

Algunas experiencias y prácticas de Suecia y la Unión Europea

De interés para una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas de Guatemala

Ricardo Barrientos
Guatemala, 5 de diciembre de 2017

Entrevistas realizadas

- Período: 25 de septiembre al 6 de octubre de 2017
- En Bruselas, Bélgica:
 - Paul Nemitz, Director de Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la UE
 - Robin Huguenot-Noël, analista del European Policy Centre
 - Borbala Garai, Oficial de Políticas para la Lucha Contra la Corrupción de la CE
 - Marta Hirsch-Ziemińska, Jefe de Consultas de la Unidad 1; Josef Nejedlý, Oficial Jurídico; y, Manuela Pérez, Oficina del Ombudsman Europeo
 - Nicholas Ilett, Asesor Principal del Director General y Matúš Minárik, Oficial Político, Oficina Europea Contra el Fraude
 - Alison Coleman, Oficial de Políticas del Departamento de Políticas para el Desarrollo, capítulo de la UE de TI

Entrevistas realizadas

- En Estocolmo, Suecia:
 - Funcionarios de la División de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas y de la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas de Suecia:
 - Ulrica Sjöholm, Experta en Adquisiciones de la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas
 - Jenny Jensen, Jefe de Unidad, Unidad de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas
 - Mia Sahlbom Hodgson, Especialista de la Unidad de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas
 - Susanne Ellegård, asesora legal y experta de la Unidad de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas
 - Elisabeth Fahlin, Oficial Responsable de las autoridades estatales, Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas
 - Profesor Giancarlo Spagnolo, experto en corrupción y adquisiciones públicas de la Escuela de Economía de Estocolmo

Aspectos relevantes

- La mayoría de los asuntos de corrupción y transparencia en la UE son manejados por cada Estado miembro
- Pero, la transparencia y probidad en las adquisiciones públicas constituyen un desafío muy grande
 - Es uno de los pocos casos en los que los Estados han aceptado que los entes regionales establezcan normativas regionales
 - **Las adquisiciones públicas son el principal problema de corrupción en la UE**
 - Nicholas Ilett, Asesor Principal del Director General de la Oficina Europea Contra el Fraude

Aspectos relevantes

- La UE continúa enfrentando desafíos serios en materia de rendición de cuentas y transparencia de las adquisiciones públicas
- Frecuentemente encuentra resistencia y quejas de los funcionarios de los Estados miembro
 - Un escenario muy similar al guatemalteco luego de las reformas aprobadas en los Dtos. Nos. 9-2015 y 46-2016

Aspectos relevantes

- Según Paul Nemitz de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea
 - Las reglas de la UE para las adquisiciones públicas son muy estrictas
 - No constituyen un cuerpo legal estable ni pétreo
 - Son sumamente dinámicas, constantemente son objeto de revisión y fortalecimiento para responder a prácticas y necesidades nuevas
 - En particular, estas reformas son frecuentes para ajustarse a nuevos esquemas de corrupción y otras formas de fraude

Aspectos relevantes

- Según Paul Nemitz de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea
 - Las áreas más vulnerables a la corrupción de los sistemas de adquisición pública europeos son:
 - Del lado del sector privado empresarial, los proveedores y contratistas del Estado
 - Por el lado estatal, la debilidad de las instituciones estatales, especialmente en los países del Este europeo

Aspectos relevantes

- Suecia goza de una tradición larga e internacionalmente reconocida de transparencia y los niveles más bajos de percepción de la corrupción
- Pero pese a eso, continúa enfrentando desafíos para liberar su sistema de adquisiciones públicas de la corrupción y la opacidad
- Sorprende que:
 - Algunos de los problemas y desafíos que aquejan el sistema guatemalteco de adquisiciones públicas...
 - ... sean exactamente los mismos que son causa de preocupación y esfuerzos en su par sueco

Aspectos relevantes

- Algunas líneas de acción seguidas por:
 - La División de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas de Suecia
 - La Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas de Suecia
- para enfrentar sus desafíos de corrupción:
 - Implementación soluciones tecnológicas como la subasta electrónica inversa
 - La consideran un éxito importante por su simplicidad y agilidad, comparada con otras modalidades como la licitación

