

Algunas experiencias y prácticas de Suecia y la Unión Europea de interés para una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas de Guatemala

Guatemala, 5 de diciembre de 2017

Algunas experiencias y prácticas de Suecia y la Unión Europea de interés para una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas de Guatemala

Presentado el 5 de diciembre de 2017 a la Comisión de Transparencia y Probidad del Congreso de la República como insumo para la Mesa Técnica para la Reforma al Sistema de Adquisiciones del Estado

I. Visita de trabajo a Bruselas y Estocolmo

Con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert y la Embajada de Suecia en Guatemala, el Icefi realizó del 25 de septiembre de 2017 al 6 de octubre de 2017 una visita de trabajo en la sede de la Comisión Europea en Bruselas, Bélgica, y en Estocolmo, Suecia. Uno de los objetivos prioritarios de esta visita de trabajo fue conocer aspectos de los sistemas de adquisiciones públicas de la Unión Europea, y de Suecia en particular, que pudiesen resultar de interés para los esfuerzos de reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas en Guatemala. La visita a Suecia fue de particular interés por ser uno de los países que más ha avanzado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

Durante la visita de trabajo se entrevistó a las personas siguientes:

En Bruselas, Bélgica

- Paul Nemitz, Director de Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión Europea, de la Dirección General de Justicia, Comisión Europea
- Robin Huguenot-Noël, analista del *European Policy Centre*
- Borbala Garai, Oficial de Políticas para la Lucha Contra la Corrupción de la Comisión Europea
- 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 Unión Europea de Transparencia Internacional

En Estocolmo, Suecia

- Reunión con funcionarios de la División de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas y de la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas de Suecia:
 - o Ulrica Sjöholm, Experta en Adquisiciones de la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas
 - o Jenny Jensen, Jefe de Unidad, Unidad de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas
 - o Mia Sahlbom Hodgson, Especialista de la Unidad de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas
 - o Susanne Ellegård, asesora legal y experta de la Unidad de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas
 - o 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

II. Experiencias y buenas prácticas de interés para el esfuerzo por una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas de Guatemala

Las reuniones realizadas en Bruselas y Estocolmo proveyeron una oportunidad valiosa para comprender la combinación de la perspectiva regional de la Unión Europea (UE) y la perspectiva de un Estado miembro individual en el caso de Suecia. En este sentido, fue relevante comprender que aunque la mayoría de los asuntos vinculados con los esfuerzos contra la corrupción y por la transparencia en la UE son manejados de forma individual por sus Estados miembros, la transparencia y probidad en las adquisiciones públicas constituyen un desafío tan grande que es uno de los pocos casos en los que los Estados han aceptado que sean los entes regionales los que establezcan una normativa regional estándar de cumplimiento obligatorio.¹ A criterio de Nicholas Ilett, Asesor Principal del Director General de la Oficina Europea Contra el Fraude, las adquisiciones públicas son el principal problema de corrupción en la UE.

Es decir, que al igual que en Guatemala, en la UE los problemas de opacidad y corrupción en las adquisiciones públicas continúan siendo un área altamente sensible de la gestión pública, aún vulnerable a la corrupción incluso en los países más desarrollados. La UE continúa enfrentando desafíos serios en materia de rendición de cuentas y transparencia de las adquisiciones públicas, y frecuentemente encuentra resistencia y quejas de los funcionarios de los Estados miembro, un escenario muy

¹ Otro ejemplo es el de los estándares de transparencia tributaria, como el Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Es en este foro en el que se establecieron como estándar la necesidad de avanzar en tres áreas de cooperación internacional para enfrentar la evasión de impuestos a nivel global: la regulación del secreto bancario con fines de fiscalización y control tributario; la suscripción de acuerdos de intercambio de información entre las administraciones tributarias de los países; y la supresión de las acciones al portador de las empresas, adoptando las acciones nominativas.

similar al guatemalteco luego de las reformas aprobadas en los Decreto del Congreso de la República Números 9-2015 y 46-2016.

A criterio de Paul Nemitz de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea, las normas que regulan las adquisiciones públicas en la UE son muy estrictas. No constituyen un cuerpo legal estable ni pétreo, sino al contrario, 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. En cuanto a las áreas más vulnerables a la corrupción de los sistemas de adquisición pública europeos, Nemitz identificó por un lado al sector privado empresarial en su rol de proveedores y contratistas del Estado, y por otro la debilidad de las instituciones estatales, especialmente en los países del Este europeo.

