



INFORME TEMÁTICO REGIONAL:
Prevención de la Corrupción de Obras Públicas,
Contrataciones y Compras Públicas





Créditos

Consultor:

Edison Malagón Mayorga

Directores OCC

Proética- Samuel Rotta

Transparencia por Colombia- Andrés Hernández

Coordinadores OCC:

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) – Maribel Muñoz

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) – Omar Rivera

Proética – Carlos Arroyo

Proética – Cecilia Lanzara

Poder Ciudadano - Karina Kalpschtrej

Transparencia por Colombia – Sandra Martínez

Transparencia Venezuela – Airam González

Equipo de Investigación

Transparencia por Colombia - Diana Lucía Romero Manchola

Transparencia por Colombia – Sergio Nicolás Rocha Camargo

Equipo de Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (REDLAD).

Gina Romero Rodríguez

Diana Carolina Silva

Ana María Barajas

Fotografía

Mika Baumeister– Unsplash





Contenido

Resumen	1
Introducción	2
Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas.	5
Cumplimiento del Compromiso de Lima en la Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas.	9
Compromiso No. 27 de los Sistemas Electrónicos de Compras Gubernamentales.	13
Compromiso No. 29. Inclusión de Cláusulas Anticorrupción en los Contratos Públicos.	17
Conclusiones y Recomendaciones	19
Referencias	22





Resumen

La *Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas* es un factor estructural para el fortalecimiento institucional y la construcción de relaciones de confianza de los Estados con la ciudadanía. Es por ello, que la gestión contractual, entendida como medio para la garantía de derechos ciudadanos y vehículo para el desarrollo nacional, requiere del cumplimiento de los más altos estándares de transparencia e integridad por parte de los gobiernos.

Lo anterior fue ratificado en la VIII Cumbre de las Américas, celebrada en 2018 en Lima-Perú, por lo que desde el Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC) surgió la iniciativa de realizar seguimiento a su implementación. Mediante la participación de cerca de 150 organizaciones sociales de 19 países de la región, se llevó a cabo un ejercicio de priorización y valoración de los avances, con el propósito de robustecer la participación de la sociedad civil en el seguimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre de las Américas.

El presente informe aborda los elementos centrales frente a las acciones adelantadas en la región y los retos existentes para la *Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas*. Este análisis tiene como punto de partida los resultados de la valoración de los compromisos No. 27 y No. 29, los cuales abordan la promoción de sistemas electrónicos de compras públicas e incluir cláusulas anticorrupción en todos los contratos, como medidas necesarias para la prevención de la corrupción y controlar la contratación pública. Estos compromisos priorizados, fueron analizados en el marco del “Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC) - Seguimiento al Compromiso de Lima”, durante un periodo de tiempo en el cual, la contratación y la adquisición de bienes y servicios para atender la pandemia del Covid – 19, fue un elemento común para la región.





Introducción

A través del Foro Ciudadano de las Américas (FCA), se ha buscado fortalecer los espacios de encuentro y diálogo de la Sociedad Civil (SC) frente a las realidades sociales, políticas, económicas que afectan a la región, con el fin de crear agendas articuladas para el fortalecimiento de las democracias, la garantía de la dignidad de vida y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía del continente (Foro Ciudadano de las Américas, 2021).

En el marco de esta iniciativa, surge el proyecto "Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC) - Seguimiento al Compromiso de Lima" con el propósito de fortalecer el FCA, mediante la co-creación, junto con la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (REDLAD) y los Capítulos de Transparencia Internacional en la región, de un observatorio que ofrezca apoyo técnico a la implementación del proyecto Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas (PASCA).

El OCC está conformado por una coalición de organizaciones de sociedad civil y actores sociales de 19 países del continente americano, quienes de manera conjunta han adelantado un seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados por los gobiernos de la región en la VIII Cumbre de las Américas celebrada en el 2018 en Lima - Perú.

Como resultado de esta Cumbre, los países firmaron el Compromiso de Lima "Gobernabilidad democrática frente a la corrupción", el cual recoge 57 compromisos en torno a la adopción y avance de medidas de lucha contra la corrupción en la región. Estos compromisos, en los cuales el FCA participó activamente en su definición, reconocen que la prevención y el combate a la corrupción son fundamentales para fortalecer la democracia en la región y que la corrupción tiene un impacto negativo en la institucionalidad, la confianza ciudadana y en el goce efectivo de los derechos humanos. En ese sentido, varias de las acciones recogidas en el Compromiso de Lima, reafirman los acuerdos hechos por los gobiernos de la región en el marco de otros tratados internacionales de lucha contra la corrupción como, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).

Para hacer seguimiento desde la sociedad civil el avance en el cumplimiento de estos compromisos entre los meses de noviembre de 2020 y junio de 2021, más de 150 organizaciones sociales participantes del OCC (entre las cuales, varias forman parte también del FCA)¹, aplicaron una metodología participativa que permitió, por una parte, seleccionar compromisos específicos para el seguimiento y, por otra, desplegar un proceso de análisis y validación de los avances en términos normativos y prácticos.

¹ Para conocer las organizaciones participantes del FCA consulte el siguiente enlace: <https://forociudadanoamericanas.org/foro-ciudadano-de-las-americas/>





Respecto a la priorización de los compromisos, a partir de cuatro criterios de análisis: sostenibilidad, inclusión de nuevos enfoques, grupos vulnerables y representatividad, de manera participativa y concertada se seleccionaron 19 compromisos.

La metodología para el seguimiento y análisis de los compromisos priorizados consistió en la indagación sobre los marcos normativos vigentes en cada uno de los 19 países del OCC y su contraste con la implementación práctica. El análisis se complementa con una valoración del avance de cada compromiso en términos de sostenibilidad, eficacia y pertinencia.

