

**Financiamiento para el desarrollo
y eficacia de la ayuda:
análisis desde la perspectiva de
las contrataciones públicas**

Estudio de caso de Bolivia

Juan Luis Espada Vedia

Serie Avances de Investigación nº 49

Madrid, febrero de 2011

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>



© CeALCI- Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Publicación electrónica
ISSN: 1885-9135



**FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO
Y EFICACIA DE LA AYUDA:**

**ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE
LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS**

ESTUDIO DE CASO DE BOLIVIA

Juan Luis Espada Vedia

CEDLA

Juan Luis Espada Vedia es licenciado en Economía por la Universidad Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Bolivia. Actualmente, trabaja como investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), donde es co-responsable del proyecto Transparencia en la Gestión de la Renta de Hidrocarburos en Bolivia y responsable del proyecto Monitoreo y análisis del sistema tributario boliviano: por un sistema tributario progresivo. En los últimos años ha trabajado sobre la orientación, alcance y límites de la política fiscal en Bolivia.

**FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO Y EFICACIA DE LA AYUDA:
ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS
ESTUDIO DE CASO DE BOLIVIA**

Índice

Lista de acrónimos.....	4
Presentación.....	6
Prólogo.....	8
Resumen ejecutivo.....	10
1. INTRODUCCIÓN	14
2. COMPORTAMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO.....	15
3. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS FRENTE A LAS REGLAS DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN	21
3.1 Principales hitos	21
3.2 Contrataciones públicas: un tema pendiente en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.....	24
3.3 Las políticas de contratación pública que adoptan los gobiernos y promueven las agencias de ayuda	30
3.4 Características del sistema de contrataciones públicas de las agencias de cooperación seleccionadas	35
3.5 Transparencia del sistema de contrataciones públicas.....	39
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	45

Lista de acrónimos

AIF - Agencia Internacional de Fomento

ANPE - Apoyo Nacional a la Producción y Empleo

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM - Banco Mundial

CAF - Corporación Andina de Fomento

CEDLA - Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

CI - Cooperación Internacional

CPAR - Informe de evaluación de adquisiciones del país (Country Procurement Assessment Report)

DBC - Documento Base de Contrataciones

DM - Declaración del milenio

DS - Decreto Supremo

EBRP - Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

FMI - Fondo Monetario Internacional

GruS - Grupo de Socios para el Desarrollo

IFI - Instituciones Financieras Internacionales

MAPS - Metodología de la OECD para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas

MAS - Movimiento al Socialismo

OECD - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PAC - Programa Anual de Contrataciones

PAR - Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas (Procurement Assessment Review)

PEFA - Evaluación del Gasto Público y de Rendición de Cuentas

PIB - Producto Interior Bruto

PNAА - Plan Nacional de Armonización y Alineamiento

PND - Plan Nacional de Desarrollo

PPAE - Países Pobres Altamente Endeudados (también HIPC, por sus siglas en inglés)

PRI - Proyecto de Reforma Institucional

SAE - Servicio de Ajuste Estructural

SCLP - Servicio para el Crecimiento y Lucha Contra la Pobreza

SEPA - Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones

SICOES - Sistema de Contrataciones Estatales

SRAE - Servicio Reforzado de Ajuste Estructural

USAID - Agencia de EEUU para el Desarrollo

VIPFE - Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Presentación

CeALCI-Fundación Carolina

La Fundación Carolina fue creada en el año 2000 con el fin de promover las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con los que existan especiales vínculos geográficos y culturales. A través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), la Fundación Carolina promueve la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, con el fin de fomentar el conocimiento y la formulación de propuestas que contribuyan a hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo que presentan tales países.

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, una de las áreas de trabajo de CeALCI es la relativa a la consecución de una ayuda al desarrollo de mayor eficacia e impacto. En este torno a este objetivo, CeALCI viene trabajando en distintos aspectos relevantes de la agenda de la eficacia de la ayuda, con el fin de aportar elementos que puedan contribuir a su aplicación práctica.

El fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales de contrataciones públicas constituye uno de los elementos clave del principio de alineamiento, uno de los pilares de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del año 2005, en cuya virtud los donantes deben basar su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. En este contexto se inscribe la colaboración establecida entre la Fundación Carolina y Eurodad, red europea que agrupa a 58 Organizaciones No Gubernamentales y que dispone de una reconocida experiencia, entre otros aspectos, en el ámbito de la eficacia de la ayuda. En concreto, dicha colaboración tuvo por objeto la financiación de dos estudios de caso en sendos países latinoamericanos (Bolivia y Nicaragua), que se inscriben en un proyecto de Eurodad de alcance más amplio sobre licitación pública, ayuda ligada y eficacia de la ayuda.

La Fundación Carolina espera que este documento contribuya a identificar respuestas que permitan aprovechar el potencial que ofrecen los sistemas nacionales de contrataciones públicas como herramienta de desarrollo, fortaleciendo así el progreso de cara al cumplimiento de los objetivos de desarrollo establecidos por la comunidad internacional.

Madrid, febrero de 2011

Prólogo

Eurodad

En los últimos años, tanto Eurodad como sus miembros y otras ONG han investigado distintos aspectos de la agenda de eficacia de la ayuda, pero apenas han trabajado sobre el tema de las contrataciones públicas, incluyendo la ayuda ligada. Como resultado, las ONG que trabajan en temas de desarrollo han desarrollado unas posiciones muy elaboradas en cuestiones tales como cual debería ser la procedencia y el uso de los fondos para la ayuda al desarrollo (0.7%, cancelación de deuda, etc. y sectores como la educación o la salud). Sin embargo, dichas organizaciones no tienen una postura clara sobre cómo debe emplearse la ayuda que se otorga. Este informe ha sido elaborado con el apoyo de la Fundación Carolina y forma parte de un proyecto de investigación de Eurodad basado en siete casos de estudio. Su objetivo es contribuir a llenar el vacío existente al estudiar las prácticas actuales sobre contrataciones públicas, así como averiguar en qué medida estas se pueden mejorar para incrementar la eficacia de la ayuda.

En muchos países en desarrollo, las contrataciones públicas representan más del 20% del PIB y son la mayor partida de gasto público después de los salarios. Esto las convierte en una herramienta importante para promover el desarrollo. En países que reciben una cantidad elevada de ayuda al desarrollo, una parte importante de dicho gasto está financiado con fondos procedentes de la ayuda. Por estos motivos los países donantes se comprometieron en la Declaración de París (párrafo 30) y el Programa de Acción de Accra (párrafo 15) a hacer un mayor uso de los sistemas nacionales de contrataciones. Aunque la cantidad de ayuda que utiliza los sistemas nacionales se ha incrementado desde que se adquirieron dichos compromisos, las cifras todavía están lejos de los objetivos fijados para 2010. Además, numerosos donantes se muestran reticentes a continuar avanzando por esta vía.

Otro problema relacionado con las contrataciones es que numerosos países donantes continúan proporcionando ayuda al desarrollo “ligada”. La ayuda ligada

son fondos para el desarrollo condicionados a la compra de bienes y servicios procedentes de los países que proporcionan los fondos, excluyendo así los procedentes de otros estados o del país en desarrollo beneficiario de la ayuda. Tanto la Declaración de París (párrafo 31) como el Programa de Acción de Accra (párrafo 18) contemplan el fin de esta práctica. Sin embargo, los compromisos en esta área son bastante débiles, ya que los acuerdos de la OCDE no exigen el fin de la ayuda ligada en los ámbitos de la cooperación técnica y la ayuda alimentaria. A raíz de la publicación del informe “Untying Aid. Is it working?”, el debate acerca de la ayuda ligada ha vuelto a cobrar importancia. Dicho documento viene a demostrar que aunque se han eliminado muchas de las barreras formales, gran parte de las contrataciones sigue favoreciendo a las empresas de los países donantes.

Este proyecto de investigación se basa en la premisa de que para incrementar la eficacia de la ayuda es importante mejorar el uso actual de las contrataciones públicas. De esta manera se incrementará el impacto de la AOD y se logrará desarrollar las capacidades productivas de los países en desarrollo, de forma que estos puedan lograr la reducción progresiva y sostenible de la pobreza y la desigualdad. Los informes que forman parte del proyecto de investigación se utilizarán para elaborar un documento síntesis que contribuirá a impulsar las discusiones sobre eficacia de la ayuda que tendrán con motivo del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda a finales de 2011.

Resumen ejecutivo

Durante los últimos cuatro años, el balance global de las finanzas públicas de Bolivia ha registrado un comportamiento excepcional respecto a los datos registrados entre 1970 y 2005, en que predominaba el déficit fiscal. A partir de 2006 las estadísticas fiscales presentan un superávit en las finanzas públicas del país. En dicho año, se registró un 4,5% de superávit fiscal, que posteriormente fue disminuyendo progresivamente hasta alcanzar un 0,1% en 2009.

La mejor posición económica de Bolivia también ha resultado en fuertes incrementos en el presupuesto anual de gasto público. En comparación con épocas anteriores de déficit, esto hace posible pasar de una política de contención a una política activa de inversión que permita utilizar el sistema de contrataciones públicas para promover el desarrollo. No obstante, en economías como la boliviana, es necesario recordar que los recursos de cooperación internacional han sido esenciales para la gestión pública. Como resultado de esta situación, se ha creado un escenario propicio para que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y otros donantes hagan uso de la condicionalidad para que Bolivia introduzca reformas dirigidas a profundizar el modelo de desarrollo que dichas instituciones proponen, basado en la apertura y liberalización de la economía.

