



# INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC)

Programme

Papers

Organisers

Sponsors

8th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE

The Papers

<!--yikes--author info, etc.-->

[Lima Declaration](#)

## La Corrupcion En Los Procesos De Adquisiciones Del Estado

### Adquisiciones Publicas Y Reforma Del Estado

**Eduardo Cobas**

**Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado  
(CEPRE) y Presidente de la Comisión Sectorial de la Reforma del Estado  
de la Presidencia de la R.O. del Uruguay**

#### Indice

##### Resumen

#### I. Las compras estatales como política de Estado

1. Importancia de la política de compras estatales.
2. La reforma del Estado y las adquisiciones públicas: la desburocratización de los procesos de compras estatales y la desregulación de la contratación de cometidos o servicios públicos.

#### II. La modernización de las compras estatales y la Reforma del Estado

1. Las disfuncionalidades de los procesos de compras estatales: los problemas éticos y de eficiencia.
2. Los caminos de la modernización de las compras estatales.
  - a. Funcionamiento más gerencial del sector público: reestructura de la gestión tradicional de las compras estatales.
  - b. Los cambios en la gestión de adquisiciones públicas originados en el nuevo papel del Estado y el mercado en la provisión de cometidos y servicios públicos.

#### III. Las compras estatales y el control de la gestión pública

1. El Estado de finales de siglo: las nuevas modalidades de la gestión pública.
2. La transformación del concepto de control de la gestión pública: el dilema del control y la necesidad de un nuevo concepto de responsabilidad del Estado y de los funcionarios (principios de confianza).

#### IV. Un Estudio de Caso: las contrataciones de cometidos o servicios públicos en el sector privado

#### RESUMEN

El concepto de adquisiciones públicas es estratégico como política de Estado, sometido en los últimos tiempos a una fuerte evolución, originada la reconceptualización del papel del Estado en un mundo globalizado, en donde la equidad tiene que ver con resultados eficientes en términos del consumidor final y la competitividad y la eficacia en el logro de los objetivos de las políticas hacia las cuales se asignan los

recursos públicos.

En las experiencias recientes de Reforma del Estado en América Latina, especial importancia se le ha dado a la transformación de los regímenes de adquisiciones públicas, en particular dentro de los procesos de desburocratización y desregulación de la intervención del Estado en sus relaciones con el ciudadano y los agentes económicos.

La excesiva burocratización y regulación de la función pública ha sido en los últimos años un problema permanente. Este se ha manifestado en estructuras administrativas sin jerarquía, organizaciones incapaces de establecer claramente la misión y visión de sus cometidos o de trazarse metas, donde la necesidad de una gestión por resultados se confunde con actividades confusas, mal definidas y superpuestas. De estos problemas no escapó la política y la gestión de adquisiciones y contrataciones del Estado.

La consecuencia ha sido que en la mayoría de los países, el Estado no ha sido un buen comprador o contratador, dando paso a una de las mayores inequidades. Esto contrasta con el hecho de ser una de las áreas de la gestión pública donde con mayor profundidad se han aprobado normas, decretos, guías, etc, desarrollando quizás con mayor precisión la cultura de la desconfianza y el formalismo característico del modelo burocrático tradicional de la Administración Pública.

El proceso de compras y contrataciones estatales han venido enfrentando una serie de disfuncionalidades que limitaron su funcionamiento. Ello condujo al desarrollo de mecanismos menos regulados y competitivos, que contrastaron con el centralismo excesivo de la administración donde prevalece el formalismo y el control rutinario que presume la desconfianza en la gestión de adquisiciones públicas.

Esas transformaciones han permitido una gestión de compras más gerencial, basada en la eliminación de pasos y trámites, la descentralización y desconcentración de competencias jerárquicas, cambiando la desconfianza de los controles por la presunción de buena fe de los actores, utilizando el poder de los combos tecnológicos e informáticos para desarrollar programas orientados a la eficiencia de los procesos, el bienestar de los ciudadanos y la competitividad.

