



RAE-eletrônica

ISSN: 1676-5648

rae@fgv.br

Escola de Administração de Empresas de São

Paulo

Brasil

Pimenta, Carlos César

GESTIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES GUBERNAMENTALES

RAE-eletrônica, vol. 1, núm. 1, enero-junio, 2002, pp. 1-12

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205118143013>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

The logo for Redalyc.org features the word "redalyc" in a red, cursive, lowercase font, followed by ".org" in a smaller, black, sans-serif font.

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

RAE eletrônica

GESTIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES GUBERNAMENTALES

Por

Carlos César Pimenta

RAE-eletrônica, Volume 1, Número 1, jan-jun/2002.

<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=361&Secao=PUBLIC/GOV&Volume=1&Numero=1&Ano=2002>

©Copyright, 2002, RAE-eletrônica. Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos só devem ser usados para uso pessoal e não-comercial. Em caso de dúvidas, consulte a redação: redacao@rae.com.br.

A RAE-eletrônica é a revista on-line da FGV-EAESP, totalmente aberta e criada com o objetivo de agilizar a veiculação de trabalhos inéditos. Lançada em janeiro de 2002, com perfil acadêmico, é dedicada a professores, pesquisadores e estudantes. Para mais informações consulte o site www.rae.com.br/eletronica.

RAE-eletrônica
ISSN 1676-5648

©2002 Editora: Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração
de Empresas de São Paulo.



Escola de Administração
de Empresas de São Paulo

GESTIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES GUBERNAMENTALES

Carlos César Pimenta

Administrador, Mestre em Administração Pública pela FGV-EAESP e Especialista em Modernização do Estado do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

E-mail: carloscp@iadb.org

RESUMO

El área de compras y contrataciones gubernamentales debería ser uno de los componentes más importantes en los procesos de Reforma del Estado. El Estado está cambiando de productor directo de bienes y servicios para un Estado cada vez más Contratador, Regulador y Evaluador. Para proveer servicios el Estado puede organizar su acción de diversas formas: ejecución directa, contratación externa privada (*outsourcing*), contratación de personas públicas no estatales, asociación, concesión, privatización con reglamentación, entre otras. Con la tendencia de descentralización de la acción del Estado, algunos principios generales para el sector de compras y contrataciones serían: (1) tercerización (*outsourcing*), (2) transparencia, (3) flexibilidad administrativa, (4) evaluación de resultados, (5) modelo de gestión descentralizado pero integrado por la tecnología de la información, (6) no-estandarización de reglas para la administración descentralizada y (7) busca del menor precio con la mejor calidad sin reservas de mercado. El área de sistemas de información también es clave con la integración de las adquisiciones con la ejecución financiera y la gestión estratégica, además del desarrollo de licitaciones electrónicas.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma del Estado, Políticas Públicas, Gestión de Compras, Compras Públicas, Sistemas de Adquisiciones.

I – INTRODUCCIÓN

El área de compras y contrataciones gubernamentales es uno de los componentes más importantes en los procesos de Reforma del Estado y de modernización de la gestión pública. Para proveer servicios el Estado puede organizar su acción de diversas formas: ejecución directa, contratación externa privada (outsourcing), contratación de entes públicos no estatales, asociación, concesión, privatización con reglamentación, entre otras. Todas son formas de contratación, y solo una, de contratación directa de personal; todas las otras son compras o contrataciones de servicios con personas jurídicas.

En el contexto actual el Estado está cambiando de productor directo de bienes y servicios para un Estado cada vez más Contratador, Regulador y Evaluador. En el contexto de un Estado Red hay una tendencia de crecer la participación de las compras gubernamentales en el gasto público, disminuyendo la participación de los gastos directos con personal.

Este artículo hace el análisis de la gestión de compras y contrataciones públicas en países latinoamericanos como Chile, Brasil y México, y presenta los puntos clave para el desarrollo de políticas en el sector, relacionado con el proceso de descentralización de la acción del Estado.