Tabla 1. Descripción de Indicadores y Fuentes de Consulta

	INDICADORES NORMATIVOS	INDICADORES DE PRÁCTICA
Descripción	Los indicadores normativos dan cuenta de la legislación vigente que reglamenta los temas recogidos en los compromisos de la Cumbre de Lima.	Los indicadores de práctica son acciones o medidas concretas tomadas por cada gobierno en respuesta a los compromisos de lucha contra la corrupción adquiridos o reiterados durante la VIII Cumbre de Lima.
Fuentes de consulta	Para estos indicadores se revisaron las normas, jurisprudencia relevante y Constitución de cada país, a través de 74 preguntas que indagaban por avances en torno a cada compromiso priorizado.	El análisis desde la aplicación práctica se sustenta en fuentes de verificación como: entrevistas, informes de cumplimiento de compromisos anticorrupción, solicitudes de información, reportes de medios de comunicación, entre otras. Para analizar los avances prácticos en estos compromisos priorizados, se construyeron en total 64 preguntas.

Fuente: OCC, Metodología de seguimiento al Compromiso de Lima (2021).

A partir de este análisis, se elaboró en cada país un informe que recoge los resultados del seguimiento al Compromiso de Lima. También, se elaboraron dos informes regionales uno





sobre el balance del marco normativo en América Latina para enfrentar la corrupción y otro sobre los resultados generales del seguimiento al Compromiso de Lima².

Para complementar este proceso, a través de un ejercicio de consulta con las organizaciones del FCA, se definieron cinco temas específicos para analizar de manera más detallada, tomando como base los resultados del seguimiento al Compromiso de Lima hecho por el OCC:

1. Acceso a la información pública en contexto de pandemia.
2. Contratación pública en el contexto de pandemia.
3. Cooperación jurídica internacional en las investigaciones y procedimientos relacionados con los delitos de corrupción, lavado de activos, cohecho y soborno transnacional.
4. Enfoque de género en la lucha contra la corrupción.
5. Lucha contra la corrupción con enfoque de derechos humanos y la inclusión de grupos en condición de vulnerabilidad.

Estos temas buscan aportar a los desafíos y necesidades de transformación y avance en la región resaltados por el FCA, en términos de “género, la no discriminación, el respeto por los territorios y la cultura de los pueblos indígenas, y el compromiso real y efectivo que deben tener los Estados para hacer frente a dificultades como la pandemia generada por Covid - 19 y la crisis climática” (Foro Ciudadano de las Américas, 2021).

Este informe en particular se enfoca en el avance y cumplimiento con acciones para la Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas a partir de la evaluación hecha en los 19 países de los compromisos No. 27 “Promover el uso de sistemas electrónicos para compras gubernamentales, contrataciones de servicios y obras públicas para asegurar la transparencia, publicidad, veeduría ciudadana y una efectiva rendición de cuentas” y No. 29 “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”.

Este análisis se complementa con las recomendaciones en la materia hechas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, Transparency International y Open Contracting Partnership.

² Tanto los informes de cada país como los informes regionales se pueden consultar en la página del OCC.
Ver: <https://occ-america.com/#>



1. Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas.

La contratación pública es uno de los procesos gubernamentales más importantes en la gestión administrativa y gubernamental puesto que es uno de los principales medios para garantizar la provisión de bienes y servicios en cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, mejorar los niveles de desarrollo de los países, prestar servicios sociales y cumplir con los mandatos legales. Teniendo en cuenta que las compras públicas involucran la administración de recursos, principalmente generados por los contribuyentes, resulta fundamental que su gestión cumpla con los máximos estándares de transparencia, rendición de cuentas, control social, así como la garantía de la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares.

Uno de los procesos estatales con mayores riesgos de ser afectado por la corrupción es la contratación pública. En efecto, diferentes análisis realizados por Open Contracting Partnership - OCP³ han identificado riesgos de corrupción en cada una de las etapas de la gestión contractual, generados en parte por el abuso de poder de funcionarios públicos a título personal y las debilidades estructurales de la administración pública.

Una parte de la corrupción asociada a la contratación se manifiesta en sobornos que reciben los funcionarios públicos para incidir en la definición de términos de referencia para las contrataciones, en la selección de proveedores, en las funciones de supervisión y/o demás procedimientos involucrados en las compras públicas. La cadena de decisiones y actuaciones administrativas de la contratación puede generar incentivos para que funcionarios abusen de su poder o aprovechen la oportunidad para sacar provecho personal de la administración de los recursos públicos.

Sin embargo, la corrupción asociada a la contratación no se limita simplemente a los sobornos que a título individual reciben funcionarios para afectar la gestión contractual. La corrupción en las compras públicas también está relacionada con complejas redes de intereses económicos y políticos, que la convierten en un problema sistémico de alcance institucional. El intercambio de favores electorales, la manipulación de procesos de selección para favorecer intereses económicos o políticos particulares, así como la discrecionalidad para la celebración de contratos, son expresiones de la corrupción sistémica que se relaciona con las compras públicas.

³ Ver más en: <https://www.open-contracting.org/es/>



En algunos casos, el clientelismo relacionado con la contratación se da en un ámbito local, y, en otros, abarca el ámbito nacional; pero, además, la evolución de la corrupción sistémica asociada a la contratación, ha llegado a la consolidación de complejas redes que traspasan las fronteras nacionales. Por ejemplo, el caso Odebrecht develó una sofisticada red transnacional de corrupción latinoamericana que condicionó la contratación de importantes proyectos nacionales de infraestructura al apoyo y financiación de líderes y partidos políticos por parte de poderosos intereses económicos multinacionales.