Los combos en las modalidades de la gestión pública han permitido la construcción de un nuevo espacio de la acción pública, con una mayor intercomunicación con el mercado, definiendo nuevas formas de actuación del Estado. En especial la simplificación y modernización de las regulaciones y restricciones que limitan el funcionamiento de los mercados, ha dado lugar a contrataciones del Estado con el sector privado o con organismos públicos de distinta naturaleza, para la provisión, de servicios estatales o de su prestación sin transferir la responsabilidad por el mismo.

Los nuevos paradigmas de la administración pública, concentrada en la misión de los organismos que la constituyen, los usuarios, los resultados y la rendición de cuentas sobre los mismos, han venido determinando transformaciones en los sistemas de control. Estas evoluciones han dado lugar a - una cultura más gerencial de la auditoría, tendiente a realzar el auto-control, el cambio del concepto de responsabilidad y del sistema- la sancionatorio, basados en la confianza en el funcionario o los particulares, y una mayor autonomía para desarrollar una gestión por resultados, centrando los dictámenes en la calidad de las prácticas y el control interno de la administración.

La falta de confianza y de credibilidad en la transparencia de los procesos de adquisiciones y contrataciones estatales, ha seguido siendo uno de los problemas centrales de la gestión pública. Ello ha generado hechos que han conducido a una percepción social negativa sobre el Estado y el funcionamiento de sus instituciones. Esa crisis de confianza tiene dos dimensiones: la que se origina en el cumplimiento ilícito de la función pública, y la que se origina en la ineficiencia en la utilización de los recursos de la sociedad. La corrupción afecta negativamente la eficiencia del Estado, y, ambas, la corrupción y, la ineficiencia, están negativamente correlacionadas con la inversión y el crecimiento económico, reduciendo la credibilidad en los sistemas administrativos y políticos.

La respuesta exitosa a estos problemas no está en la profundización de una lógica asociada a un mayor imperante burocrático, que extienda los controles jerárquicos y formales, sino en la necesidad de adaptar los sistemas de control a las nuevas características de la gestión estatal, fundados en la confianza en los actores y en la calidad de la función pública.

## **I. LAS COMPRAS ESTATALES COMO POLÍTICA DE ESTADO**

### **1. Importancia de la política de compras estatales**

La gestión de las adquisiciones públicas ha sido y es un tema de primera prioridad para los gobiernos. La proporción de las compras y contrataciones al sector privado en los presupuestos públicos es muy relevante y creciente; la eficacia y eficiencia de las mismas son fundamentales para el logro de los objetivos de la función pública.

Hacer bien o hacer incorrectamente la función de adquisiciones significa una buena o una asignación de los recursos públicos, y ello va en directo beneficio o detrimento de la sociedad que es de donde provienen esos recursos en forma de tributos, tasas y precios que fluyen hacia el Estado.

Muchas veces se ha confundido que con una gestión de adquisiciones pierde el Estado; el Estado genera sus recursos ejerciendo su poder coactivo sobre la sociedad para financiar los bienes y servicios públicos; por lo tanto, es ésta la que recibe los perjuicios en términos de menor bienestar de los hogares y menor competitividad de la economía.

Lo anterior caracteriza brevemente las razones fundamentales por las cuales la política de compras públicas es una política de Estado. Sin embargo, la eficiencia de la misma no se obtiene aisladamente, sino que depende del funcionamiento adecuado de otras áreas, en particular la de los recursos humanos.

La mayor legislación o los mejores procedimientos administrativos del proceso de adquisiciones estatales, son insuficientes sin una participación de un funcionariado público jerarquizado, profesionalmente confiable y con mayor autonomía decisional, que haga más creíble la validez de su actuación, sin necesidad de estar demostrando en cada paso la honestidad de sus acciones. Los funcionarios requieren una profunda transformación para responder a las nuevas necesidades de la administración y de la gestión pública.

