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado”, siendo un mercado virtual (digital). Su uso es obligatorio para todas las dependencias públicas, autónomas y semiautónomas según Acuerdo Gubernativo No.389-2004.

Guatecompras se auto describe como sigue: *“Tiene como objetivo impulsar el desarrollo del sistema electrónico de compras y contrataciones públicas, GUATECOMPRAS, mediante un monitoreo orientado a identificar y reconocer a las instituciones que mejor uso hagan de éste y el fortalecimiento del módulo de inconformidades; fortalecer la transparencia en eventos de compras y contrataciones públicas a fin de promover cambios institucionales y normativos internos; y aumentar el nivel de incidencia de la auditoría de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de compras y contrataciones públicas mediante una estrategia de difusión y capacitación.”*

A pesar de los desafíos que están aún por superar, es muy positiva la inclusión de algunos mecanismos de participación ciudadana en este nuevo instrumento para aumentar el control societal sobre las compras públicas. En ningún momento se han abierto procesos de consulta ciudadana sobre la Ley de Contrataciones del Estado lo cual sería muy necesario, además de las capacitaciones necesarias para educar a la población y diseminar la información sobre el sistema Guatecompras.

Los expertos internacionales tienen una visión positiva del sistema Guatecompras. Indican que es una herramienta que contribuye no solamente a agilizar la compra pública, pero que además promueva mayor eficacia y transparencia. En 2004 se creó el Premio a la Transparencia en el acceso y transparencia de la información sobre compras públicas del Estado. El Premio pretende motivar a las instituciones públicas al uso eficiente y eficaz del servicio Guatecompras. También permite hacer denuncias a los entes públicos que carecen de voluntad política para adoptar el sistema electrónico de compras y de licitación.

En cuanto a las reformas realizadas en abril de 2010, pueden valorarse muy positivamente, aunque es demasiado temprano para poder valorar su efectiva incorporación en la práctica de la gestión de las compras públicas. Se establecieron nuevas reglas para las compras públicas, y las contrataciones públicas en general (Dirección Normativa de Contrataciones

y Adquisiciones del Estado). En particular se exige que los oferentes en procesos de contratación pública hayan de declarar en las plicas, bajo juramento, la veracidad de la información y documentación presentada.

Además, toda la información del registro de proveedores estará accesible públicamente y sin obstáculos gracias al sistema Guatecompras. El objetivo de estas reformas es incrementar la transparencia en las compras estatales. Con ello se obliga a la administración pública divulgar con total transparencia las bases, especificaciones técnicas, criterios de evaluación, preguntas, respuestas, listas de oferentes, actas de adjudicación y contratos en cualquier licitación pública.

Sin embargo, se señala también la persistente debilidad institucional que afecta a la totalidad de la administración pública guatemalteca. El marco legal podrá reformarse en algunos aspectos, siguiendo las orientaciones que se han expresado en las secciones anteriores. Podría, además, incluirse el sistema Guatecompras en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento a efectos de lograr su institucionalización.

Costa Rica

También en Costa Rica, la importancia de las adquisiciones del Estado es indiscutible. Definidas por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, las mismas *“son el proceso mediante el cual el Estado convierte el presupuesto (los fondos confiados a su cuidado) en bienes, servicios y obras para la comunidad. No se trata, por tanto, de una simple función administrativa, sino de una serie de funciones más importantes para el desarrollo del país y para el buen gobierno”*⁸.

Costa Rica no tiene ejército y por lo tanto no añade recursos económicos a las altas cifras de gasto militar centroamericanas, y además cuenta con un consolidado sistema democrático que le ha otorgado una estabilidad en muchos casos envidiable. Estas características encabezan una lista de ventajas que el país tiene a nivel regional y que complementan a las oportunidades que ofrece la situación actual tanto interna como externa para facilitar, hoy más que nunca, la efectiva reforma que el sistema de compras nacional exige.

Resulta sumamente importante tramitar reformas normativas urgentes, que vengán a cubrir el rezago institucional actual. Estas reformas incluyen la Ley de Contratación Administrativa para eliminar trámites lentos y promover así que se utilice menos frecuentemente la contratación directa; la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para eliminar su labor de control *a priori*; la Ley de la Jurisdicción Nacional para desahogar la labor de la Sala Constitucional; reformas tributaria y fiscal para incrementar la disponibilidad de fondos públicos.

La planificación aún no se ha convertido en una de las principales medidas disponibles para eliminar el despilfarro de fondos públicos y el avance de la corrupción. La planificación

⁸ Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica (2010); página 3.

prioriza la prevención como un útil recurso para poder maximizar la inversión social al invertirla en el sistema educativo nacional.

Por otra parte, se hace urgente eliminar por completo el fenómeno de la fragmentación. Esto resulta particularmente importante en cuanto al conflicto práctico que existe actualmente entre los sistemas de compras electrónicas *Compr@red* y *Mer-link* para que éstos no lleguen a competir entre sí y para que si se hace una fusión de los dos, que se haga de manera que se complementen y no que una herramienta venga a entorpecer el trabajo de la otra.

Una prioridad para la administración actual es la de promover la implementación y eventual evaluación del Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas del Ministerio de Hacienda, con todos sus componentes. Éste constituye una hoja de ruta integral y necesaria, que podría tener repercusiones muy positivas si su ejecución se hace de la manera correcta.

En este marco sería bueno aprovechar el momento político por el que atraviesa el país actualmente, en donde un nuevo gobierno, representante del partido oficialista de la administración anterior se ha caracterizado en sus primeros 100 días por promover el diálogo, crear consensos y negociar acuerdos. Esto es particularmente relevante en el seno legislativo.

Una reforma que se sugiere es la creación de un cuerpo especializado en materia de corrupción, ya sea a nivel de país o bien a nivel internacional, aprovechando el *expertise* que hay sobre la materia en ambos contextos, y aumentando así la posibilidad de compartir buenas prácticas con otras entidades homólogas según sea el caso, de estrechar lazos de cooperación internacional en la modalidad sur-sur y disminuir el dañino impacto de la corrupción sobre la sociedad costarricense.

Por otra parte, ante la entrada en vigencia de nuevos Tratados de Libre Comercio los cuales contemplan el acceso de los ciudadanos de países contrapartes al sistema nacional de compras, es fundamental amortiguar el impacto que esto pueda tener sobre el concurso de empresas nacionales en los procesos de compra, con especial énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa.