Esto queda reflejado en la evolución histórica de las normas que regulan el sistema de contrataciones y adquisiciones públicas. Como refleja este documento, muchas de ellas han introducido medidas dirigidas a favorecer la actividad productiva nacional. Por ejemplo, recientemente se han creado incentivos para promover la pequeña y mediana empresa, organizaciones económicas campesinas y asociaciones de pequeños productores. Sin embargo, no existe en la normativa vigente imposición legal que establezca que el dinero de la cooperación internacional deberá sujetarse a normas nacionales, por lo que la utilización de dichos fondos queda determinada por los convenios bilaterales, lo que permite a los donantes un mayor grado de libertad.

Actualmente, y pese al balance fiscal positivo, el Gobierno no ha abandonado la opción de acceder a nuevo financiamiento de organismos internacionales y donantes, por tanto la relación y coordinación entre Gobierno y cooperación es un eje central de la agenda de la política pública. En ese sentido, los compromisos de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra sirven de marco para las relaciones entre estos actores.

Uno de los compromisos de la Agenda de Eficacia de la Ayuda es que la cooperación utilice el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas. Este informe señala que la posibilidad de que los donantes consideren manejar los sistemas nacionales pasa inicialmente por evaluarlos de acuerdo con la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El principal problema es que esta metodología se basa en las mejores prácticas tal y como las definen los donantes, por lo que su aplicación podría traducirse en un paquete de reformas para el sistema nacional, entre las que sin duda resaltaría la apertura total del mercado de contrataciones públicas.

En cuanto al análisis del uso actual del sistema de contrataciones públicas, este informe demuestra que tres de los cuatro donantes más importantes en la historia reciente de Bolivia, el BID, el BM y USAID utilizan principalmente sus propios sistemas de contrataciones —si bien la importancia de USAID es cada vez menor. Sin embargo, todavía más importante es el hecho de que una parte importante de los recursos de cooperación no queda registrada en los sistemas nacionales de información, lo que arroja serias dudas sobre la transparencia de la cooperación internacional en Bolivia e impide su seguimiento.

A pesar de estos problemas, se han logrado avances significativos en cuanto a la transparencia de la ayuda. Instrumentos como el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), financiado por el Banco Mundial, y el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES), de origen nacional, han logrado ampliar la cantidad de información disponible sobre los procesos de adquisición. Sin

embargo, estos instrumentos aún pueden mejorarse y simplificarse para facilitar el acceso de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Recomendaciones:

- Cualquier reforma del sistema nacional de contrataciones debe abordarse en base a definiciones y directrices internas que consideren o antepongan ante todo la política de promoción de la producción nacional. Esta lógica no debe subordinarse a la visión que impulsen determinados organismos internacionales o donantes, ya sea de forma bilateral o en el marco de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.
- Los intereses y políticas que los organismos multilaterales quieran incorporar a la agenda de políticas públicas boliviana deberían de ser encauzados de acuerdo con las pautas que establece la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, respetando al mismo tiempo las decisiones que se tomen a nivel nacional.
- El proceso de alineación debería entenderse como un proceso que respete y refuerce los sistemas nacionales. Para ello deberían crearse indicadores para asegurar que la Agenda de Eficacia de la Ayuda no promueve la apertura de los mercados nacionales.
- Debe evitarse que la utilización de la metodología de evaluación de los sistemas nacionales de la OCDE se convierta en un marco de condicionalidad que imponga reformas al sistema.
- Para aumentar la transparencia, los sistemas de información deberían ofrecer mayores detalles sobre los contratos de préstamos y los contratos firmados por el prestatario con los proveedores y contratistas. Se debería mejorar y simplificar la información recogida en el SICOES y el SEPA para aumentar la accesibilidad de la información.

- Es necesario analizar detalladamente qué sucede con los fondos para el desarrollo que no quedan registrados en los sistemas de información pública.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cuatro años, el balance global de las finanzas públicas de Bolivia ha registrado un comportamiento excepcional con respecto a los datos históricos registrados entre 1970 y 2005, en que predominaba el déficit fiscal. A partir de 2006, las estadísticas fiscales presentan un superávit en las finanzas públicas del país. En dicho año, se registró un superávit de un 4,5%, que posteriormente fue disminuyendo progresivamente hasta alcanzar un 0,1% en 2009.¹ De cara a 2011, el Gobierno ha planificado una política activa de gestión del gasto público y se ha previsto un déficit fiscal de alrededor de un 4%. De hecho, el programa de inversión pública para el 2011 es el segundo en el que se ha pensado gastar más de 2.000 millones de \$, cantidad muy superior a la registrada en décadas anteriores.

El crecimiento y la importancia adquirida por los fondos públicos ponen de manifiesto la necesidad de plantearse dos aspectos del financiamiento de la gestión pública. Por un lado, al disponer de recursos fiscales, las entidades públicas deben enfrentarse al reto de orientar dichos fondos a inversiones que promuevan un cambio en la base productiva del país y por tanto en cada región. En este sentido, el mecanismo de adquisiciones públicas constituye un instrumento importante para promover o impulsar la actividad económica de determinados sectores de nuestra economía.

Segundo, a pesar del balance fiscal positivo, el Gobierno no ha abandonado la opción de acceder a nuevo financiamiento de organismos internacionales. Por tanto, la relación y coordinación entre el Gobierno y la cooperación continúa siendo un eje central de la agenda de la política pública. Actualmente, los compromisos de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra sirven de marco para las relaciones entre estos actores. Más concretamente, el compromiso de alineación tiene una influencia decisiva a la hora de poner en

¹ Información sistematizada de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

práctica políticas de inversión pública que favorezcan el desarrollo, tal y como se describe en el párrafo anterior.

El presente documento analiza detalladamente la relación entre el sistema nacional de contrataciones públicas y la cooperación externa. Para ello, comienza por poner en perspectiva los desembolsos de los donantes internacionales, para posteriormente discutir hasta qué punto se utilizan los sistemas nacionales y en qué medida la configuración de dichos sistemas se ha visto influida por los fondos de cooperación al desarrollo. Además, este informe analiza otros aspectos clave relacionados con las contrataciones públicas, como la transparencia y la forma en que esta se aborda dentro de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

2. COMPORTAMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Aunque dentro del actual modelo de desarrollo se considera que el capital privado nacional y la Inversión Extranjera Directa son las principales fuentes esenciales de financiamiento para el desarrollo, es necesario resaltar que los recursos de cooperación internacional han sido y siguen siendo esenciales para la gestión pública. Esto ha dado lugar a un escenario propicio para que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) impongan reformas dirigidas a profundizar el modelo de desarrollo que dichas instituciones proponen y que está basado en la apertura y liberalización de la economía.

La cooperación en los últimos 20 años

Los planes de desarrollo de distintos gobiernos ponen de relieve la importancia de los recursos de la cooperación internacional en Bolivia. Por ejemplo, se sostiene que la cooperación internacional representó un papel importante en el proceso de consolidación de la democracia, de estabilización económica y de lucha contra la pobreza a finales de la década de los 80 (Arenas, 1997). Asimismo, se constituyó en

una fuente esencial de financiamiento de los distintos programas de desarrollo. Tal y como se sostiene en la denominada Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) la comunidad internacional es un socio estratégico para el desarrollo de Bolivia y por ende para la lucha contra la pobreza.

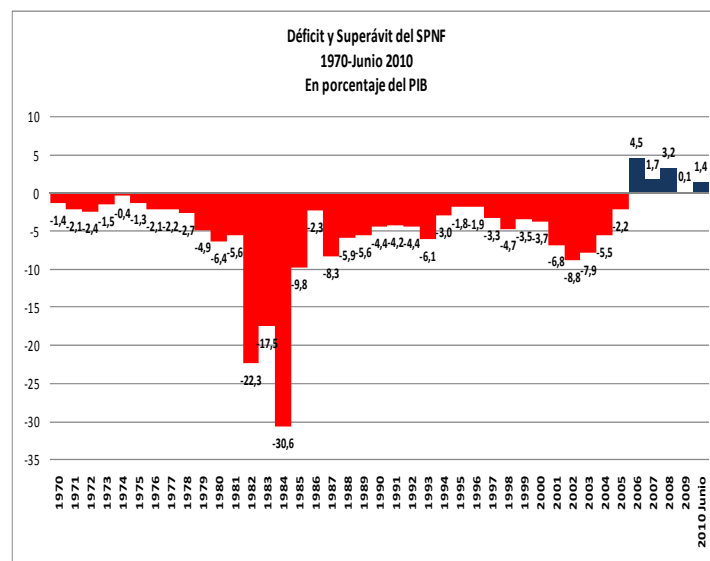
Si observamos el Plan de Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), este indica que “el nuevo financiamiento externo se orientará a la inversión pública acorde con las estrategias del Plan. En este sentido, la cooperación internacional y el Gobierno de Bolivia iniciarán procesos de alineamiento y armonización de procedimientos para optimizar el acceso y uso de los recursos externos” (Bolivia, 2007). Nuevamente notamos la importancia que mantiene el financiamiento de la cooperación internacional, pero con la particularidad y énfasis en la alineación de estos recursos con prioridades estratégicas de desarrollo establecidas por el Gobierno.