Son abordados los principios de tercerización (outsourcing), transparencia, flexibilidad administrativa, evaluación de resultados, modelo de gestión descentralizado pero integrado por la tecnología de la información, no-estandarización de reglas para la administración descentralizada y busca del menor precio con la mejor calidad sin reservas de mercado. Estos principios, políticas y modelos de gestión cambian para cada país pero son importantes para el análisis del sector y el desarrollo de propuestas específicas.

II - CONCEPTOS Y PRINCIPIOS GENERALES

El área de compras y contrataciones gubernamentales muchas veces es olvidada en los procesos de Reforma del Estado, pero debería ser uno de los componentes más importantes en el contexto actual de transformación de la organización del trabajo para la ejecución de servicios por el sector público.

Para comprender el futuro de las compras gubernamentales en América Latina es esencial analizar la evolución actual del Estado. Un gran cambio se está produciendo en el ámbito de la ejecución de políticas públicas, con una tendencia a la descentralización. Así, el Estado cambia de productor directo de bienes y servicios para un Estado cada vez más Contratador, Regulador y Evaluador.

Actualmente la organización del Estado en América Latina concentra la ejecución de sus acciones a través de la contratación directa de recursos humanos. En este caso la organización del trabajo es basada en un nivel bajo de contrataciones externas de servicios (outsourcing o tercerización), predominando la ejecución directa con la contratación de funcionarios públicos, pero hay una tendencia de cambio en esta estrategia, y es probable que crecerá la participación de las compras gubernamentales en el gasto público total reduciendo la participación de los gastos directos con la nómina de personal.

Por otro lado, el proceso de integración económica que se está produciendo en el continente podrá propiciar el aumento de la transparencia y de la competitividad en el sector de compras gubernamentales. En el marco de un probable proceso de negociación e implantación de bloques

económicos, como el Área de libre Comercio de las Américas (ALCA) y el MERCOSUR, se puede producir una convergencia de las reglas para el sector, lo que ampliaría el mercado para las empresas más competitivas.

Las actuales reservas de mercado disminuyen, modificando las posibilidades de recurrir a las compras del gobierno como política industrial y, por otro lado, adquieren más importancia los órganos encargados de velar por la competencia.

Con los avances tecnológicos, se acelera todo este proceso de incremento de las compras del gobierno en el continente, principalmente con la creación de redes de información que favorezcan el proceso de negociación y convergencia de las normas.

En este nuevo contexto el sector de compras gubernamentales en América Latina debe ampliar su participación en el proceso de reforma del Estado y de la integración económica de los mercados en los próximos años siendo uno de los principales sectores que los gobiernos deben invertir para su modernización.

Para proveer servicios el Estado puede organizar su acción de diversas formas: ejecución directa, contratación externa privada (*outsourcing*), contratación de personas públicas no estatales, asociación público/privado, concesión, privatización con reglamentación, y otras. Todas estas opciones de acción son alguna forma de contratación o regulación y en general solamente la ejecución directa son contratos personales. Así, crece la importancia de la elaboración y gestión de contratos en el sector público, que no deben ser cuestiones solamente jurídicas pero también de organización y gestión de la acción pública.

Los países están adoptando políticas nacionales de compras y contrataciones buscando preservar la probidad, mejorar el ahorro y la gestión e incentivar un mercado competitivo y transparente como mecanismo para obtener los mejores productos y servicios a los menores precios.

La tendencia general de política para el sector de compras y contrataciones es la descentralización de la acción del Estado. Así se van generalizando los principios de (1) tercerización (*outsourcing*), (2) transparencia, (3) flexibilidad administrativa, (4) evaluación de resultados, (5) modelo de gestión descentralizado pero integrado por la tecnología de la información, (6) no-estandarización de reglas para la administración descentralizada y (7) busca del menor precio con la mejor calidad sin reservas de mercado.