La existencia de un mecanismo de compras mejorado que venga a fortalecer el trabajo de las instituciones encargadas de ejercer controles sobre la gestión administrativa es absolutamente indispensable. Se espera que el mismo facilite además la participación dinámica de todos los sectores de la sociedad (incluyendo a la ciudadanía) y vele por la transparencia, la estandarización de procedimientos, la agilidad de los trámites, el aprovechamiento de nuevas tecnologías y en general, la satisfacción de las personas que se benefician de éste, ya sea de manera directa o indirecta. Al atender los desafíos que existen hacia el mantenimiento de este sistema, no sólo se garantiza su funcionamiento en el largo plazo, sino que también se maximiza su potencial como verdadero motor de equidad y desarrollo humano para el país.

Caribe

En Puerto Rico, el Sistema de Compras está compuesto por reglamentos y leyes que han sufrido muy pocas modificaciones y reformas, sin embargo esto puede producir algunos errores y vacíos legales, ya que las negociaciones contractuales vigentes son más exigentes y complejas. Además, en Puerto Rico se está apostando a la incorporación de políticas ambientales en las adquisiciones, principalmente en las compras de productos tecnológicos y a la vez incorporando a las pequeñas y medianas empresas al procedimiento de adquisiciones, fomentando la competitividad de la Pymes.

En cuanto a la República Dominicana, se hace necesario y prioritario fortalecer las unidades de control superior y fiscalizador del Estado. En cambio, en Jamaica la creciente vinculación internacional del país lo ha obligado a adoptar estándares y procedimientos utilizados en otras latitudes. Sin embargo, el proceso de reforma ha ido despacio y fue posiblemente más lenta la asimilación en la cultura organizacional de las instituciones de la Administración Pública en este país.

En Puerto Rico, el control sobre las compras estatales recae primordialmente sobre la Oficina de Compras que tiene cada agencia o departamento y sobre la Oficina del Contralor, estas son instancias que funcionan como garantes de la aplicabilidad de las leyes, además de ser fiscalizadores y reguladoras de los contratos. En este país la participación ciudadana, es otro mecanismo de fiscalización, sin embargo los espacios para establecer las denuncias son muy limitados.

En el caso de la República Dominicana, hace falta propiciar la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos, para ello la reforma del Estado debe ajustarse a sistemas más modernos de presupuestos, legislación, administración y control, acordes a las nuevas exigencias contractuales del mercado, sin descuidar el interés común.

También hace falta en la República Dominicana fomentar mayor acceso a la información y la publicidad de los contratos, para que los ciudadanos se encuentren enterados de las actividades que está realizando el sector público. Así como involucrar al sector empresarial y establecer códigos de ética. En cuanto a Jamaica, la ciudadanía puede participar en procesos de vigilancia y monitoreo de los procedimientos de compras públicas, complementando cuando sea necesario el trabajo de las auditorías internas. En este sentido, se puede estudiar y aprovechar la experiencia de auditorías sociales implementadas en instituciones como el Fondo de Inversión Social de Jamaica. Sin embargo, el mayor potencial está en aprovechar la legislación disponible de acceso a la información y lucha contra la corrupción. Empero, esto puede facilitarse aprovechando la plataforma tecnológica disponible.

En Jamaica, los sitios *web* del Contratante General y de la Comisión de Contratos publican información actualizada de las licitaciones públicas. Sin embargo, no se cuentan con datos de otros procedimientos de compras y no existen normas que obliguen a la administración a hacer públicos, a menos que se soliciten, estos datos. Mayor transparencia en este sentido, invitará a una mayor participación ciudadana desde organizaciones de sociedad civil, universidades, prensa y otros. Esto no implica mayores transformaciones legales, que

impliquen más burocracia o nuevos procedimientos de auditoría y gestión en materia de compras, ya que se han valorado como positivas y acordes con prácticas internacionales las reformas legales efectuadas durante la última década (BM/BID 2006). A decir verdad, mayor transparencia y disponibilidad de información mejora de por sí las prácticas existentes y complementa las regulaciones sin necesidad de mayores cambios.

En cuanto a las reformas realizadas en Jamaica, se puede concluir que el Estado ha dado pasos significativos durante el decenio del 2000. Anterior a la política de compras públicas de 2002 y la legislación reformada del año 1999, las regulaciones en materia de compras públicas eran bastante generales. En este sentido, la creciente vinculación internacional del país lo ha obligado a adoptar estándares y procedimientos utilizados en otras latitudes. El proceso de reforma ha ido despacio y, posiblemente, más lenta es la asimilación en la cultura organizacional de las instituciones de la Administración Pública en Jamaica.

En cuanto a la reestructuración y reforma del Estado, Jamaica es un caso frecuentemente estudiado. Ello está debido a su historia de préstamos condicionados a ajustes estructurales en la administración pública y los mercados (Harrigan 1998, Danielson 1996, Henry-Lee y Alleyne 1999, Bayer 1993). En general, se puede concluir que Jamaica ha seguido un proceso de cambio orientado hacia una “nueva administración pública,” donde destacan crecientes mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) y transparencia en los procedimientos.

La ciudadanía puede participar en procesos de vigilancia y monitoreo de los procedimientos de compras públicas, complementando cuando sea necesario el trabajo de las auditorías internas. En este sentido, se puede estudiar y aprovechar la experiencia de auditorías sociales implementadas en instituciones como el Fondo de Inversión Social de Jamaica. Sin embargo, el mayor potencial está en aprovechar la legislación disponible de acceso a la información y lucha contra la corrupción. Empero, esto puede facilitarse aprovechando la plataforma tecnológica disponible.

En Jamaica, los sitios *web* del gobierno son pasivos en cuanto a acceso a la información relativa a compras. Es necesario aumentar la estandarización de la información que se presenta, incluyendo procedimientos, formularios, políticas internas, guías y canales de comunicación dentro de la institución. Asimismo, las mismas páginas *web* de las instituciones para mejorar sus procesos de transparencia podrían poner a disposición datos actualizados constantemente de sus procesos de compras públicas. Mostrando datos tales como la cantidad y el porcentaje de las compras efectuadas que se realizan a través de compras directas y a través de otros mecanismos, los montos, información de los proveedores y demás datos de los contratos efectuados.