## **2. La reforma del Estado y las adquisiciones públicas: la desburocratización de los procesos de compras estatales y la desregulación de la contratación de cometidos o servicios públicos.**

Las políticas de desburocratización y desregulación de los procesos de contrataciones estatales, en el marco de las reformas del Estado emprendidas por los países, han atendido las distorsiones de una administración pública excesivamente centralizada, autoritaria y formal donde han predominado las trabas y las desconfianzas más que la penalización de las malas gestiones.

Ello ha producido confusiones que tendieron permanentemente a dejar de privilegiar los principios fundamentales de la administración pública de eficacia, eficiencia y economía en la asignación de los recursos, para obtener los mejores resultados del punto de vista del usuario final de los servicios públicos, es decir, el ciudadano.

La desburocratización del proceso de compras y la desregulación de la contratación de cometidos públicos, han sido los instrumentos concretos que se han utilizado en los procesos de reforma de las adquisiciones estatales, en el entendido de que actuando sobre la burocracia y las regulaciones excesivas, se están neutralizando las causas principales de sus disfuncionalidades.

La utilización de esos instrumentos se corresponde con los cambios en el papel de la gestión del Estado, que ha venido evolucionado de la prestación directa a la prestación indirecta y regulada de cometidos públicos; de la prestación de servicios reglamentada a las transferencias de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de 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.

Actualmente satisfacer el interés general supone reconstruir el espacio de la acción pública, con una mayor interacción entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, cuyos límites están variando, definiendo nuevas formas de actuación del Estado.

A través de la desburocratización de los sistemas de compras estatales se ha tendido a aminorar las rigideces que coartan la iniciativa de los funcionarios, el centralismo excesivo que privilegia lo rutinario ante lo sustantivo, el ritualismo y la formalidad de los trámites y los sistemas de control basados en la presunción preventiva de la irregularidad.

A través de la desregulación de las contrataciones públicas se han incorporado los cambios del papel tradicional del Estado en la sociedad ("Welfare State"). Esos cambios en la solución de las llamadas fallas de mercado que justifican la intervención directa o indirecta (a través de regulaciones) del Estado en la economía, han dado lugar a amplias discusiones que han reafirmado una gran conclusión: así como el mercado puede alejar a la economía de situaciones óptimas dadas determinadas circunstancias (existencia de agentes con poder de mercado, existencia de problemas de monopolios naturales, problemas de riesgo moral y selección adversa asociados a problemas de información, externalidades, existencia de bienes públicos, etc.), la acción del Estado promoviendo el acercamiento a situaciones más eficientes, puede dar como resultado situaciones aun menos eficientes.

En concordancia con esa conclusión, se observa en diversos países procesos de revisión del papel del Estado. Esto ha dado lugar, por un lado, a procesos de privatización (Gran Bretaña, Argentina y Chile presentan claramente este tipo de proceso) y por otro lado, a la implementación de cambios en la actuación y

funcionamiento del Estado tendientes a la obtención de un Estado más eficiente, brindando mejores servicios a un menor costo y estableciendo la necesidad de encargar al sector privado cometidos estatales o forma de prestarlos sin perder la privacidad de lo público (procesos de este tipo se observan, por ejemplo, en EE.UU, Canadá y Uruguay).

Los procesos de globalización e integración suponen una necesidad imperiosa de poner a los países en competencia con las condiciones que se ofrecen a nivel de los mercados de bienes y servicios que se verifican a nivel internacional. En este sentido un proceso de adquisiciones públicas eficiente juega un papel fundamental en la determinación de la competitividad sistémica, evitando imponer costos a las empresas o a los usuarios asociados a la existencia de regulaciones no adaptadas a las condiciones que se imponen a nivel internacional.

