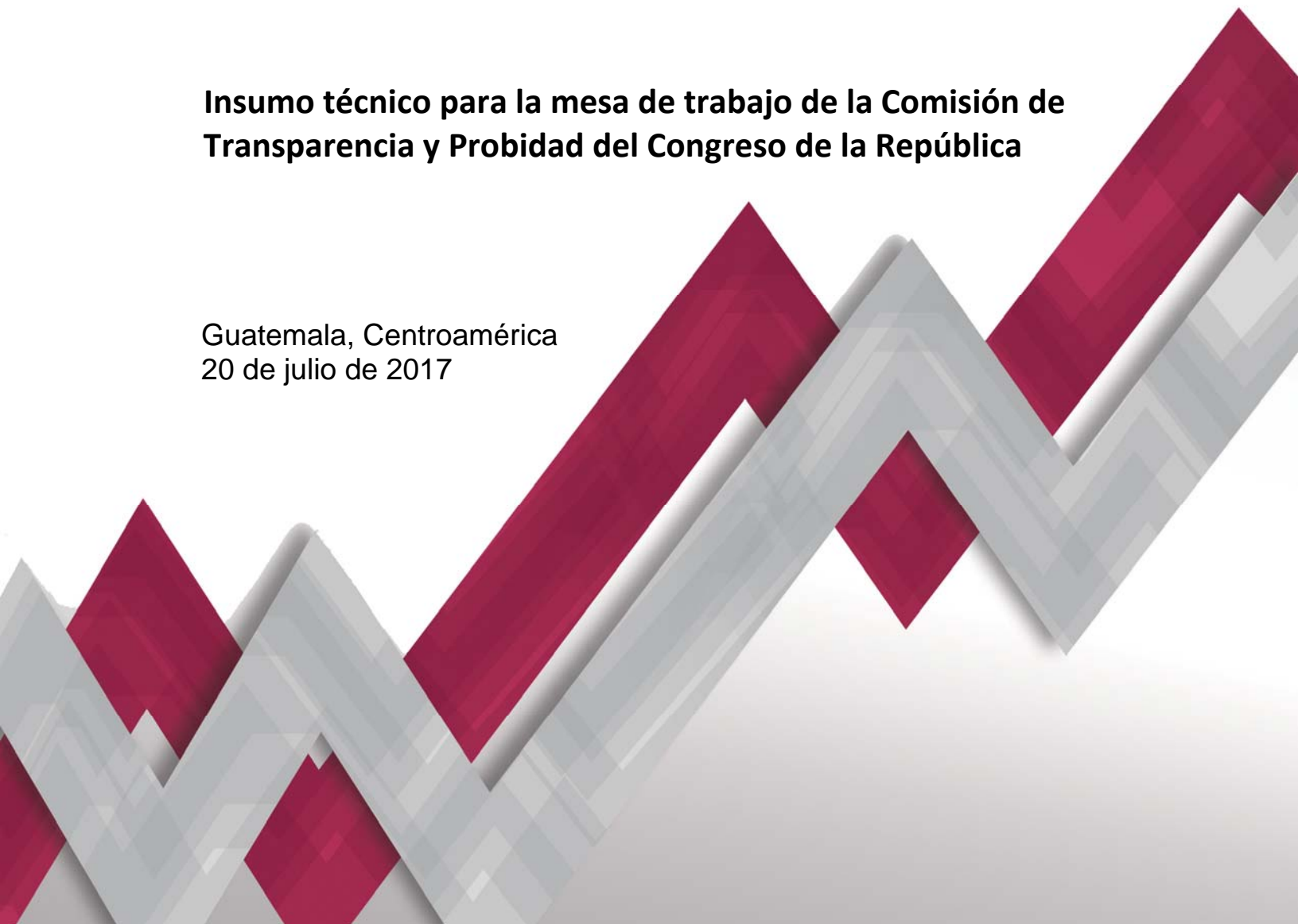


# **Diagnóstico breve y propuesta metodológica para la reforma estructural del Sistema de Adquisiciones Públicas de Guatemala**

**Insumo técnico para la mesa de trabajo de la Comisión de Transparencia y Probidad del Congreso de la República**

Guatemala, Centroamérica  
20 de julio de 2017



# Diagnóstico breve y propuesta metodológica para la reforma estructural del Sistema de Adquisiciones Públicas de Guatemala