Se observó que los sitios *web* del Contratante General y de la Comisión de Contratos publican información actualizada de las licitaciones públicas; es decir, aquellos contratos que involucran montos muy altos. Sin embargo, no se cuentan con datos de otros procedimientos de compras y no existen normas que obliguen a la administración a hacer públicos, a menos que se soliciten, estos datos.

V. Comparación de los sistemas de contratación administrativa

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la participación ciudadana está, de una u otra forma, contemplada en la constitución política. Así como pueden contar con una legislación específica sobre participación ciudadana (caso de México) o contenida en alguna otra legislación. En el caso de los códigos municipales, México no posee un código municipal a nivel federal, pero cada estado miembro posee un código y este contempla el principio de participación ciudadana. Los demás países cuentan con la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en sus códigos municipales.

Cuadro 8

Legislación que permite la agrupación ciudadana para participar en la gestión estatal y local

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
México	En los arts.9, 35, 36, 41, 115, etc. Y en concordancia con el art. 41 Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.	Ley de participación ciudadana (# 3) de 1996. En concordancia con los artículos 41 y 122 de la constitución se establece la importancia de los partidos políticos en la representación ciudadana, no obtente en el caso de los Consejos Ciudadanos se prohíbe a los partidos políticos postular candidatos para su integración	Cada Estado Miembro de la Federación Mexicana posee un código independiente de acuerdo a sus necesidades y la Constitución Mexicana en su art.115 hace una mención general
Guatemala	Diversos artículos contemplan el derecho a participar en la vida política del país (arts. 57, 98, 100, 223, etc.) Por ejemplo, el art. 98 es específico para fomentar la participación ciudadana en la “planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.”	La Ley de Descentralización, en sus artículos 17 y 19, contempla que los ciudadanos puedan participar de manera organizada “en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización”	En su art. 58, indica que los alcaldes de la República deberán “Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales.” Igualmente, en su artículo 132 se considera la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal.
Costa Rica	En los art. 25 y 26 se garantiza el derecho ciudadano para “asociarse para fines lícitos” ya sea “para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.” La Constitución contempla la libertad de agruparse en partidos políticos para participar en la vida política del país (art. 98)	La Ley de Simplificación Tributaria crea las Juntas Territoriales Vecinales: agrupaciones conformadas por representantes de la sociedad civil y sector empresarial, quienes han de definir, planificar y decidir las prioridades viales de la comunidad, las cuales serán ejecutadas con fondos de transferencia del Poder Ejecutivo a los municipios.	El Código Municipal, en su artículo 57, inciso e, considera como una obligación para los concejos de distrito, “Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.” El mismo Código obliga a los funcionarios de las alcaldías a rendir cuentas públicas.
República Dominicana	De conformidad en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política se establece lo siguiente: Artículo 47. Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley. Artículo 48.- Libertad de reunión. Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso	Proyecto de Ley Agrupaciones y Partidos Políticos en la República Dominicana; el objetivo de este Proyecto de Ley es regular el ejercicio del derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a organizar Partidos y Agrupaciones Políticas o formar parte de ellos, y establece las normas que regirán la constitución y reconocimiento, organización,	La Ley No. 3455, Organización Municipal , del 18 de diciembre del 1952, no establece la participación ciudadana.

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
	previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.	autorización, funcionamiento, participación en procesos electorales, sanciones y vigilancia de los Partidos y Agrupaciones Política (Artículo 1).	
Jamaica	El artículo 23 establece que a ninguna persona se le obstruirá de ejercer sus derechos de reunirse pacíficamente y de asociarse para fines lícitos, en particular para formar o pertenecer a sindicatos u otras asociaciones para la protección de sus intereses.	La Ley de Municipalidades de 2002 establece que los habitantes de un territorio pueden tomar la iniciativa de solicitar el estatus de municipalidad (art. 3). La creación de una municipalidad requiere el referéndum de los habitantes.	El mecanismo de referéndum para ratificar el deseo de constituir un territorio en municipalidad (art. 3, inc. 4, Ley de Municipalidades).
Puerto Rico	En la Constitución Política del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se establece en el Artículo 6 que “Las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares”.	Ley Electoral de Puerto Rico (Ley No. 4 del 20 de diciembre de 1977, enmendada en el 2008). Esta Ley permite la agrupación ciudadana en lo que se conoce como Partido por Petición, es decir, cualquier agrupación de ciudadanos puede inscribirse para participar en las elecciones nacionales. El Artículo 7.006 de Participación de Partidos Políticos, Agrupación de Ciudadanos y Personas Individuales, establece que “en todo referéndum o plebiscito, cualquier partido político, agrupación de ciudadanos o persona individual, podrá defender o atacar cualesquiera de las alternativas a votarse en el mismo y para dichos fines podrá realizar cualquier actividad política de persuasión o de propaganda, que sea lícita y sujeto a ello a las limitaciones provistas en esta ley”.	La Ley de Municipios Autónomos (Ley 81 del 30 de agosto de 1991) establece las Juntas de Comunidad, las cuales están integrados por ciudadanos que residen en los municipios y se crean con el fin de que los habitantes ayuden a asesorar al municipio en la elaboración, revisión y cumplimiento de los Planes de Ordenación y de los Reglamentos y Planes de Ordenación dentro de un área geográfica específica.

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente cuadro se observa que México y la República Dominicana cuentan con el Habeas Data y contemplan el acceso a la información en su marco de leyes. Puerto Rico contempla el acceso a la información, pero al igual que Guatemala y Costa Rica, no cuenta con el Habeas Data. Lo anterior conlleva consecuencias sobre las oportunidades para el control societal sobre el gasto público.

Cuadro 9
Leyes de acceso a la información y hábeas data

País	Hábeas data	Acceso a la información
México	SI	SI
Guatemala	NO	NO
Costa Rica	NO	NO
República Dominicana	SI (Artículo 70 de la Constitución Política)	SI
Jamaica	NO	SI
Puerto Rico	NO	SI

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p. 308

Rendir cuentas no es una obligación constitucional en todos los países. En México, Costa Rica y República Dominicana si se encuentra expresamente dicha obligación para la administración pública. En el caso de Guatemala aunque no está expresa claramente el artículo 31 establece que todos los actos de la administración son públicos, lo cual es un principio clave para el rendimiento de cuentas. En el caso de Puerto Rico, la constitución no tiene la obligación expresa, sin embargo, se tiene la Ley de Transparencia en el Gobierno que obliga a la administración pública a hacer público toda la información, lo cual facilita el rendimiento de cuentas.

