#RET

Revista Española de la Transparencia

Nº 4. Primer Semestre 2017

Iván Ochsenius Robinson. Universidad de Zaragoza
Ldo en CC. de la Admón Pública y en CC. de la Admón de Empresas
Diplomado en Gestión de las Contrataciones Públicas, Máster en Gestión Pública
Máster en Iniciación a la Investigación en Ciencia Política y candidato a Doctor

La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente

ACADEMIA
RECIBIDO: 16 de diciembre de 2016
ACEPTADO: 10 de junio de 2017

RESUMEN:

Las ventajas que nos concede la aplicación "integral" y no parcelada de la transparencia en nuestros procesos de adquisiciones públicas están más que comprobados, existiendo experiencias reales de aquello. No obstante, todavía hay quienes limitan a este concepto situándolo como un instrumento pasivo y de sólo cumplimiento del buen trabajo, sin darse cuenta que es una predisposición conductual al control, y un inicio de la medición de las actuaciones que tiende a obligar explicar comportamientos. El día que lo vislumbremos así, podremos disfrutar de los verdaderos beneficios de una transparencia efectiva y sin excepciones.

PALABRAS CLAVE:

Control, Transparencia, Contratación Pública.

1. INTRODUCCIÓN

Lo que no se aprecia claramente difícilmente se puede controlar, y mucho menos saber sus ventajas y beneficios de llevarse a cabo. Esta es la realidad de algunas estructuras de contratación pública actuales y sus sistemas de información, quienes necesitan ser transparentes y basarse en criterios éticos y probados, requisitos que más que exigírselos a los propios sistemas, debemos demandarlos de nuestros funcionarios públicos y autoridades políticas.

La transparencia nos dispone a medir entregándonos numerosos beneficios, no obstante para que esto ocurra debe complementarse con un ejercicio posterior de control y rendición de cuentas. El presente artículo desea situar a este concepto como un pilar para el control de la contratación aludida, ampliando nuestra visión sobre él y determinando hasta dónde puede llegar en esta función. Asimismo, este escrito busca exponer las ventajas directas que nos ofrece implementar tal componente en nuestras adquisiciones, destacando que hoy en día la transparencia es contratación electrónica; y contratación electrónica es transparencia, debiendo comprender que hay que implicarse con ella para que esta sea útil, y no sólo aplicarse.

2. ¿CÓMO AFECTA LA TRANSPARENCIA AL CONTROL DE LA ACCIÓN PÚBLICA?

Todo sistema o política de transparencia que se implante debe lograr como meta disponer de información oportuna y efectiva para que el control y rendición de cuentas puedan actuar óptimamente, y no a través de parcelas administrativas entregando datos que no pueden integrarse y tampoco articularse en un contexto de mejora de decisiones.

Esto lo saben muy bien los organismos privados para quienes la transparencia en las compras ha crecido en importancia hasta convertirse en un concepto de uso esencial -y transversal a toda su estructura, dando como resultado presupuestos de adquisición más pequeños y un creciente énfasis en la eficiencia. Tal noción en la contratación minimiza riesgos, garantizando que todas las oportunidades se presenten de una manera justa y abierta, y que las ofertas ganadoras se publiquen en detalle, reduciendo así todo gasto transaccional del proceso (Sourcesuite, 2013, 5-6)[1].

La publicidad o transparencia de las Administraciones se considera al presente como un corolario ineludible de todo Estado democrático, en el cual los ciudadanos deben controlar el ejercicio del poder estatal, lo que en definitiva requiere el acceso -claro, simple y oportuno-, a las fuentes de información pública (Gamero y Severino, 2016, 107). Por ello, en la práctica, esta noción según Fernández (2009, 137) se "*debe plasmar en la elaboración de indicadores y en la publicación de datos fácilmente accesibles, actualizados, comprensibles y comparables nacionalmente como internacionalmente, acerca de la actuación del Sector Público en sentido amplio (incluyendo también las actividades regulatorias)*".

Una acción gubernamental no sólo eficiente sino también transparente es hoy en día cada vez más demandada por la sociedad. Desde la institucionalidad pública las organizaciones todavía presentan en sus decisiones un alto grado de trascendencia política, llevando a los "policy makers" (tomadores de decisiones) a tener todo el poder para resolver sobre algún tema público. Esta decisión es progresivamente más cuestionada y observada por la comunidad tanto interna como externa, obligando a los gobiernos a buscar distintas formas de mostrar, aclarar y validar sus fallos políticos, situación que ha implicado mejorar los sistemas de control interno y externo (como por ejemplo las Oficinas de Control de Estados Unidos: GAO; y Reino Unido: NAO), con la finalidad de

1 Véase el informe de Sourcesuite "Transparency in procurement" publicado en 2013 (disponible en www.sourcesuite.com).

hacer más transparente la gestión (accountability)[2] y aumentar la probabilidad de mantenerse como tendencia política siendo reelegidos (Ochsenius, 2008, 18-19).

