

HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN MODELO INTEGRAL PARA FISCALIZAR LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS BAJO LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA, COMPETENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TOWARDS THE FORMATION OF A COMPREHENSIVE MODEL TO OVERSEE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS UNDER THE PRINCIPLES OF INTEGRITY, TRANSPARENCY, COMPETITION AND CITIZEN PARTICIPATION

Carlos Miguel Gómez Márquez¹

Resumen

La investigación que se presenta a continuación analiza el marco internacional acordado por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, para el establecimiento de los procedimientos de compras públicas y utiliza el enfoque de sistemas para desarrollar un modelo integral que permite identificar los principales elementos que componen a los sistemas de compras públicas: los principios, las normas, las entidades y los procesos definidos para adquirir bienes, servicios y obras.

Con base en este modelo, se sugiere llevar a cabo una auditoría coordinada con el objetivo de fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países a los que pertenecen las entidades de fiscalización superiores de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a fin de evaluar que cuenten con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana que garanticen a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras.

¹ Vicepresidente de Investigación y Normatividad de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño; licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán; magíster en Seguridad Alimentaria del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Palabras clave: contrataciones – adquisiciones – auditoría coordinada

Abstract

The research presented below analyzes the international framework agreed by the United Nations, the Organization of American States, the World Trade Organization and the Organisation for Economic Co-operation and Development, for the establishment of public procurement systems and uses the systems approach to develop a comprehensive model that allows identifying the main elements that make up the public procurement systems: the principles, standards, entities and processes defined to acquire goods, services and works.

Based on this model, it is suggested to carry out a coordinated audit with the objective of overseeing the public procurement systems of the countries of the Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions, in order to assess that they have mechanisms of integrity, transparency, competition and citizen participation that guarantee national governments the best conditions of quality, opportunity and price in the acquisition of goods, services and works.

Keywords: contracts – acquisitions – coordinated audit

Introducción

La revisión de las compras públicas es un asunto estratégico que debe formar parte de la agenda de las entidades fiscalizadoras superiores, a fin de que estas, por medio de su labor de auditoría, contribuyan a favorecer el cumplimiento de los principios de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana en la adquisición de bienes, servicios y obras, velando porque las compras garanticen al sector público las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio, y se cumpla con el objetivo principal de la contratación pública, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente. Ello cobra especial relevancia, debido a que en los procesos que integran a las compras públicas se pueden materializar riesgos de opacidad, así como faltas a la integridad y a la ley, como la colusión y el soborno, entre otras prácticas, en detrimento del adecuado ejercicio de los recursos públicos.

Las compras públicas consisten en el proceso formal por el que las entidades gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de

construcción u obras públicas. Este proceso abarca todos los procedimientos que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio o construcción, incorporando:

- 1) la descripción de los requisitos,
- 2) la solicitud y selección de oferentes,
- 3) la evaluación de las ofertas,
- 4) la preparación y adjudicación de los contratos,
- 5) la disputa y resolución de impugnaciones, y
- 6) todas las fases de administración del contrato (Organización de los Estados Americanos, s.f., compras del sector público).

Las compras públicas se formalizan en contratos administrativos, los cuales se definen como acuerdos suscritos, por una parte por la Administración pública y[,] por la otra, por personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de interés general o particular, relacionadas con la ejecución de obra pública o la adquisición de bienes y servicios (Castrejón García, 2010: 361-362).

La compra de bienes, servicios y obras que realizan las entidades gubernamentales para el cumplimiento de sus fines, constituye un elemento esencial del funcionamiento del Estado, pues con estos insumos se proveen diversos servicios públicos, lo que tiene repercusiones de primer orden para la sociedad (Academia de Contratación Pública de México, 2015: 2).

Las compras públicas también son una actividad estratégica para el Estado que le permite generar buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en el empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo, ya que, por medio de su poder de compra, el Estado puede fomentar la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2014).