Aspectos relevantes

- Reorganización institucional con sentido estratégico
 - Tal el caso de la creación de la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas y del Ministerio de la Administración Pública
 - Estas acciones incluso han generado beneficios en términos de generación de empleo para personal profesional especializado y altamente capacitado

Aspectos relevantes

- **Determinación de precios** resultado de un largo proceso de fortalecimiento y creación de relaciones de confianza entre el sector privado empresarial y el Estado
 - Fue posible debido a **legislación e institucionalidad muy fuertes y poderosas en materia de competencia**
 - La Agencia Sueca de Competencia tiene facultades poderosas para investigar y sancionar abusos como los pactos colusorios y otras fallas de mercado
 - A criterio de Borbala Garai, Oficial de Políticas para la Lucha Contra la Corrupción de la CE, la competencia es un área aún más sensible y vulnerable a la corrupción y otros fraudes que las adquisiciones públicas
 - Legislación y sanciones muy estrictas contra la corrupción y otros delitos como lavado de dinero

Aspectos relevantes

- Programa integral y a profundidad de capacitación profesional del personal responsable de adquisiciones
 - En Suecia la profesionalización es un proceso relativamente nuevo
 - Basado en la búsqueda de mecanismos de cooperación con las universidades y centros de educación superior
 - Énfasis en capacitación para cumplir criterios de desempeño de la iniciativa privada (están buscando la cooperación del sector privado empresarial)
 - Una lógica que reconoce que personal profesional y bien capacitado beneficia tanto a compradores como vendedores

Aspectos relevantes

- Bases estandarizadas y transparentes
 - Acompañadas de sistemas de respuesta ágil y rápida para impugnaciones
 - Como resultado de este esfuerzo, **solamente el 8% de las operaciones son impugnadas**
 - Y casi la totalidad de las quejas son atendidas con celeridad

Aspectos relevantes

- Fortalecimiento significativo de la planificación en todas las entidades del Estado
 - En particular, la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas de Suecia tiene como prioridad fortalecer las capacidades para planificar de los gobiernos locales
 - Hoy la mayoría de las municipalidades suecas han alcanzado estándares altos de calidad
 - Resultado: se han reducido los problemas y las oportunidades de fraude
 - Para este propósito desarrollaron el *Método Económico Proactivo Cuantitativo*, el cual está siendo adoptado en otros países como Holanda e Italia

Conclusiones

- Aunque las diferencias entre las realidades europea y guatemalteca son más que evidentes
- La visita de trabajo realizada por el Icefi reveló que existen desafíos comunes en los sistemas de adquisiciones públicas
- Para el Icefi estos paralelismos sugieren que nuestro esfuerzo para una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas debe analizar
 - Las experiencias y líneas generales de acción de la UE, especialmente las adoptadas por Suecia

Conclusiones

- Para el Icefi, una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas debe analizar y tomar en cuenta:
 - Reorganización institucional con sentido estratégico, incluyendo agencias o instituciones especializadas
 - **Una agencia o autoridad especializada y una ley fuerte en materia de competencia**
 - Condición indispensable y fundamental para un sistema de adquisiciones públicas transparente, efectivo, eficiente y ágil
 - Adoptar soluciones tecnológicas, como la implementación de la subasta electrónica inversa, entre otras

Conclusiones

- Para el Icefi, una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas debe analizar y tomar en cuenta:
 - Plan integral de capacitación y profesionalización de los servidores y funcionarios públicos responsables de las adquisiciones
 - Las universidades y otros centros de enseñanza superior, así como el sector privado empresarial pueden ser aliados y contribuir
 - Establecer como prioridad el fortalecimiento de la capacidad de planificación de todas las entidades del sector público, con énfasis especial en las municipalidades

Conclusiones

- Para el Icefi, una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas debe analizar y tomar en cuenta:
 - Adoptar un sentido de proceso y gradualidad
 - Una reforma estructural requiere tiempo y recursos
 - Es imperativa una visión estratégica que pueda permanecer como política de varias administraciones de gobierno



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org