## **II. LA MODERNIZACIÓN DE LAS COMPRAS ESTATALES Y LA REFORMA DEL ESTADO**

### **1. Las disfuncionalidades de los procesos de compras estatales: los problemas éticos y de eficiencia**

La gran mayoría de los Estados de la región se encuentran abocados al logro de una mejora en la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Especial importancia dentro de esos procesos está la optimización de la gestión de compras estatales, con una incidencia fundamental en aquella.

Los diversos regímenes de adquisiciones estatales han sido administrativos, es decir creados por reglamentos y decretos, muchas veces tendientes a resolver problemas aislados, con el objetivo de posibilitar la corrección y ética.

Ese objetivo laudable, en gran parte de los casos se transformó en una legitimación de un accionar de la burocracia estatal que, a través de las regulaciones, se transformó en un mecanismo de coerción que, en nombre del control y la moral, limitó en exceso la creatividad y la iniciativa, estirando las líneas de decisión dentro de un centralismo excesivo, creando una estructura que pierde los objetivos y es incapaz de establecer metas, haciendo prevalecer la administración a través de un formalismo rígido y el control interno y externo que presume la deshonestidad en vez de los resultados de la gestión de compras.

Esos problemas condujeron a un proceso de adquisiciones estatales lento, con un exceso de trámites, característico de una legislación rígida basada en la desconfianza al funcionario. Ello redundó en una inadecuada información y transparencia de los precios, de las características de los bienes y servicios adquiridos por el Estado y reducir en el libre acceso de los proveedores y la calidad de las ofertas. En forma paralela, la gestión pública se desarrolla sin una planificación de la función de compras, en la mayoría de los casos con la inexistencia de una programación de caja o de la tesorería general que dé celeridad a los pagos y reduzca los sobrepagos, con controles internos inadecuados o inexistentes.

Todo ello ha significado una mayor pesadez del proceso de compras y, en especial del sistema de licitaciones públicas -que constituye la mayor parte de las compras estatales- aspecto que estableció dudas sobre la bondad material de sus garantías.

Las características de los procesos de licitaciones públicas de la explotación o de la prestación de servicios públicos por parte del sector privado, que introdujo el nuevo papel del Estado y del Mercado referido anteriormente, requirió el desarrollo de nuevos mecanismos menos regulados y más competitivos que enfrentaron la poca transparencia de los procedimientos administrativos excesivamente burocráticos.

Por otra parte, durante los últimos 20 años los gobiernos han venido aplicando, con diverso grado de intensidad, la computación a sus trabajos, desarrollando sistemas de procesamiento de datos para satisfacer sus necesidades de conocimiento y rapidez. En el campo de las adquisiciones estatales, existió un sesgo permanente a la utilización de sistemas propietarios, o sin serlos, tendientes a cementar viejos procedimientos, procesos y formas organizacionales, desarrollando programas ("software") que agregaron dificultades a la planificación y a la operación de las compras.

El funcionamiento de los sistemas de adquisiciones públicas evidencia, además, una debilidad de liderazgo, en la medida que normalmente no existe un responsable claro y definido sobre el funcionamiento y la modernización del mismo, no teniendo encargados gerenciales permanentes, haciendo descansar en demasía su correcto funcionamiento en los sistemas de control enfocados más a un contralor de la legalidad y de las actividades que a la eficiencia. Ello ha provocado insuficiencias en materia de asignación de recursos y de medios suficientes en el sector público, para ejercer y capacitar en esa función estratégica.

Por último, la aparición cada vez más frecuente de abusos de poder, irregularidades y violaciones de la disciplina administrativa y de la transparencia de las actuaciones en la utilización de los recursos públicos (corrupción), viene agregándose a las imperfecciones en el funcionamiento de los sistemas de adquisiciones estatales.

## 2. Los caminos de la modernización de las compras estatales.

Las disfuncionales resumidas anteriormente que caracterizan al sistema de compras y contrataciones estatales, requieren de cambio que redefina su misión dentro del sector público, adecuado a un funcionamiento más gerencial de éste, basado en una reformulación profunda de sus cometidos así como de las estructuras organizacionales que los ejecutan, reestableciendo los equilibrios que deben darse entre los intereses de los beneficiarios finales de los servicios públicos y los de la administración.