Cuadro 10

Mención expresa en las constituciones, de la obligación de la administración pública de rendir cuentas

País	Mención expresa	Referencia	Norma
México	Sí	Artículo 103, 107	<p>Artículo 115.- “Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”.</p> <p>Artículo 69.- “En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.”</p>
Guatemala	No	Artículo 31 Artículo 154	<p>“Todos los actos de la administración son públicos”</p> <p>“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”</p>
Costa Rica	Sí	Artículo 11	<p>“La Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes”</p>
República Dominicana	Sí	Art. 114 al 116 de la Constitución Política. Ley No. 10-04, de fecha 20 de enero de 2004 de la Cámara de Cuentas	<p>Artículo 114.- Rendición de cuentas del Presidente de la República. “Es responsabilidad del Presidente de la República rendir cuentas anualmente, ante el Congreso Nacional, de la administración presupuestaria, financiera y de gestión ocurrida en el año anterior.”</p> <p>Artículo 115.- Regulación de procedimientos de control y fiscalización. “La ley regulará los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas para el examen de los informes de la Cámara de Cuentas, el examen de los actos del Poder Ejecutivo, las invitaciones, las interpelaciones, el juicio político y los demás mecanismos de control establecidos por esta Constitución”.</p>

País	Mención expresa	Referencia	Norma
			Artículo 116.- Rendición de informe Defensor del Pueblo. “El Defensor del Pueblo rendirá al Congreso Nacional el informe anual de su gestión, a más tardar treinta días antes del cierre de la primera legislatura ordinaria”. La Cámara de Cuentas de la Republica Dominicana, tiene por objeto, instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría, armonizar las normas legales relativas al citado Sistema, promover la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos y facilitar una transparente rendición de cuentas de quienes desempeñan una función pública o reciben recursos públicos.
Jamaica	NO		
Puerto Rico	NO	“Ley de Transparencia en el Gobierno”,	Esta ley tiene como propósito que cada organismo público informe a la Asamblea Legislativa el nombre, clasificación, título y salario de todos los empleados de confianza que trabajan para en el Gobierno de Puerto Rico. Esta información deberá ser publicada en la página electrónica de cada organismo público. Con el fin de brindar al Pueblo de Puerto Rico herramientas para la fiscalización de la gestión pública, esta Asamblea Legislativa entiende meritorio la creación de esta Ley, que pretende dar a conocer de manera certera y accesible el manejo de los fondos públicos.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p. 306 y elaboración propia.

En el siguiente cuadro se presenta una sinopsis de las instituciones centrales de Contraloría General o equivalentes. En el caso de México, cabe destacar que existe una Secretaría de la Función Pública dentro de la cual se encuentra la función de Contraloría General. La secretaría de la función pública es nombrada por el Presidente de la República y puede ser removido en cualquier momento, por esa razón el periodo y la reelección es variable. Sin embargo, el nombramiento de la secretaría de la función pública es igual al de otras secretarías de la gobernación (gabinete) y es por mayoría absoluta del parlamento. En los casos de Guatemala y República Dominicana el período del Contralor General es de 4 años. Para Costa Rica es de 8 años y para Puerto Rico es de 10 años. En Guatemala y Puerto Rico no pueden ser reelectos, mientras que en Costa Rica y República Dominicana pueden ser reelectos y de forma indefinida. Para todos los casos la elección se lleva por mayoría absoluta.

Cuadro 11

Instituciones centrales de Contraloría General (o equivalentes)

País	Período	Reelección	Mayoría para elección
México	Variable	Variable	Mayoría absoluta
Guatemala	4 años	No	Mayoría absoluta
Costa Rica	8 años	Sí, indefinidamente	Mayoría absoluta
República Dominicana	4 años	Sí, indefinidamente	Mayoría absoluta
Jamaica	El Auditor General permanecerá en su cargo hasta alcanzar	No aplica	No aplica

	la edad de 65 años, o cuando éste renuncie.		
Puerto Rico	10 años	No	Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro puede apreciarse el marco institucional de la gobernanza fiscal en el Poder Ejecutivo por cada país y tipo de institución gubernamental.

Cuadro 12
Marco institucional de la Gobernanza Fiscal (Poder Ejecutivo)

País	Oficina de presupuesto del Ministerio de Finanzas	Sistema integrado de gestión financiera	Institución suprema de auditoría	Agencia interna de auditoría	Agencia externa de auditoría
México	Subsecretaría de Egresos (SSE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SICGP 1985	Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos (SSE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Secretaría de la Función Pública (SFI)	Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2000
Guatemala	Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), Ministerio de Finanzas	SIAF-SAG 1998	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE), Ministerio de Finanzas Públicas		Contraloría General de Cuentas (CGC), 2002
Costa Rica	Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), Ministerio de Hacienda	SIGAF 1996	Contabilidad Nacional (CN), Ministerio de Hacienda		Contraloría General de la República (CGR), 1994
República Dominicana	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Secretaría de Estado de Finanzas	SIGEF 1998	Contraloría General de la República (CGR), Secretaría de Estado de Finanzas	Unidades de Auditoría Gubernamental (UAG)	Cámara de Cuentas de la República (CC)
Jamaica	División de Gasto Público y Coordinación de Política, División de Gasto Público	Sistema de Gerencia Financiera	Ministerio de Finanzas y Servicio Público	Inspectoría de Rendición de Cuentas (<i>Public Accountability Inspectorate</i>)	Departamento del Auditor General de Jamaica
Puerto Rico	Oficina de Asuntos	No tiene	Oficina del Contralor.	Oficina de Auditoría Interna.	Oficina de Gerencia y

País	Oficina de presupuesto del Ministerio de Finanzas	Sistema integrado de gestión financiera	Institución suprema de auditoría	Agencia interna de auditoría	Agencia externa de auditoría
	Económicos y Financieros; Departamento de Hacienda				Presupuesto.

Fuente: Santiso 2007 y elaboración propia

En el siguiente cuadro se puede observar el marco institucional de la gobernanza fiscal en el Poder Legislativo por cada país y tipo de institución legislativa.