De esta manera, la celebración de contratos innecesarios, la selección de proveedores incompetentes, el fraude en los precios, así como la renegociación de los costos y anticipos no solo se explican por el soborno a funcionarios públicos, también obedecen a un sofisticado plan que involucra intereses electorales y económicos con el agravante de que esta corrupción sistémica asociada a la contratación pública dejó de tener un alcance local o nacional para convertirse en una modalidad transnacional.

Esta situación ha generado un complejo círculo vicioso que deteriora aceleradamente la administración de lo público. La ausencia de controles, la opacidad en los procesos, la carencia de rendición de cuentas y la manipulación de la justicia son parte del entramado sistémico de la corrupción asociada a la contratación pública.

Al respecto, el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, 2004) relacionado con el compromiso de los Estados para adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, destaca tres medidas:

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará 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.
2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública.
3. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con





los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos. (pp.12-13)

De esta manera, los principios de transparencia, competencia y objetividad deben ser aplicados de manera transversal en la gestión contractual como medida indispensable para romper con el círculo vicioso que ha deteriorado las compras públicas y ha evolucionado en complejas transacciones transnacionales.

Para cumplir la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC, los Estados han venido fortaleciendo los marcos normativos nacionales para reglamentar y prevenir riesgos de corrupción relacionados con la contratación pública. Dentro de las medidas adoptadas se destacan la reglamentación de los procesos de selección y adjudicación, la aplicación de criterios objetivos sobre las actuaciones y decisiones, la difusión pública de información en todos los procedimientos y etapas de la contratación, el desarrollo de sistemas electrónicos de compras y, la inclusión de cláusulas anticorrupción en los contratos públicos.

En cuanto a los avances en la puesta en marcha de estas medidas, el Quinto Informe del Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – MESISIC⁴, resaltó que un 75% de las recomendaciones y/o medidas formuladas sobre sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte de los estados han presentado avances (MESISIC, 2020). En efecto, la contratación pública es el eje temático con más avance; dado que, el 40% de las acciones implementadas por los Estados para dar cumplimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción – CIACC están relacionadas con ese tema (MESISIC, 2020).

Estas medidas que se han venido implementando por parte de los Estados para gestionar riesgos relacionados con la contratación pública adquieren mayor validez en el marco de la atención a la emergencia generada por la pandemia del Covid - 19. La respuesta a esta emergencia sanitaria obligó a todos los gobiernos a implementar procedimientos ágiles y expeditos en la contratación pública para la adquisición de bienes y servicios. El equipamiento de hospitales, la adquisición de elementos de bioseguridad y el acceso de vacunas se convirtieron en compras urgentes e indispensables que, en la mayoría de los

⁴ El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción - MESISIC es el Mecanismo Anticorrupción de la Organización de Estados Americanos para analizar los marcos jurídicos e instituciones de acuerdo con las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Desde su creación en 2002, el MESISIC ha adoptado más de un centenar de informes con recomendaciones para que los Estados mejoren sus marcos jurídicos e instituciones para combatir efectivamente la corrupción, dentro de las materias de los informes se encuentra la contratación estatal como elemento fundamental de seguimiento.





países, requirieron de la flexibilización de los procedimientos o la autorización de facultades extraordinarias para atender oportunamente la demanda.

Asimismo, las ayudas humanitarias para las poblaciones vulnerables y la puesta en marcha de programas sociales creados para atender las consecuencias sociales y económicas generadas por el aislamiento también, requirieron inversiones públicas con carácter de urgencia, las cuales debieron ser mediadas mediante la flexibilización de la reglamentación.

Ahora bien, en términos generales, es uso de facultades especiales y la flexibilización de procesos en la gestión contractual, por sí mismos representan factores de riesgo para el abuso de poder y el desvió de recursos públicos a intereses particulares. Sin embargo, la alta demanda a escala global y la ausencia de antecedentes para la respuesta a una pandemia hicieron necesario acudir a estas figuras extraordinarias, lo que a su vez también incrementó los riesgos de corrupción en la contrataciones y compras públicas relacionadas con la pandemia.

Desde diversas instancias y actores se hizo un llamado para que los gobiernos implementaran medidas para evitar la especulación de precios, el fraude y el abuso de las facultades extraordinarias en las compras públicas. Por ejemplo, Transparencia Internacional, en coordinación con los capítulos nacionales de la región, formularon recomendaciones tendientes a salvaguardar la transparencia e integridad de la contratación pública en la atención de la respuesta (Transparency International, 2020). Estas recomendaciones giraron en torno a:

1. Publicidad de la información y apertura de datos de los recursos destinados a la emergencia.
2. Integridad en la destinación y administración de los recursos.
3. Rendición de cuentas permanente y en tiempo real.
4. Competencia económica para la selección de proveedores.
5. Seguimiento y control al gasto público durante la pandemia.





2. Cumplimiento del Compromiso de Lima en la Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas.

El Compromiso de Lima resultante de la VIII Cumbre de las Américas incluyó una serie de compromisos para avanzar en la lucha contra la corrupción. Entre estos se encuentran algunos encaminados a la *Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas*. Particularmente hay dos temas fundamentales de la contratación pública recogidos en el Compromiso de Lima: la promoción de sistemas electrónicos para compras públicas y la inclusión de cláusulas anticorrupción en los contratos estatales.

En cuanto a los sistemas electrónicos de compras públicas, éstos constituyen una herramienta fundamental para fomentar la transparencia e integridad en la contratación pública. A través del uso de las tecnologías de información y la comunicación se ha avanzado en la racionalización de trámites, el acceso público de la información, y al control y rendición de cuentas ágil de las compras públicas.