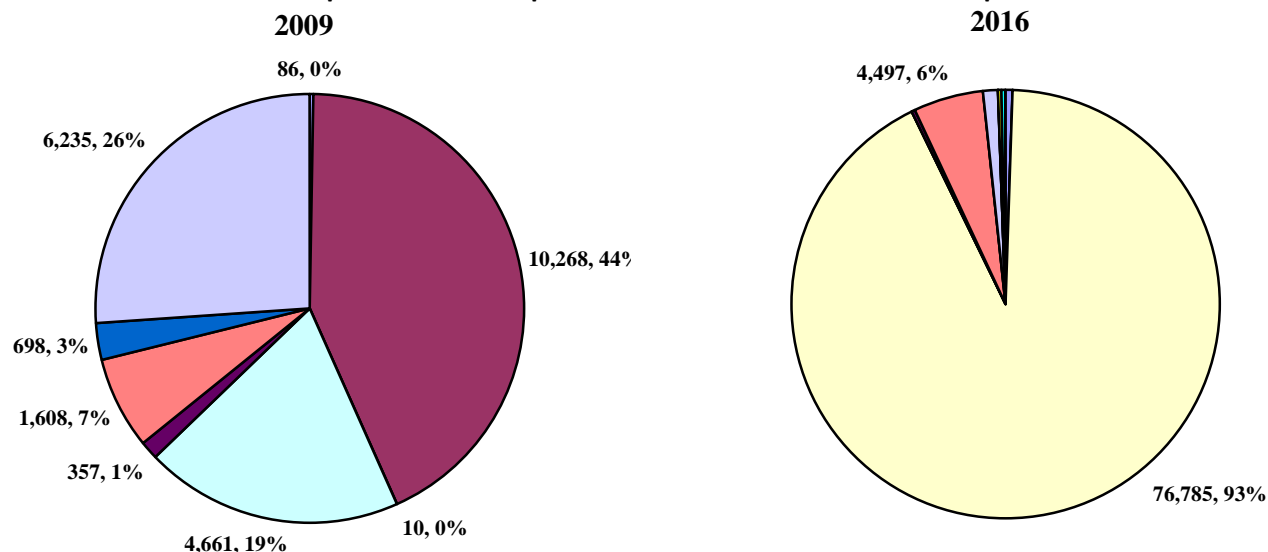
Este documento constituye un insumo técnico elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) para la mesa de trabajo de la Comisión de Transparencia y Probidad del Congreso de la República, trasladado el jueves 20 de julio de 2017

En atención a la convocatoria realizada por el Diputado Amilcar Pop, en su calidad de Presidente de la comisión de Transparencia y Probidad del Congreso de la República, para integrar y aportar a la mesa de trabajo para la discusión y presentación de propuestas para la reforma estructural del Sistema de Adquisiciones del Estado de Guatemala, el Icefi presenta el siguiente diagnóstico breve y propuesta metodológica.

## Diagnóstico Breve

Los datos del **Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado Guatemalteco (Guatecompras)**,<sup>1</sup> revelan la siguiente evolución de la estructura de las adquisiciones del Estado en Guatemala:

**Adquisiciones del sector público registradas en el sistema Guatecompras Estructura por número de operaciones en cada modalidad de adquisición**