La tercerización necesita para su implementación el fortalecimiento de la capacidad de comprar bien y después gestionar bien los servicios contratados, hay que primero capacitar y fortalecer el área de adquisiciones para después hacer buenas contrataciones externas.

La transparencia es fundamental para la competencia (divulgación intenciones de compras) y también para controlar y evaluar los resultados (menores precios con la mejor calidad) desarrollando indicadores y estadísticas y dando publicidad en Internet y publicaciones en general. Desde la requisición y la orden de compra, hasta la entrega y el pago. Todo transparente, con fechas, con nombres, con montos. No es necesario el secreto. Y cualquier interesado debería poder consultar cualquier etapa del proceso de compra.

La flexibilidad administrativa es importante para que el gestor pueda lograr una buena negociación de compra, principalmente en los organismos que tienen su control basado en resultados y no en

procedimientos, como sería en una propuesta de contratos de gestión para la Administración Descentralizada.

La evaluación de resultados no es solamente el cumplimiento de las normas pero también los precios y la calidad obtenidos que deben estar disponibles en indicadores transparentes de desempeño.

La descentralización con integración es la ejecución de compras descentralizadas (cada organismo hace su selección y contratación y no una central de compras) con la centralización del control y de la evaluación de los resultados, con el uso de sistemas informatizados y produciendo estadísticas para comparación de los precios obtenidos por las unidades descentralizadas de compra.

El modelo descentralizado es más rápido en su operación y permite una mayor especialización de cada organismo pero puédece centralizar algunas adquisiciones especiales de bienes y servicios que tengan características de *commodities*. También puédece centralizar solamente la fase de selección en la adquisición (y no la contratación y gestión) haciendo un registro de precios que los organismos pueden utilizar sin necesidad de hacer una nueva licitación, sería como una licitación virtual central, solo para llegar a un listado de proveedores con sus precios y disponibilizarlos después a todos los organismos que quieran utilizarlo.

La centralización de compras podría generar ahorros de escala pero muchas veces también favorece la corrupción. Puédece adoptar un modelo mixto, centralizando solamente unas pocas adquisiciones especiales de bienes y servicios, y manteniendo la gran parte del sistema descentralizado, así, es posible por ejemplo hacer compras centralizadas para bienes y servicios de mayor valor y compras descentralizadas para bienes y servicios de pequeño valor y mayor diversificación de tipos.

El importante es que hay que manejar, hacer la gestión permanente de la estrategia de adquisiciones que puede cambiar conforme la situación del mercado en cada momento, no hay verdades eternas, el gobierno debe tener una unidad de estudios, evaluación y formulación de la política de compras y contrataciones que debe ser revisada permanentemente.

Como complemento a estas políticas es importante una Ley de Licitaciones simples y directa, que da autonomía al gestor publico pero que también fomenta la transparencia, la competitividad, la responsabilidad por resultados y la rendición de cuentas. Un ejemplo de flexibilidad es tener los límites que definen los tipos de licitación, distintos para cada organismo, conforme el porte y los resultados de gestión que presenta la institución ejecutora.

Además de la selección y contratación es importante la gestión de la logística, estoques y distribución. Hay que apurar siempre el costo financiero del estoque y buscar su reducción con un giro más rápido haciendo programación de compras, entregas parceladas y regionalizadas y *just in time*, que es tener el bien disponible para utilización solamente cuando lo necesite, bajando los costos de almacenamiento. En el área de sistemas de información la clave es la integración de las adquisiciones con la ejecución financiera y la gestión estratégica. En estos casos la utilización de Internet y EDI (*Eletronic Data Intercange*) son las tendencias. En el futuro podrá ser realizado vía Internet licitaciones electrónicas probablemente en la modalidad de selección por subasta.

Por otro lado, las concesiones, que también son contratos entre el sector público y el privado, tienen principios similares. Un contrato de concesión es en realidad un contrato de compra de servicios de operación y gestión de un patrimonio público.

El primer principio básico en este caso es que toda concesión, como una adquisición pública debe ser realizada por licitación y la negociación y gestión del contrato deben ser transparentes y volteadas a resultados.