Asimismo, existe el reconocimiento de que el acceso a estas fuentes de financiamiento ha estado condicionado a la realización de distintas reformas o políticas de Estado. Por ejemplo, en el Plan de Gobierno 2002-2007 se sostiene que “los organismos financieros internacionales condicionan más créditos a cambio de destinar parte de la nueva deuda para cubrir deudas antiguas, realizar ajustes en variables macroeconómicas que afectan a los sectores sociales como congelamiento de incrementos salariales, menos inversiones de capital por parte del Estado, o mejores condiciones legales para las empresas extranjeras que invierten en el país” (Bolivia, 2002).

Si bien éste último párrafo reconoce el costo político de acceder a este tipo de recursos, los distintos gobiernos no desestimaron el uso o acceso a los recursos financieros de cooperación internacional para sus programas de gobierno. Esto se explica en gran parte por el desequilibrio fiscal que ha caracterizado al financiamiento público. Como puede verse en el gráfico 1, es posible identificar dos escenarios en el comportamiento del balance fiscal. El primero muestra un largo periodo de déficit fiscal, que alcanza su máximo en 1984 con algo más del 30% del Producto Interior Bruto (PIB).

En 2006 se registró por primera vez un balance positivo (más del 4%), lo que marca un punto de inflexión en el balance de las cuentas públicas. A partir de entonces, las cuentas no han abandonado el signo positivo, si bien han disminuido progresivamente hasta registrar en un superávit del 0,1% en 2009. Aunque la Ley Financial había previsto un déficit fiscal de casi un 5% en 2010, los datos del Ministerio de Economía y Finanzas de junio de 2010 reflejan una recuperación de las cuentas con un superávit fiscal de algo más del 1%.²

Gráfico 1



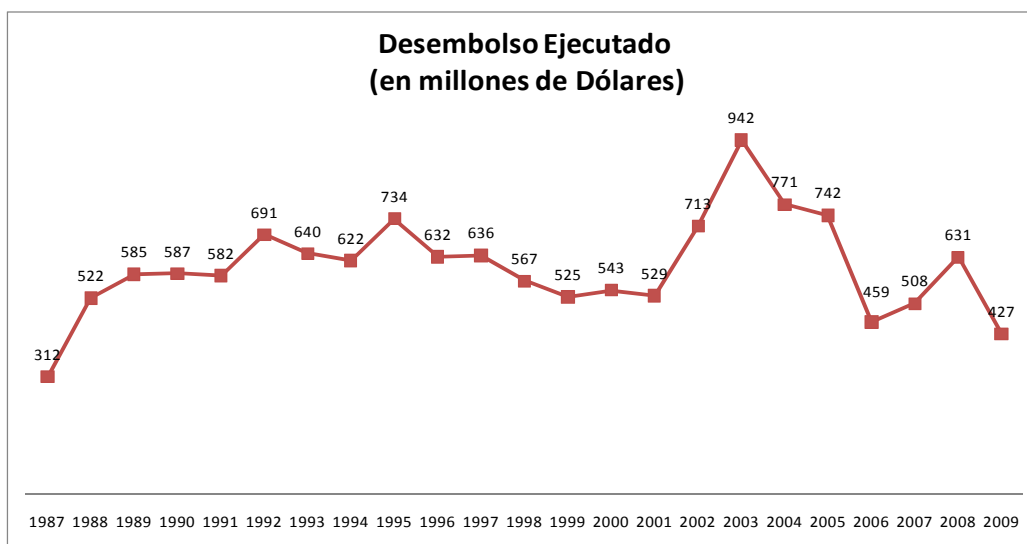
Fuente: Elaboración CEDLA en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los escenarios descritos anteriormente ayudan a explicar el comportamiento de los desembolsos de cooperación internacional. Si observamos el gráfico siguiente, desde 1987 hasta el 2003 se registró una tendencia ascendente en los recursos recibidos de cooperación internacional. El fuerte incremento a finales de los ochenta está relacionado con el apoyo a las políticas de estabilización implementadas en el país. También destaca el crecimiento de desembolsos entre 2001 y 2003, que refleja al apoyo de la cooperación internacional a la EBRP. Posteriormente, la tendencia es descendente, explicada en parte por la inestabilidad política, pues en cuatro años se sucedieron tres presidentes, situación

² La Ley Financial es la norma que aprueba el Presupuesto General del estado (PGE), en este caso se hace referencia al presupuesto programado para el ejercicio fiscal 2010.

que posiblemente derivó en una falta de coordinación entre el Gobierno y la cooperación. En la primera gestión del nuevo gobierno del MAS se aprecia una caída en el flujo de estos recursos que estaría relacionada en parte con la demora en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Gráfico 2

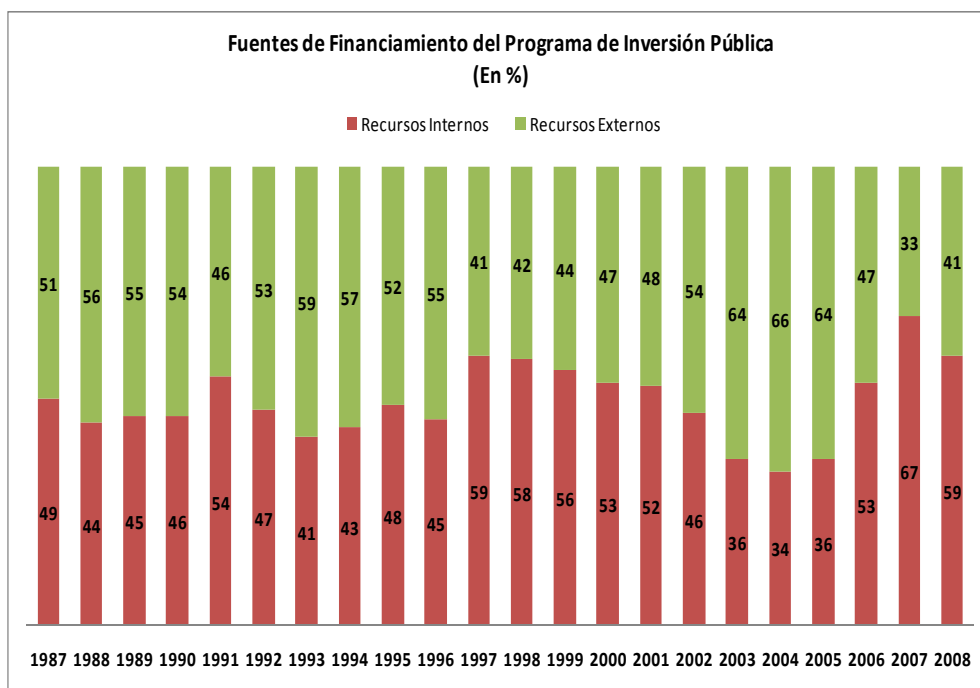


Fuente: En base a información del VIPFE.

Nota: los flujos son de créditos y donaciones.

En cuanto a la participación de los recursos externos en el financiamiento de la inversión pública, el gráfico 3 muestra una clara tendencia ascendente entre 1997 y 2004. A partir de esta fecha, la importancia de los recursos externos decrece progresivamente. Este hecho no está directamente vinculado con una reducción de la cooperación que contribuye a financiar la inversión pública, que se mantuvo constante en términos absolutos, sino con el aumento de los beneficios fiscales de la explotación de hidrocarburos. Más concretamente, los dos factores principales que hicieron crecer los ingresos internos para financiar la inversión fueron la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el incremento en el precio del petróleo.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración CEDLA en base a información de UDAPE

El análisis de los flujos de cooperación puede efectuarse desde distintos enfoques; sin embargo, para los propósitos del presente documento, creemos importante enfatizar los siguientes aspectos:

- ✓ **Los flujos financieros canalizados por la cooperación internacional a Bolivia aún mantienen su importancia.** Estos recursos han sido esenciales para sostener la visión de desarrollo propuesta por los distintos gobiernos para hacer frente a los crecientes problemas sociales del país.
- ✓ **Principales financiadores.** Si analizamos los desembolsos realizados entre 1987 y 2009 según entidad de cooperación, notaremos que cerca del 60% procede de cuatro organismos internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Agencia Internacional de Fomento (AIF) y la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo (USAID)³.

³ De acuerdo con los datos de la Evaluación de la Declaración de París Fase 1. La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo (VIPFE, 2008)

- ✓ **Disminución de desembolsos de recursos de actores considerados financiadores tradicionales.** El estudio de los flujos financieros que recibió el Gobierno de organismos internacionales⁴ en los últimos diez años, muestra que los principales flujos de recursos provienen de organismos multilaterales. En ese grupo, la CAF desde la gestión 2002 es la principal entidad que proporciona recursos al Gobierno boliviano, seguida por el BID, el BM y la Unión Europea. En el caso de USAID, puede notarse una tendencia descendente desde 2003. Según información del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) no se ha pensado en contratar nueva cartera con este organismo, por lo que es previsible que su importancia continúe menguando.