Si bien las compras públicas constituyen un ámbito clave de la actividad económica de las Administraciones públicas, estas se encuentran particularmente expuestas a la mala gestión y el fraude (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015a). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:

la contratación pública se ha identificado como la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción, debido a que en esta interactúan los sectores público y privado, lo que plantea diversas oportunidades para que tanto los agentes públicos como privados desvíen fondos públicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009: 3).

Entre los actos de corrupción que pueden ocurrir en las compras públicas se encuentran: el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito y la colusión.

Para evitar este tipo de situaciones, en la XIII Conferencia anual de Compras Gubernamentales, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales², RICG, identificó que es necesario atender los desafíos regionales siguientes:

- a) fortalecimiento de la integridad y la transparencia, y
- b) fortalecimiento institucional, mediante el trabajo conjunto con las contralorías y tribunales de cuentas (Red Interamericana de Compras Gubernamentales, 2017: 4).

En este contexto, para contribuir al establecimiento de mecanismos de control en los sistemas de compras públicas de América Latina y el Caribe, en la investigación que se presenta a continuación se desarrolla un modelo integral que permite identificar y analizar los principales elementos que conforman a estos sistemas. Con base en dicho modelo, se propone una auditoría coordinada para fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a fin de evaluar que cuenten con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana que garanticen a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras, y contribuir, con esta auditoría coordinada, al objetivo principal de la contratación gubernamental, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente.

2 Es un mecanismo de la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC, creado en 2004, que provee cooperación técnica horizontal de alto nivel para fortalecer vínculos entre sus miembros y promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales, a fin de generar conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas de los países de América Latina y el Caribe. Está integrada por las instituciones gubernamentales que tienen la máxima responsabilidad en materia de regulación, gestión y modernización de las compras públicas en 33 países.

1. Objetivo y alcance de la investigación

1.1. Objetivo

Desarrollar un modelo integral que permita identificar y analizar los principales elementos que conforman los sistemas de compras públicas y, con fundamento en este, proponer una auditoría coordinada para fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, con base en los principios de:

- a) integridad,
- b) transparencia,
- c) competencia y
- d) participación ciudadana.

1.2. Alcance

La investigación comprende:

- a) el análisis del marco internacional acordado para el establecimiento de los sistemas de compras públicas,
- b) el enfoque de sistemas para abordar las compras públicas y
- c) la propuesta de auditoría coordinada para la fiscalización integral de los sistemas de compras públicas, por parte de las instituciones miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

2. Marco internacional sobre integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana en las compras públicas

El marco internacional acordado por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en materia de compras públicas se establece en los cuatro documentos siguientes:

- 1) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual entró

en vigor el 14 de diciembre de 2005 y actualmente se integra por 126 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas. En lo relativo a las compras públicas, dispone que cada Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción (Organización de las Naciones Unidas, 2004: 12).

- 2) La Convención Interamericana contra la Corrupción, que entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y fue adoptada por los 35 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Prescribe que los Estados partes deben aplicar medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas (Organización de los Estados Americanos, 1997).
- 3) El Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, el cual fue suscrito en 1994 y revisado en 2014. Actualmente, 45 miembros de la Organización Mundial del Comercio conforman el Comité de Contratación Pública y son partes de este acuerdo³, que abarca la adquisición por el sector público de bienes, servicios y servicios de construcción para promover la apertura de los mercados, la transparencia y la integridad (Organización Mundial del Comercio, 2015: 3). En el acuerdo se reconoce que la integridad de los sistemas de contratación pública es parte integrante de la gestión eficiente de los recursos públicos, el desempeño de las economías y el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Además, se establece que las entidades contratantes deben realizar las compras públicas de manera transparente e imparcial para evitar conflictos de intereses, e impedir prácticas corruptas (Organización Mundial del Comercio, 2014).
- 4) En 2015, Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos emitió la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública para garantizar que las compras públicas se aborden desde un enfoque integral y estratégico. En este documento se sugiere a los Estados adherentes que:
 - a) conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación;
 - b) aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública;

3 En el caso de América Latina, seis países tienen calidad de observadores en el Comité de Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá.