Las concesiones públicas pueden existir en diversos sectores tales como: transportes (carreteras, puertos marítimos, aeropuertos y ferrocarriles), telecomunicaciones (telefonía fija, móvil, etc...), correos, energía eléctrica, escuelas, hospitales, producción de determinados bienes, etc. La idea es mantener un determinado patrimonio como público y “alquilalo” a una empresa privada o a una entidad pública no estatal, o en otros términos, contratar la gestión de estos patrimonios públicos relacionando el buen resultado a la remuneración del contratista, un contrato de riesgo.

Muchas veces la concesión no es de un patrimonio público tangible y visible como carreteras pero de bienes públicos más abstractos como el aire donde pasan las frecuencias de teléfonos móviles. En general las concesiones son muy específicas para cada sector y exigen un modelaje especial para cada una, con plazos de renovación y condiciones relacionadas a la lucratividad esperada en la inversión del concesionario.

Después de realizada la concesión hay un organismo que hace la reglamentación y la evaluación del desempeño de los contratos. El más común es existir una Agencia reglamentadora para cada sector, pero también es posible una Agencia para más de un sector con representación de los Ministerios sectoriales responsables.

Las concesiones muchas veces son utilizadas como una política de atraer inversiones del sector privado nacional e internacional, así es muy común crear Agencias Reguladoras con mayor autonomía de gestión, con mandatos para sus directivos, como una señal al mercado de que no habrá interferencia política oportunista en la definición de tarifas y en la reglamentación del sector. La estabilidad de las reglas es un de los puntos principales de atracción de inversiones, además de canales transparentes y legítimos de negociación entre el sector público reglamentador y el sector privado operador y gestor. Todas estas políticas de compras y concesiones cambian de país para país, de acuerdo a la realidad de cada uno, pero son importantes para el análisis del sector y el desarrollo de propuestas específicas.

III - EL SECTOR DE COMPRAS GUBERNAMENTALES EN AMÉRICA LATINA

La Organización Mundial del Comercio – OMC estima las compras gubernamentales en el mundo en más de un trillón de dólares anuales (US\$1,000,000,000,000), para América Latina es posible estimarse el gasto público en bienes y servicios (sin los gastos con personal), en alrededor de cien mil millones anuales (US\$100,000,000,000).

El diagnóstico para el sector de compras gubernamentales en América Latina es de Estados proteccionistas y compras no eficientes. Se estima en hasta 20% de sobreprecio en las compras gubernamentales con relación a los precios del mercado, todo esto afecta de manera negativa la imagen del funcionario público. En general hay mucha burocracia, lo que también ayuda el desarrollo de la corrupción, además de sistemas obsoletos.

Ni siempre hay un punto focal de reglamentación y evaluación de las adquisiciones en los Estados latinoamericanos, así no hay una visión general del tema. Es difícil identificar quién es el responsable por la política de compras en cada país.

Hay pluralidad de actores y atomización, inconsistencias en la aplicación de las normas, ausencia de una visión integral y estratégica, fraccionamiento para eludir las diferentes modalidades, adulteración de la calidad de bienes y servicios, formulación de bases con intención discriminatoria, incumplimiento de especificaciones contractuales, reconocimiento indebido de adicionales de obra, reconocimiento indebido de ampliaciones de plazo, desactualización y dispersión normativas, rigideces en el procedimiento, excepcionamiento infundado del proceso debido y la falta de sistemas de información incorporados a la rutina de los procedimientos.

También hay un problema de falta de capacitación en el sector y ausencia de sistemas de información integrados. Hay grandes temas como Descentralización aún no estudiados. El tema de compras gubernamentales empieza a ser un tema de gubernabilidad o de política de Estado, y no solamente de proceso de compras.