Los flujos que transfieren el resto de donantes se mantienen estables. Sin embargo, al desagregar las cifras por país, destacan tres elementos: primero, los recursos que proporciona el Gobierno español registran una tendencia descendente entre el 2005 y 2006 y un fuerte incremento a partir de dicha fecha⁵; segundo, existe una caída continua de los recursos que transfiere Holanda; y finalmente, la entrada de Venezuela como donante en 2008 y el fuerte incremento de los fondos desembolsados en 2009⁶.

- ✓ **Calificación de Bolivia como país de renta media.** Finalmente, es necesario mencionar que, a mediados de esta gestión, el BM declaró a Bolivia como país de renta media. Esto debe valorarse en dos dimensiones: por un lado, en base a la posible condicionalidad que puede representar en términos de política macroeconómica; y, por el otro, las características de los flujos y su comportamiento. Esta última dimensión es importante pues Bolivia capta importantes ingresos de la

⁴ Estos flujos están compuestos o agrupados por: Multilaterales, Bilaterales, Gobierno y otros.

⁵ Según cifras de la base de datos de la OCDE, en 2005 la AOD española fue de 67 millones \$ y de 52 millones en 2006. En 2009 la cifra se eleva hasta los 98 millones \$.

⁶ De 1 millón de bolivianos (Bs) o 137.000 \$ en 2008 a 20 millones de Bs o 2,8 millones \$ en 2009.

Agencia Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y con la nueva calificación, esta ventanilla de financiamiento se vería limitada.

En resumen, pese a los cambios que se han ido produciendo, Bolivia continuará recibiendo una cantidad importante de cooperación al desarrollo. En este contexto cobra relevancia el marco de relaciones que guiará la coordinación entre el Gobierno y la cooperación.

3. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS FRENTE A LAS REGLAS DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN

3.1 Principales hitos

Las compras públicas son un mecanismo mediante el cual el Estado puede intervenir en el mercado para promover actividades económicas y el desarrollo social mediante la promoción de la producción nacional.

El marco normativo sobre contrataciones o adquisiciones públicas ha experimentado importantes cambios en el tiempo, que se pueden relacionar con las prioridades de desarrollo establecidas en el país. Como ya se ha mencionado en el capítulo 2, estas prioridades han venido parcialmente determinadas por la condicionalidad que imponen las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Entre las pautas o principios rectores de estos acuerdos, se entendía que la liberalización del mercado de bienes y servicios generaría una competencia positiva para la producción nacional, “el fortalecimiento de la industria nacional depende del grado de competitividad que demuestre al enfrentarse a productores extranjeros” (CEDLA 1993). En el marco de las compras públicas esto se tradujo en la apertura del mercado. Como resultado, las normas de adquisiciones y contrataciones públicas, como el DS 21660, y en menor medida el DS 216145 y el DS 27040, promueven la competencia entre actores privados nacionales y extranjeros en los procesos de licitación.

No se han identificado documentos del BM o del BID que hayan planteado reformas concretas al sistema de contrataciones públicas, lo cual no significa que no existan. Por ejemplo, la Estrategia de País del BID de 1996, estableció que una de las dificultades en la gestión de su cartera estaba relacionada con el proceso de adquisiciones de bienes y servicios; más concretamente con la duración de los mismos. Frente a esta situación, se indicó que “el banco en conjunto con el BIRF [Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento], llevaría a cabo un *Procurement Assessment Review* [evaluación del sistema de adquisiciones públicas], lo que permitirá un diagnóstico conducente a diseñar la cooperación técnica más adecuada para facilitar el proceso de adquisiciones en el nuevo entorno institucional” (BID 1996).

De lo anterior, se deriva que la evaluación del sistema de adquisiciones públicas (PAR, por sus siglas en inglés) habría proporcionado un marco de pautas para la reforma del sistema. Sin embargo, el documento no fue concretado, lo que no quiere decir que no hayan existido indicaciones del BID sobre este tema, sino más bien, que de haber existido, estas no respondían a una lectura profunda e integral del sistema de compras públicas que se supone proporciona la PAR.

De forma similar, el Banco Mundial aprobó en 1999 un proyecto denominado “Proyecto de Reforma Institucional” (PRI), para dar respuesta a la corrupción y a las deficiencias en la prestación de servicios públicos. Este proyecto planteaba una reforma del sistema de contrataciones en el marco del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado para controlar la corrupción. Asimismo en otros documentos del BM se establecían objetivos de cara a la formulación de normas para los procesos administrativos, especialmente las adquisiciones. Si bien estos documentos plantean acciones específicas sobre este tema, no se pudo identificar documentación que permita mostrar las medidas concretas que apoyó el Banco Mundial en relación al sistema de compras públicas.

Evolución de las normas sobre compras públicas

Uno de los temas centrales de las compras públicas consiste en promover e impulsar la producción nacional. Pasaremos por tanto a describir muy rápidamente como ha cambiado este componente en las normas sobre compras públicas.

En los años setenta, encontramos una política estatal proteccionista, que sin duda se ajusta a la lógica de desarrollo promovida en esa década, denominada “política de sustitución de importaciones” (Decreto Ley N° 15223 de Adquisiciones del Sector Público). A raíz de la grave crisis económica que experimentó Bolivia en los años ochenta, esta lógica fue sustituida por una visión que daba prioridad al libre comercio, si bien se mantuvieron ciertas preferencias para la producción nacional (Decreto Supremo N° 21660 de Reactivación Económica).

Ya entrados en los noventa, se aprobó la Resolución Suprema N° 216145 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que modernizó los procesos de contrataciones. De acuerdo con esta Resolución los procesos de contratación dejaron de ser responsabilidad de las agencias de contratación, que como se conoce eran actores privados, y pasaron a ser responsabilidad de los funcionarios públicos. En el año 2000, se introdujeron los Modelos de Pliegos de Condiciones que fijan los aspectos necesarios para cada contratación, lo que contribuye a aumentar la transparencia, reguardando los intereses del Estado y dando seguridad al sector privado. Además, también se introdujeron incentivos para los pequeños y micro empresarios, que son un sector creciente en Bolivia (Decreto Supremo N° 25964 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios). Finalmente, en 2007, se introdujeron nuevas modalidades de contratación, como la innovadora modalidad de apoyo nacional a la producción y el empleo (Decreto Supremo N° 29190 Normas Básicas del Sistema de Contratación de Bienes y Servicios).

Actualmente la legislación en vigor es el Decreto Supremo 181, que sustituye al DS 29190 y reafirma la importancia de generar políticas que apoyen la producción

boliviana generando mayores oportunidades para todos los actores económicos, mediante la promoción de los micro y pequeños empresarios, organizaciones económicas campesinas y asociaciones de pequeños productores en los procesos de contratación. Este Decreto establece un margen de preferencia del 20% al precio ofertado por los actores anteriormente mencionados que participen en la contratación de bienes y servicios bajo ciertas modalidades de licitación.

En lo que respecta al manejo de recursos externos para la contratación de servicios y adquisición de bienes financiados por organismos internacionales, puede decirse que las normas mencionadas anteriormente respetan los mecanismos o procedimientos que utilizan los organismos internacionales. En general, la legislación establece que las contrataciones financiadas con recursos externos se regirán por los reglamentos específicos de las entidades y las normas básicas, si el convenio de financiamiento no dispone lo contrario. Por tanto, no existe en la normativa vigente imposición legal que establezca que cualquier dinero captado por la cooperación debe sujetarse a normas nacionales.

A pesar de que los donantes pueden elegir que sus fondos queden excluidos del sistema de contrataciones, la sección 3.4 del presente documento demuestra que el hecho de que se favorezca a empresas nacionales sigue generando fuertes presiones externas para que se eliminen dichos incentivos.

3.2 Contrataciones públicas: un tema pendiente en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda

La Declaración del Milenio (DM), aprobada en el año 2000, representa un cambio importante en la concepción y práctica de la ayuda al desarrollo. El documento propone un pacto a nivel mundial para erradicar la pobreza, en el que la ayuda al desarrollo juega un papel esencial. Dado el fracaso del Consenso de Washington y los escasos resultados logrados hasta la fecha en cuanto a reducción de la pobreza, desigualdad y desempleo, la Declaración del Milenio dio lugar a una serie de iniciativas internacionales dirigidas a asegurar los recursos necesarios para lograr

sus objetivos y lograr que la ayuda internacional tenga un impacto visible en el desarrollo de los países. Es así que surgen cuatro declaraciones que hoy en día sirven de base para las relaciones entre Gobierno y cooperación internacional:

El Consenso de Monterrey de 2002, donde se plantea el desafío del financiamiento para el desarrollo; posteriormente la declaración de Roma de 2003 sobre armonización; la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en 2005; y finalmente, el Programa de Acción de Accra en el 2008 que busca acelerar y profundizar en la puesta en práctica de la Declaración de París.

El proceso de armonización, un primer paso en el camino hacia la eficacia de la ayuda

Bolivia tiene en su haber una variedad de iniciativas dirigidas a mejorar las acciones de cooperación internacional en el país. Uno de estos momentos fue en 1999, cuando el Gobierno boliviano impulsó una propuesta denominada “Nuevo Marco de Relacionamiento entre el Gobierno y la Cooperación Internacional”, que derivó en mesas de trabajo con participación del Gobierno y la cooperación. Una de esas mesas fue denominada de armonización⁷, cuyo trabajo se enmarcaría posteriormente dentro de los compromisos asumidos en Roma en 2003.