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

Los principios clásicos fundamentales de las adquisiciones públicas -publicidad, igualdad de los proponentes y competencia- deben actualizarse y simplificarse, desarmando los excesivos trámites, de forma de reducir el desaliento y el establecimiento de verdaderas barreras a la entrada de oferentes.

Esto ha dado lugar a la incorporación de nuevos principios en el sistema de compras estatales basado en:

1. 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;
2. la descentralización territorial de las decisiones, la desconcentración de funciones operativas y de gestión y la delegación de competencias y autoridad;
3. la flexibilización de los procedimientos para la presentación de propuestas, buscando más la creatividad y bondad del producto e o del proveedor, 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;
4. cambiando la desconfianza preventiva de los controles por la presunción de veracidad o buena fé, confiando en la gente y en su declaración jurada;
5. 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; transformándose en la columna vertebral de los servicios públicos, accediendo a los recursos y conocimientos informáticos en forma- la colectiva y desde cualquier localización; 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;

A modo de ejemplificación, en la introducción de instrumentos de modernización y reforma de los sistemas de adquisiciones públicas se destacan:

1. la redefinición de ordenadores primarios de las contrataciones, acercándolos directamente a la función de compra específica, delegando atribuciones y competencias;
2. la flexibilización del contenido de los pliegos, simplificando las publicaciones y la extensión de la información requerida;
3. 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;
4. 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;
5. la simplificación y flexibilización de las garantías requeridas;
6. la diferenciación del régimen de contrataciones de las empresas públicas que enfrentan nuevas situaciones de mercado, con las contrataciones de la administración pública;
7. la introducción de la reforma tecnológica de la informática y de las comunicaciones en la preparación de la pliegos, la preparación y presentación de las propuestas y su análisis.

8. la readecuación de los mecanismos de negociación y de pago, 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;
9. la autorización de compra directa de inmuebles, la simplificación de las decisiones sobre arrendamientos, la permuta de bienes la autonomía en el manejo registrado de las donaciones;
10. la construcción de mesas de precios referenciales conectados informáticamente y de registros generales de proveedores;
11. la modificación de la función del auditor, cambiando la cultura del "check- list" por una de control de la eficiencia de la gestión de compras, promoviendo el autocontrol la administración, buscando mayor autonomía contra mayor responsabilidad;
12. el establecimiento de manuales procedimientos, estándares y servicios de control de calidad de las compras; entre los más destacables.

**b. Los cambios en la gestión de adquisiciones públicas originados en el nuevo papel del Estado y el mercado en la provisión de cometidos y servicios públicos**

La simplificación y modernización del conjunto de relaciones y restricciones que limitan el libre funcionamiento de los mercados, ha sido una de las áreas de reforma de los sistemas de compras estatales principalmente en los procesos de contratación con el sector privado u otra organización pública de la provisión directa de cometidos públicos o de la forma de prestarlos sin transferir la responsabilidad por el mismo, que antes realizaba una repartición del Estado.

La utilización de las fuerzas del mercado para la entrega más eficiente y equitativa de los bienes o servicios públicos a los ciudadanos, reduciendo los costos y ampliando su acceso, al mismo tiempo que se mantiene la protección del interés público, ha adquirido varias modalidades:

1. concesión (contracting out): implica transferir la operación de una función a un contratista por un tiempo determinado, sin transferir la responsabilidad por la misma;
2. contratación de servicios con terceros (outsourcing): implica adquirir un servicio bajo contrato con una organización externa al sector público;
3. descentralización: transferir responsabilidades nacionales a otro nivel del gobierno a las empresas públicas;
4. 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;
5. 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;
6. privatización: implica transferir la propiedad estatal de una empresa pública, holding o servicio público a inversores privados cuando no existen razones de interés general para retenerlo dentro del gobierno;
7. regulación: establecimiento obligatorio de reglas mandatorias que prohíban o requieran acciones específicas en determinadas circunstancias.