El tema de la corrupción es uno de los temas más importantes hoy. La ineficiencia también puede ser percibida como corrupción. Hay voluntad política para luchar contra la corrupción, pero esto debe pasar por un tema de gestión y no solo de control.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hizo un diagnóstico y el levantamiento de las legislaciones nacionales, pero también hay que pensar en desarrollar instrumentos de gestión de adquisiciones públicas supranacionales como registros de inscripción de proveedores, presentación electrónicas de ofertas (hoy solo divultan las intenciones de compras, no hacen la adquisición electrónica). El BID también está desarrollando con el Banco Mundial documentos modelo de pliegos y contratos que podrán ser estandarizados para los 46 países miembros.

En Chile el contexto en el Sector de Compras es de falta de información y poca transparencia pero están desarrollando nuevos principios, una nueva política de adquisiciones y un sistema de informaciones amplio e integrado. El avance del comercio electrónico es una oportunidad de desarrollo pero los mercados son imperfectos y es necesaria una permanente gestión de las compras, incluso con planificación de largo plazo.

Los principios desarrollados son de transparencia y probidad, resguardo de recursos fiscales, fácil acceso y abierta competencia, y rendición de cuentas. Los principales componentes de cambio son: sistema de información, sistema de intermediación, proyecto de ley y nueva institucionalidad. La idea es regular sin burocratizar, introducir formas contractuales más flexibles, proveer soporte y asesoría a los organismos públicos manteniendo el sistema descentralizado y separar los roles de proceso de negociación y operación de compra. También buscan disminuir el gran volumen de stock para bajar su costo financiero y económico.

La inversión requerida para el desarrollo e implantación del sistema es muy baja y se paga en pocos meses (ahorra publicaciones en papel, espacio administrativo y personal, además de alcanzar menores precios contratados y disminuir el capital inmovilizado). En Estados Unidos estimase un costo de US\$100 por orden de compra, en Chile es menos. Estimase un ahorro de US\$200 millones/año en Chile con la nueva política e implantación del sistema de información. Ya tienen un sistema piloto y una web page de modernización del país con todas las informaciones del sector de compras (<http://www.modernizacion.cl/compras/index.htm>).

En México ya está implantado y en funcionamiento un sistema informatizado de compras el CompraNet (<http://compranet.gob.mx>). Compranet fue licitado por el gobierno y desarrollado por las universidades locales.

El Compranet es una web page que además de las informaciones para consulta disponibiliza los pliegos y los contratos que serán utilizados para la compra. El sistema tiene garantía de autenticidad, cambiaron la ley para valer la firma electrónica (criptografiada – clave electrónica). No tienen registro de proveedores, todos los proveedores están siempre invitados, pero hay información sobre proveedores o contratistas sancionados por malas acciones o incumplimiento.

Hay también un sistema de información estadística desde 1997 sobre contrataciones financiadas y otra web page de consulta sobre normatividad en contrataciones del gobierno federal (<http://www.secoday.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm>).

El sistema de adquisiciones en general es descentralizado con algunas excepciones para compras centralizadas o por catálogos (Ex. Medicamentos). También contratan consultores externos para evaluar algunas compras específicas.

En general las reglas para el sector de compras son muy rígidas, los abogados deben ayudar con las interpretaciones. En la modalidad de calidad mínima la selección es por menor precio, pero si ofrecen mejor calidad se puede estudiar.

En México el sector de compras no fiscaliza la situación tributaria de los proveedores, esto es una función solo del Ministerio de Hacienda.

En el principio había una resistencia al electrónico pero ya se está avanzando, hacen los pagos electrónicamente (sale más barato, después de veinte días de retraso el Estado paga intereses) y en dos años las licitaciones electrónicas serán obligatorias.

En Brasil el sistema de información para el sector de compras, comprasnet (<http://www.comprasnet.gov.br>), es un sistema corporativo disponible *on line* que tiene un banco de datos central y módulos ya en operación como el Catastro de proveedores, el Catastro de Materiales y Servicios, el de Divulgación Electrónica de intenciones de compras (en Internet) y el módulo general de comunicación entre los más de 13.000 usuarios del sistema, los funcionarios que ejecutan sus adquisiciones en cada organismo o entidad. El site fue creado para una mayor transparencia y la facilitación del acceso a las informaciones sobre las licitaciones del gobierno central.