- c) hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen; y
 - d) fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas, incluyendo a la sociedad civil (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015a).
- 5) Por último, en 2018, en el marco de la 8ª Cumbre de las Américas, se acordó el Compromiso de Lima, «Gobernabilidad democrática frente a la corrupción», con el que los jefes de Estado de las Américas se comprometieron a prevenir la corrupción en las obras públicas, las contrataciones y las compras públicas, a través de 7 medidas, entre las que destacan las siguientes:
- a) Promover la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado y de asociaciones público-privadas, y establecer registros de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación.
 - b) Fomentar la transparencia en la gestión de la infraestructura y de los recursos públicos destinados a garantizar la resiliencia frente a desastres, incluyendo la referida plataforma sobre infraestructura, con miras a mejorar la respuesta a emergencias y los proyectos de prevención, mitigación, recuperación y reconstrucción (Organización de los Estados Americanos, 2018).

Con base en el análisis del marco internacional antes expuesto, se identifica que los cuatro principios fundamentales que deben sustentar un adecuado sistema de compras públicas son:

- a) la integridad,
- b) la transparencia,
- c) la competencia,
- d) la participación ciudadana

Ellos constituyen los ejes rectores de la investigación a desarrollar.

3. Marco teórico: el enfoque de sistemas para abordar las compras públicas

Esta investigación se sustenta en el enfoque de sistemas. Bajo esta perspectiva, un sistema se concibe como un conjunto partes o elementos interrelacionados,

que forman un todo unificado que constituye algo más que la simple suma de sus partes (Gabay, 2016: 3). Cada una de las partes del sistema posee sus propias características y condiciones y, por lo mismo, puede ser considerada como subsistema (Valdés Hernández, 1999: 52).

El análisis de sistemas es el proceso por el que se identifican los elementos que constituyen a un sistema para comprender cómo se componen y se relacionan entre sí.

Dicho enfoque cobra especial relevancia para el estudio integral de las compras públicas debido a que, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el proceso de licitación ha sido tradicionalmente el centro de los esfuerzos internacionales; sin embargo, esto es solo la «punta del iceberg», la fase mejor regulada y más transparente del proceso de contratación. Entre las «zonas oscuras», que están menos sujetas a los requisitos de transparencia y son potencialmente vulnerables a la corrupción, se encuentran:

- a) las fases previa y posterior a la licitación, y
- b) las excepciones a los procedimientos competitivos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009).

Desde este enfoque, el sistema de compras públicas consiste en el conjunto de principios, normas, entidades y procesos que rigen y que son utilizados por los organismos públicos para adquirir bienes y servicios, y contratar obras públicas (ley N° 340-06, artículo 1°).

Con base en esta definición, a continuación se desarrolla un modelo para abordar, integralmente, los principales elementos que conforman al sistema de compras públicas:

Principales elementos que conforman al sistema de compras públicas.



Fuente: elaboración del autor.

De esta forma, los cuatro elementos constitutivos de un sistema de compras públicas, son los siguientes:

- Los principios internacionales que deben guiar el sistema: integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana en la supervisión de las compras.
- La normativa general que regula el sistema de compras públicas establecida en leyes, estatutos o decretos de carácter nacional.
- Las entidades gubernamentales responsables de: regular, gestionar y modernizar las compras públicas; garantizar su transparencia; y promover su competencia.
- Los procesos o subsistemas que conforman al sistema.

Al respecto, estos tres subsistemas que integran el sistema de compras públicas son:

- 1) La licitación abierta, la cual consiste en la convocatoria sin restricciones a todos aquellos interesados en proveer los bienes o servicios requeridos.
- 2) La contratación selectiva, donde se restringe la participación a determinadas empresas previamente seleccionadas.
- 3) La contratación directa, donde, bajo situaciones especiales, se adjudica un contrato a un proveedor sin ningún proceso de concurso.