Cuadro 13
Marco institucional de la Gobernanza Fiscal (Poder Legislativo)

País	Estructura parlamentaria	Comisión legislativa de presupuesto	Comisión legislativa de cuentas	Oficina parlamentaria de presupuesto	Días para la revisión del presupuesto
México	Bicameral	Subcomisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Cámara de Representantes)	Subcomisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Cámara de Representantes) Subcomisión de Vigilancia del ASF (Cámara de Representantes)	Sí (Centro de Estudios en Finanzas Públicas, CEFP)	30
Guatemala	Unicameral	Subcomisión de Finanzas Públicas y Moneda (Congreso de la República)	Subcomisión de Finanzas Públicas y Moneda (Congreso de la República)	No	120
Costa Rica	Unicameral	Comisión Hacendaria (Asamblea Legislativa)	Comisión de Control del Ingreso y del Gasto Público (Asamblea Legislativa)	No	90
República Dominicana	Bicameral	Sub-comisión de Finanzas (Cámara de Representantes) Comisión de Presupuesto (Senado)	Sub-comisión de Finanzas (Cámara de Representantes) Comisión de Finanzas (Senado)	No	90
Jamaica	Bicameral	Comité de Cuentas Públicas (Cámara de Representantes)	Comité de Cuentas Públicas (Cámara de Representantes)	No	30
Puerto Rico	Bicameral	Comisión de Hacienda (Cámara de	Comisión de Hacienda (Cámara de	No	La preparación del presupuesto se inicia con

País	Estructura parlamentaria	Comisión legislativa de presupuesto	Comisión legislativa de cuentas	Oficina parlamentaria de presupuesto	Días para la revisión del presupuesto
		Representantes)	Representantes)		alrededor de 15 meses de anticipación de cada año fiscal.

Fuente: Santiso 2007 y elaboración propia

VI. Recomendaciones de reformas

Las encuestas más recientes de Transparencia Internacional indican que, de forma general, la percepción generalizada de ineficiencia y corrupción en todos los países de América Latina y el Caribe está en disminución. En cuanto a los sistemas de compra pública de los seis países que analizamos en la presente investigación, es posible concluir que efectivamente se ha logrado incrementar la eficiencia y transparencia de los procesos de adquisición. En particular, se resalta una importante reducción de los plazos y costos de transacción.

Sin embargo, la capacidad institucional sigue siendo un problema en muchos países a la hora de analizar los sistemas de compra pública. Ello tiene que ver con la ausencia de visión estratégica que constituye un limitante importante de la capacidad de desarrollo institucional. Lo anterior implica que las compras sean percibidas como proceso de adquisición, atomizado y particular, sin que haya una real planificación plurianual de las compras.

A lo largo de la región, la situación de cada país varía considerablemente y las posibilidades reales que cada uno tiene para mejorar sus sistemas de compra pública o bien llevar a cabo la reforma estatal que en su mayoría necesitan, son también muy dispares. Un simple análisis de Centroamérica en relación con el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo así lo evidencia: Costa Rica ocupa el mejor puesto, mientras que Guatemala ocupa el último de toda la región.

Sin duda los países de Centroamérica han hecho avances importantes en cuanto al mejoramiento del desempeño y de la efectividad de los instrumentos de control político horizontal sobre los que cuentan tanto el Poder Ejecutivo como las instituciones autónomas. Sin embargo, a la vez se puede observar que la constelación de los actores políticos y consecuentemente, de las mayorías en la Asamblea Legislativa juegan un papel vital, no solamente en determinar la cantidad de uso de instrumentos de control políticos, sino también en la elección de tales instrumentos y en las preferencias por instrumentos formales, informales o institucionales.

No es solamente la introducción de nuevos instrumentos de control, o el fortalecimiento de los ya existentes, lo que decide la efectividad final del control político para la fiscalización del Estado, sino más bien el uso que hacen los actores de tales instrumentos. Las normas pueden ofrecer instrumentos de fiscalización eficaces, pero si es imposible alcanzar la

mayoría necesaria para poner estos instrumentos en uso, no se va a lograr una fiscalización exitosa.

Especialmente la introducción de las instituciones autónomas ha llegado a crear una situación que hace posible una fiscalización y un control, también en las situaciones en que existe un Poder Ejecutivo dominante que impide el uso del control político parlamentario formal.

Una de las problemáticas más grandes, que en muchas ocasiones no ha logrado su meta – una rendición de cuentas plena –, pero a la vez ha provocado una parálisis institucional es el control parlamentario informal. Por un lado, obstaculiza que el Poder Ejecutivo – cuando está en un estado dominante – pueda implementar todas sus políticas, que apoya la visión de políticas públicas cercanas al pueblo, pero por otro lado, son instrumentos que en la mayoría de los casos provocan un trámite prolongado de los proyectos de ley y así un Poder Ejecutivo que reacciona lentamente ante los problemas de la nación, creando en el peor caso desventajas graves para la ciudadanía, y además una gobernabilidad seriamente limitada.

Estas prácticas no merecen una crítica superficial, pero lo que importa es la búsqueda de un equilibrio entre la fiscalización del Poder Ejecutivo y el bloqueo por el bloqueo. Se necesita una Asamblea responsable, que entienda sus deberes, pero también sus limitaciones y no usa los instrumentos de control para un juego de poder con el Poder Ejecutivo, pero que los vea como instrumentos que se usan sólo cuando hay una verdadera necesidad para su uso.

Para lograr eso, es primordial que los instrumentos de control político horizontal sean vinculados con los otros actores que ejercen un control político, porque ninguna entidad y ningún instrumento pueden funcionar bien en aislamiento. No vamos a tocar la pregunta tradicional de “quién controla a los controladores”, pero en su base, es exactamente eso. Se necesita una sociedad civil responsable y activa que supervise el control institucional y asegure, a su vez, que no se explote este control por intereses particulares o en el intento de establecerse como la entidad más poderosa.

Por lo tanto, el factor esencial para que el control horizontal desempeñe una labor efectiva, es que trabaje en una *“red de poderes relativamente autónomos con el respaldo de una sociedad civil activa y dentro de un clima favorable por parte de la opinión pública”* (Payne et al. 2006, p.158), porque parece imperioso entender que el propio contexto tanto institucional como cultural y social puede contribuir al fracaso de estos instrumentos de control político.

En los países estudiados se valoran los procesos de rendimientos de cuentas hacia el Poder Legislativo, así como de la auditoría social a través de sistemas de participación ciudadana como las veedurías. Asimismo, las reformas de los marcos legales que se han realizado contribuyeron a aumentar la institucionalidad de las licitaciones, y en algunos casos favorecieron resultados positivos en el ámbito de la capacitación.