Los sistemas electrónicos también han permitido ampliar la competencia entre los proveedores y la aplicación de criterios objetivos de selección, generando una mejor relación de precios en la contratación y mayor participación de actores en la economía nacional. Además, han demostrado ser herramientas eficaces en la lucha contra la corrupción, la modernización del Estado, el fortalecimiento de la gestión pública y la construcción de relaciones de confianza de la ciudadanía con las instituciones, en tanto que permiten que la sociedad civil organizada realice ejercicios de seguimiento y control a los procesos de contratación pública en sus países.

Por su parte, la inclusión de las cláusulas anticorrupción en los contratos estatales busca evitar, mitigar o denunciar el abuso de poder, posiciones de ventaja y de intereses particulares. De esta forma, las cláusulas permiten establecer obligaciones explícitas alrededor de los registros de personas naturales y jurídicas, así como la colaboración entre las partes para evitar el lavado de activos, entre otros actos de corrupción que se puedan materializar.

Al respecto, el análisis hecho por las organizaciones sociales del Observatorio Ciudadano de Corrupción - OCC, se concentró en dos compromisos:





- No. 27 "Promover el uso de sistemas electrónicos para compras gubernamentales, contrataciones de servicios y obras públicas para asegurar la transparencia, publicidad, veeduría ciudadana y una efectiva rendición de cuentas".
- No. 29, resalta 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".

La valoración del avance en estos compromisos se hizo a través de los siguientes indicadores normativos y de práctica:

Tabla 2. Contratación Pública en el Compromiso de Lima

Compromiso	Indicador	Pregunta
27. Promover el uso de sistemas electrónicos para compras gubernamentales, contrataciones de servicios y obras públicas para asegurar la transparencia, publicidad, veeduría ciudadana y una efectiva rendición de cuentas.	Normativo	¿Es obligatorio registrar en un formato online los procesos de compra y contratación gubernamental en su país?
		¿Es obligatorio el registro de proveedores que se presentan a los procesos de compra gubernamental?
		¿Existen directrices sobre los requisitos que deben tener los proveedores para presentarse a un proceso de compra o contratación gubernamental?
		¿Existe alguna plataforma electrónica de acceso público que permita consultar los procesos de compra y contratación gubernamental?
		Durante los últimos dos años ¿se han desarrollado normas para promover o fortalecer un sistema electrónico de compras y contratación pública?
	De Práctica	¿Todas las entidades públicas registran sus procesos de compra y contratación gubernamental en un sistema electrónico?
		¿La información que se publica sobre los procesos de compra y contratación gubernamental es clara, completa y de fácil acceso para el ciudadano?
		¿Se puede conocer la información y la experiencia de los proveedores que se presentan a los procesos de contratación y compra gubernamental?
		¿La ciudadanía puede hacer veeduría o control social a los procesos de contratación y compras públicas?
		¿Durante los últimos dos años, se han realizado acciones para promover el uso de sistemas electrónicos de contratación y compras públicas?



Compromiso	Indicador	Pregunta
		¿Considera que, durante los últimos dos años ha habido avances significativos para el cumplimiento de este mandato?
29. 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.	Normativo	¿Es obligatoria la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado?
		En caso que se incluyan las cláusulas anticorrupción en los contratos del Estado, ¿Considera que la inclusión de estas cláusulas ha tenido un impacto positivo?
	De práctica	¿Existe un registro de personas naturales y jurídicas vinculadas a actos de corrupción y lavado de activos?
		¿En los últimos dos años se ha evitado la contratación de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos gracias a la inclusión de estas cláusulas anticorrupción?
		¿Considera que, durante los últimos dos años ha habido avances significativos para el cumplimiento de este compromiso?

Fuente: Metodología de seguimiento OCC (2021).

La siguiente gráfica presenta los resultados de la recolección de información de los indicadores normativos y de práctica. Las respuestas afirmativas dan cuenta de la existencia de normas vigentes o planes y políticas públicas frente al tema, y las negativas de su ausencia.

Gráfica 1. Relación Marco Normativo y Aplicación en la Práctica en Prevención de la Corrupción en la Contratación Pública

Relación Marco Normativo y Aplicación en la Práctica en Prevención de la Corrupción en la Contratación Pública



Fuente: Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes del OCC.

En términos generales, los resultados de los indicadores evidencian que hay más desarrollos normativos para prevenir la corrupción en las compras públicas, que su aplicación práctica. En cuanto a la valoración general de estos compromisos, el puntaje promedio para la región fue de 1.28/3.00. Aunque es una valoración baja, esta se ubica por encima del promedio de todos los compromisos priorizados (1.17/3.00) (Balance Final OCC, 2021).

En ese sentido, es importante mencionar que los desafíos de la lucha contra la corrupción no pasan sólo por la expedición de nuevas leyes o normas; sino que, también, necesitan su cumplimiento y la puesta en marcha de acciones tendientes al fortalecimiento de la capacidad de servidores y entidades.

Una mirada más detallada de cada uno de los dos compromisos analizados muestra una diferencia en su valoración general; por una parte, la promoción de sistemas electrónicos de compras obtuvo un puntaje de escala media de 1.70/3.00. Por el contrario, la valoración recibida en el compromiso No. 29 sobre la inclusión de cláusulas anticorrupción, obtuvo un puntaje de escala baja de 0.67/3.00 debido al poco desarrollo normativo y práctico de cláusulas anticorrupción que se incluyan en los contratos estatales.

