



El presente boletín es un Análisis de la Iniciativa 6141 que dispone aprobar la Ley de Adquisiciones del Estado. Los hallazgos expuestos a continuación, se basan en los estándares que establece la *Methodology for Assessing Procurement Systems -MAPS-* de la OECD, que analiza las adquisiciones públicas desde una perspectiva de procesos. De acuerdo a la MAPS, el proceso inicia con la planificación de las compras y culmina con la verificación y el control, asegurando la adopción de las mejoras prácticas existentes en materia de efectividad, eficiencia, valor por el dinero, transparencia, rendición de cuentas y la consecución de los resultados de desarrollo en las compras públicas.

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. Persiste la mala práctica de utilizar modalidades basadas en montos en detrimento de diseñar modalidades que respondan a la naturaleza y objeto de la compra.
2. Se establecen 24 métodos de compra, de los cuales:
 - a) 13 métodos son de compra directa. Por su descripción los métodos de compra directa, no promueven el uso de procedimientos competitivos que aseguran el principio de valor por dinero, la equidad, la proporcionalidad y la transparencia en las adjudicaciones.
 - a) 3 métodos de compra nuevos: a) Compra Simplificada; b) Adquisición de Alimentos No Preparados y c) Servicios Públicos Municipales. Por la redacción del articulado no hay claridad sobre si son o no competitivos.
 - b) Solamente 5 modalidades de compra son competitivas: a) Licitación; b) Cotización c) Contrato Abierto; d) Convenio Marco y e) Subasta Electrónica Inversa. Ante la multiplicidad de variedades no competitivas, es muy factible que las modalidades competitivas sean poco utilizadas dadas las complicaciones administrativas que estas representan.
3. Las buenas prácticas recomiendan que en la ley que regula las adquisiciones se definan claramente las jerarquías de los métodos de contratación y las condiciones en las que debe utilizarse cada método. En esta iniciativa no se resuelve este problema, sino que incorpora nuevas modalidades con condiciones de uso poco claras.
4. El Sistema Guatecompras se redefine como *un sistema para el registro y gestión de la información de las adquisiciones públicas de forma histórica y actualizada*. Esta nueva definición implica que Guatecompras ya no es un sistema que busca la eficiencia de los procesos, a través de la digitalización y transaccionalidad, a lo largo de todo el ciclo de la adquisición; se convierte, en el mejor de los casos, en un repositorio de información histórica.
5. En 21 de las 24 modalidades expuestas, no se detalla qué información se debe publicar en el Sistema de Guatecompras. Se deja en algunos casos indicado que será el reglamento el instrumento para regular esta materia. Esto es un riesgo, porque se relega la transparencia a un asunto operativo, más que a un principio constitutivo del sistema.
6. Hay retrocesos para avanzar en la implementación del pago oportuno. En tres de las 24 modalidades de compra no es obligatorio que las entidades compradoras aseguren la disponibilidad de fondos de manera oportuna para todos los procesos de compra; en otras 13 modalidades de compra no queda claro si existe o no dicha obligatoriedad. Las consecuencias de