Por otro lado, de los casos estudiados, es en Puerto Rico donde se valora muy positivamente la mayor participación de las Pymes apoyando al comercio local. Del mismo

modo en los otros países se puede observar una mayor participación en licitaciones por parte de las Pymes. El aumento de competencia, teóricamente permitirá generar mejores precios y ahorrarle más al Estado. De la misma manera, la delegación de procesos de toma de decisión a niveles adecuados permite descentralización.

El uso de los TICs

En muchos casos, se percibe además una excesiva regulación del sistema de compras públicas, que además cuenta con escasa armonización con los sistemas de países vecinos, o bien los estándares internacionales. El problema, no es tanto los marcos legales, que en la mayoría de los casos están bastante adecuados. Lo que se requiere es modernizar el sistema en su vertiente esencialmente práctica, así como ampliar el alcance de la compra pública por internet. Las tecnologías necesarias están disponibles. Si bien existen sistemas electrónicos en casi todos los países, su capacidad transaccional es limitada. Además, generalmente no se aplica a las obras públicas.

La cuestión de la compra pública permanece como un asunto esencialmente político, que requiere de la voluntad política de los gobiernos en cada país. Es clave lograr una asignación de recursos más estratégica, con el objetivo de agilizar aún más los procesos de compra pública.

Con respecto a la inversión social, es necesario *“un desarrollo sostenido, acompañado de inversiones sociales, esto es la creación de una nueva capacidad productiva, y calidad y capital de trabajo. Es aquí donde se aprecia el carácter crucial de la educación y de la capacitación laboral, así como de la creciente preocupación por nivelar su calidad entre los distintos estratos sociales para evitar la reproducción de la pobreza y ofrecer una legítima igualdad de oportunidades. Generar mejores condiciones sociales para la población es un imperativo ético, pero también económico, que evitaría el surgimiento de tensiones y de una mayor desintegración social en los distintos países latinoamericanos⁹”*.

Sobre la acción pública se subraya la importancia de *“cubrir dos materias fundamentales: en primer lugar, garantizar que las pequeñas empresas y las familias pobres tengan un mayor acceso al crédito; y en segundo lugar, fomentar la disponibilidad de fondos a largo plazo para el financiamiento de la inversión [...]. Para ello [es necesario] que el sector público cree nuevas instituciones o instrumentos tales como fondos de pensiones, nuevos instrumentos que faciliten el financiamiento de la vivienda y la infraestructura privada, fondos o seguros de garantía, etcétera, además de diseñar marcos regulatorios y sistemas de incentivos apropiados, así como ofertar servicios financieros por bancos de desarrollo o fondos de capital de riesgo, públicos o mixtos¹⁰”*.

⁹ Casilda, Ramón; *América Latina y el Consenso de Washington*, en *Boletín Económico de ICE*, n° 2803 del 26 de abril al 2 de mayo de 2004, páginas 28-29.

¹⁰ Casilda, Ramón; *América Latina y el Consenso de Washington*, en *Boletín Económico de ICE*, n° 2803 del 26 de abril al 2 de mayo de 2004, página 29.

Otras medidas que se proponen son: *“incrementar los impuestos a los más ricos, dar reales oportunidades a las PYMES, proteger los derechos de los trabajadores, recomendar a los países industrializados que reduzcan los proteccionismos¹¹.”*

“Esto es un avance hacia el proceso de cambio necesario en América Latina, aunque debe estar acompañado por políticas explícitas que permitan hacer frente a los problemas sociales, lo cual solamente es posible mediante un compromiso integral de la sociedad basado en gran parte en el tema de la educación como forma de romper el círculo vicioso de la pobreza¹².”

Oportunidades para las PYMES

Para cerrar esta reflexión, es necesario señalar un elemento importante para las economías locales: dar oportunidades reales a las PYMES. De los casos estudiados, Puerto Rico es el único país que cuenta con una política pública para beneficiar a las PYMES. Esta consiste en reservar un porcentaje de las compras públicas para que sean realizadas a éstas empresas. No obstante, aunque es una política en sí proteccionista, esta brinda la oportunidad de que se apoye a las PYMES locales que produzcan servicios y productos útiles para la administración pública.

Sin embargo, es posible que esto no represente una oportunidad óptima para las PYMES si estas están siendo gravadas con los mismos impuestos de las empresas grandes o las multinacionales. El tema de oportunidades para las PYMES es complejo y no se podría entender sólo desde el aspecto de la compra pública. Una reserva porcentual de compras públicas no garantiza tampoco la igualdad de acceso a los procesos de compras. Ni garantiza la capacidad de producción de servicios y productos, que al ser de poca escala pueden resultar más costosos para la administración pública en una escala de compras amplia.

Por último, este tipo de política pública debe analizarse con cuidado, pues podría generar mayor clientelismo político. Donde colaboradores de campañas políticas se puedan beneficiar por privilegios a PYMES, lo cual desvirtuaría la intención de reactivar la economía o darles apoyo a empresarios locales. Queda entonces en recomendación realizar un estudio específico sobre las oportunidades reales que tienen las PYMES para participar en la compra pública y tener ventajas comparativas e igualdad relativa de oportunidades que los grandes proveedores de la administración pública en cada país.

¹¹ Casilda, Ramón; *América Latina y el Consenso de Washington*, en *Boletín Económico de ICE*, n° 2803 del 26 de abril al 2 de mayo de 2004, páginas 29-30.

¹² Casilda, Ramón; *América Latina y el Consenso de Washington*, en *Boletín Económico de ICE*, n° 2803 del 26 de abril al 2 de mayo de 2004, página 30.