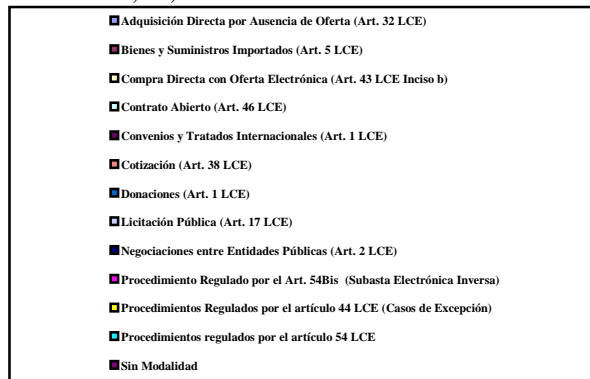
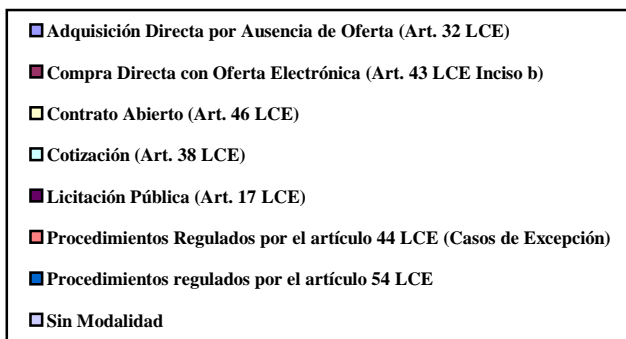
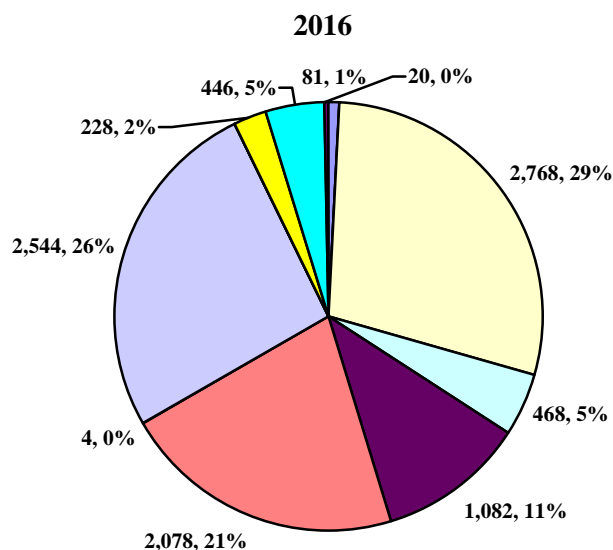
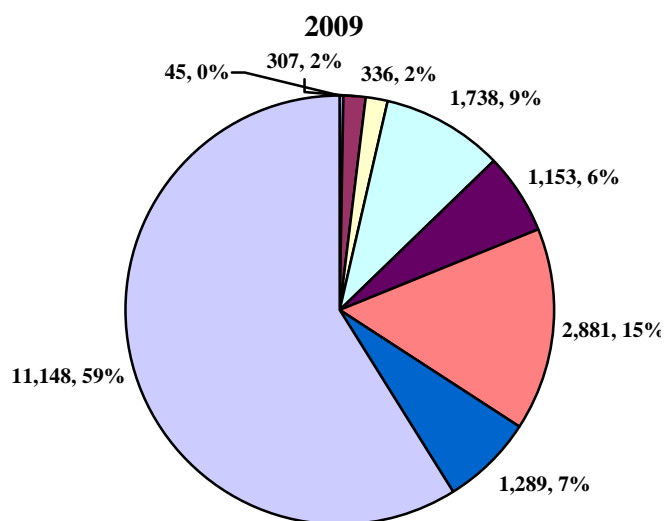


- Adquisición Directa por Ausencia de Oferta (Art. 32 LCE)
- Compra Directa con Oferta Electrónica (Art. 43 LCE Inciso b)
- Contrato Abierto (Art. 46 LCE)
- Cotización (Art. 38 LCE)
- Licitación Pública (Art. 17 LCE)
- Procedimientos Regulados por el artículo 44 LCE (Casos de Excepción)
- Procedimientos regulados por el artículo 54 LCE
- Sin Modalidad

- Adquisición Directa por Ausencia de Oferta (Art. 32 LCE)
- Bienes y Suministros Importados (Art. 5 LCE)
- Compra Directa con Oferta Electrónica (Art. 43 LCE Inciso b)
- Contrato Abierto (Art. 46 LCE)
- Convenios y Tratados Internacionales (Art. 1 LCE)
- Cotización (Art. 38 LCE)
- Donaciones (Art. 1 LCE)
- Licitación Pública (Art. 17 LCE)
- Negociaciones entre Entidades Públicas (Art. 2 LCE)
- Procedimiento Regulado por el Art. 54Bis (Subasta Electrónica Inversa)
- Procedimientos Regulados por el artículo 44 LCE (Casos de Excepción)
- Procedimientos regulados por el artículo 54 LCE
- Sin Modalidad

<sup>1</sup> La fuente de todos los datos empleados en este documento es el sistema Guatecompras.

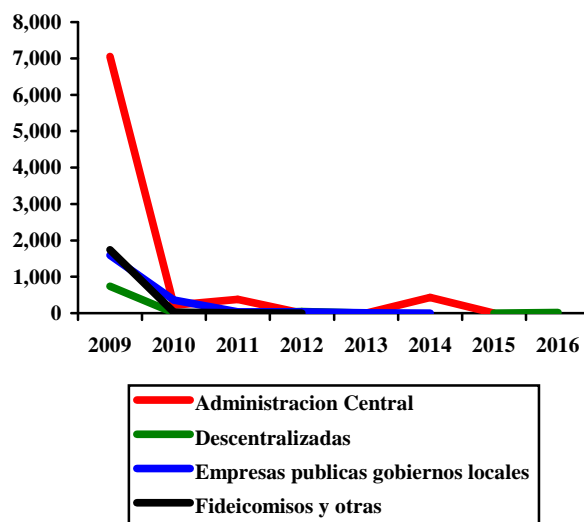
### Adquisiciones del sector público registradas en el sistema Guatecompras Estructura por monto adjudicado (en millones de quetzales) en cada modalidad de adquisición