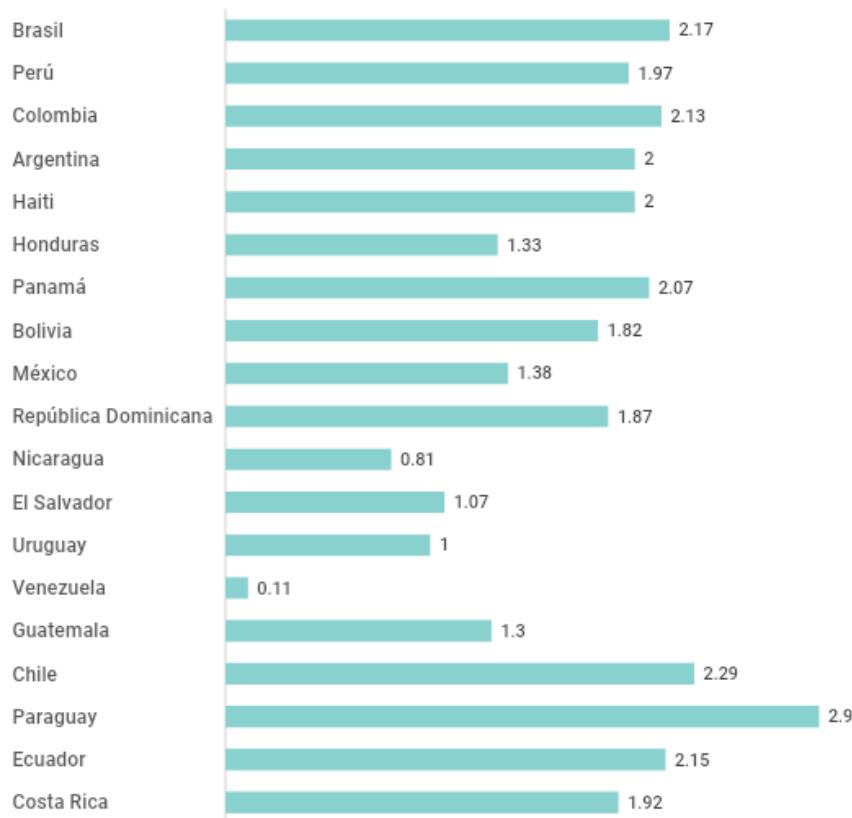
A continuación, se presenta el análisis con los resultados de la valoración, las fortalezas, retos y lineamientos para cada uno de los compromisos priorizados.

Compromiso No. 27 de los Sistemas Electrónicos de Compras Gubernamentales.

En general, los resultados obtenidos en el seguimiento del Compromiso No. 27, muestra que la región ha avanzado en la adopción de sistemas electrónicos de compras. Como ya se dijo, el puntaje promedio de este compromiso fue de 1.70/3.00, pero para el caso de cada país, hay algunas variaciones en la valoración hecha a este compromiso, como se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Promoción del Uso de Sistemas Electrónicos para Compras Gubernamentales por Países

Promoción del Uso de Sistemas Electrónicos para Compras Gubernamentales por Países



Fuente: Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes del OCC.



Los tres países con la valoración más alta en cuanto a la promoción de sistemas electrónicos de compras son Paraguay (2.9/3.00) Chile (2.29/3.00) y Brasil (2.17/3.00). Los países peor valorados en este compromiso son Uruguay (1.0/3.00), Nicaragua (0.81/3.00) y Venezuela (0.11/3.00).

Respecto a los indicadores normativos, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú, reportan un cumplimiento total. Esto incluye el registro online de los procesos y proveedores de los contratos, además de la existencia de una plataforma electrónica de acceso y consulta pública. Cabe destacar que el marco normativo de Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú se ha actualizado durante los últimos dos años para promover o fortalecer sistemas electrónicos de compras.

Frente al cumplimiento de los indicadores normativos, al analizar casos como el de Paraguay que cuenta con un avance cercano al 100% indicando un panorama favorable para la prevención de la corrupción en obras públicas y corrupción, se evidencian aún aspectos normativos pendiente como la obligatoriedad de registro de los proveedores del Estado.

En cuanto a la implementación práctica de estos sistemas electrónicos de compras en la región, la principal debilidad es que el registro y publicidad de la información de las compras públicas en las plataformas no es cumplido por la totalidad de las entidades públicas obligadas por ley. Al respecto, resalta el caso de Venezuela en donde se “examinó la publicación de información sobre los procesos de compra y contratación gubernamental, y acerca de la experiencia de los proveedores que se presentan a los procesos de contratación y compra gubernamental” (Informe Venezuela OCC. 2021)⁵.

En general, en el ejercicio de seguimiento realizado por las organizaciones sociales venezolanas se encontró una disminución en la información disponible sobre montos, fechas y actores implicados en la contratación estatal. De hecho, la revisión realizada a la transparencia activa de las páginas web de los ministerios, denoto que “el 68% de estos se abstuvieron de publicar los llamados a concursos, las adjudicaciones, y las asignaciones de los compromisos de responsabilidad social (Transparencia Venezuela, 2020, p. 174. En. Informe Venezuela. OCC 2021).

Por otro lado, en casos como el de Colombia se encuentran además de avances normativos, en el nivel práctico “el país cuenta con el SECOP como herramienta para el reporte de toda la contratación de bienes y servicios de carácter público que hagan las

⁵ Disponible en: https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Venezuela_ES.pdf





entidades del orden nacional y territorial" (Informe Colombia. OCC, 2021, p. 22), los cuales no alcanzan una valoración alto, y no fueron considerados por Observatorio como un cumplimiento total al Compromiso de Lima pues "Sin embargo, en el análisis de la información publicada en SECOP también se identificaron algunos problemas relacionados con la calidad de los datos registrados, los tiempos de publicación y la actualización de la plataforma" (Informe Colombia. OCC, 2021, p. 22)

Por otro lado, se resaltan también casos como el de Paraguay, en donde se conjuga la consolidación de una entidad pública enfocada en la reglamentación y el control de las contrataciones públicas y, la existencia de una plataforma en la cual se encuentra pública toda la información referente a los procesos de compra y contratación gubernamental. Al respecto, todas las organizaciones que conformaron el Observatorio en el Paraguay consideraron que la información disponible es clara, completa y de fácil acceso para los ciudadanos, permitiendo hacer veeduría o control social, señala el informe de país:

"Paraguay tiene uno de los sistemas de contratación pública abierta más modernos, siendo la Dirección General de Contrataciones Públicas, una de las instituciones pioneras en la implementación de la transparencia activa. A través del Portal de compras públicas es posible conocer en detalle los procesos licitatorios, proveedores del Estado etc.