### **III. LAS COMPRAS ESTATALES Y EL CONTROL DE LA GESTION PUBLICA**

#### **1. El Estado de finales de siglo : las nuevas modalidades de la gestión pública.**

El Estado de finales de siglo ha adquirido una nueva dimensión: requiere una gestión más eficiente y eficaz, que suponga un crecimiento equilibrado, busque la equidad y reduzca las desigualdades, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos y la sustentabilidad de las políticas.

La importancia de lograr ese Estado, implica la superación de varios paradigmas: por un lado, la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor, basado en la posibilidad de realizar todo, dentro de una tendencia expansiva irrefrenable del gasto público suponiendo una definición infinita de bien público y de que su provisión debía realizarse a través de la contratación de más funcionarios públicos; y, por otro lado, superar la visión de un Estado anorótico, basado en el postulado que cuanto más mercado y menos Estado

mejor.

La visión de "cuanto" Estado que privilegia su reforma por el tamaño, se ha sustituido por la de "qué" Estado se requiere, aceptando que este puede constituirse en un instrumento fundamental del reto modernizador de estos tiempos. Seguramente esa nueva institucionalidad y los nuevos roles, significarán un Estado menor, más gerencial y más inteligente y eficiente.

De esa forma ha surgido una nueva cultura de Estado basado en la valoración de una serie de principios orientadores de su nueva gestión al servicio del interés general. Entre éstos se destacan:

1. la redefinición explícita de la razón de ser de cada organismo público, basado en la existencia de una dirección estratégica del país con amplio consenso, que se exprese en objetivos y metas representadas en indicadores de gestión concretas, en donde se definan los beneficiarios las prioridades y los plazos para el logro de los resultados;
2. la modificación de los procesos presupuestarios ligados a esos objetivos, con productos medibles y evaluables;
3. la revisión del concepto de gestión pública, en donde la rentabilidad de los bienes y servicios públicos tienda a la rentabilidad de toda la economía y que los indicadores de productividad pública se acerquen a los internacionales; elevar el valor fundamental de hacer bien las actividades y procesos, valorando el producto público, modificando el carácter de subsidiaridad del mismo;
4. la incorporación a la toma de decisiones del enfoque de satisfacción de usuarios finales en un tránsito hacia una cultura de servicio al ciudadano, cambiando la relación asimétrica predominante hacia el funcionario público, cualquiera que fuera su posición jerárquica;
5. la modernización de los cometidos públicos y de la forma de prestarlos en función del interés público, que incorpore los nuevos bienes públicos que se requieren como consecuencia de los procesos de globalización e integración de las economías;
6. la valorización de la función pública, jerarquizando y profesionalizando a sus funcionarios, cambiando progresivamente la idea de lealtad por estabilidad en el empleo a una de competitividad para el cargo público, recuperando la idea de organizaciones centradas en personas y de jerarcas de distintos niveles, con capacidad y convencimiento para un esfuerzo común de calidad.
7. la simplificación del control, privilegiando la confianza en la gente y el funcionariado, enfatizando el auto-control y la mayor responsabilidad contra una mayor autonomía en la gestión;
8. el cambio en la relación controlador-controlado, elevando la figura de la rendición de cuentas por resultados ("accountability"), periódica y transparente, recogiendo lo que la ciudadanía piensa y opina sobre lo hecho por el sector público, fortaleciendo el objetivo de una ciudadanía informada.

## **2. La transformación del concepto de control de la gestión pública: el dilema del control y la necesidad de un nuevo concepto de responsabilidad del Estado y de los funcionarios (principio de Confianza).**

Los administradores del sector público - como consecuencia de los nuevos paradigmas de la gestión estatal concentrada en la misión, los usuarios, los resultados y la rendición de cuentas sobre los mismos- requieren una transformación en los sistemas de control, aspecto que viene de acompañado de modificaciones en las funciones de auditoría y evaluación.