Es relevante hacer referencia a estos subsistemas y distinguir sus particularidades, ya que operan de manera diferente y, por ello, no pueden ser auditados de la misma forma, por lo que en el subsistema de licitación abierta, se debe revisar si este permite una competencia efectiva e imparcial en la adjudicación de los contratos, en tanto que en los subsistemas de contratación selectiva y directa, la fiscalización debe consistir en verificar que existan mecanismos objetivos y libres de ambigüedades que justifiquen que determinadas compras públicas se lleven a cabo por medio de estos dos procesos.

La descripción detallada de cada uno de los tres subsistemas que integran al sistema de compras públicas se muestra a continuación:

Subsistemas que integran al sistema de compras públicas.

Subsistema	Principales características
a) Licitación abierta	Comprende aquellos procedimientos competitivos de adquisiciones, en los que se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la obtención de bienes, obras o servicios, y se adjudican los contratos correspondientes a los licitadores que ofrecen las propuestas más ventajosas. La licitación abierta implica tres fases: La fase anterior a la licitación: en esta los funcionarios encargados de la contratación deben determinar los requisitos técnicos pertinentes para precisar lo que se requerirá del sector privado y en qué momento. La fase anterior a la licitación incluye la planeación del proceso de contratación para establecer: los plazos de la licitación; las etapas del proceso; las restricciones o excepciones a los procesos normalmente aplicables; y la disponibilidad de sistemas y oportunidades de comunicación transparentes entre la entidad encargada de la contratación y los licitadores. Esta fase también incluye la preparación del presupuesto requerido para la licitación. La fase de licitación: incluye la convocatoria a la licitación para la selección del licitante que pasará a ser la otra parte del contrato, mediante la evaluación de las ofertas de venta, así como la adjudicación del contrato, con base en las condiciones estipuladas sobre la forma en que han de proporcionarse los bienes, servicios u obras objeto de contratación. La fase posterior a la licitación: esta fase guarda relación con la administración del contrato, a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las condiciones establecidas. En el curso de la ejecución del contrato continúan existiendo interacciones entre el licitante al que se adjudicó el contrato y las entidades gubernamentales, por ejemplo con respecto a parámetros de referencia, cambios en los pedidos, plazos de pago, concesión de licencias y obtención de permisos, entre otros.

Subsistema	Principales características
b) Contratación selectiva	Abarca los procedimientos en los que solo se permite presentar ofertas de venta a determinadas empresas preseleccionadas que reúnen las condiciones establecidas. Este tipo de procedimientos restringidos presentan ligeras variaciones de acuerdo con los distintos marcos normativos de cada país. Pueden incluir una restricción de las empresas que cumplieron con los requisitos previos tras un anuncio público y sobre la base de criterios de selección. También puede no ser necesario el anuncio público de una oportunidad de contratación, cuando el objeto de la contratación solo puede obtenerse de un número limitado de proveedores.
c) Contratación directa	Comprende los procedimientos con los que el Estado elige directamente al contratista sin concurrencia, puja u oposición de oferentes. En otras palabras, la autoridad adjudicadora contrata a un proveedor, sin previo concurso, no habiendo un procedimiento real de selección. Esta modalidad de aprovisionamiento se encuentra autorizada por las distintas legislaciones en determinados casos y situaciones especiales.

Fuente: elaboración del autor con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002) y la Organización de las Naciones Unidas (2014).

4. Propuesta de auditoría coordinada para la fiscalización integral de los sistemas de compras públicas

De acuerdo con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2014), SELA, el análisis de los sistemas de compras públicas en la región de América Latina y el Caribe merece un estudio a nivel nacional del funcionamiento de los procesos de adquisiciones.

Para lograr dicho análisis, desde el ámbito de la fiscalización, es necesaria la cooperación entre las instituciones de fiscalización superiores, a fin de promover la evaluación comparativa y el desarrollo de las mejores prácticas en todas las entidades involucradas (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016), lo que permitirá compartir lecciones aprendidas, conocimientos y metodologías, en cuanto a la revisión de las compras públicas se refiere.