Estos datos revelan que en el período de 7 años comprendido entre 2009 y 2016:

- Se amplió el número de modalidades de adquisición pública reguladas en la *Ley de Contrataciones del Estado*, de 7 en 2009 a 12 en 2016.
- En 2009 y años anteriores las normas no eran estrictas en cuanto al registro detallado de operaciones en Guatecompras, razón por la cual el rubro *Sin modalidad* representó en ese año el 26% de las operaciones registradas y el 59% del monto adjudicado ese año. En 2016, con normas más estrictas, las operaciones registradas como *sin modalidad* fueron solamente 4 de un total de 83,190, y el monto adjudicado en ese año representó solamente el 0.2% del total. Es decir, en 2009 y años anteriores existía un subregistro muy importante del detalle de las adquisiciones por modalidad, falencia que se ha superado en su gran mayoría gracias a **la aprobación de normas más estrictas para el registro detallado obligatorio en Guatecompras, lo que permite hoy un análisis mucho más completo comparado con el que se puede hacer con los registros de 2009.**

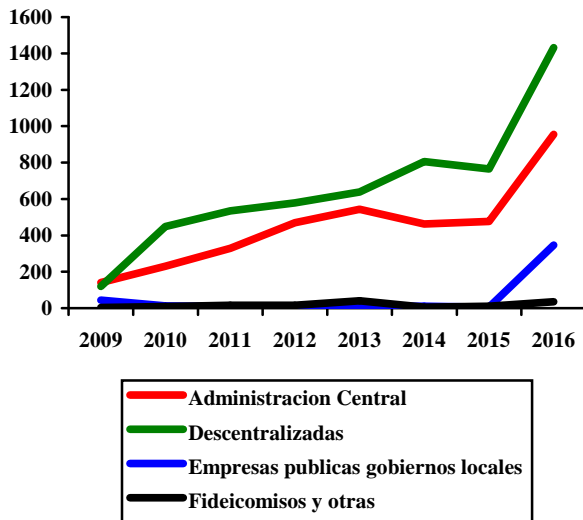
### Evolución del rubro «Sin modalidad» Adjudicaciones en Millones de Q



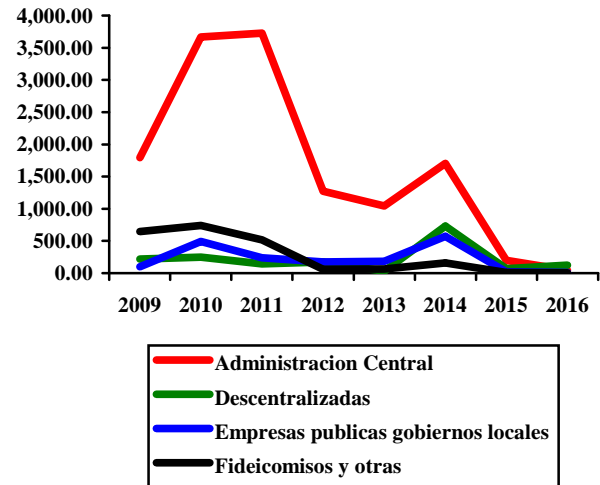
- Aún sin tomar en cuenta el grave problema de registro previo a las reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado* aprobadas desde 2009 evidenciado en el abultado rubro *Sin modalidad*, los datos muestran que las entidades estatales sufren una **dependencia grave a las compras directas y a las compras por excepción**:
  - o En 2009, de las operaciones cuyo registro detallaron la modalidad de adquisición pública, el 58% de las operaciones fueron compras directas, correspondientes al 4% del monto total adjudicado (es decir, compras que en realidad fueron de baja cuantía). Pero, por otro lado el 9% de las operaciones fueron compras por excepción, por un monto equivalente al 37% de lo adjudicado. Es decir, aún sin tomar en cuenta las operaciones registradas en 2009 como *Sin modalidad*, el 68% de las operaciones fueron compras directas o por excepción, y equivalieron al 41% del monto adjudicado.
  - o En 2016, con registros más detallados gracias a la obligación legal establecida en las reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado*, el 92% de las operaciones fueron compras directas, y correspondieron al 28.5% del monto adjudicado. Por su parte, en ese año las compras por excepción representaron solamente el 0.3% del total de operaciones registradas, equivalentes al 2.3% del monto adjudicado ese año. En 2016 las compras por excepción dejaron de ser un rubro importante, ya que la reforma aprobada en octubre de 2015 mediante el Decreto del Congreso de la República No. 9-2015 y vigente a partir de enero de 2016, suprimieron la posibilidad de realizar compras por excepción mediante un acuerdo gubernativo en consejo de ministros, modalidad que lamentablemente se deformó en uno de los principales focos de abuso y corrupción.