Según el Plan Nacional de Armonización y Alineamiento (PNAA), las áreas en que se proponen acciones de simplificación y/o de armonización son: en una primera fase, modificaciones presupuestarias, adquisiciones y contrataciones y solicitudes de desembolsos; en una segunda fase, número de misiones de acompañamiento, seguimiento y evaluación, informes financieros y presentación de auditorías.

A fin de argumentar las acciones o políticas sobre los ejes mencionados anteriormente, el PNAA realizó un análisis de costo-beneficio de la armonización en tres entidades del sector público⁸. Los resultados demostraron claramente los

⁷ Bolivia tiene antecedentes en la participación de iniciativas sobre coordinación y armonización, véase: CDF, UNDAF, OECD/DAC Task Force on Donor Practices y OECD/DAC Task Team on Harmonisation and Alignment)

⁸ El Fondo de Inversión Productiva y Social, el Ministerio de Educación y el Sistema Boliviano de

beneficios de la armonización. Por ejemplo, el tiempo promedio que demora la ejecución del proyecto en las tres entidades descendería, como resultado de la armonización, de 93 a 76 días. Al mismo tiempo, los costos de transacción de las solicitudes y las modificaciones presupuestarias disminuirían en un 2.5% y un 4,5% respectivamente. Finalmente, los costos de transacción de los procesos de adquisiciones disminuirían en un 3%, cifra que se eleva significativamente si se consideran los casos concretos del BID y del BM (25% y 17% respectivamente).

Hasta aquí podemos decir, que dentro del proceso de alineación y armonización de la ayuda, uno de los ámbitos que se consideró importante es el de las contrataciones públicas. En ese sentido, el PNAA propone armonizar las tres normas (BM, BID y el sistema nacional) para dar lugar a una nueva norma nacional.

El documento propone la participación de personal del Ministerio de Hacienda, el BID y el BM. A día de hoy podemos decir que la consolidación de estas normas no ha tenido resultados, por lo menos así se deduce de la información del SICOES, donde aún figuran estas normativas.

La Declaración de París reafirma y amplía los compromisos para la eficacia de la ayuda

En el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que dio lugar a la conocida Declaración de París, se reafirmaron los compromisos asumidos en Roma sobre Armonización y los principios establecidos en Marrakech referidos a la gestión por resultados. En la DP se establecen 5 principios ordenadores: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y responsabilidad mutua.

Dentro del principio de alineación se fijan compromisos con sus respectivos indicadores. Uno de estos compromisos se refiere a la utilización de sistemas

nacionales:⁹ “los países en desarrollo se comprometieron a fortalecer sus sistemas, y los donantes aceptaron utilizar esos sistemas tanto como fuera posible. Sin embargo, los datos empíricos muestran que los países en desarrollo y los donantes no cumplen con los plazos para honrar estos compromisos. El progreso respecto de la mejora de la calidad de los sistemas nacionales varía considerablemente entre país y país, y, en casos en los que existen sistemas nacionales de buena calidad, los donantes suelen no utilizarlos” (Programa de Acción de Accra).

En resumen, en el marco de la DP, los distintos gobiernos se comprometieron a fortalecer los sistemas nacionales, uno de los cuales es el de contrataciones y adquisiciones públicas. Asimismo, los donantes tendrían que comenzar a utilizar progresivamente estos sistemas.

Como se conoce, como parte de la DP se crearon evaluaciones periódicas sobre los compromisos adquiridos. La primera evaluación fue presentada en 2008 y la segunda evaluación se ha realizado en el último trimestre del 2010, de la que existe un borrador. Ambos documentos contienen valoraciones sobre el compromiso de la utilización de los sistemas nacionales. En referencia al sistema de contrataciones y adquisiciones públicas, la primera evaluación indica (VIPFE 2008):

- ✓ En el caso del comportamiento de los cooperantes se dice que :
 - Las agencias bilaterales son las principales usuarias de la normativa nacional de contrataciones y adquisiciones. En las entrevistas a funcionarios de organismos multilaterales se menciona como obstáculo la restricción del Compro Boliviano, que limita la competencia de proveedores nacionales y que no es compatible con los acuerdos internacionales, ni con los principios de libre competencia e igualdad de oportunidades. También se comenta que los plazos en el proceso son mayores, lo que derivaría en la elevación de costos de transacción.

⁹ El sistema de gestión de las finanzas públicas, adquisiciones, auditorías, seguimiento y evaluación, y evaluaciones sociales y ambientales.

- La Cooperación Internacional (CI) considera que los sistemas, procedimientos y normas que tienen mayor dificultad de alineación son: contrataciones y adquisiciones, informes financieros y sistemas de auditoría.
- ✓ En el caso del comportamiento del Gobierno hacia la implementación de los compromisos de la DP se indica:
 - Que los sistemas de gestión de finanzas públicas y adquisiciones son fiables, pero que aún falta avanzar para que estos respondan a parámetros internacionales que generen el nivel de confianza necesario en la comunidad de donantes;
 - Los sistemas, procedimientos y normas que el Gobierno considera que deben priorizarse en el proceso de alineamiento por parte de la CI son, en orden de importancia, los siguientes: ejecución presupuestaria, contrataciones y adquisiciones, informes financieros y sistemas de auditoría;
 - Asimismo sostiene que las agencias bilaterales son más flexibles en el uso de los sistemas nacionales

En resumen, de acuerdo con esta evaluación aún no pueden notarse los avances reales en la armonización de los procedimientos que siguen el BID y el BM con los que el Gobierno utiliza para las compras públicas. En su lugar, tanto los donantes como el Gobierno ratifican la importancia de la alineación con el sistema de contrataciones y adquisiciones públicas.

Aunque los comentarios siguientes deben ser asumidos como preliminares, el borrador de la segunda evaluación indica lo siguiente:

- ✓ Que la reticencia de la CI a la hora de usar los sistemas nacionales está disminuyendo, y en ese marco indican que la cooperación bilateral utiliza en su mayoría los sistemas nacionales de compras y financieros. Situación que no sucede con los organismos multilaterales, que prefieren utilizar sus propios sistemas financieros;
- ✓ En el marco del sistema de contrataciones, enfatizan la transparencia del sistema a partir del sistema SICOES, en el que se publican los planes anuales de adquisiciones y contrataciones, las convocatorias y los resultados del proceso. Asimismo, resaltan las modificaciones en la norma dirigidas a facilitar los trámites;
- ✓ Seguramente lo que más resalta en este informe es la afirmación siguiente: “aunque en el pasado se buscó acercar la norma a los estándares y normativa del Banco Mundial, la actual norma se ha alejado bastante de estos parámetros. Esta situación hace prever que la posibilidad del uso de normas e instrumentos nacionales para la contratación por parte de los organismos multilaterales se haya distanciado aún más.”

Aunque este tema se analiza en mayor profundidad en la sección 3.4, se podría deducir de la evaluación que una de las barreras que dificultan el progreso en cuanto a la alineación serían las diferencias entre el sistema de contrataciones públicas, denominado Compro Boliviano, y los principios del actual modelo de desarrollo que da prioridad al libre mercado.

Posiblemente, la reorientación e impulso del proceso de alineación pasa por que el Gobierno realice reformas que hagan del sistema de contrataciones públicas un mecanismo que cumpla con los requisitos de las entidades multilaterales. En este marco juega un papel importante la evaluación que el actual Gobierno habría hecho en la gestión de 2009 sobre el sistema de adquisición y contrataciones públicas, de acuerdo con la Metodología de la OECD para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas (MAPS). El papel de esta

metodología en el proceso de alineación de la cooperación al desarrollo en Bolivia se analiza en mayor profundidad en la sección 3.4.

3.3 Las políticas de contratación pública que adoptan los gobiernos y promueven las agencias de ayuda

Una forma de aproximarnos al tipo de políticas de contratación pública que adoptan los gobiernos y promueven las agencias de ayuda es el analizar la normas utilizadas para cada contratación. Para ello se ha utilizado la información entre 2001 y la fecha más reciente disponible en el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES)¹⁰.

Actualmente, en Bolivia existen dos tipos de normas: un paquete que responde a las normas nacionales y otro que responde a las exigencias de dos organismos multilaterales (BM y BID). Asimismo, podemos notar, que en el caso del sistema nacional, han existido progresivamente varias Normas Básicas (Nb) que han regulado las contrataciones.

Si analizamos la información que ofrece el SICOES sobre la norma de cada contratación (Gráfico 4), podemos señalar tres aspectos:

- i) El 94% de los casos registrados en el SICOES han utilizado normas del sistema nacional de contrataciones públicas. Asimismo, dentro de este grupo pueden notarse casos o licitaciones que siendo financiadas con recursos externos han utilizado las normas nacionales para las compras o contrataciones públicas. Este es el caso de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, el Fondo de Ayuda al Desarrollo de España, Bélgica, Canadá, la Unión Europea, el Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción, Venezuela, etc. Pero en este ejercicio también llaman la

¹⁰ Se cuenta con una base de información sobre adquisiciones y contrataciones públicas. Lamentablemente, esa información abarca hasta la gestión 2007. Se utiliza esta base pues incluye variables de las contrataciones públicas que pueden ser manejadas adecuadamente con un procesador de información.

atención los casos financiados con recursos del BID, BM o USAID que han utilizado las normas nacionales.