Bibliografía

- Alcántara Saez, Manuel, García Montero, Mercedes, Sánchez López, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. 301 p.
- Alcántara, Manuel (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Alonso, Caryl et al (2004): Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: Medio para el desarrollo de nuevas prácticas democráticas en Guatemala, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
- Arbós, X. & Giner Salvador (1996): *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Arbos, Xavier y Giner, Salvador (1996). *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Iniciativa popular”, disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx (consultada por última vez el jueves 15 de julio de 2010).
- Aubert, V. (1963): “Competition and Dissensus: Two Types of Conflict and of Conflict Resolution”, En *The Journal of Conflict Resolution*, 7-1, pp. 26-42.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “El gasto público en Costa Rica”, en: Costa Rica: creación de capital social por medio de la reforma fiscal, de la serie: *Estudios Económicos y Sectoriales*, Washington D.C., Estados Unidos, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana”, de la serie: *Estudios Económicos y Sectoriales*, Washington D.C., Estados Unidos, 2007.
- Barber, Benjamín (2004): *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*, España.
- Bayer, M. 1993. *Jamaica: A Guide to the People, Politics and Culture*. Londres: Latin American Business.
- BBC Mundo. 2010. Jamaica: 31 muertos en enfrentamientos. Recuperado el 26 de mayo de 2010 de http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/05/100525_jamaica_coke_operativo_amab.shtml
- BM/BID. 2006. *Jamaica Joint Country Financial Accountability Assessment (CFAA) and Country Procurement Assessment (CPAR)*. Washington: Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boj, Gerardo (2005): Espacios de participación ciudadana en Guatemala, documento en prensa, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
- Bolaños, Manuel (2002): Gobernabilidad y participación ciudadana en Centroamérica. En Blanco, Lara (ed): *Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
- Caiden, Gerald E. (1991). “Los desafíos del sector público”. *Revista INCAE*. Vol. V. (1): 7-16.
- Cáliz R., Alvaro: El rol de la sociedad civil en el desarrollo local en Honduras. En Blanco, Lara (ed): *Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
- Carey, John M. *Legislative Voting and Accountability*. Hanover: Dartmouth College, 2008. 320 p. Available at http://www.dartmouth.edu/~jcarey/Welcome_files/LV%26A%20Carey%20January%202008.pdf.
- Carothers, Thomas. “Democracy assistance: political versus developmental?”. *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1, January 2009. p. 2-16.
- Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. 411 p.
- Carrillo-Flórez, Fernando (ed.) *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*. La Paz: BID/Comisión Europea/EUROSOCIAL/REDGOB/Plural, 2009. 227 p.
- Carrillo, Fernando (2001): El Déficit de la Democracia en América Latina. En *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Casilda, Ramón, “América Latina y el Consenso de Washington”, en: *Boletín Económico de ICE* [Información Comercial Española], n° 2803 del 26 de abril al 2 de mayo, 2000.
- Céspedes-Torres, Oswald, Mesalles Jorba, Luís et al., *La eficiencia del gasto público en América Latina*, Academia Centroamérica, San José, Costa Rica, 2009.
- Constitución de Jamaica y sus reformas (*The Jamaica (Constitution) Order in Council 1962*). Recuperado el 3/10/2010 de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica/jam62.html>

- Contraloría General de la República (2003): Memoria Anual 2002 de la Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2005): Memoria Anual 2004 de la Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR) (2002): “El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional”, San José, Costa Rica.
- Cordero, Carlos, “Compras públicas por aparte”, en: *Periódico El Financiero*, edición número 758 del 1º de marzo de 2010.
- COSTA RICA, Constitución Política de Costa Rica
- COSTA RICA, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento
- COSTA RICA, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
- COSTA RICA, Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- Debbasch, Charles. (1981). Ciencia Administrativa. Administración Pública. Sección I. Administración pública y sociedad. Sección II. La ciencia de la Administración pública o ciencia administrativa. Págs.25-42. Madrid: INAP.
- Diamond, Larry. “Consolidating Democracy in the Americas. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, NAFTA Revisited: Expectations and Realities (Mar., 1997), pp. 12-41.
- División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de las Naciones Unidas (UNPAN). 2010. United Nations E-Government Development Knowledge Base: Jamaica. Recuperado el 15/06/2010 de <http://www2.unpan.org/egovkb/profilecountry.aspx?ID=84>
- Easton, David (1976) “Esquema para el análisis político”, Amorrortu Editores, Argentina.
- Easton, David (1992). “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en: *Diez textos básicos de ciencia política*, Albert Batle (ed), Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- Echebarría, Koldo. (s.a.). Reivindicación de la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales. BID.
- Font J.& Gomà, R (1999): La participación ciudadana en la política local. En Informe España 2000. Fundación Encuentro, Madrid.
- Fuhr, Harald. (1999). “Reforma del Estado y modernización administrativa: acerca del nuevo papel del Estado en América Latina”. En Hengstenberg, Peter, Karl Kohut y Guenther Maihold (Eds.) Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Caracas: Nueva Sociedad.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2004). Hagamos las Cuentas. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/IBIS Dinamarca. Disponible en: <http://www.arias.or.cr/publicaciones/FA25327856.pdf>.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2005). Latin American Index of Budget Transparency. A comparison of 10 countries (investigador: Muñoz, J.M.). México: FUNDAR. Disponible en: <http://www.arias.or.cr/publicaciones/FA30707743.pdf>.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2007), Hacia el buen gobierno: las tareas aún pendientes. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (coordinación: Carrillo-Flórez, F. & Cordero, L.A.). Disponible en: <http://www.arias.or.cr/publicaciones/FA32718000.pdf>.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, “Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica”, libro n° 6 de la serie: *Hagamos las cuentas: conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*, San José, Costa Rica, 2004.
- FUNDAR (2005): Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Análisis comparativo de 8 países. Managua.
- Gobierno de Jamaica. 2008. *Handbook of Public Sector Procurement Procedures*. Recuperado el 7/10/2010 de http://www.ocg.gov.jm/website_files/gpphandbook_ver3.pdf
- Gobierno de Jamaica. 2010a. Government of Jamaica. Recuperado el 3/05/2010 de <http://www.jis.gov.jm/GovernmentOfJamaica.pdf>
- Gobierno de Jamaica. 2010b. Status of Local Government Reform. Recuperado el 18/05/2010 de <http://www.opm.gov.jm/files/Status-LocalGovernmentReform.pdf>
- Golding, B. 2004. Political Party and Campaign Finance in Jamaica. En Griner, S. y D. Zovatto (eds.) *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Recuperado el 10/10/2010 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1593/49.pdf>
- Harrigan, J. 1998. Effects of the IMF and World Bank on public expenditure accountability in Jamaica. *Public Administration and Development* (18) 5-22.