El sector de compras gubernamentales brasileño pasa por un proceso de cambio, la busca de una mayor transparencia y economicidad, basados en una política de descentralización y tercerización, con control de resultados y desburocratización de procedimientos, en un modelo de gestión descentralizado pero integrado por la tecnología de la información. En los últimos años fueron incorporados nuevos modernos mecanismos como la compra por subasta (pregão) que permite a los proveedores rebajar sus precios de venta en el momento que están presentes todos los interesados, además de la intención de implantarse la compra electrónica en el corto plazo.

Lo común entre Chile, México y Brasil es la gran inversión en la definición y gestión de una política específica para compras gubernamentales y el desarrollo y operación de sistemas de información transparentes y accesibles.

IV – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo son desarrolladas algunas recomendaciones para apoyar la definición de una propuesta de política de compras gubernamentales en países de América Latina.

Con la economía cada vez más abierta en el mundo, más competencia y más mercado, es importante aprovechar para comprar mejor con una gestión de compras más transparente, flexible e informatizada. Para esto hay que mejorar los sistemas de gestión y control interno con Contralorías independientes y con recursos propios. Tener alguien a cargo de la reglamentación y evaluación de las adquisiciones, un ente normativo y proveedor de sistemas de información. Participación ciudadana en el control. Estudiar la tercerización de algunas funciones de adquisiciones como el proceso de compra y la auditoria interna.

Descentralización operativa con centralización normativa, pero también puédense estudiar la excepción de centralizar algunas compras para aprovechar los gaños de escala. Formalizar la participación del sector privado en las discusiones. El sector privado también debe combatir la corrupción.

Las compras deben ser parte de una Política de Estado pues tienen impacto en la gobernabilidad. A seguir son presentados algunos puntos clave que deben integrar una política de compras y contrataciones gubernamentales, tales como: competitividad, descentralización, transparencia, evaluación y control de resultados, eficiencia y calidad, estructura institucional adecuada, capacitación del personal del sector, sistemas de información abiertos, nuevas formas de proveer servicios, marco normativo sencillo y red de trabajo entre los principales actores.

Para estimular la competitividad entre los mercados es necesaria la divulgación amplia de las intenciones de compra, incentivos a la participación de los proveedores en las licitaciones (ej.: política de pagos adecuada, simplificación de exigencias, etc.) y hasta la creación de nuevos proveedores en sectores específicos (financiación, microempresas de ex-funcionarios, etc.).

La capacidad de pago afecta a los precios de las compras, los proveedores suben los precios para el gobierno por la perspectiva de demora para recibir. Es posible la aplicación de un sistema tipo factoring para los pagos del sector público (descuento de facturas en bancos).

Se propone la descentralización operativa con centralización normativa, la descentralización de compras es buena (tener la centralización como excepción) pero es importante integrar las acciones y centralizar las normas y la evaluación.

La transparencia, además de la probidad, ayuda a sustituir controles burocráticos por controles de la sociedad y sus actores. También incrementa la competitividad y la capacidad de gestión del sector de compras gubernamentales.

En el control administrativista la desconfianza es muy grande, pasa a ser más importante cumplir con la normativa que con los resultados. Es importante rendir cuentas y buscar compromiso por resultado en el sector de compras, creando indicadores y estadísticas que soporten la evaluación de los precios contratados, la calidad y la oportunidad de los bienes y servicios adquiridos.

Muchas veces es posible una gestión más eficiente bajo el marco legal actual, desarrollar e incorporar nuevas rutinas, indicadores y evaluación permanente para aferir la eficiencia y la calidad. También es importante la discusión sobre la relación ideal precio / calidad. La idea es especificar la calidad y comprar por el menor precio pero muchas veces hay problemas con la calidad del producto.