Sin embargo, los datos de 2014 revelan que el número de compras por excepción fue el 2.5% del total de operaciones registradas, por un monto equivalente al 19% del total adjudicado ese año. Al comprar estos datos de 2014 con los de 2016, se evidencia que **la reforma aprobada mediante el Decreto 9-2015 fue efectiva en frenar el abuso sistemático de las compras por excepción, o dicho de otra forma, restituyeron a esta modalidad de adquisición pública su carácter de verdadera excepción.**

**Evolución por sector de la Compra Directa  
Adjudicaciones en Millones de Q**

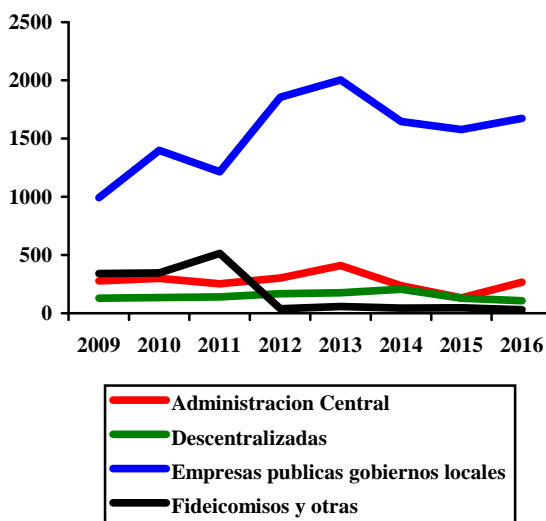


**Evolución por sector Compras por  
Excepción  
Adjudicaciones en Millones de Q**

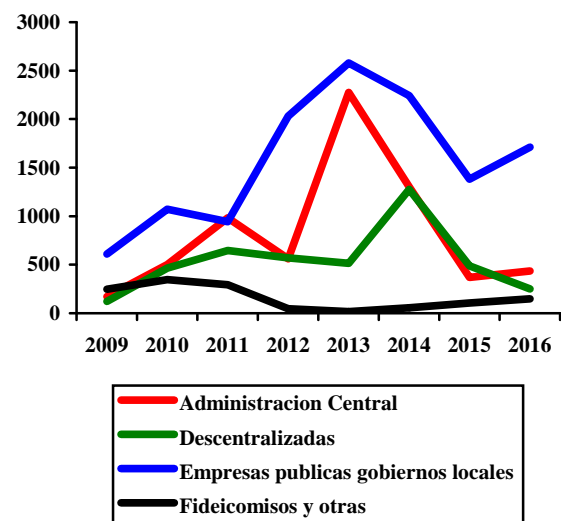


- o En 2009, sin tomar en cuenta los registros *Sin modalidad*, el 26% de las operaciones se realizaron mediante la modalidad de cotización pública por un monto equivalente al 22% de las adjudicaciones, en tanto que en 2016 sólo el 5.4% de las operaciones fueron cotizaciones públicas por un monto adjudicado equivalente al 21.4% del total. Estos datos contrastan dramáticamente con los de la compra directa, por lo que sugieren el uso sistemático del fraccionamiento, es decir, el abuso de la compra directa con la intención de evadir los controles y procedimientos de la cotización pública.