Un aspecto clave de esta cooperación serán las auditorías coordinadas que se lleven a cabo para fiscalizar los sistemas de compras públicas. En este tipo de auditorías, cada una de las entidades de fiscalización superiores participante realiza una auditoría y produce su propio informe, pero en virtud de la existencia de objetivos compartidos, contribuye con su trabajo a la producción de un informe consolidado (Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados, 2014).

En el plano internacional, en la 64ª reunión del Comité Directivo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores y en el XXI Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2013, se

creó el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Contratación Pública, WGPPA. Entre las tareas que este grupo de trabajo pretende llevar a cabo, está:

- 1) el análisis de prácticas internacionales y de las bases metodológicas que sustentan la auditoría de contratos públicos;
- 2) el desarrollo de normas para la auditoría de contratos públicos internacionales; y
- 3) la auditoría de contratos públicos de sectores específicos (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2018).

Cabe señalar que, en el caso de América Latina y el Caribe, a la fecha no se han practicado auditorías coordinadas sobre los sistemas de contrataciones públicas en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, ni se cuenta con un comité o grupo específico para la fiscalización de estos sistemas, lo que constituye un área de oportunidad aprovechable por parte de las instituciones de fiscalización superiores de la región.

Por ello, en esta investigación se sugiere el llevar a cabo una auditoría coordinada para fiscalizar los sistemas de compras públicas de los países a los que pertenecen las instituciones de fiscalización superiores de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, tomando como base los principios de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana, con la finalidad de contribuir, con esta auditoría, al objetivo principal de la contratación gubernamental, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente.

Es importante partir de estos cuatro principios ya que, en conjunto, están orientados a:

- a) garantizar las mejores condiciones al Estado en la adquisición de bienes, servicios y obras, en términos de calidad, oportunidad y precio;
- b) evitar y responder a la materialización de faltas a la integridad y a la ley en las compras; y
- c) detectar y responder a áreas de opacidad en los procesos de contratación.

El objetivo, el alcance y las mejores prácticas que hay que considerar en la auditoría coordinada se presentan a continuación:

Objetivo, alcance y mejores prácticas a considerar en la auditoría coordinada.

Propuesta para fiscalizar los sistemas de compras públicas

Objetivo de la auditoría coordinada	Evaluar, con base en las mejores prácticas internacionales, que los sistemas de compras gubernamentales cuenten con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana para garantizar a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras.
Alcance de la auditoría coordinada	La auditoría coordinada que debe ser realizada en cada uno de los países que pertenecen a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores comprenderá lo siguiente: a) Se analizará si la normativa general que regula las compras públicas establece mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana. b) Se revisarán los instrumentos implementados por las entidades gubernamentales responsables de regular, gestionar y modernizar las compras públicas; asegurar su transparencia; y promover su competencia. Ello, con la finalidad de garantizar a los gobiernos las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras. c) En el subsistema de licitación abierta, se revisará si este permite una competencia efectiva e imparcial en la adjudicación de los contratos. d) En los subsistemas de contratación selectiva y directa, se revisará que existan mecanismos objetivos y libres de ambigüedades que justifiquen que determinadas compras públicas se lleven a cabo por medio de estos dos procesos. e) Se identificarán áreas de opacidad en el sistema de compras públicas que puedan dar lugar a actos de corrupción: soborno de funcionarios públicos, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito y colusión.
Mejores prácticas internacionales que deben ser consideradas en la auditoría coordinada	Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Fuente: elaboración del autor.

De esta forma, los cuatro ejes que guiarían la auditoría coordinada son los principios de:

- a) integridad,
- b) transparencia,
- c) competencia y
- d) participación ciudadana.

A continuación, se presenta una descripción de cada uno de estos ejes.

4.1. Integridad en las compras públicas

El principio de integridad consiste en la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la primacía del interés general sobre el particular (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016: 9.). Es la debida actuación de los servidores públicos, de acuerdo con las normas que evitan la obtención de lucro y el abuso de superioridad que les concede la posición que ostentan (Gorrín Gago, 2016: 12).