La tendencia a reforzar el concepto de rendiciones de cuentas de los organismos y jerarcas públicos ("accountability"), ha determinado cambios en la gestión de control, que progresivamente pasa de una auditoría de observación y vigilancia a una auditoría del control interno de cada organismo público; de la evaluación como instrumento de análisis a una vinculada con la formulación de políticas y el desarrollo de la gestión (control de gestión); y de informar sobre la utilización de insumos y el cumplimiento de actividades a los informes orientados a demostrar la bondad de los resultados obtenidos.

La función de auditoría tiende a convertirse en el examen y el análisis sistemático e independiente de las operaciones públicas, incluidas las administrativas, con el objeto de informar a la administración y a la población de la eficiencia, eficacia y economía de las prácticas y controles de la gestión.

Esa nueva cultura gerencial de la auditoría tiende a realzar el auto-control, desarrollando el concepto de confianza o de buena fe en el funcionario como responsable del interés público, y en los particulares cuando prestan servicios o cometidos estatales.

Las nuevas modalidades de intervención del Estado y del mercado en el espacio de lo público, define a la satisfacción del interés general como una función colectiva.

La responsabilidad basada en la presunción de la buena fe y la confianza, conduce a transformar la función de control otorgando una mayor autonomía a la gestión contra una mayor responsabilidad por los resultados de la misma, en base a sistemas de información que permitan la rendición de cuentas del cumplimiento de la misión y las metas comprometidas.

Ese nuevo concepto de control parte del reconocimiento de su relación con un nuevo concepto de responsabilidad y de sistema sancionatorio -personal e institucional- basados en una gestión pública por resultados. La función de control externo evoluciona de una de vigilancia y de co-administrador (basada en controles previos, concomitantes y posteriores) a una con mayor presencia posterior y selectiva para asegurar la calidad del control interno de cada unidad pública, evitando ser un factor de demora de la administración.

La superación del dilema de cambio del concepto de control, esta creando una mayor confianza en la transparencia de los gobiernos y de los esfuerzos de reforma del sector público, al mismo tiempo que contribuyen a aumentar la responsabilidad y hacer más eficaces las acciones públicas.

### **3. El control de la gestión pública y los procesos de compras estatales: los problemas que genera la percepción de corrupción e ineficiencia.**

El control creíble del proceso de adquisiciones y contrataciones estatales, o más bien, de las imperfecciones de ese proceso (ver capítulo II, sección 1), es uno de los problemas centrales que trata de resolver la política de reforma administrativa del Estado.

Esos problemas - manifestos en otros procesos estatales- fundan una percepción social negativa sobre el Estado y el funcionamiento de sus instituciones.

Esa crisis tiene dos dimensiones: por un lado, la que se origina en la utilización abusiva del poder, con diversos grados de ilicitud al generarse el incumplimiento de normas jurídicas (corrupción); y, por otro lado, la que se genera en la utilización legítima del gasto público, generalmente creciente, en cometidos no sustantivos del Estado o aplicados en los cometidos sustantivos pero con poca disciplina, provocando distorsiones en el cumplimiento de los objetivos de la función pública (ineficiencia).

En la opinión pública se unen ambas percepciones, la de corrupción e ineficiencia, la de abuso y la de irregularidad, difundiéndose una idea de escasa disciplina y claridad en la utilización de recursos públicos con inequívocos impactos en el debilitamiento de la gobernabilidad.

En los últimos tiempos, esto ha sido objeto de estudio por la economía por su impacto significativo en el crecimiento económico. La conclusión de estos estudios y análisis han sido es: la corrupción afecta negativamente la eficiencia del Estado y las dos, corrupción e ineficiencia, están negativamente correlacionados con la inversión y el crecimiento.