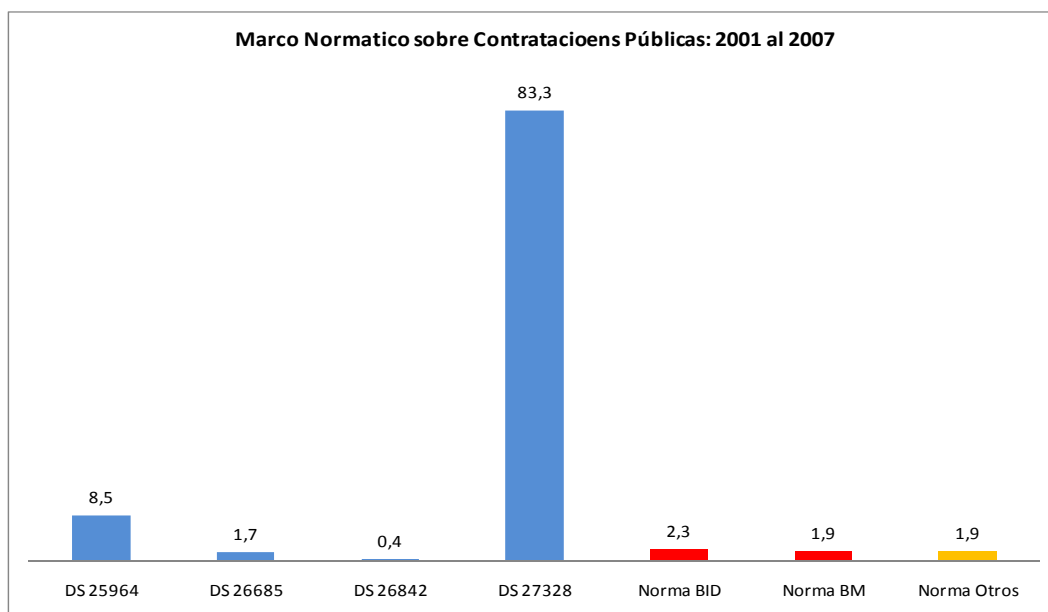
- ii) Como se observa en el gráfico 4, únicamente el 4% de las adquisiciones utiliza las normas del BM y del BID, lo que equivale a unos mil procesos adjudicados. Si consideramos para este porcentaje el monto de dinero de todas estas adquisiciones, vemos que los algo más de mil procesos adjudicados con las normas del BM y del BID equivalen a la suma de 108 millones de dólares, un monto que representa cerca del 5% del valor total de todas las adquisiciones.

Ya sea que por el número de casos o por su valor monetario (108 millones de dólares), la cantidad de procesos adjudicados con normas del BM y del BID es reducida. Incluso si se tienen en cuenta las pocas contrataciones financiadas por BM y del BID que han utilizado las normas nacionales de adquisiciones y contrataciones públicas, es evidente que hay una parte importante de contrataciones financiadas por estos organismos de las que se desconoce cualquier detalle.

- iii) Asimismo, se pueden encontrar otros organismos internacionales que utilizan las normas del BM y del BID para regular las adquisiciones que realiza el Estado con los recursos que estos organismos internacionales otorgan. Este es el caso de la CAF: según el SICOES, de 117 adquisiciones que se efectuaron con fondos de la CAF¹¹, 21 han utilizado la norma del BM; otro caso que llama la atención es el de Japón, que muestra 78 casos que utilizan la norma del BM.
- iv) Finalmente la información indica que se utilizan otro tipo de normas para las adjudicaciones, pero lamentablemente no hay más detalles disponibles al respecto.

¹¹ Las 117 adjudicaciones corresponden a casos que han sido financiados completamente con recursos de la CAF, por tanto se ha dejado de lado aquellas adjudicaciones que cuentan con financiamiento de la CAF y otro tipo de financiamiento. Es decir, adjudicaciones que tienen más de una fuente de financiamiento.

Grafico 4



Fuente: Elaboración propia en base a información del SICOES.

Nota: la información del gráfico no incorpora las normas que figuran en el cuadro 1, ello se debe al periodo de referencia de la información sistematizada.

Cuadro 1

Número de casos según fuentes de financiamiento

	En Bolivianos	Nº de casos
Financiamiento Externo	1.371.852.865	2.479
Financiamiento Externo más ONG	78.979.755	102
Financiamiento Externo más HIPC	29.003.050	41
HIPC más Gobierno	195.034.869	182
HIPC	186.265.193	256
HIPC más ONG	74.367	1
Fuentes de Gobierno	11.685.227.310	17.201
Fuentes de Gobierno más Financiamiento Externo	2.544.751.647	4.930
ONG	4.572.350	10
Fuentes de Gobierno más ONG	7.154.674	14
Fuentes de Gobierno más ONG más Financiamiento Externo	3.814.386	1
Fuentes de Gobierno más HIPC más Financiamiento Externo	5.602.413	5
Fuentes de Gobierno más HIPC más ONG	1.321.620	1
Otros	40.312.798	205
TOTAL	16.153.967.296	25.428

Fuente: Elaboración propia en base a información del SICOES.

Nota: en el 2007 se sistematizó una base de información del SICOES, en base a esa información se estructura el presente cuadro, por lo que a la fecha es posible que las cifras se hayan ajustado o actualizado.

Si analizamos las contrataciones por fuente de financiación, el SICOES muestra licitaciones financiadas con recursos internos, externos y una combinación de ambos (Cuadro 2).¹² Si desagregamos los cerca de 2.500 casos o adjudicaciones en las que participan solamente agentes externos se puede observar que de los 2.479 casos, 2.427 son adjudicaciones en las que el 100% fue financiado por un solo organismo, en tanto que los restantes 52 casos combinan más de una fuente de financiamiento externo. De las 2.427 adjudicaciones, únicamente 1.482 utilizaron la norma nacional. De las 52 adjudicaciones mixtas, figuran casos con participación financiera del BID o el BM y otros organismos internacionales. En esos casos la norma que reguló ese proceso de adquisición o contratación fue la del BID o del BM. Pero también existen casos en que la norma que reguló ese proceso corresponde al sistema nacional, pese a que se tenía la presencia de recursos del BM y del BID.

Si procesamos la información según la modalidad del pliego (Cuadro 3), veremos que el 51% están relacionados con consultorías, que son servicios de carácter intelectual tales como diseño de proyectos, asesoramiento, capacitación, auditoría, desarrollo de sistemas, estudios e investigaciones, supervisión técnica y otros. Entre estas contrataciones encontramos 1.065 adjudicaciones referidas a contrataciones de consultores individuales, es decir, el 42% de las adjudicaciones se realizan solamente con recursos externos (2.479). En valores absolutos, ese 42% no es muy representativo¹³, pues estamos hablando de alrededor de 8 millones de \$. Pero si sacamos un promedio de esa cifra estamos hablando de alrededor de 7.000 dólares por cada contrato de consultoría. Esta cifra es bastante elevada comparada con la renta media del país, lo que profundiza la desigualdad. Además, estos son recursos que no contribuyen a la riqueza del país, es decir, a la formación bruta de capital fijo. Seguramente esa situación requiere de un análisis adicional pero para ello se requiere de mayor información que en este momento no fue sistematizada.

¹² La información disponible corresponde al periodo 2001-2007, aun no se dispone de información al 2009 debido a que requiere un procesamiento de información bastante amplia, pero consideramos que los datos que se presentaran en el informe permiten dar una idea sobre las principales características de los procesos contratados.

¹³ El valor total de las adjudicaciones es de 1.371 millones Bs (alrededor de 195 millones de \$). Se debe recordar que estas cifras corresponden a procesos adjudicados (2.479) que solamente fueron financiados con recursos externos, ese dato puede notarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Adjudicaciones financiadas solamente con
recursos externos según modalidad del pliego

	Casos	Porcentaje
Arrendamiento de inmuebles	4	0,2
Bienes inmuebles	56	2,3
Bienes muebles y de consumo	445	18,0
Consultoría	1272	51,3
Medicamentos	6	0,2
Obras	507	20,5
Seguros	3	0,1
Servicios Generales	135	5,4
Servicios Jurídicos	2	0,1
Supervisión Técnica	49	2,0
Total	2479	100,0

Fuente: Elaboración en base a información del SICOES.

El análisis del SICOES nos permite extraer información muy valiosa sobre el uso de los sistemas nacionales para la distribución de fondos procedentes de la cooperación internacional. Como hemos señalado anteriormente, existe una serie de donantes que utilizan fundamentalmente los sistemas nacionales; principalmente, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, el Fondo de Ayuda al Desarrollo de España, Bélgica, Canadá, la Unión Europea, el Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción y Venezuela. Frente a estos donantes, el BM, el BID y USAID destacan por utilizar sus propios sistemas. Además, aproximadamente algo más del 40% de todas las contrataciones financiadas por un solo donante no utilizan los sistemas nacionales. Finalmente, también es importante destacar que una parte importante de los recursos, principalmente procedentes del BM y el BID, no queda registrada en el SICOES, lo que representa un grave problema en cuanto a transparencia y responsabilidad.