**Evolución por sector de la Cotización  
Adjudicaciones en Millones de Q**



**Evolución por sector de la Licitación  
Adjudicaciones en Millones de Q**



- o En 2009, sin tomar en cuenta los registros *Sin modalidad*, el 2% de las operaciones se realizaron mediante la modalidad de licitación pública por un monto equivalente al 15% de las adjudicaciones, en tanto que en 2016 sólo el 1% de las operaciones fueron cotizaciones públicas por un monto adjudicado equivalente al 26% del total. Estos datos demuestran que la licitación pública continúa siendo la modalidad reservada para las compras de alta cuantía.
- Durante 2016 entidades del Estado reportaron estar sufriendo crisis de desabastecimiento de algunos bienes. El Icefi estudió las causas de los problemas de abastecimiento que las entidades del Estado han sufrido en meses anteriores, y concluyó que no se originó como resultado de las reformas contenidas en el Decreto 9-2015. A criterio del Instituto quizá la causa principal que el Icefi identificó para ese problema de desabastecimiento fue el vencimiento sin renovación en 2015 y 2016 de los siguientes contratos abiertos:

#### Contratos abiertos que vencieron en 2015 y 2016, y que no se renovaron

No.	NOG	DESCRIPCIÓN	DNCAE	Vencimiento
<b>Alimentos y Semillas</b>				
1	1153234	Alimentos servidos para personas	05-2009	05-ago.15
<b>Computación y telecomunicaciones</b>				
2	2607913	Equipo de cómputo, de impresión y audiovisual	02-2013	16.ene.16
<b>Electricidad y Aire acondicionado</b>				
3	2901137	Útiles, Accesorios y Materiales Eléctricos	11-2013	04.mar.16
<b>Papelería y artículos de librería</b>				
4	2571617	Impresión de Libros de Texto	01-2013	17.abr.15
5	2711397	Papelería	06-2013	27-sep.15
6	2719444	Útiles de Oficina	05-2013	01.oct.15
<b>Publicidad, Campañas y Vallas</b>				
7	2851644	Servicios de Publicidad	09-2013	20.mar.16
<b>Salud e insumos hospitalarios</b>				
8	2512599	Material de Diagnóstico por Imágenes	03-2012	01.oct.15
9	2364115	Material Médico Quirúrgico Menor, paquete 2	03-2011	04.sep.15
10	96512	Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 3	10-2005	21.oct.15
11	1850725	Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 1	6-2011	09.oct.15
12	1850733	Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 2	7-2011	09.oct.15
13	1850741	Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 3	8-2011	09.oct.15
<b>Textiles, Ropa y Calzado</b>				
14	2958287	Uniformes e Implementos Deportivos	14-2013	29.nov.15

El Icefi destaca como ejemplos significativos de los contratos abiertos vencidos y no renovados que incidieron en la crisis de desabastecimiento de 2016 los siguientes:

- Seis contratos abiertos para la adquisición pública de productos medicinales y farmacéuticos, material médico quirúrgico y material de diagnóstico, esenciales para el abastecimiento del sector salud, que vencieron en octubre y septiembre de 2015, y no se renovaron.
- Tres contratos abiertos para la adquisición pública de papelería y artículos de librería que vencieron en abril, octubre y septiembre de 2015, y su no renovación fue la causa de escasez de estos productos en muchas entidades del Estado. En particular, el 23 de mayo de 2016 la prensa divulgó que la escasez de estos materiales estaba afectando directamente al Ministerio Público (MP).<sup>2</sup>

El Icefi advirtió que el vencimiento de estos contratos abiertos ocurrió con anterioridad a la aprobación y vigencia del Decreto 9-2015, razón por la cual esta reforma no pudo haber causado la crisis. Las investigaciones del Icefi sugieren que dentro de las posibles causas para que las autoridades de turno no renovaran estos contratos, podrían encontrarse:

- Crisis financiera. La carencia de recursos financieros constituye una dificultad, o incluso impedimento, para adjudicar los concursos.
- Negligencia o temor a asumir la responsabilidad ante la contundencia de las investigaciones de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y del MP. En particular, funcionarios responsables de adquisiciones públicas consultados manifestaron que el caso denominado «IGSS-Pisa» fue un generador particular de este temor.
- Dolo o interés fraudulento por crear una crisis de abastecimiento que cuestionase las reformas, entonces en discusión. Por desgracia, el Icefi considera creíble la posibilidad que algunos proveedores y contratistas, ante las investigaciones de la Cicig y el MP, hayan buscado de manera dolosa y criminal de crear una crisis de desabastecimiento, la cual lograra «justificar» la reversión de controles y sanciones.

Sea cual haya sido la causa de la no renovación de estos contratos, al perder su vigencia las entidades adquirientes perdieron la mejor forma de adquirir esos productos mediante las modalidades de adquisición existentes entonces. Sin contrato abierto, las opciones disponibles eran: licitación pública, cotización pública, compra directa y otras formas de compra por excepción. Al crear la subasta electrónica inversa, el Decreto 9-2015 no buscó su aplicación inmediata, ya que para su implementación se requiere una cantidad significativa de trabajo previo, incluyendo la adquisición o generación de *software* especializado y otros acomodos institucionales, incluyendo la emisión del reglamento (lo cual ocurrió hasta junio de 2016).