"En lo que respecta a Open Contracting, el portal de Contrataciones Públicas da cuenta de la adopción de dicho estándar para la publicación de sus datos y su portal dispone de una serie de datos relacionados a proveedores del Estado y los respectivos montos de adjudicación en contratos del Estado, lo que permite el control ciudadano" (Carrillo E. TEDIC)" (Informe Paraguay OCC. 2021, p. 17)

A partir de los informes de los 19 países participantes del OCC, se identifican tres tendencias en este incumplimiento.

En primer lugar, los gobiernos locales de los países de la región son quienes generalmente no cumplen con las obligaciones de registro y publicación de la información contractual. La mayor parte de las entidades públicas del ámbito local no registran la gestión contractual en los sistemas electrónicos de compras, ampliando las brechas institucionales entre el ámbito nacional y el local.

Al respecto, informes como el de Venezuela resaltan la brecha que existe en la disponibilidad de la información aportada por las entidades del nivel nacional y regional:



a nivel local, según los datos del Índice de Transparencia Municipal (ITM) realizado por Transparencia Venezuela en 2017 (<http://indice.transparencia.org.ve/>), en sólo 22 de las 150 alcaldías evaluadas podía consultarse el catastro online, pero no se observaron medidas adicionales para disminuir la burocracia. (Informe Venezuela, 2021, p. 25)

En segundo lugar, la mayor parte de las compras públicas realizadas para responder a la pandemia no fueron el resultado de acuerdos marco de precios ni de escenarios de competencia comercial, tampoco fueron registradas ni publicadas en las plataformas de consulta ciudadana. La mayor parte de los informes coinciden en que las facultades especiales expedidas para contratar en el contexto de la pandemia, debilitaron los mecanismos de transparencia y participación ciudadana que aplican en los regímenes ordinarios de contratación. Por ejemplo, el informe de El Salvador⁶ indica que “no hay avances significativos sobre el cumplimiento de este compromiso, es más, en este tiempo de pandemia por Covid - 19, se ha percibido un retroceso en la fiscalización y control sobre las contrataciones y compras públicas” (Informe El Salvador, 2021, p.19).

Finalmente, se identificó que la información publicada en los sistemas electrónicos de compras en los países de la región no es completa ni de calidad. Esto va en contravía a entender la información como un derecho fundamental de los ciudadanos. La información oportuna, clara, confiable y de fácil acceso, genera confianza en las instituciones, eleva la eficacia y rendición de cuentas del Gobierno (Transparencia por Colombia. 2017). Es debido a esto, que es crucial avanzar en la garantía de sistemas electrónicos que cumplan con los parámetros de datos abiertos.

En la mayoría de los países, la información de consulta ciudadana sólo contempla las fases precontractuales, dejando vacíos en los datos de la ejecución y liquidación de los contratos. En varios casos los registros de los proveedores, las fuentes de financiación y la totalidad de los documentos contractuales no son publicados en datos abiertos que permita el escrutinio ciudadano. Finalmente, algunos de los informes país indican que los sistemas electrónicos de compras carecen de interoperabilidad con los sistemas de información presupuestal.

Sobre esto, el informe de Nicaragua enfatiza que:

⁶

Se encuentra disponible en:
https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/09/Informe-El-Salvador_ESP.pdf



si bien existen portales de acceso a información y trámites para las contrataciones de obras públicas, estos tienen varios años de haberse creado y, en muchos casos, no reciben actualizaciones periódicas que mejoren la interacción o simplificación de los procesos que recogen. (Informe Nicaragua, 2021, p.19)

El uso de datos abiertos en los sistemas electrónicos de compras es uno de los principales retos, por lo que falta “publicar, usar y mejorar los datos abiertos de la contratación” (Open Contracting, 2019). Estos deben cumplir con estándares de calidad para que se conviertan en un mecanismo fundamental para el ejercicio del control ciudadano. Por ello, los gobiernos deben producir datos que permitan el análisis, así como el seguimiento en tiempo real a la manera cómo se están invirtiendo los recursos públicos. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general deben exigir datos abiertos en las compras públicas ya que es un medio para fortalecer la incidencia en la toma de decisiones y permite una mejor vigilancia de los recursos.

Específicamente sobre el papel de la sociedad civil en el seguimiento a la contratación pública, el informe de Costa Rica (2021)⁷ señala que la ciudadanía sigue ausente como actor clave de la infraestructura pública, no se le consulta, ni antes, durante o después. Especialmente en cuanto a las instituciones, no procesa la información recibida en forma de quejas, denuncias, retrasos en la entrega de soluciones y existe una falta de retroalimentación sobre el trabajo que realizan las entidades públicas en sus procesos de contratación.

Al respecto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo recomienda en su Carta de Integridad la adopción de la contratación electrónica y disponer de la información de los procesos de contratación como condición para “fomentar las veedurías ciudadanas y los pactos de integridad, y abrir los canales de denuncias y de disponibilidad de la información por medio de las herramientas adecuadas” (CLAD, 2018, p. 21)

Compromiso No. 29. Inclusión de Cláusulas Anticorrupción en los Contratos Públicos.