3.4. Características del sistema de contrataciones públicas de las agencias de cooperación seleccionadas

Históricamente, hay cuatro actores que han proporcionado al Gobierno boliviano importantes cantidades de dinero, ya sea mediante créditos o donaciones. Estos organismos son el BID, el BM, la CAF y USAID. De estos cuatro organismos, el BID, el BM y USAID cuentan con un marco regulatorio propio para el proceso de adquisiciones de bienes y servicios.

Según la evaluación realizada en Bolivia sobre la gestión de las finanzas públicas en 2009 en base a la metodología de la Evaluación del Gasto Público y de Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés), se confirmaría lo dicho anteriormente. Según dicho informe, USAID no utiliza ninguno de los otros tres procedimientos nacionales, en tanto que el BM y el BID si manejan los procedimientos nacionales de pago y contabilidad¹⁴. Por otro lado, el PEFA considera para este tema los desembolsos de las gestiones 2006, 2007 y 2008, por lo que posiblemente en esas gestiones la cartera de USAID no utilizó el sistema nacional.

Según el PEFA, la CAF utiliza las normas nacionales de adquisiciones, pero también pudimos notar a partir de información del SICOES, que este organismo ha utilizado las normas del BM en algunos procesos.

En cuanto al conjunto de los donantes, el PEFA señala que por lo menos el 50% de los fondos desembolsados por los donantes son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.^{15, 16} Lamentablemente, no existe una línea base que permita estudiar la evolución histórica en el uso de los sistemas nacionales.

¹⁴ No obstante, en apartados anteriores se hizo notar que existen adjudicaciones financiadas por USAID que sí han utilizado las normas nacionales, lo que nos da a entender que posiblemente existan algunas pequeñas excepciones.

¹⁵ El ejercicio consideró los desembolsos de las gestiones 2006, 2007 y 2008.

¹⁶ Para esa tarea se consideraron cuatro sistemas nacionales: i) Sistema de adquisiciones, ii) Sistema de pago/contabilidad; iii) Auditoria; iv) Reportes financieros.

Cuadro 3
Uso de Procedimientos nacionales por parte de
organismos internacionales

Agencia	Procedimientos Nacionales			
	Adquisiciones	Pago/ contabilidad	Auditoría	Reporte
CAF	SI	SI	NO	SI
BID	NO	SI	NO	NO
UE*	SI	SI	NO	NO
GTZ	NO	NO	NO	NO
KFW*	SI	SI	SI	SI
Banco				
Mundial	NO	SI	NO	NO
JICA	NO	NO	NO	NO
USAID	NO	NO	NO	NO
Holanda	SI	SI	NO	SI
Dinamarca	SI	SI	NO	SI
Bélgica	SI	SI	SI	SI

Fuente: PEFA 2009

Como se comentó en un punto anterior, la norma nacional sobre adquisiciones no obliga a las instituciones internacionales a asumir las reglas del sistema nacional en los procesos de adquisiciones. En este marco, la adopción de las normas nacionales es una decisión interna de las agencias. Parece ser que el BID está intentando que los procesos de adquisiciones sean con las reglas de juego del Estado, y en ese sentido, se informó que hace pocos meses, el BID habría aprobado la política de uso de sistemas nacionales para las operaciones del banco. Con ello se estaría indicando que el banco quiere “confiar en los sistemas nacionales” y se estaría reemplazando la lógica de “el que pone la plata hace las reglas” por un modelo que acepta el uso de los sistemas nacionales de los receptores.

No obstante, el BID todavía no confía plenamente en el sistema nacional de adquisiciones, y por ello todas las operaciones del BID se realizan en el marco de sus políticas. Esta situación también explicaría la posición del BM, que indica que

las adquisiciones y contrataciones de su cartera vigente de proyectos deben ejecutarse de conformidad con lo establecido sus propias normas.

Para aumentar la confianza, se dice que es necesario realizar evaluaciones de los sistemas nacionales de adquisiciones y contrataciones públicas. En este contexto se menciona la importancia de dos metodologías de diagnóstico, por un lado el Informe de Evaluación de Adquisiciones del País (CPAR, por sus siglas en inglés) y por otro la Metodología de la OECD para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Publicas (MAPS, por sus siglas en inglés).

La metodología MAPS ha adquirido una gran relevancia en Bolivia y parece ser que en 2009 se habría iniciado en Bolivia la elaboración del diagnóstico del sistema de adquisiciones públicas. Según parece, ya se cuenta con un documento borrador pero que a día de hoy no ha sido aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Según se ha informado, el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS)¹⁷ ha recomendado la culminación del MAPS, como requisito para canalizar recursos mediante la modalidad de apoyo presupuestario.

De acuerdo con la MAPS, para que un sistema de adquisiciones nacional sea aceptado, debe cumplir con las mejores prácticas en los 54 indicadores en los que se basa la evaluación (BID, 2010). El problema, es que estos indicadores están basados en las “mejores prácticas”, tal y como han sido definidas por las IFI y los países desarrollados, por lo que priman una visión capitalista y el libre mercado. En este sentido, la culminación del MAPS generaría un entorno propicio para que los organismos multilaterales y los donantes forzaran el ajuste del sistema de contrataciones para hacerlo más afín a sus propia visión, en lugar de utilizarlo como herramienta para favorecer el desarrollo de Bolivia. La siguiente sección desarrolla este análisis en mayor profundidad a partir de las políticas del BM y el BID

¹⁷ El Grupo de Socios para el Desarrollo-GruS fue creado en La Paz en Diciembre de 2006 por varios miembros de cooperación internacional presentes en el país, siendo su objetivo principal facilitar la coordinación de la cooperación en el país y apoyar, en el marco de la Declaración de París, el liderazgo del Gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la Cooperación Internacional, para mejorar la efectividad y el alineamiento, y cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los Objetivos del Milenio (ODM)

Características del sistema de contrataciones del BM y del BID

Tanto el BID como el BM tienen dos políticas de contratación diferentes; una para la contratación de bienes y obras; y otra para la contratación de consultores. Esta sección no pretende describir cada una de las normas, y todavía menos plantear una postura crítica sobre la orientación general de dichas políticas. Simplemente, se pretende realzar un aspecto que se considera relevante al hablar del sistema de adquisiciones públicas y su vinculación con la efectividad de la ayuda y los procesos de armonización o alineación.

Uno de los pilares de la metodología de la OCDE mencionada anteriormente es “la libre competencia es la base de la eficiencia de las contrataciones públicas”. En los países en desarrollo, esta afirmación genera mucho debate respecto a los costos que ello representa para la producción nacional, pues se asume que en el mercado de las contrataciones públicas no solamente deben participar actores privados nacionales, sino también actores privados de otros países. Las normas de adquisiciones y contrataciones públicas del BID y del BM estarían dirigidas a asegurar que los países miembros de estas organizaciones tienen la posibilidad de participar en los procesos de adjudicaciones, a partir de lo que se valora como una de las principales modalidades de licitación, que es la licitación pública internacional.

Por ejemplo, el BID ha establecido como uno de los principios que rigen las adquisiciones el de “dar a todo oferente calificado perteneciente a países miembros del banco, la oportunidad de competir en igualdad de condiciones en los procesos de adquisiciones” (BID 2007). Asimismo, las normas del BM “solicitan a los prestatarios que desarrollen licitaciones públicas, ya sea en el ámbito internacional o nacional. Además, en todas ellas se debe permitir la participación de licitantes de cualquier país y que sean elegibles para el Banco”¹⁸.

¹⁸ Párrafo extraído de una carta que envió el BM a la institución.

Aunque como ya hemos visto, los principios del sistema de contrataciones nacionales no afectan a las contrataciones financiadas por la cooperación, puesto que están sujetas a los convenios bilaterales, existen normas como el DS 181, que intentan favorecer la participación de actores privados nacionales en los procesos de licitación, fundamentalmente la de pequeños y medianos productores.

Estos principios destinados a promover el sector privado boliviano entran en conflicto directo con las prácticas y principios del BM y el BID. Desde el punto de vista de la metodología MAPS de la OCDE, que ha sido determinada por los países desarrollados, el sistema de contrataciones públicas de Bolivia obtendría una valoración negativa en cuanto a la funcionalidad del mercado de adquisiciones.

Esta diferencia, que es sustancial para la lógica del actual modelo de desarrollo de apertura y libre mercado, se constituiría en una de las principales razones para que organismos como el BID y el BM sigan utilizando sus propias normas de contrataciones, ya que en ellas se da la posibilidad a los países miembros de estos organismos multilaterales de participar en el mercado de contrataciones públicas de Bolivia.

Como se comentó en la sección 3.2, la Declaración de París ha propuesto como uno de sus retos que la cooperación internacional utilice las normas nacionales de contrataciones públicas (principio de alineación). Es muy probable que en Bolivia este debate se centre en los resultados del MAPS una vez se publiquen, lo que podría desembocar en presiones para eliminar las condiciones favorables de las que disfrutaban actualmente las empresas nacionales. De este modo, en lugar de respetar y reforzar los sistemas nacionales, el principio de alineación podría convertirse en un mecanismo de promoción del libre mercado.