Con la pérdida de vigencia de los contratos abiertos y su no renovación, sin tiempo suficiente para levantar concursos de licitación o cotización públicas, y sin tiempo para poner a funcionar la subasta

---

<sup>2</sup> Nota de la edición de *el Periódico* publicada el 23 de mayo de 2016, disponible en línea en: <http://elperiodico.com.gt/2016/05/23/pais/aldana-crisis-financiera-podria-paralizar-trabajo-del-mp/>

electrónica inversa recién creada, las entidades adquirientes no tuvieron otra opción que recurrir a la compra directa, agudizando la dependencia ya expuesta arriba. Sin embargo, **el uso repetitivo de la compra directa constituye fraccionamiento**, el cual quedó sancionado en las reformas del Decreto 9-2015, por ser una de las prácticas corruptas más frecuentes y comunes. La crisis alcanzó su punto más agudo en mayo de 2016, ya que los encargados de adquisiciones de las entidades del Estado al finalizar el primer cuatrimestre de 2016 empezaron a enfrentar la posibilidad de ser sancionados, ya que, ante la no renovación de los contratos abiertos, y según las disposiciones del Decreto 9-2015, las compras directas realizadas sin duda constituían fraccionamiento, y causal de sanción.

En cualquier caso, el Icefi destaca que en muchos casos la renovación de estos contratos era una solución de corto plazo que hubiese evitado la crisis de desabastecimiento. Esto está demostrado al analizar los contratos abiertos que sí se renovaron, en algunos casos (como el contrato abierto para la adquisición pública de gases médicos hospitalarios), bajo presión de los proveedores y contratistas. El Icefi cuestiona los criterios que las autoridades de turno siguieron para decidir qué contratos abiertos renovar y cuáles no, y percibe con preocupación extrema que estos criterios cuestionables son la verdadera causa de la crisis de desabastecimiento sufrida en 2016, la cual, en muchos casos en el sistema de salud pública, se tradujo en una crisis humanitaria que trágicamente tuvo costo en términos de vidas humanas perdidas.

#### Contratos abiertos que vencieron en 2015 y 2016, y que sí se renovaron

NOG	DESCRIPCIÓN	DNCAE	Vencimiento
1148753	Gases médicos hospitalarios	03-2010	02/07/2016
2347369	Material Médico Quirúrgico Menor Paquete 3	02-2012	09/04/2016
2355558	Material Médico Quirúrgico Menor Paquete 1	02-2011	20/04/2016
96490	Gastroenterología, nutriología, inmunológicos PMF 1	08-2005	18/04/2016
96504	Oftalmología, otorrino, dermatología, hematología PMF 2	09-2005	18/04/2016
96520	Sistema nervioso, sistema genitourinario PMF 4	11-2005	18/04/2016
165131	Otros productos que no se incluyeron en los PMF 1 y 2 PMF 5 (Extraordinario 1)	12-2005	18/04/2016
165158	Otros productos que no se incluyeron en los PMF 3 y 4 PMF 6 (Extraordinario 2)	13-2005	18/04/2016
788783	Productos medicinales y farmacéuticos (2008) Paquete 2	13-2008	17/04/2016
1850776	Productos medicinales y farmacéuticos (2011) Paquete 4	09-2011	14/04/2016

La posición asumida por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), con relación a la caducidad de la renovación del contrato abierto para la adquisición pública de gases médicos hospitalarios (renovación que venció el 2 de julio de 2016), demuestra que el criterio del Icefi es acertado. Este contrato abierto venció el 31 de diciembre de 2015, y las autoridades de turno lo renovaron sólo por 6 meses, en medio de un conflicto con el proveedor principal de esos productos. De haberse renovado el contrato por un período más largo, hubiese permitido a las



autoridades actuales adquirirlos sin complicación a partir de julio de 2016, o desde el inicio de 2016 levantar un nuevo concurso de adquisición por contrato abierto.

- Durante 2017 las dificultades de las entidades del Estado guatemalteco para comprar y contratar usando modalidades distintas a la compra directa y las excepciones han continuado. Para estudiar y analizar esta situación, el 6 de julio de 2017 el Icefi realizó un debate público<sup>3</sup> sobre las dificultades para la aplicación de la nueva modalidad de la *subasta electrónica inversa* y la generación de los precios de referencia por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el que participaron el Contralor General de Cuentas, el Viceministro de Finanzas Públicas encargado de las adquisiciones públicas, el Sugerente Técnico del INE y la organización Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional. Dentro de las conclusiones que surgieron en ese evento, el Icefi destaca la grave debilidad de los servidores y funcionarios públicos responsables de aplicar la ley vigente a las compras y contrataciones.

