

## **PERFIL I**

### **GUATEMALA**

**4 Junio, 2002**

<b>Título del proyecto:</b>	Sistema Nacional de Compras y Contrataciones		
<b>Número del proyecto:</b>	GU-0164		
<b>Equipo de país:</b>	Hugo C. Betancor, (RE2/SC2) Jefe de Equipo de Proyecto; Carlos Suárez (ITS/ITF); Mario Barrios y Sergio Parrilla (COF/CGU); y Diego Buchara, (OPR/LEG). Colaboraron: Claudia Valderrama-Celaya		
<b>Prestatario:</b>	República de Guatemala		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Finanzas Públicas		
<b>Plan de financiamiento:</b>	IDB: (CO)	US\$	6,75 Millones
	Contraparte:	US\$	0,75 Millones
	Total	US\$	7,50 Millones
<b>Fechas tentativas:</b>	Misión de Orientación:	Febrero 2002	
	Misión de Análisis	Junio, 2002	
	Misión de Negociación:	Julio, 2002	
	Directorio Ejecutivo:	Agosto, 2002	

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Marco de Referencia**

- 1.1 En el marco del esfuerzo nacional sobre ética y transparencia, el Gobierno de Guatemala, con fecha 19 de Noviembre del 2001, solicitó la colaboración del Banco para el diseño y ejecución de un Programa para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones del Estado. El Programa está contemplado en el Documento del País acordado entre el Gobierno de Guatemala (GOGU) y el Banco.
- 1.2 En Noviembre de 1999, el Banco Mundial llevó a cabo un diagnóstico de las adquisiciones en el país (Country Procurement Assessment Report), que servirá

de base para la conceptualización del proyecto. Adicionalmente, durante el mes de Noviembre del 2001, la División de Adquisiciones (ahora Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado) del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) hizo comentarios al diagnóstico antes mencionado y preparó un Plan de Acción para el fortalecimiento de las adquisiciones públicas en el país. Estos elementos adicionales, también serán tomados como base para el diseño del proyecto. En el referido plan se plantea la necesidad de fortalecer la gestión operativa y de control del sector público responsable de la utilización de los recursos del Estado, asegurando su concordancia con principios de eficiencia y transparencia.

## **B. Situación Actual del Sistema de Compras y Contrataciones del Estado**

- 1.3 **Marco Legal e Institucional.** La Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92) y su reglamento (Reglamento Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo 1056-92), constituyen el marco legal para las adquisiciones en Guatemala. Adicionalmente, la Ley de Arbitraje, la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, la Ley de Seguros y la Ley de lo Contencioso y Administrativo, completan el marco legal, dado que indirectamente regulan las adquisiciones.
- 1.4 Del análisis del marco legal realizado por el Banco, se estableció que la Ley de Contrataciones y su Reglamento, que regulan las compras y contrataciones del sector público: (i) no definen con precisión los procedimientos para la contratación de bienes y servicios, incluidos los servicios de consultoría; (ii) los criterios de calificación de ofertas (calidad, precio, tiempo de entrega, etc), frecuentemente conducen a seleccionar ofertas que no son las más convenientes y favorables para los intereses del Estado; (iii) no existe claridad ni uniformidad para los procedimientos específicos, requisitos documentales y las condiciones que deben reunir los oferentes, lo que se presta a una gran disparidad en la interpretación y aplicación que realizan las instituciones del Estado.
- 1.5 El sistema de adquisiciones es ineficiente, carece de transparencia y no responde a las necesidades actuales de desarrollo. No se hace uso de la tecnología de la información para facilitar la difusión de oportunidades y la publicación de la información sobre adquisiciones. Los sistemas de control y supervisión son inefectivos, demandan grandes recursos y no hay clara delimitación de las responsabilidades para las diferentes entidades de control. La capacidad institucional y de gestión de los organismos involucrados en adquisiciones es débil y cuentan con escasos recursos humanos calificados ya que no se ha promovido la especialización necesaria. El marco legal, como se explicara mas arriba, es inadecuado, ya que no reúne las condiciones de transparencia y competencia que se requieren. Además no existe, a nivel gubernamental, un ente regulador ni un marco regulatorio que permitan desarrollar mecanismos uniformes y sistemas de organización para el desarrollo de la función de contrataciones, a pesar de que la División de Adquisiciones del MINFIN ha dado los primeros pasos para convertirse en el ente regulador y normativo.

- 1.6 El desarrollo e implantación de un nuevo modelo de contrataciones constituye parte de la reforma del Estado Guatemalteco y, en consecuencia, el GOGU ha asignado al proyecto la mas alta prioridad. En la medida en que el Estado pueda brindar mayores niveles de transparencia y funcionalidad en el área de compras y contrataciones, promoverá la inversión y contribuirá a garantizar la estabilidad política, social y económica del país.

## **II. ESTRATEGIA DE LA PARTICIPACION DEL BANCO**

- 2.1 La operación propuesta se enmarca dentro del esfuerzo que el Gobierno de Guatemala está dedicando hacia la reforma de sus instituciones y mecanismos de control estatal. El Programa es consistente con la estrategia del Banco para el país de apoyar los esfuerzos del Gobierno para llevar adelante la modernización del Estado a través de reformas que permitan mejorar su eficiencia y transparencia y dar mayor confianza en la gestión pública. El programa fue incluido en el Documento de País (GN-2149-3 del 3 de agosto del 2001).