Dentro de tales gobiernos es necesaria una gestión pública transparente que permita a la ciudadanía conocer por qué, cómo actúa y qué decisiones adopta la Administración del Estado; y la única forma de saber esto es evaluando su actuación. La transparencia no es sólo un instrumento, sino un vehículo para exhibir algo que la ciudadanía necesita saber. Ésta debe y tiene que ser una fuerte herramienta que faculte exponer claramente y con datos cómo están actuando las autoridades que todos elegimos.

Este concepto sólo es útil cuando se dispone abiertamente sin excepciones de uso. Es común verla en la praxis sólo en algunos temas o temáticas de gobierno, sin estar articulada e implementada integralmente en los procesos y sistemas de las Administraciones ¿Qué beneficio podemos obtener de una transparencia parcial? Sólo información parcial y decisiones que no abarcan toda la realidad. Como se desprende de las palabras de Martinovic (2015, 4-5), tal principio no será útil si sólo actúa de forma reactiva, sino más bien por el contrario, opera con una divulgación voluntaria y proactiva de información sobre opciones, planes o programas.

En relación a esta noción y el control, se *"...vincula la transparencia a la participación, a la superación del corporativismo y al control democrático de las instituciones de gobierno y ejecutivas, como medio para hacer real y efectiva la democracia participativa..." (Alli, 2010, 219).* La transparencia junto con el control y la rendición de cuentas deben estar articulados y operar complementariamente. La transparencia nos abre el camino para medir actuaciones; el control nos entrega información de tales actuaciones; y la rendición de cuentas nos dispone de tal información en medios legibles y entendibles para todos -por lo menos así debería ser.

Según Fernández Llera (2009, 137), este elemento *"debe extenderse a todas las parcelas de la actividad pública, mejorando la responsabilidad de los gestores, la rendición de cuentas y la eficiencia del Sector Público"*. Además, *"se invoca como uno de los medios de lucha contra la corrupción, en la medida en que permite un conocimiento de los procedimientos y decisiones, de su legalidad y congruencia con los fines, de modo que evita los espacios oscuros donde es más fácil que se produzca la desviación de poder"* (Alli, 2010, 218). Por lo mismo ¿Cuál por lo tanto es el propósito de medir, controlar y/o evaluar las

2 Este concepto está muy vinculado con la idea de controlar el poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Deriva de la palabra inglesa "accountability", la cual a veces se traduce como control, otras veces como fiscalización, y otras como responsabilidad, pero la traducción más frecuente es como rendición de cuentas, incluyendo tanto a los que rinden cuentas como a los que exigen cuentas. Esta rendición incluye tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y finalmente lo supedita a la amenaza de sanciones (Naessens, 2010, 2114-2117). Como complementa Subirats "una organización que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores" (Subirats, 2004, 1-5). Finalmente y resumiendo lo dicho, Schedler expresa que esta rendición debe estar orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas en lo legal y en lo constitucional (Schedler, 1999, 14).

adquisiciones del Estado si luego no hago público el trabajo realizado? No podemos pensar que la transparencia debe sólo "ser"; sino que también debe "parecer", es decir, exhibir canales claros por donde mostrar su cometido abierta y acertadamente.

Como se puede apreciar, tal concepto es elemental para el control además del autocontrol. Control que según Chiavenato (1999, 618-619) tiene significados y connotaciones que dependen de su función o del área específica dónde se aplica, definiendo entonces un control como función administrativa, como medio de regulación, o como función restrictiva y limitadora de un sistema para mantener a los miembros dentro de los parámetros de comportamiento requeridos. Complementaria a esta clasificación, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010, 57), indica que consiste en vigilar que los procedimientos o normas establecidas en una institución se realicen, obteniendo como resultado el grado de cumplimiento. Añadiendo que esta función se ejerce en referencia a reglas y criterios preestablecidos[3]. El objetivo que busca esta definición reguladora antes expuesta -así como lo advierte también Chiavenato- son aquellas metas que debe alcanzar el control, para las cuales debe disponer de una transparencia sin limitaciones y dispuesta activamente. Es así que una de las grandes barreras del control y la rendición de cuentas es prescindir de una eficaz transparencia de sus insumos de datos e información pública.

Esta noción por lo tanto debe alimentar de datos al control, y éste a su vez debe hacerlo con información a la rendición de cuentas. Esta secuencia es la que resalta a este principio como el inicio de todo proceso y conducta pública diáfana en la Administración, entendiendo ahora -según lo aludido- qué ocurre si no opera como es debido.