Un programa económico exitoso y sostenible, requiere una reforma administrativa del Estado y del Sistema Político, que erradique la corrupción y focalice la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, reduciendo la obsolescencia y la baja productividad de los sistemas e instituciones, aumentando la credibilidad en los procesos administrativos y políticos.

Esos problemas, brevemente descritos, han generado respuestas tendientes a fortalecer los controles jerárquicos y aprobar nuevas normas y reglamentaciones, aumentando la desproporcionabilidad de los efectos contraproducentes señalados anteriormente, como una lógica asociada a un mayor imperativo burocrático.

A medida que los procesos de adquisiciones públicas -u otros procesos estatales- crecen y se diversifican, se llega a un límite en el que la excesiva jerarquización y centralización es incapaz de controlar, perdiendo eficacia los controles basados en la supervisión directa o en la reglamentación amplia de las actividades. En esos casos, mantener el control requiere otros caminos que se adapten a las nuevas condiciones, como lo son, por ejemplo, la estandarización de criterios frente a problemas similares; el establecimiento de resultados y, de los recursos para lograrlos; la jerarquización de la carrera administrativa de los funcionarios involucrando la recalificación, la programación estratégica y los incentivos al logro de las metas trazadas.

Insistir en transitar los caminos tradicionales del excesivo control jerárquico provoca un mayor trabajo de los centros decisionales incapaces de controlar la corrección de todos los casos, generando como resultado la discrecionalidad, la falta de información y la percepción por los beneficiarios de sistemas de control ineficientes o injustos, con grandes posibilidades de confundirse con comportamientos no fundados en la buena fe.

#### **IV. UN ESTUDIO DE CASO: LAS CONTRATACIONES DE COMETIDOS O SERVICIOS PUBLICOS CON EL SECTOR PRIVADO**

Cuando se establece la necesidad de contratar con el sector privado cometidos o servicios estatales que antes eran realizados por el Estado, simplemente, cuando la intervención de particulares no estaba permitida, se plantea el problema de elegir cuál es el mecanismo más idóneo de esas adquisiciones.

Por un lado, está la licitación pública, normalmente considerada como un instrumento de transparencia y buena administración; por el otro lado, está desregulación del mercado del servicio público, haciendo que la libre competencia en un mercado abierto favorezca la mejor solución, optando por el acceso a una oferta más amplia, donde el número de oferentes permita desarrollar nuevos negocios o mejorar los existentes en beneficio del usuario final.

La licitación pública es una solución dentro de un mercado regulado, trasladando un privilegio de mercado al adjudicatario, elegido en competencia, dentro de un grupo cerrado de proponentes, dejando el control en manos del Estado. El proceso de adjudicación está determinado administrativamente por el pliego de la convocatoria, y, aún cuando se proceda con la ética no se garantiza la inexistencia de subjetividad de quienes preparan las condiciones de la licitación o realizan la adjudicación. El mercado es sustituido por nuevas formas de organización del Estado, más informado y poderoso, que procura controlar la prestación de un servicio exclusivo por parte de un sector privado.

La libre competencia desde el punto de vista del ciudadano, puede en otros casos ser preferible a la mejor de las licitaciones, aunque suponga un menor valor de los activos públicos, al no estar en juego la puja por un mercado sin competencia, y la inexistencia de transferencias del sector privado al público, al no existir una ventaja de mercado. La intervención del Estado se justifica en términos de asegurar la libre competencia regular las fallas del mercado y establecer un marco de seguridades para la provisión del cometido o servicio público.

Cualquiera sea la opción que se maneje en toda la gama de posibilidades, es importante garantizar, en cada caso, el aumento del beneficio del ciudadano y no simplemente justificar una participación menos directa del Estado; la elección de la situación más eficiente no puede darse a costa del consumidor, ni del ingreso de los tributos al erario público, y su operación debe suponer precios competitivos en el marco de mercados libres, en un mundo globalizado e integrado.

return to [table of contents](#)