## **III. OBJETIVO Y DESCRIPCION**

- 3.1 El objetivo del proyecto es promover la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado en forma sostenible, mediante el desarrollo e implantación de un Sistema Nacional de Compras y Contrataciones que incluya: (i) adecuar el marco jurídico en el que estos procesos se desenvuelven; (ii) uniformar los instrumentos operativos de que se valen; y (iii) modernizar las principales instituciones del sector público involucradas.
- 3.2 A efectos de lograr los objetivos descritos anteriormente, el proyecto incluirá los siguientes componentes, cuyos objetivos específicos se detallan mas abajo: (i) adecuación del marco legal y normativo; (ii) apoyo a la gestión de compras y contrataciones de las principales entidades públicas; (iii) implantación de un sistema de capacitación permanente; y (iv) desarrollo de un nuevo Sistema Nacional de Compras y Contrataciones, incluyendo la adaptación de un sistema electrónico (e-procurement).
- 3.3 **Adecuación del marco legal y normativo:** La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, con apoyo de la Cooperación Internacional elaboró un anteproyecto de Ley de Contrataciones del Estado, el cual fue presentado al Congreso de la República de Guatemala y se encuentra en proceso de aprobación. El anteproyecto de ley incorpora una serie de reformas, entre las que destacan: (i) la definición clara de los términos utilizados; (ii) establece las condiciones que pueden ser exigibles a los proveedores y su participación, reduciendo espacio a la discrecionalidad; (iii) regula con claridad los métodos de adquisición de obras bienes y servicios, y los niveles de autoridad competente para ejecutarlos y suscribir los contratos. .

- 3.4 **Apoyo a la Gestión de Adquisiciones.** Apoyar, en forma integral, la gestión de compras y contrataciones de las entidades gubernamentales beneficiarias del Programa (en proceso de selección), con el propósito de posibilitar la ejecución, en tiempo y forma, de los proyectos y programas del Gobierno. A tales efectos, se contratarán servicios de consultoría para cada una de las entidades participantes, en base a las necesidades detectadas en los diagnósticos institucionales que se llevarán a cabo durante el proceso de análisis. Adicionalmente, se contratarán servicios de consultoría para la elaboración de los procedimientos armonizados y para la adecuación de los documentos estándar de licitación comunes necesarios para apoyar la gestión de compras y contrataciones de las entidades beneficiarias y, a futuro, de las demás entidades públicas.
- 3.5 **Desarrollo e Implantación del Programa Nacional de Capacitación.** Desarrollar un Programa Nacional de Capacitación en gestión de compras y contrataciones del Estado. El programa se desarrollará a través de instituciones nacionales, con el objeto de generar la capacidad institucional necesaria para asegurar la continuidad del mismo. Para ello, se contratará una consultoría especializada, la cual deberá, en base a las necesidades nacionales: (i) adecuar los programas de capacitación y actualización en compras y contrataciones; (ii) identificar un centro nacional de capacitación para el dictado de los cursos y formación del personal a cargo de las adquisiciones; (iii) formar un núcleo inicial de capacitadores nacionales; y (iv) desarrollar e implantar el Plan de Capacitación que incluirá los aspectos de promoción, implantación, evaluación y financiamiento a largo plazo del Sistema en las entidades participantes.
- 3.6 **Desarrollo e Implantación de un Nuevo Sistema Nacional de Compras y Contrataciones.** Conceptualizar y avanzar en la implementación de un nuevo Sistema Nacional de Compras y Contrataciones que sea moderno, eficiente y transparente. La conceptualización del nuevo modelo contemplará: (i) insumos para la creación y funcionamiento de un sistema permanente de fiscalización preventiva interna del Poder Ejecutivo; (ii) reglamentación de la oficina normativa para la gestión de compras y contrataciones, prevista en el nuevo proyecto de Ley de Contratación; (iii) implantación y puesta en marcha de dicha oficina normativa; (iv) implantación de un sistema de información y base de datos de compras y contrataciones del Estado que asegure la publicación de la información sobre adquisiciones y eventualmente permita el “e-procurement” (compras y licitaciones en línea); y (v) articulación del Sistema de Capacitación con las nuevas políticas de recursos humanos para la administración pública.

#### IV. ASPECTOS ESPECIALES

- 4.1 El **respaldo político sostenido** es necesario para la exitosa implantación del Programa y sus componentes. El Gobierno de Guatemala en varias ocasiones ha expresado su voluntad de continuar trabajando hacia una mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública en general y en los procesos de adquisiciones en particular.

- 4.2 Recientemente, el Banco Mundial aprobó la tercera etapa de apoyo al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). En dicha operación se han incluido recursos financieros para apoyar al MINFIN en el área de Adquisiciones. Consecuentemente, el diseño de la operación aquí propuesta incluirá la coordinación con el Banco Mundial respecto al tema de compras y contrataciones, a efectos de no duplicar esfuerzos y/o recursos financieros.
- 4.3 El Banco (SC2) ha estado trabajando en una serie de iniciativas que, de ejecutarse oportunamente, indicarían el claro compromiso de las autoridades por transparentar y eficientizar la gestión pública: Cooperaciones Técnicas para el Apoyo a la Comisión de Transparencia (pendiente de aprobación); Apoyo al Plan de Acción para la Ejecución de los Acuerdos de Paz; Plan Estratégico para la Modernización del Sector Público; y Apoyo a la Transparencia Fiscal. Estas últimas ya aprobadas y en proceso de ejecución.