Otro aspecto que también hay que destacar de la transparencia y su relación con el control es ser un componente clave que promueve el control social sobre las actuaciones de gobierno. Tal proceso no sólo obliga a los funcionarios a informar sus acciones, sino que afecta al derecho de la sociedad a ejercer un control sobre todo lo público. Entre los ciudadanos existe, por lo menos, la responsabilidad de preguntarse de qué manera la Administración utiliza sus recursos (Arcidiácono et al., 2006, 32), y a la vez, monitorear en lo posible que todo contrato que genera esta institucionalidad promueva el interés público, y no de otro tipo.

La transparencia entrega a las organizaciones de ciudadanos las materias primas para que estas últimas presionen a las autoridades a rendir cuenta de sus actos. Estas organizaciones realizan una relevante *"contribución a la expansión de las prácticas democráticas, censuran comportamientos vinculados a la corrupción y combaten concepciones de la gobernabilidad basadas en el autoritarismo, la hegemonía y otras igualmente anacrónicas"* (Fundación Poder Ciudadano, 2006, 30)[4]. Tal control social ha ido en incre-

3 Véase el informe AEVAL de 2010 titulado "Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas".

4 Véase informe "Transparencia y control social en las contrataciones públicas" en Fundación Poder

mento en este último tiempo, necesitando urgentemente de mayor y mejor información oportuna para hacer aún más.

Por último, debemos asimismo añadir que el uso de la tecnología digital en el sector público -así como en las compras gubernamentales- es un controlador innato de la eficiencia y apoya la eficacia de las políticas, permitiendo con ello un gobierno más abierto, innovador, participativo y generador de mayor confianza; además de uno que practica la transparencia (European Union, 2011, 250-252)[5]. Si todos los organismos del Estado compartieran las mismas aplicaciones informáticas instaladas en un solo repositorio (Cloud Computing)[6], -y con ello sus procesos de información fueran abiertos y públicos-, esto no sólo mejoraría la transparencia, sino que optimizaría recursos obteniendo sinergias que producirían un impacto muy grande en las cuentas estatales (Universidad de Navarra, 2011, 16)[7].

3. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU CONTROL A TRAVÉS DE LA TRANSPARENCIA

Sólo una transparencia integral y sin excepciones en su resultado será aquella que propenda a un control eficaz, brindando de datos valiosos para mejorar el sistema de contratación. Este concepto no controla totalmente un sistema de compras, pero si dispone del insumo para ello. Tanto la participación, la implementación de la contratación electrónica, procedimientos de adquisición escritos e institucionalizados, medios de reclamaciones integrales, entre otros, vienen a ser vehículos claves que permiten el control de esta materia, garantizando que el proceso además será eficiente y eficaz[8]. Según Gimeno Feliú (2014b, 52) con respecto a la transparencia de las compras en España y su rol regulador, afirma que *"una adecuada y efectiva transparencia puede permitir tanto una gestión más eficiente de los fondos públicos, como de una gestión transparente compatible con el derecho a una buena administración […] En este sentido, la transparencia garantiza el efecto útil de la igualdad, procurando que no se distorsionen las condiciones de competencia…"*.

Si nos dirigimos al proceso de contratación o ciclo de vida de la compra, debemos decir que esta noción es un arma eficaz en la lucha contra la corrupción y los fraudes de todo tipo. *"La existencia de procedimientos claros e iguales para todos, la ausencia de ambigüedad en las cláusulas contractuales, la desaparición de las condiciones de inmunidad e impunidad para numerosos infractores, son argumentos en apoyo del estable-*

Ciudadano 2006. Buenos Aires.

5 Véase documento sobre "EU Public Procurement Law. An Introduction" en European Union. 2011.

6 Concepto que significa informática en la nube o repositorio virtual de información.

7 Véase estudio "La licitación electrónica en el sector público español. Presente y futuro" en Universidad de Navarra. IESE. 2011.

8 De acuerdo a lo aludido por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA, la transparencia en las compras públicas contiene tres elementos: publicidad hacia los proveedores interesados, limitación en discrecionalidad hacia los ofertantes, y contar con un sistemas de monitoreo y reglas. Véase en informe "Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe". Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe Quito, Ecuador 15 y 16 de julio de 2015, p.31.

cimiento de rigurosos sistemas procedimentales y de control de la contratación pública" (De la morena, 2015, 2). Según Moreno Molina (2015,15-16), este concepto constituye el corolario del principio de igualdad, garantizando que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte del organismo adjudicador. Añadiendo que "*exige que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones…".*

¿En qué momento o etapas debe existir transparencia en un proceso interno de contratación? Este elemento debería estar presente antes, como después de la compra, es decir, en todo el proceso sin excepciones. En un inicio faculta y dispone de datos para realizar un control previo, develando la solicitud del requerimiento, las especificaciones del mismo, documentos que autorizan, presupuesto, entre otros; en las etapas finales facilita el control ex post, logrando aclarar cómo se evaluaron a los oferentes, los criterios usados, las características del contrato si existiese, entre otros.