Es importante la definición institucional de quien es el responsable en el sector de compras en un país y que debe hacer las normas. Estudiar la necesidad de una Agencia Central de Evaluación de Compras y la mejora de nivel jerárquico para la función de compras en los sectores.

El mercado exige funcionarios más capacitados en gestión de adquisiciones gubernamentales además de la necesidad de incorporarse un nuevo tipo de relación con los proveedores. Es importante invertir en capacitación en el sector.

Diseñar e implantar un sistema de información amplio e integrado con la ejecución financiera del Estado para la gestión y la evaluación del sector es tan importante para el proveedor cuanto para el Estado.

También es posible desarrollar la operación de compras con licitaciones electrónicas.

Para proveer servicios el Estado puede organizar su acción de diversas formas: ejecución directa, contratación externa privada (outsourcing), contratación de personas públicas no estatales, asociación, concesión, privatización con reglamentación, y otras. El importante es la gestión permanente, por ejemplo, incentivar el estudio y el desarrollo de propuestas sobre la contratación externa de servicios (outsourcing), el mercado cambia mucho y las condiciones de precio, calidad y oportunidad para tercerizar son variables en el tiempo.

También es posible estudiar la implantación de modelos mixtos, una parte de la ejecución con funcionarios públicos (directa) y otra con contrataciones, muchas veces con ex-funcionarios y la creación de microempresas, es una política que incrementa la productividad y también los salarios. Es una experiencia de cambio en la organización del trabajo, la idea es mantener una parte de la ejecución, directa, para donde no hay proveedores, para emergencias y para regular el mercado.

Las regulaciones no son para siempre, hay ausencias y hay obsolescencias, también los cambios tecnológicos tienen impacto en el marco normativo (ex. subastas electrónicas). Hay que adaptarse e incluso pensar el tema de las adquisiciones en el marco de la integración internacional, sea en bloques como el MERCOSUR o mismo en cooperaciones bilaterales, como sería el caso de Brasil y Argentina.

Discutir la flexibilidad jurídica *versus* la mejora de la gestión (hay mucha rigidez en las leyes latinoamericanas).

Es importante crear una red de trabajo para la participación de los actores (compradores, controladores, proveedores y usuarios) pues esto es una tarea colectiva y el sector de compras en el Estado es una función horizontal y sistemática.

La función de compras es una función indelegable del Estado, su operación se puede contratar externamente. Es posible contratar empresas privadas para operar los procesos de compras gubernamentales pero la decisión de comprar es siempre del gobierno.

Una de las acciones más importantes para la modernización del sector de compras gubernamentales es el diseño y desarrollo de un sistema de información que soporte la gestión de compras y contrataciones de la Administración Central. Los posibles módulos de un sistema podrían ser:

Divulgación de las intenciones de compra de los organismos en Internet – cada organismo incluiría en el sistema todos sus avisos de compras y el total quedaría disponible en una web page de Internet con opciones de recuperación de información por sector, tipo de bien o servicio que el gobierno pretende comprar, montos estimados, etc. También puédece estudiar la posibilidad de disponibilizar los pliegos en este site.

Catalogación de bienes y servicios - la catalogación es necesaria para organizar las informaciones de precios y cantidades adquiridas (como el federal supply - USA).

Sistema de Registro de Precios para comparación – los organismos registrarían los precios contratados de bienes y servicios y haríase el promedio por región como parámetro para la gestión.

Registro de Proveedores – todos los proveedores de todos los organismos harían su registro con renovación semestral, la entrada de los datos podría ser en diversos organismos y ciudades pero el banco de datos es central, así, un proveedor que hace su registro en un determinado organismo o región puede participar en licitaciones de cualquier parte del país y en cualquier organismo.

Módulo de Legislación y Normas para consulta – los reglamentos de licitaciones e interpretaciones específicas serían disponibilizadas en este módulo.

Red de Comunicaciones entre las unidades de compras – los usuarios del sistema pueden cambiar experiencias e informaciones en general y el gobierno enviarles interpretaciones, recomendaciones y análisis diversos.