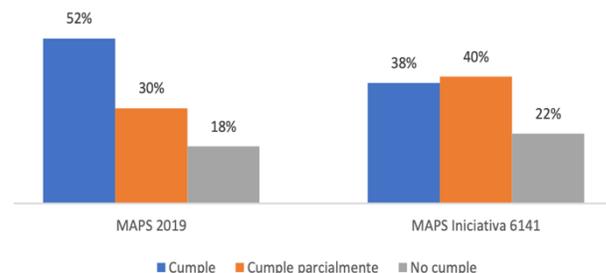




- esta mala práctica son varias: a) se pierde la capacidad de pago oportuno a los proveedores; b) incrementa el riesgo del no pago; y c) es muy probable que se incrementen los precios ofertados.
7. No se incorporan mejoras al diseño y funcionalidad de la Dirección General de Adquisiciones del Estado (DGAE) para: a) monitoreo de la contratación pública para la mejora estratégica de los sistemas, procesos, normativas y b) no se le asigna la función de desarrollo estratégico de las capacidades institucionales dentro del sector público para mejorar las compras públicas.
 8. La iniciativa no crea unidades especializadas de contratación en las entidades contratantes y no reconoce la contratación pública como una función especializada.
 9. La delegación de atribuciones para la toma de decisión (adjudicación, contratación, etc.) genera confusión debido a que se añaden nuevas descripciones de las autoridades competentes y se dispersa la responsabilidad. Esto dificulta su implementación entre los distintos niveles jerárquicos de la entidad pública.
 10. Las Comisiones de Evaluación se conforman de la misma manera que las Juntas de Calificación. No se atiende el problema de las capacidades de los integrantes de las juntas en cuanto a conocimientos y competencias en las materias técnicas de compra.
 11. El método de excepción de Servicios Públicos Municipales, en donde las municipalidades podrán realizar adquisiciones por cualquier importe, con la justificación de un acto “no previsible”, constituye una violación flagrante contra toda buena práctica, ya que, reduce la transparencia, promueve las adjudicaciones a dedo y se pierde la capacidad de asegurar el valor por el dinero en las compras.

12. Se intenta regular materias que son del ámbito del servicio civil. La contratación de personal técnico y profesional en los renglones O29 y O81, así como la contratación de servicios profesionales con cargo al subgrupo 18 desvirtúa legalmente la contratación de personal y legaliza la mala práctica del uso del subgrupo 18 para contratación de personal.
13. Los mecanismos de apelación quedan reducidos en tiempo, alcance y en cantidad. Solamente se puede presentar una inconformidad, durante los 3 días hábiles posteriores a la publicación y aplica solo para las modalidades de licitación y cotización. En las demás modalidades no se indica claramente si se puede inconformar cualquier potencial interesado.

Gráfica 1: Comparación estándares Metodología MAPS Autoevaluación 2019 versus Iniciativa 6141



Fuente: elaboración propia.

14. En conclusión, la iniciativa 6141 representa una reducción en el nivel de cumplimiento de la ley respecto de estándares internacionales. Como se evidencia en la Gráfica 1, el nivel de cumplimiento de la ley vigente según la Evaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas realizada en el año 2019, fue de 52%; de aprobarse la Iniciativa 6141 el cumplimiento se reduce a un 38%.



CONCLUSIONES

- 1) La iniciativa 6141 **no representa una nueva ley de adquisiciones**, sino reformas parciales a la ley vigente.
- 2) Las principales brechas del marco legal del sistema nacional de compras públicas **identificadas bajo estándares internacionales en la evaluación MAPS del año 2019 siguen sin atenderse**:
 - a) se deben establecer modalidades según la naturaleza y objeto del bien que se compra;
 - b) establecer claramente la jerarquía y condiciones de uso de cada una;
 - c) debe definirse la aplicación obligatoria de los principios que aseguren el valor por el dinero para cada modalidad;
 - d) debe existir un mecanismo de apelaciones independiente que abarque a todo el ciclo de las contrataciones;
 - e) la incorporación de la tecnología a lo largo de todo el proceso de compra para reducir la discrecionalidad e incrementar la transparencia;
 - f) una adecuada vinculación e integración del marco legal de las compras con el resto de la normativa que regula la gestión pública y
 - g) el país sigue sin definir objetivos estratégicos de política en materia de adquisiciones.
- 3) **Mejorar la ley de contrataciones es un paso necesario para eficientar la calidad del gasto público en el país, pero no es el único**. Se deben abordar otras reformas de manera integral que permitan:
 - a) mejorar las capacidades institucionales y de gestión de las entidades contratantes,
 - b) ampliar el alcance y la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas,
 - c) desarrollar sistemas efectivos de control y auditoría especializada;
 - d) desarrollar mecanismos de apelación efectivos y eficientes;
 - e) mejoras al sistema de justicia para asegurar mecanismos disuasorios de comportamientos no deseados y
 - f) incrementar la transparencia y compromiso de la sociedad civil que fortalezcan la integridad de los procesos.
- 4) **Debe detenerse el proceso de aprobación de la Iniciativa 6141**. Se recomienda devolver la iniciativa a la Comisión correspondiente y discutir una reforma integral al Sistema Nacional de Compras.