En materia de compras públicas, el cumplimiento de las normas debe permitir conseguir las mejores condiciones para el Estado en la adquisición de bienes y servicios (Comisión Federal de Competencia Económica, 2018: 8).

Asimismo, en los procesos de contratación, los servidores públicos responsables deben de actuar de manera íntegra, con apego a los principios y los estándares establecidos en los códigos de ética y de conducta que rigen al servicio público, con objeto de evitar la materialización de riesgos de corrupción en las compras públicas, entre los que se pueden encontrar el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito y la colusión.

4.2. Transparencia en las compras públicas

La transparencia es una característica fundamental de un sistema de contratación apropiado y normalmente incluye lo siguiente:

- a) el anuncio de las oportunidades de contratación y la difusión de las normas conexas;
- b) la conducción de los procesos de contratación de forma pública y visible, de conformidad con las normas y los procedimientos; y
- c) el establecimiento de un sistema de supervisión y aplicación de la normativa aplicable, ya que los sistemas de contratación dependen de la transparencia para que las partes interesadas puedan supervisar el proceso de contratación (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014).

De acuerdo con la Alianza para las Contrataciones Abiertas⁴, para garantizar la transparencia en la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de los gobiernos es necesario que en las contrataciones:

- a) La información, desde su planeación hasta su implementación y evaluación, sea pública, de manera oportuna.
- b) La información se encuentre disponible en datos abiertos para que cualquier ciudadano pueda reutilizarla de forma ágil y sencilla.
- c) Existan mecanismos y canales para que ciudadanos y empresas aporten ideas e información que conduzca a un mejor gasto y mejores servicios públicos (Alianza para las Contrataciones Abiertas, 2018).

4.3. Competencia en las compras públicas

La competencia en la contratación pública significa, por lo general, que dos o más participantes actúan independientemente y concursan para hacerse con el contrato propuesto por la entidad contratante ofreciendo las condiciones

4 Es una iniciativa mexicana conformada por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado que busca colaborar para la implementación efectiva del «estándar de datos de contrataciones abiertas en el país».

más favorables. La competencia es un factor decisivo para los gobiernos, a fin de lograr la mejor relación entre calidad y precio. En particular, tiene como resultado una reducción del precio y una mayor calidad de los bienes, servicios y obras adquiridas (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014).

La falta de competencia en los procedimientos de contratación pública está asociada con la utilización ineficiente de los recursos públicos, ya que podría resultar en la adquisición de productos o servicios más costosos de lo que podrían conseguirse con competencia, con especificaciones técnicas superfluas o excesivas, o en el extremo contrario, de calidad menor a la requerida, con defectos ocultos o inservibles (Comisión Federal de Competencia Económica, 2018: 10).

En el caso de que las entidades adjudicadoras recurran a un método de contratación distinto del de la licitación abierta, es necesario que estas argumenten las razones y circunstancias que hayan justificado su recurso a dicho método (Organización de las Naciones Unidas, 2014: 33).

4.4. Participación ciudadana en el análisis de la integridad de las compras públicas

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009) señala que, en la actualidad, los gobiernos hacen cada vez más partícipes a los miembros de la sociedad civil en el análisis de la integridad del proceso de contratación pública.

Un ejemplo, es la figura de los «testigos sociales», los cuales son terceros considerados como partes sin conflicto de intereses en los procedimientos de contratación. Su tarea consiste en observar el proceso de licitación con el fin de transparentarlo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015b).

Los testigos sociales son personas físicas u organizaciones que, a solicitud de las dependencias y entidades de la Administración pública, participan con derecho a voz en las contrataciones, emitiendo al término de su participación un testimonio sobre su desarrollo, el cual debe incluir sus observaciones y, en su caso, recomendaciones (Diario Oficial de la Federación, 2004).

Un ejemplo de ello es la Academia de Contratación Pública de México (2018), la cual tiene por objeto efectuar actividades de observación y testificación a los procedimientos de contratación que realizan las entidades de la Administración pública.

