

Grupo de Trabajo - Ejercicio # 3

Caso Práctico: Apoyando un proceso de reforma de los sistemas de adquisiciones en Latinlandia, liderado por el gobierno

Instrucciones Generales a los grupos

Este caso práctico incluye antecedentes sobre el firme compromiso existente entre el gobierno de Latinlandia y los donantes, respecto a la reforma de los sistemas de adquisiciones. Este caso práctico ha sido preparado por un grupo compuesto por funcionarios del gobierno y de la comunidad de donantes. Por lo tanto, está dirigido a mejorar este compromiso, desde ambas perspectivas.

El grupo de trabajo **deberá desarrollar propuestas de medidas para mejorar el compromiso entre el gobierno de Latinlandia y los donantes**, con base en las siguientes preguntas:

Compromiso entre el gobierno y los donantes, en torno a una agenda de reforma de los sistemas de adquisiciones, liderada por el gobierno

1. ¿Cuáles son los principales temas a ser considerados?
2. ¿Qué acciones específicas podrían tomarse para ayudar al gobierno a establecer sus propias prioridades y programa de reforma de los sistemas de adquisiciones?
3. ¿Cuáles son las medidas que el gobierno podría tomar para mejorar el proceso de reforma dentro del propio gobierno?
4. ¿Qué acciones específicas podrían tomarse entre los propios donantes, a fin de mejorar la coordinación de los donantes? ¿Cómo podría contribuir el gobierno?
5. ¿Cuáles son los desafíos y riesgos asociados con estas acciones?

ANTECEDENTES SOBRE EL COMPROMISO EXISTENTE ENTRE EL GOBIERNO Y LOS DONANTES EN RELACIÓN CON LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES

Parte 1

El ambiente político y económico

Latinlandia ha experimentado casi una década de crecimiento económico constante y moderado, luego del período de guerra civil y la intensa distensión social. A pesar de la evidencia de este crecimiento, el país permanece como uno de los países más pobres en la región y depende fuertemente de la ayuda externa. Los donantes han tenido considerable influencia y el gobierno ha estado abierto a escuchar los deseos de la comunidad de donantes. Dada la alta visibilidad de Latinlandia, en los años recientes, así como también su ubicación geográfica, muchos donantes tienen una participación activa en los países. Además de las varias organizaciones de las Naciones Unidas, existen dos Bancos Multilaterales de Desarrollo, con carteras activas de proyectos en los países, el FMI y la CE. Ambos tienen programas en curso, y más de una docena de organismos bilaterales que brindan ayuda a través de la provisión de recursos financieros o cooperaciones técnicas. Algunos de ellos proveen exclusivamente asistencia en proyectos, pero la mayoría combinan el apoyo a través de proyectos y recursos presupuestarios.

El compromiso existente entre el gobierno y los donantes, en relación con las reformas

Recientemente, ha aumentado la importancia de los temas de Administración Pública Financiera, en el diálogo entre el gobierno y los donantes, con especial interés en mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de los sistemas de adquisiciones en los países. A pesar de que el gobierno y los donantes generalmente se han mostrado positivos en relación con las iniciativas de fortalecimiento de los sistemas de adquisiciones, recientemente han expresado preocupación acerca de la organización del trabajo y cómo se realizan las contrataciones. El **Gobierno** ha comenzado a tomar una posición más firme con los donantes. El Ministro de Economía y Finanzas siente que su personal está sobrecargado con exigencias de los donantes y que las actividades de fortalecimiento de la capacidad y de Alternativas de Transmisión (TA) no se coordinan en forma adecuada. Asimismo, el Ministro considera que no se aprovecha suficientemente el conocimiento de los expertos locales, a fin de lograr el éxito de las reformas planteadas. Las reuniones con los donantes se han concentrado en el lento progreso del gobierno y no se han concentrado en cómo los donantes deberían actuar. Con frecuencia, el gobierno ha tenido que responder a las numerosas solicitudes de los donantes, de una manera defensiva.