Esta situación sugiere que la solución de los problemas que aquejan al sistema de adquisiciones guatemalteco excede los alcances de una reforma legislativa a la *Ley de Contrataciones del Estado* actual, o la aprobación de una nueva ley de adquisiciones públicas. Alcanza el ámbito de una reforma integral que, además de la ley específica para las adquisiciones públicas, debe considerar la reforma integral y estructural a todo el sistema, incluyendo al servicio civil. Una de las conclusiones del Icefi en este diagnóstico breve es que la gran mayoría de los funcionarios y empleados públicos responsables de las adquisiciones requieren un programa de capacitación serio y a profundidad, sin el cual continuarán con dificultad para aplicar no sólo la ley vigente, sino prácticamente cualquier normativa técnicamente moderna sobre la materia.

### **Propuesta metodológica para una reforma estructural del sistema de adquisiciones del Estado de Guatemala**

Tanto el diagnóstico breve anterior, como los diagnósticos y evaluaciones a profundidad que se han realizado al sistema de adquisiciones del Estado de Guatemala<sup>4</sup> apuntan a esfuerzos técnicos y políticos significativos. El Icefi coincide con esta visión, reiterando justamente la necesidad de una reforma de carácter estructural, en el sentido que a su criterio debiese abarcar los ámbitos generales siguientes:

- Legislación
- Institucionalidad
- Mercados privados en los que operan proveedores y contratistas del Estado

---

<sup>3</sup> Véase <http://www.icefi.org/noticias/sociedad-civil-y-entidades-publicas-debaten-viabilidad-de-subasta-electronica-inversa>

<sup>4</sup> Por ejemplo, el realizado por el Banco Mundial en 2004 o la Evaluación según la metodología de estándar internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) en 2009 y 2010.

El Icefi subraya que dentro del ámbito de institucionalidad, el componente del servicio civil, especialmente referido al personal y funcionarios responsables de las adquisiciones, es de importancia vital para el éxito de una reforma estructural. Por ello, debe considerarse que una reforma como la que requiere el sistema de adquisiciones del Estado guatemalteco incluya acciones como parte de la también necesaria y urgente reforma al servicio civil, incluyendo pero no limitado a programas de capacitación, carrera, selección y depuración de la nómina actual.

Por ello, el Icefi propone que la mesa de trabajo discuta y eventualmente produzca una hoja de ruta acordada por los participantes. Para este propósito, se proponen los siguientes aspectos metodológicos:

- Arrancar por la identificación de todos los actores que deban participar, destacando:
  - o Las entidades del Organismo Ejecutivo, principalmente el Ministerio de Finanzas Públicas. Pero, no deberían faltar el INE, y ejecutores clave como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social o el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
  - o Las entidades financieras internacionales como los bancos internacionales o regionales de desarrollo, agencias de cooperación y demás miembros de la comunidad internacional que estén financiando o realizando actividades orientadas a la mejora y reforma del sistema de adquisiciones del Estado.
  - o Diputadas, diputados y sus asesores interesados en el tema.
  - o La Contraloría General de Cuentas.
  - o Entidades descentralizadas y autónomas.
  - o Organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento, academia y otros sectores no gubernamentales interesados.
  - o Sector privado organizado.
- Conocer y analizar diagnósticos anteriores. Con base a este análisis, decidir si procede actualizar los diagnósticos anteriores o emprender uno nuevo.
- Elaboración de estudios de legislación comparada y mejores prácticas internacionales.
- Definir los ámbitos de trabajo. Se proponen tres:
  - o Legislación
  - o Institucionalidad y servicio civil
  - o Mercados privados en los que operan proveedores y contratistas del Estado
- En cada uno de los ámbitos de trabajo, se proponen temas de importancia o relevancia particular:
  - o Obra pública

- Sector salud
- Excepciones y casos de emergencia
- Elaboración del producto final de la mesa de trabajo: una **hoja de ruta para la reforma estructural del sistema de adquisiciones del Estado**. Esta hoja de ruta debería contener, como mínimo:
  - Objetivos
  - Actores/responsables
  - Calendario
  - Acciones
  - Productos