5. Mejores prácticas que hay que considerar en la fiscalización de los sistemas de compras públicas

Entre las mejores prácticas internacionales que se podrían tomar como referencia en la auditoría coordinada propuesta a los sistemas de compras públicas, se encuentran los dos documentos siguientes:

- 1) Mejores prácticas que hay que considerar en la auditoría coordinada a los sistemas de compras públicas.

Mejores prácticas	Elementos a que hay que considerar en la fiscalización
Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.	Medidas sugeridas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para el análisis de la contratación pública: 1) Difusión pública de información y formulación previa de las condiciones de participación. 2) Aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones. 3) Mecanismos eficaces de examen interno. 4) Responsabilidades del personal encargado de la contratación pública.
Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.	Pilares establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para evaluar los sistemas de compras públicas: 1) Pilar I. Marco legal, regulatorio y de políticas. 2) Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión. 3) Pilar III. Operaciones de adquisiciones públicas y prácticas de mercado. 4) Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de compras públicas.

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016).

Estas mejores prácticas desarrolladas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos son pertinentes para definir los instrumentos marco que se utilizarían en la auditoría coordinada a los sistemas de compras públicas de los países que pertenecen a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Tales prácticas son: la matriz de planificación, el programa detallado de trabajo y la matriz de hallazgos.

Conclusión

El modelo desarrollado en esta investigación es de utilidad para que las entidades de fiscalización superiores de América Latina y el Caribe fiscalicen, de manera integral, los elementos que componen los sistemas de compras

públicas, a fin de evaluar si estos cuentan con mecanismos de integridad, transparencia, competencia y participación ciudadana para garantizar a los gobiernos nacionales las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio en la adquisición de bienes, servicios y obras, con la finalidad de lograr el objetivo principal de la contratación gubernamental, relativo a asegurar la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de públicas de una manera puntual, económica y eficiente.

La propuesta de llevar a cabo una auditoría coordinada a los sistemas de compras públicas cobra especial relevancia en la región, debido a los indicios de sobornos detectados por la Sección de Fraude del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2016), la cual determinó que, en el período 2001-2016, el consorcio multinacional de construcción Odebrecht, mediante su División de Operaciones Estructuradas, pagó 788 millones de dólares a funcionarios públicos para asegurar una ventaja indebida con el fin de obtener y mantener contratos de obra pública en 12 países, de los cuales 9 pertenecen a la región —Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela—.

Cabe señalar que esta investigación se enfocó en los cuatro principios que deben cumplir los sistemas de compras públicas:

- a) integridad,
- b) transparencia,
- c) competencia y
- d) participación ciudadana.

Sin embargo, también existen otros cuatro aspectos que intervienen en estos sistemas y que se constituyen en nuevas y futuras líneas de investigación:

- 1) Los sistemas electrónicos de contratación pública.
- 2) Las compras públicas sostenibles en el marco de los «objetivos de desarrollo sostenible» que integran la Agenda 2030, para que los procesos de contratación no dejen de lado una visión de largo plazo y tomen en consideración los principios de equidad e inclusión.
- 3) Los resultados de las compras públicas como política de fomento a los sectores industrial, comercial y de servicios, en particular a las mipymes.
- 4) La incorporación de mecanismos en los sistemas de compras públicas, como la cláusula anticorrupción de la Cámara de Comercio Internacional para combatir este fenómeno en los procesos de contratación. El propósito de incluir dicha cláusula en los modelos de contratos es manifestar el verdadero compromiso y voluntad de tener un entorno de negocios abierto y transparente.