Una lección muy importante es que, incluso con la larga e internacionalmente reconocida tradición sueca de transparencia y los más bajos niveles de percepción de corrupción a nivel mundial, Suecia continúa enfrentando desafíos para liberar su sistema de adquisiciones públicas de la corrupción y la opacidad. Incluso, no deja de ser sorprendente 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.

Algunas de las líneas de acción seguidas por la División de Adquisiciones Públicas del Ministerio de Finanzas y de la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas de Suecia para enfrentar estos desafíos, incluyen las siguientes:

- Implementación soluciones tecnológicas como la modalidad de subasta electrónica inversa, la cual manifestaron considerar un éxito importante por su simplicidad y agilidad, comparada con otras modalidades como la licitación.
- 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.
- Determinación de precios producto de un largo proceso de fortalecimiento y creación de relaciones de confianza entre el sector privado empresarial (los *vendedores*, proveedores y contratistas), y las entidades del Estado (las *compradoras*). Las autoridades suecas enfatizaron que esto fue posible gracias a **una legislación e institucionalidad muy fuertes y poderosas en materia de competencia**, así como legislación y marcos sancionatorios muy estrictos para corrupción y otros delitos como lavado de dinero. La legislación le confiere a la

Agencia Sueca de Competencia facultades poderosas para investigar y sancionar abusos como los pactos colusorios y otras fallas de mercado. Incluso, a criterio de Borbala Garai, Oficial de Políticas para la Lucha Contra la Corrupción de la Comisión Europea, la competencia es un área aún más sensible y vulnerable a la corrupción y otros fraudes que las adquisiciones públicas.

- Un programa integral y a profundidad de capacitación **profesional** de los funcionarios y servidores públicos con facultades y responsabilidades en proceso de adquisición pública. Aclararon que en Suecia la profesionalización de este personal es un proceso relativamente nuevo, basado en la búsqueda de mecanismos de cooperación con las universidades y centros de educación superior. Se explicó que el énfasis en estos programas de profesionalización son la capacitación para cumplir **criterios de desempeño** de la iniciativa privada, para lo cual, además de las universidades, las autoridades suecas están buscando la cooperación del sector privado empresarial en este esfuerzo, siguiendo una lógica que reconoce que personal de adquisiciones profesional y bien capacitado beneficia tanto a compradores como vendedores, es decir, tanto a contratistas y proveedores privados como a las entidades estatales adquirentes.
- Bases estandarizadas y transparentes, acompañadas de sistemas de respuesta ágil y rápida para impugnaciones. Como resultado de este esfuerzo, las autoridades suecas informaron que solamente el 8% de las operaciones de adquisición pública que realizan son impugnadas, y que casi la totalidad de las quejas son atendidas con celeridad.
- Fortalecimiento significativo de la planificación en todas las entidades del Estado. En particular, la Agencia Nacional de Adquisiciones Públicas de Suecia informó que tienen como prioridad fortalecer las capacidades para planificar de los gobiernos locales, las cuales en la mayoría de los casos han alcanzado estándares altos de calidad, y con ello reduciendo los problemas y las oportunidades de fraude. Para este propósito, la agencias suecas responsables de la planificación desarrollaron el *Método Económico Proactivo Cuantitativo*, el cual está siendo adoptado en otros países, como Holanda e Italia.

III. 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 Instituto estos paralelismos sugieren que en el esfuerzo para una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas de Guatemala deben analizarse las experiencias y líneas generales de acción de la UE,

especialmente las adoptadas por Suecia, un país reconocido como muy exitoso en transparentar su gestión pública y combatir la corrupción.

En particular, el Icefi concluye que una reforma estructural del sistema de adquisiciones públicas de Guatemala debe analizar y tomar muy en cuenta los aspectos siguientes de la experiencia y práctica de la UE y Suecia:

- Reorganización institucional con sentido estratégico, incluyendo agencias o instituciones especializadas.
- Una **agencia o autoridad especializada y una ley fuerte en materia de competencia** es una 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.
- Un 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 al éxito de este esfuerzo.
- Establecer como prioridad el fortalecimiento de la capacidad de planificación de todas las entidades del sector público, con énfasis especial en los gobiernos locales.
- Adoptar un sentido de proceso y gradualidad, comprendiendo que una reforma estructural requiere tiempo y recursos. Por ello, es imperativa una visión estratégica que pueda permanecer como política de varias administraciones de gobierno.