Si bien no existe un método objetivo para medir el progreso, existe el sentimiento entre los **donantes**, de que el progreso relacionado con las reformas de los sistemas de adquisiciones, ha sido lento. Nadie está totalmente seguro de las causas. Algunos donantes dudan del sentimiento de pertenencia que tiene el gobierno en este proceso de reforma y enfatizan las debilidades del gobierno en cuanto a coordinar en forma efectiva, compartir información y producir informes. Con frecuencia se han experimentado demoras en la provisión de apoyo de recursos presupuestarios (o se han otorgado excepciones), debido a la falta de cumplimiento con las condiciones. Algunos donantes también han comenzado a cuestionar las prácticas de los donantes que pudieran tener un impacto negativo en el progreso experimentado en los países.

Reformas en curso, asistencia técnica y apoyo para el fortalecimiento de la capacidad, brindados por los donantes

Existe un gran número de reformas en curso, incluyendo la preparación de un nuevo marco legislativo y un plan a corto plazo para desarrollar adquisiciones por medios electrónicos, con el objetivo de aumentar la eficiencia y mejorar la transparencia de los sistemas de adquisiciones.

La mayoría de las reformas están siendo implementadas con apoyo técnico y financiero recibido de los **donantes**. Sin embargo, los donantes se encuentran preocupados por lo que ellos consideran una falta de liderazgo claro del gobierno, que ha llevado a la fragmentación de la agenda de reforma. Un ejemplo al cual los donantes se refieren con frecuencia, es la implementación de recomendaciones contradictorias, dado que asesores con diferentes tradiciones expresan sus diferentes perspectivas acerca de los cambios que deben efectuarse. Asimismo, los donantes no tienen una idea clara de cuáles son realmente las prioridades del gobierno en materia de adquisiciones.

Teniendo en cuenta que existe mucho trabajo por delante, los funcionarios del gobierno raramente rechazan un proyecto de TA o de fortalecimiento de la capacidad. Otro tema es la dependencia de los donantes, en relación con propios expertos nacionales en el área de adquisiciones, aunque dichos expertos no necesariamente comprenden los sistemas tradicionales de Latinlandia. La falta de coordinación por parte de los donantes, representa también un problema. Esto resulta en una gran variedad de esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad, que carecen de coordinación y contribuye al fraccionamiento del enfoque de reforma.

El rol de los estudios de diagnóstico

En una anterior revisión de las adquisiciones, se realizaron esfuerzos para involucrar al gobierno, pero se demostró que los costos para poder mantener al personal del gobierno en servicio, son más altos que los costos presupuestados. Una vez publicado el informe, se organizó un taller conjunto con participantes del gobierno y donantes, pero aún entonces no estaban claras las conclusiones del informe. La presión por generar estudios de diagnóstico adicionales no había desaparecido. Ahora existe una nueva iniciativa para participar como país piloto en un programa de donantes múltiples, como parte de la iniciativa conjunta sobre adquisiciones, de la OCDE/DAC. Los donantes, así como también los países piloto participantes, tienen dificultad en comprender el significado de esta iniciativa y la forma en que se implementará la misma.

Coordinación y alineación de los donantes

Existe cada vez más frustración en **el gobierno** acerca del diálogo con los donantes, dado que las reuniones se han concentrado en lo qué debería hacer el gobierno, y ha habido pocas discusiones sobre cómo los donantes podrían mejorar sus prácticas. **Los donantes** han creado un subgrupo sobre gobernabilidad, el cual coordinará las actividades de adquisiciones y otros asuntos relacionados con Administración Pública Financiera. El grupo de donantes ha mantenido reuniones con funcionarios del gobierno. La participación del gobierno ha cambiado significativamente, imposibilitando la continuidad de las discusiones, dado que no se informa a los nuevos participantes sobre los temas discutidos en reuniones anteriores y sobre las decisiones tomadas.