El compromiso No. 29 promueve “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”.

⁷ Disponible en: <https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/09/1.-Informe-Costa-Rica.pdf>

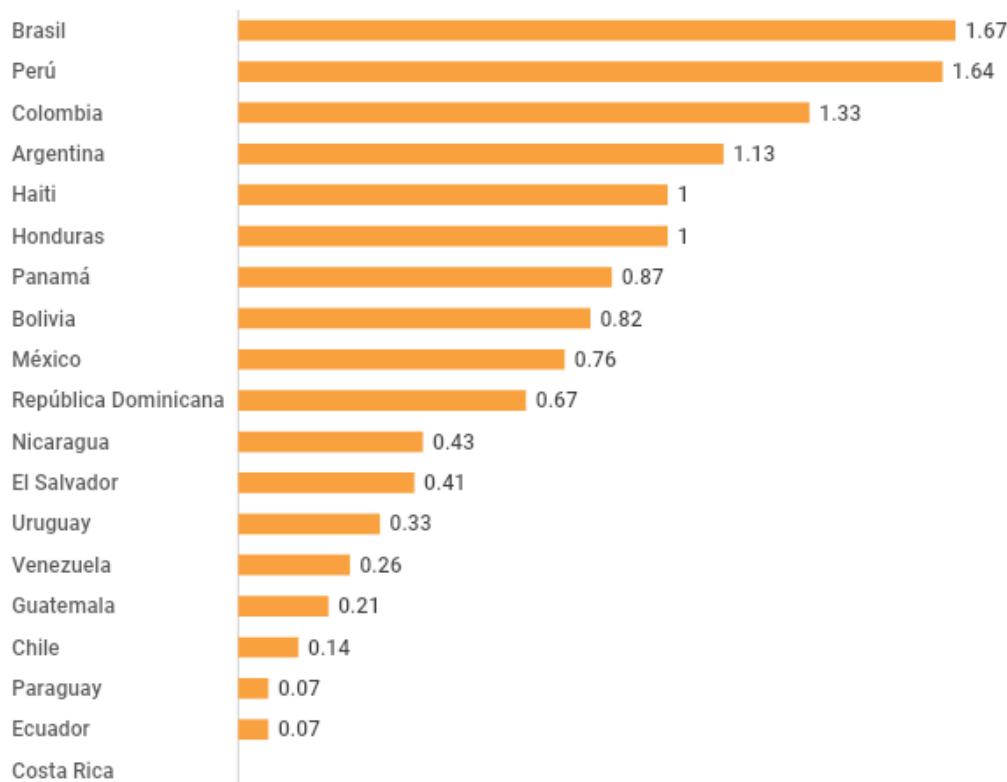


Como ya se mencionó, los resultados de este compromiso dan cuenta de un bajo cumplimiento en la región, puesto que la valoración promedio de los avances normativos y prácticos es de 0.67/3.00.

La siguiente gráfica permite ver los resultados de la valoración hecha en cada país para este compromiso, teniendo en cuenta los criterios de eficacia, pertinencia y sostenibilidad:

Gráfica 4. Promover la Inclusión de Cláusulas Anticorrupción en Todos los Contratos del Estado por Países

Promover la Inclusión de Cláusulas Anticorrupción en Todos los Contratos del Estado por Países



Fuente: Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes del OCC.

Los tres países mejor valorados en cuanto a la inclusión de cláusulas anticorrupción en los contratos públicos son Brasil (1.67/3.00), Perú (1.64/3.00) y Colombia (1.33/3.00). Por el contrario, los países peor valorados son Ecuador (0.07/3.00), Paraguay (0.07/3.00) y Costa Rica (0.00/3.00).



En el caso costarricense, las organizaciones participantes del OCC encontraron que “sólo algunas corporaciones internacionales tienen cláusulas de este tipo, pero son la excepción. No hay ningún curso de acción, normativo o práctico, en ese sentido; por ello en este compromiso el avance es nulo” (Informe Costa Rica, 2021, p.19). Adicional a ausencia de las cláusulas, el Observatorio encontró que no hay desarrollos como un registro de compañías y personas relacionadas al lavado de activos y corrupción que permita evitar que compañías ya sentenciadas vuelvan a contratar con el Estado. (Informe Ecuador, 2021)

Solamente el 26% de los países participantes del OCC cuentan con normas que obligan a establecer cláusulas anticorrupción en todos los contratos públicos: Argentina, Brasil, Honduras, Nicaragua y Perú. En ese sentido, la inclusión de las cláusulas anticorrupción en los contratos públicos no es un patrón general en la región.

Cabe destacar que, los países que no han incluido cláusulas anticorrupción en sus marcos normativos identifican mecanismos alternativos para contar con este requisito en los contratos, como los códigos de conducta o compromisos éticos. Otros mecanismos que se han venido implementando para incluir cláusulas anticorrupción en las compras son los compromisos globales de *Compliance*.

Sin embargo, en general los informes de los países mencionan que el impacto de esta medida no resulta significativo, puesto que son mecanismos de carácter formal, pero carecen de facultades de control y sanción. Así lo menciona Argentina en su informe país: si bien se tomaron medidas para incluir cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado, su impacto no ha sido significativo en tanto no se encuentran acompañadas de un real y sólido sistema de control y operan en un ecosistema débil para investigar y perseguir delitos contra la APN (Administración Pública Nacional). (2021, p.19)

Conclusiones y Recomendaciones

Los resultados del avance en la adopción de mecanismos de prevención de la corrupción en la contratación pública muestran que no es suficiente contar con leyes; además se necesita adelantar acciones de fortalecimiento institucional y actividades de capacitación para que los servidores y entidades encargados de aplicarlas lo hagan de manera eficaz (MESISIC, 2020).