Módulo de gestión, estadísticas y evaluación – apunta los gastos de cada organismo con cada rubrica específica y calcula promedios de consumo por funcionario para comparación y utilización por los organismos como una referencia para la gestión.

Integración con la ejecución financiera y presupuestaria – un sistema de evaluación y gestión de compras debe estar integrado con la ejecución presupuestaria para que sea obligatoria la información de los datos junto con las informaciones para el pago del contratista, este módulo sería la integración con el sistema de ejecución financiera disponible.

Licitaciones Electrónicas y Compras por Subasta – los proveedores enviarían sus propuestas vía Internet y podrían en un tiempo determinado rebajar sus precios propuestos, como en una subasta, hasta el fin del proceso de selección.

Es importante la definición de la estrategia de implantación de un sistema de información de compras en los países, con los costos, cronogramas y programación del adiestramiento. En Chile están proponiendo la concesión de una web page en Internet que tendría estés módulos disponibles, en contrapartida, la empresa que desarrolla y opera el sistema podrá utilizar el espacio de la web page para propaganda y tendrá mucha información sobre el mercado de adquisiciones públicas.

Hay muchas posibilidades, el necesario es definir las necesidades y la estrategia para el sector, después el sistema de información más adecuado y la forma de su desarrollo e implantación.

V – BIBLIOGRAFIA

- BERNARD-CHATELOT, Jean. *Un effort de rationalization : les groupements nationaux d'achats*. In: Revue Francaise d'Administration Publique - París - no. 33, jan/mar 1985 (UGAP - Unión des Groupements d'Achats Publics).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília ENAP, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. Ed. Paz e Terra, São Paulo/Brasil, 1999.
- CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado en Uruguay). *Seminario de Compras y Contrataciones Públicas en los Procesos de Reforma del Estado*. Mimeo, Montevideo jun/99, presentaciones de Eduardo Cobas (CEPRE), Jorge Claro (BID), Carlos Osorio (Chile), Antonio Schleske (México), Carlos Pimenta (Brasil) y otros.
- DEHOOG, Ruth Hoogland. *Human services contracting: environmental, behavioral and organizational conditions*. Administration and Society - Beverly Hills - Vol. 16 No. 4 - Sage Publications (Feb/1985).
- EGUREN, Manrique. *Nuevas normas legales sobre contratos del Estado*. Anales del Foro - Montevideo - Año 7 No. 83-84 (1988).
- MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil. *Boletim Estatístico de Logística e Serviços Gerais*. Mimeo – Brasília, 1999 (<http://www.comprasnet.gov.br>).
- PASCUAL I ROCABERT, Joan. *La asignación burocrática de recursos y contratos públicos*. In: Presupuesto y Gasto Público - Madrid - no. 27 (1986).
- PIMENTA, Carlos César. *La Reforma Gerencial del Estado Brasileño en el Contexto de las Grandes Tendencias Mundiales*. XIV Reunión del Grupo de Expertos del Programa de las Naciones Unidas en Administración Pública y Finanzas - Nueva York, mayo/98 tb. Portugués e Ingles - <http://www.mare.gov.br/Institucional/Historico/papers> ou <http://sites.uol.com.br/carlos.c.pimenta/> (in *Revista Administração Pública Fundação Getúlio Vargas/Brasil, sep/oct 98, e in Revista Prospectiva/México, nov/98*).
- PIMENTA, Carlos César. Uma Nova Política para as Compras Governamentais. In: *Revista Reforma Gerencial* - Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado - jul/98.
- PIMENTA, Carlos César. *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe - O caso brasileiro*. Brasília: ENAP, 1998, 23f, Texto para Discussão número 25.
- PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. In *Revista de Administração Pública (RAP - Fundação Getúlio Vargas)* n.3, vol. 29, jul/set 1995.

GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – GESTIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES GUBERNAMENTALES
Carlos César Pimenta