- Henry-Lee, A. y D. Alleyne. 1999. Jamaica: Tendencias económicas y sociales en el período 1980-1996. En Ganuza, E; León, A. y P. Sauma. *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*. Santiago: CEPAL, pp. 534-583.
- Hernández Valle, Rubén, “Reforma política en Costa Rica”, análisis nacional en: *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978 – 2007*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Distrito Federal, México, 2007.
- Hernández-Cruz, Orlando J. (2007). *Reforma del Estado en Costa Rica: La Administración Pública según el Informe de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (1990)*. Documento inédito pendiente de publicación.
- Hernández-Cruz, Orlando J. (2010). Reflexión sobre el desarrollo de una administración relacional o basada en redes de actores en el contexto costarricense y la coordinación intersectorial. Documento sometido a consideración en la Revista *Reforma y Democracia* del CLAD.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, “Generalidades sobre Costa Rica”, en: <http://www.inec.go.cr/> (consultada por última vez el viernes 16 de julio de 2010).
- Jamaica Social Investment Fund (JSIF). 2010. Sitio Oficial. Recuperado el 15/06/2010 de http://www.jsif.org/our_approach.asp
- Jordana, Jacit (2001): Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional. Series Documentos de Trabajo I-22UE, Washington, DC.
- Linderberg, Marc. (1981) “El rol del Gerente del Desarrollo y el Ambiente Político”. En Marc Linderberg y Benjamin Crosby. *Managing Development: The political dimension*. EU, Kumarian Press, 1981. Págs.3-8.
- Mény, Y. & Thoeing J. (1992): Las políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Metcalfe, L. 1993 “Public Management from Imitation and Innovation”, en *Modern Governance*, Jan Kooiman (ed.), Sage, London
- Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, *Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas: nueve estrategias para mejorar el impacto del estado en el bienestar de la comunidad y en el crecimiento económico*, San José, Costa Rica, 2010. Disponible en: https://www.hacienda.go.cr/comprared/Plan_Estrategico_Compras_Publicas.pdf (consultada por última vez el viernes 2 de julio de 2010).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, *Gobierno de Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006 – 2010*, San José, Costa Rica, 2006.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, página web oficial: <http://www.mideplan.go.cr> (consultada por última vez el viernes 16 de julio de 2010).
- Moore, M. 1995 “Creating Public Value”, Michigan University Press. Michigan.
- North, Douglas 2005 “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, United States of America.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2009. Jamaica’s progress report (June 2008 – September 2009) under rule 31 of the rules of procedure of MESICIC. Recuperado el 15/10/2010 de http://www.oas.org/juridico/english/mec_avance_jamXV.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2010. Government Procurement. Recuperado el 15/05/2010 de http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Comité de Ayuda al Desarrollo, sistema de evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas, IV versión, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/37390537.pdf> (consultada por última vez el viernes 16 de julio de 2010).
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government*. Addison – Wesley, Massachusetts.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994) *La Reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Pallavicini, Violeta (2004a): El modelo municipal en Centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación. En Vargas, Jean Paul & Morales, Carla (editores): *Análisis Comparativo*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
- Pallavicini, Violeta (2004b): *Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

- Payne, Mark J., Zovatto G., Daniel, Carrillo-Flórez, e.a. *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Interamerican Development Bank/International IDEA/The John Hopkins University Press, 2002. 351 p.
- Petri, D.P. & Carrillo-Flórez, F. (2009). "Parliamentary Reform and Quality of Democracy in Latin America. How Europe can help" (con Fernando Carrillo-Flórez), International for Democracy and Electoral Assistance, Democracy in Development, Stockholm.
- Petri, D.P. & Vargas, J.P. (2008). Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua. San José: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/AECID/Fundación DEMUCA/REDGOB. Disponible en: http://www.odam-ca.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=19&Itemid=23.
- Pharr, S. & Putman R. (2000): "Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries", Princeton University Press, New Jersey.
- Poitevin, René (2002): La actual situación centroamericana desde la perspectiva guatemalteca. En Blanco, Lara (ed): Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.
- Procuraduría General de la República, *Sistema Costarricense de Información Jurídica*, disponible en: <http://www.pgr.go.cr/Scij/> (consultado por última vez el viernes 16 de julio de 2010).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano – Superando Barreras: movilidad y desarrollo humanos*; Nueva York, Estados Unidos; 2009.
- Programa Estado de la Nación, *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Costa Rica, 2009. Disponible también en la página web: <http://www.estadonacion.or.cr> (consultado por última vez el viernes 16 de julio de 2010).
- Proyecto Estado de la Región (2003): Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José.
- Public Sector Transformation Unit. s.f. Strategy for Restructuring the Public Sector , Ministry Paper #114.
- Rao, V. y A. M. Ibáñez. 2003. *The Social Impact of Social Funds in Jamaica: A Mixed-Methods Analysis of Participation, Targeting and Collective Action in Community Driven Development*. WorldBank.
- Santiso, Carlos. "Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget". In: BODEMER, Klaus, CARRILLO FLÓREZ, Fernando. *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural, 2007.
- Schmitter, Philippe C. (1974): "Still the Century of Corporatism?" En: *Review of Politics*; p.85-131.
- Shepsle, Kenneth 1986 "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science of Politics*. Agathon. New York.
- Sives, A. 2002. Changing Patrons, from Politician to Drug Don: Clientelism in Downtown Kingston, Jamaica. *Latin American Perspectives*, 29(5), pp. 66-89.
- Sives, A. 2008. The general election in Jamaica, September 2007. *Electoral Studies* 27 356-390.
- Solís, Alex (2002): Reyes sin corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados. San José, Costa Rica.
- Stapenhur, Rick, Pelizzo, Riccardo, Olson David M., von Trapp, Lisa. *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*. Washington: World Bank Institute, 2008. 342 p.
- Stein, Ernesto, Tommassi, Mariano, Echebarría, Koldo e.a. (coord.). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*. Washington D.C.: Interamerican Development Bank/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University, 2006. 303 p.
- Subirats, Joan 1992 "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S. A., Madrid.
- Tomassini, Luciano. (1994). Reforma del Estado y las Políticas Públicas. Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Transparencia Internacional, *Estudio de país del Sistema Nacional de Integridad*, San José, Costa Rica, 2006.
- Tribunal Supremo de Elecciones, *Declaratoria de elección de Diputados a la Asamblea Legislativa*, declaratoria de elección número 1820-E11-2010, 17 de marzo, 2010.
- Tribunal Supremo de Elecciones, *Declaratoria de elección de Presidente y Vicepresidentes de la República*, declaratoria de elección número 1310-E11-2010, 26 de febrero, 2010.
- Urcuyo Fournier, Constantino (2003): Reforma política y gobernabilidad, Editorial Juricentro S. A., San José.
- Vargas, Jean Paul, Petri, Dennis P. *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/AECID/Fundación DEMUCA/REDGOB. 303 p.