Al respecto, el fortalecimiento de los sistemas electrónicos de compras es considerado por diversos actores multilaterales como una prioridad para la lucha contra la corrupción.





La tecnología digital puede brindar soluciones estructurales para que la gestión contractual tenga procesos de selección objetivos, garantice la competencia comercial y para que se desarrollen mecanismos inmediatos de control y seguimiento. El desarrollo de herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, expansibles y seguras puede ser un reto colaborativo que convoque a empresarios, sociedad civil y gobiernos.

A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones:

- **Actualizar el marco normativo de la contratación pública** para comprometer, promover e incentivar el uso de los sistemas electrónicos de compras públicas por parte de todas las entidades estatales. Resulta importante que la actualización normativa disponga medidas concretas para comprometer y promover las compras electrónicas en los gobiernos locales, en los cuales se identifican los principales rezagos en su implementación. Los sistemas electrónicos deben ser - por regla - la principal herramienta para la selección, registro, seguimiento y rendición de cuentas de la contratación pública en cada uno de los países de la región.
- **Elaborar y socializar guías o lineamientos técnicos para que los servidores públicos mejoren el registro y publicación de la información.** Esto incluye observar los requisitos de accesibilidad, consulta y datos abiertos. Simultáneamente, se deben elaborar guías técnicas dirigidas a la sociedad civil y a la ciudadanía en general para cualificar la consulta y los ejercicios de veeduría a las compras públicas. Se sugiere que tanto la actualización normativa como la elaboración de guías técnicas sean el producto de ejercicios colaborativos entre funcionarios públicos y sociedad civil.
- **Convertir las cláusulas en mecanismos que permitan controlar y sancionar** para que dejen de ser simples formalismos de bajo impacto. En este sentido, las cláusulas deben materializar claramente el compromiso de los contratistas con la rendición de cuentas, los canales de denuncias, la transparencia de declaraciones patrimoniales, la gestión de conflictos de intereses y demás medidas preventivas y pedagógicas de lucha contra la corrupción.
- **Desarrollar de forma participativa, mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas anticorrupción,** de tal forma que se posibilite la rendición de cuentas bidireccional, el seguimiento y el control social oportuno por parte de la





sociedad civil y de la ciudadanía en general, aun teniendo en cuenta iniciativas adelantadas desde la sociedad civil con carácter regional como el Foro Ciudadano de las Américas.

Teniendo como referencia los retos que implica las compras públicas para la respuesta y reactivación de la economía de los efectos de la pandemia, y siguiendo las recomendaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, Transparencia Internacional y Open-Contracting se recomienda:

- **El desmonte de las facultades especiales establecidas para la contratación urgente en la coyuntura de la pandemia.** Se debe evitar que la excepción en las compras públicas se convierta en la regla. Enfrentar las fases iniciales de la pandemia justificaba la flexibilización de las reglas de la contratación pública; sin embargo, la reactivación económica y las lecciones aprendidas alrededor del aislamiento y las respuestas del Covid - 19 permiten terminar con las medidas excepcionales. También se debe evitar que las facultades especiales establecidas para las compras públicas en la pandemia se incorporen en los marcos normativos, generando un retroceso en la transparencia e integridad en la gestión contractual de los países.
- **Ampliar las funciones de los sistemas electrónicos en todas las fases de la contratación estatal.** El registro y consulta no son los únicos beneficios de los sistemas electrónicos de compras. Los sistemas también permiten estructurar mecanismos de elección que privilegien la centralización de la contratación pública, los acuerdos marco, los catálogos electrónicos, la adquisición dinámica, las subastas electrónicas, las contrataciones compartidas y los contratos con opciones.





Referencias

- Centro Iberoamericano de Administración para el Desarrollo. (2018). Carta iberoamericana de ética e integridad en la función pública. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/1-Carta-Iberoamericana-de-%C3%89tica-e-Integridad-en-la-Funci%C3%B3n-P%C3%BAblica-2018-CLAD.pdf>
- MESISIC. (2020). Informe Hemisférico de la 5ta Ronda de Análisis. Washington.
- Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nueva York.
- Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC). (2021). Balance Regional. Seguimiento a la Implementación del Compromiso de Lima. Recuperado de: <https://occ-america.com/informe-final-occ/>
- Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC). (2021). Informes por país. Recuperados de: <https://occ-america.com/#>
- Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC). (2021). Metodología de seguimiento al Cumplimiento de los Compromisos de Lima. Disponible en: <https://occamerica>.
- OCDE. (2012). Recomendaciones del Consejo sobre contratación pública. París.
- Open Contracting Partnership. (S.F.). Página Oficial. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/es/>
- Open Contracting. (2019). The Open Contracting Playbook: A practical guide to smarter, better procurement reform driven by open data & stakeholder engagement.
- Redlad & Foro Ciudadano de las Américas. (2020). Agenda regional de la sociedad civil del Foro Ciudadano de las Américas. Documento de trabajo.
- Redlad & Foro Ciudadano de las Américas. (2021). Agenda regional de la sociedad civil del Foro Ciudadano de las Américas. Documento de trabajo.
- Transparency International. (2020). Contrataciones Públicas en Estado de Emergencias. Berlín.
- Transparencia por Colombia. (2017). Por información clara, oportuna y de calidad, que tu lupa sea la Ley 1712. 24 de mayo de 2017. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2017/05/24/por-informacion-clara-oportuna-y-de-calidad-que-tu-lupa-sea-la-ley-1712/>