3.5. Transparencia del sistema de contrataciones públicas

Respecto a la transparencia, se podría decir que en los últimos años la normativa sobre contrataciones públicas ha hecho énfasis en el acceso a información. Por

ejemplo, con el DS 181, actualmente en vigor, se indica que los actos, documentos y la información de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, son públicos. En ese sentido, la norma establece la difusión de una serie de documentos que deben estar disponibles al público (el Programa Anual de Contrataciones o PAC y el Documento Base de Contrataciones o DBC). También se mencionan espacios y mecanismos para la difusión de documentos como la Mesa de Partes y el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES). Además, se establece un régimen de recurso administrativo de impugnación.

El SICOES es un instrumento importante para la difusión de alguna información de las compras y contrataciones públicas, pues en él se dispone información de procesos de adjudicación y otros desde el 2001. Pero este sistema no ofrece información detallada acerca del proceso de adquisición y contratación de bienes y servicios en cada una de las etapas. Asimismo, existen un 10% de entidades que no tienen registros de proceso de contratación, que se corresponden con 46 municipalidades con menos de 10.000 habitantes cada una (EPB 2009). Por lo tanto, el SICOES es un instrumento que aún puede ajustarse a fin de hacer más transparente la información de los procesos de contratación.

En cuanto al recurso administrativo de impugnación, la Evaluación del Gasto Público y de Rendición de Cuentas de 2009 (PEFA, por sus siglas en inglés), concluye que los mecanismos para la presentación de quejas y de recursos que aparecen en el DS 29190 son muy limitados, tienen condiciones onerosas para quien pretende utilizarlos y son complejos e ineficientes. La norma actualmente vigente, el DS 181, establece algunos cambios respecto al DS 29190, pero aún mantiene algunas limitaciones al uso de este instrumento. Por lo tanto, podría decirse que las conclusiones del PEFA continúan siendo válidas.

En resumen, el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas contiene pautas que están dirigidas a incrementar la transparencia de los procesos de adjudicación. No obstante, los medios disponibles, tales como el SICOES, aún no dan cuenta de toda la información. Por tanto, es importante seguir trabajando no sólo para que la

población pueda disponer de la información, sino también para que la información pueda ser entendida por el usuario y no solamente por expertos.

La transparencia de las agencias de cooperación

Instituciones como el BID y el BM han puesto en práctica políticas activas para incrementar la transparencia y disminuir la corrupción de los procesos de contratación. En este respecto es importante mencionar el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), que es una plataforma en Internet desarrollada en el 2006 por el BM para brindar acceso público de los contratos ejecutados en el marco de la cartera de inversión en países de la Región.¹⁹ En julio de 2008, el BM y el BID firmaron un acuerdo de entendimiento con el fin de utilizar mutuamente esta herramienta.

Este mecanismo puede constituir un instrumento importante para el monitoreo de estos procesos de adquisición a medio y largo plazo. El SEPA brinda acceso público a información básica sobre todos los contratos ejecutados en el marco de los proyectos que cuentan con financiamiento del BM y el BID.²⁰ Dicha información es presentada en formato de planes de adquisiciones, donde las unidades ejecutoras de los proyectos, planifican las adquisiciones o actividades que serán llevadas a cabo durante un período de 12 a 18 meses. En consecuencia, esta información permite conocer los planes previstos para cada proyecto, el progreso en la ejecución del plan, y el detalle específico de cada uno de los contratos financiados bajo el proyecto.

Este sistema todavía lleva poco tiempo en funcionamiento y es de esperar que vaya consolidándose y ampliando su fuentes de información en los próximos años. Por ejemplo, aún falta información sobre numerosos países. En todo caso, el instrumento es interesante pues permitirá contrastar la información del SICOES con la del SEPA.

¹⁹ www.iniciativasepa.org

²⁰ El contenido de este párrafo fue extraído de la página web del SEPA.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La utilización de los sistemas de contrataciones públicas para promover el desarrollo puede jugar un papel clave en la lucha contra la pobreza en Bolivia, especialmente a raíz del fuerte crecimiento de los recursos y el gasto público registrado en los últimos años.

A pesar de los avances, la participación de los recursos de cooperación en el gasto público todavía es muy elevada. Por lo tanto, se hace necesario debatir con los miembros de cooperación internacional la utilización del sistema de contrataciones para promover el desarrollo nacional, con el objetivo de mantener su apoyo e incrementar la cantidad de fondos que utilizan los sistemas nacionales.

Sin embargo, parece difícil lograr avances en este sentido, puesto que las prioridades nacionales parecen estar en clara oposición con las políticas de los donantes. Actualmente, el marco de relaciones entre Bolivia y la cooperación viene determinado por los compromisos que conforman la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Dentro de la Agenda, destaca el principio de alineación que como pone de manifiesto este informe, podría utilizarse para lograr la reforma del sistema de contrataciones de acuerdo a las prioridades de los donantes.

En este proceso juega un papel esencial la evaluación del sistema de contrataciones públicas a partir de la metodología MAPS. Hasta la fecha, este es el único instrumento integral que propone una evaluación del sistema de compras públicas de Bolivia, algo esencial para que un mayor número de donantes considere utilizar los sistemas nacionales. El principal problema es que esta metodología se basa en las mejores prácticas tal y como las definen los donantes, por lo que su aplicación podría traducirse en un paquete de reformas para el sistema nacional, que sería impulsado como parte de los procesos de alineación. En base a los procesos en marcha y las políticas de los distintos actores, este informe indica que las reformas probablemente conducirían a la apertura total del mercado de contrataciones públicas.

La información analizada en este informe también nos permite identificar algunos actores importantes en este proceso. Por ejemplo, el BM y el BID parecen estar especialmente activos a la hora de promover la apertura del mercado de contrataciones. Precisamente, estos dos donantes son los que hacen un mayor uso de sus propios sistemas de contrataciones.

En el ámbito de la transparencia, el análisis sobre la normativa utilizada por los donantes en las contrataciones públicas muestra algunas lagunas que deben ser aclaradas. Como se estableció en la sección 3.3, el valor de las contrataciones no coincide con los niveles de desembolso que se registran en otros sistemas de información pública. No todos los donantes publican de forma sistemática la información acerca de los contratos otorgados, lo que impide identificar a los beneficiarios y que se les pueda hacer responsables de sus acciones.

Independientemente de los problemas mencionados en el párrafo anterior, existe un avance positivo en cuanto a la transparencia de los procesos de adquisición. No obstante, aún existen temas pendientes, como el de facilitar información de cada una de las etapas de adjudicación. Tanto el SICOES como el SEPA son instrumentos valiosos, pero seguramente todavía deben seguir mejorando a fin de difundir la mayor cantidad de información al público.

Recomendaciones:

- Cualquier reforma del sistema nacional de contrataciones debe abordarse en base a definiciones y directrices internas que consideren o antepongan ante todo la política de promoción de la producción nacional. Esta lógica no debe subordinarse a la visión que impulsen determinados organismos internacionales o donantes, ya sea de forma bilateral o en el marco de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.
- Los intereses y políticas que los organismos multilaterales quieran incorporar a la agenda de políticas públicas boliviana deberían de ser

encauzados de acuerdo con las pautas que establece la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, respetando al mismo tiempo las decisiones que se tomen a nivel nacional.

- El proceso de alineación debería entenderse como un proceso que respete y refuerce los sistemas nacionales. Para ello deberían crearse indicadores para asegurar que la Agenda de Eficacia de la Ayuda no promueve la apertura de los mercados nacionales.
- Debe evitarse que la utilización de la metodología de evaluación de los sistemas nacionales de la OCDE se convierta en un marco de condicionalidad que imponga reformas al sistema.
- Para aumentar la transparencia, los sistemas de información deberían ofrecer mayores detalles sobre los contratos de préstamos y los contratos firmados por el prestatario con los proveedores y contratistas. Se debería mejorar y simplificar la información recogida en el SICOES y el SEPA para aumentar la accesibilidad de la información.
- Es necesario analizar detalladamente qué sucede con los fondos para el desarrollo que no quedan registrados en los sistemas de información pública.

BIBLIOGRAFÍA

3erFAN: Programación de Acción de Accra.

Arenas, J. A. P. (1997). El proceso de planificación en Bolivia en la construcción de las políticas públicas: 1987-1997, avances y perspectivas, (MDSMA) Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

BID (1996). Documento de País Bolivia 1996, BID.

BID (2007). Guía para el uso de prestatarios, BID.

BID (2010). Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones, BID.

Bolivia, G. d. (2007). Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. La Paz, Gobierno de Bolivia.

Bolivia, R. d. (2002). Plan de gobierno para ocho millones de bolivianos: 2004-2007.

CEDLA (1993). La Intencionalidad del Ajuste en Bolivia. La Paz, CEDLA.

EPB, B. y. B. (2009). Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas, basada en la metodología desarrollada por el PEFA, EPB, BID, BM.

Marco Camacho, V. M., José Luis Carvajal, (2005). Plan Nacional de Armonización y Alineamiento. La Paz, VIPFE, ASDI, Canada, DFID, BM, BID, USAID, UNFPA, Embajada del Reino de los Países Bajos.

VIPFE (2008). Evaluación de la Declaración de Paris Fase 1. La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º
Edif. Germania
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es