Referencias

- **Academia de Contratación Pública de México. (2018).** *Actividades, observación y testificación.* <http://www.contratacionpublica.mx/actividades/observacion-y-testificacion.html>
- **Alianza para las Contrataciones Abiertas. (2018).** *¿Qué distingue una contratación abierta de una cerrada?.* <https://www.contratacionesabiertas.mx>
- **Castrejón García, G. E. (2010).** *Derecho administrativo.* Cárdenas Velasco Editores.
- **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016).** *Carta iberoamericana de gobierno abierto.* Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002).** *Manual de licitaciones públicas.* <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5583-manual-licitaciones-publicas>
- **Comisión Federal de Competencia Económica. (2018).** *Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas.* <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/cpc-contratacionespublicas.pdf>
- **Departamento de Justicia de Estados Unidos. (2016).** *Informe del Departamento de Justicia de Estados Unidos sobre las coimas de Odebrecht.* <https://es.scribd.com/document/334822893/ACTA-Odebrecht-Departamento-de-Justicia-de-Estados-Unidos>
- **Diario Oficial de la Federación. (2004).** *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración pública federal.* http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=754043&fecha=16/12/2004
- **Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y asociados. (2014).** *Guía para la realización de auditorías coordinadas.* <https://efsur.org/wp-content/uploads/Gu%C3%ADa-metodologica-para-auditorias-coordinadas-v1.pdf>
- **Gabay, G. (2016).** *Teoría de los sistemas.* Universidad de Palermo.

- **Gorrín Gago, S. (2016).** *La integridad en los contratos del sector público: especial referencia al principio de transparencia*. Universidad de La Laguna. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/2569>
- **Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014).** *Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y en la gestión de la hacienda pública. Buenas prácticas para lograr el cumplimiento del artículo 9º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/14-04933_ebook.pdf
- **Organización de las Naciones Unidas. (2004).** *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Aprobada por resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003, de la Asamblea General. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- **Organización de las Naciones Unidas. (2014).** *Ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, sobre la Contratación Pública*. https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement
- **Organización de los Estados Americanos. (s.f.).** *Sistema de información sobre comercio exterior de la Organización de los Estados Americanos, Diccionario de Términos de Comercio*. http://www.sice.oas.org/dictionary/gt_s.asp
- **Organización de los Estados Americanos. (1997).** *Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58)*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- **Organización de los Estados Americanos. (2018).** *Compromiso de Lima «Gobernabilidad democrática frente a la corrupción»*. http://www.sela.org/media/3205210/compromiso_lima_viii-cumbre-americas.pdf
- **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2016).** *ISSAI draft 5800, Guide on Cooperative Audits*. https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2015/08/ISSAI-5800-final-draft_clean.pdf
- **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2018).** *Grupo de trabajo sobre auditoría de contratación pública*.
- **Organización Mundial del Comercio. (2014).** *Acuerdo revisado sobre contratación pública*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf
- **Organización Mundial del Comercio. (2015).** *Acuerdo sobre contratación pública, abrir mercados y promover la buena gobernanza*. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/gpa_brochure2015_s.pdf

- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009).** *Integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z.* https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-en-la-contratacion-publica_9789264085084-es
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015a).** *Recomendación del Consejo sobre contratación pública.* <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015b).** *Combate a la colusión en los procesos de contratación pública en México.* <https://www.oecd.org/daf/competition/CombateColusiónContrataciónPública-México-InformeCFE-2015.pdf>
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016).** *Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas (MAPS).* https://www.oecd.org/gov/public-procurement/ES_MAPS_Draft_consultation.pdf
- **Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2017).** *Informe de la XIII Conferencia Anual de Altas Autoridades.* http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/663/Informe%20resumen%20XIII%20Conferencia%20Anual%20de%20Altas%20Autoridades%20RICG.pdf
- **Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2014).** *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.* <http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/28495/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe-1>
- **Valdés Hernández, L. A. (1999).** El enfoque de análisis de sistemas y la administración para la calidad. *Revista Contaduría y Administración*, (195), 49-63. <http://www.ejournal.unam.mx/rca/195/RCA19505.pdf>

Normativa

-
- **Ley N° 340-06, sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.** Promulgada el 18 de agosto de 2006 por el presidente de la República Dominicana. <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Leyes%20de%20Instituciones%20y%20Fondos%20de%20Terceros/340-06.pdf>