Si enunciamos algunos de los aspectos más relevantes de transparencia que se deben cumplir y respetar en todo proceso interno de adquisición, diremos entonces que la práctica debería seguir lo siguiente:

"Aspectos relevantes de transparencia en un proceso interno de contratación"

¿Qué debe cumplir y respetar la transparencia en un proceso interno de compra?	Contacto con proveedores luego del cierre de las ofertas sólo de acuerdo a lo establecido en los pliegos de la licitación.
	No saltarse los procesos de compras en el orden que establece la Ley por comodidad u otros motivos. No fragmentar las contrataciones con un fin perverso.
	No direccionar permanentemente los pliegos de licitación a un mismo proveedor.
	Publicar sin restricciones la información que conlleva el crear unos pliegos de licitación (ej. contratos, anexos, fichas, evaluaciones, cálculos, etc.).
	No renovar los contratos de servicios sin previa evaluación formal y escrita, establecida antes en los pliegos respectivos.
	Publicar las licitaciones en medios que sean muy visibles y conocidos por todos.
	Cumplir con los plazos establecidos en los pliegos.
	Informar claramente a los proveedores cuando lo necesiten. Responder dudas y aclaraciones, siempre de acuerdo a lo que establezca la normativa y los pliegos de licitación correspondientes.
	Planear las compras del año y programar sus calendarios de inicio y todo su proceso, publicando esta información. ¿Por qué no podemos planificar nuestras compras si cada año compramos casi siempre lo mismo?
	Aplicar fielmente todas y cada una de las disposiciones contenidas en los pliegos de la compra, tanto los derechos, como las obligaciones (ej. multas, sanciones, fechas de hitos a cumplir, entregas, etc.).
	Respetar en cada proceso de adquisición los principios básicos de la contratación pública, los cuales son la libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación, e igualdad de trato entre los candidatos u oferentes.

Cuadro 1. Fuente. Información obtenida de presentaciones institucionales de Chilecompra 2010 y experiencia propia del autor.

La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente

Para que exista claridad en un proceso interno de compra -sobre todo en un proceso de contratación pública electrónica-, se debe adjuntar a los pliegos de licitación toda la información del requerimiento de forma legible y ordenada, de manera que pueda ser vista y entendida por cualquier interesado. La transparencia y el acceso a la información deben ser una prioridad en cada una de las etapas del ciclo de adquisición siendo un trabajo constante por mejorar de parte de toda la institución, debiendo por ende incluir esta tarea en los procedimientos formales del organismo. Cuando una evaluación de las ofertas no es clara y es realizada a puertas cerradas, los oferentes van perdiendo la fe en el sistema, y terminan por no ofrecer más sus productos al aparato público. Hay que insistir en que la transparencia hoy en día es contratación electrónica, la cual además nos generará un ahorro directo en los tiempos, recursos humanos y materiales, suscitando mejores ventajas en la adjudicación y en las condiciones de los bienes recibidos. La transparencia no se debe decir; se debe hacer.

Como nos hemos dado cuenta, cualquier proceso de gestión pública así como uno relacionado con las compras estatales exhibirá un control efectivo dependiendo del grado de transparencia que exponga ante el desarrollo de sus cometidos. Un control útil no se desprende de algo mal medido, así como tampoco sobre aquello en donde no ha existido participación de la mayoría de sus actores respectivos. La transparencia en las contrataciones debe ser participativa y dispuesta como insumo para el control. Diversos países la utilizan para ello, y gran parte de estos territorios entienden que sin esta práctica no puede haber mejora y avance de sus sistemas de abastecimiento.

En una panorámica de los Estados miembros de la Unión Europea, en ciertos países el acceso a documentos e información relativos a la contratación pública está limitado por excepciones excesivamente generales y una definición amplia de la confidencialidad respecto a la documentación sobre la materia. Añadiendo que la publicación de los contratos celebrados no es todavía una práctica extendida en tales naciones (Comisión Europea, 2014, 34)[9].

Si observamos algunos ejemplos específicos de países que están usando la transparencia como instrumento de control, podemos mencionar a Corea del Sur y su sistema electrónico integral de compras públicas KONEPS[10], el cual ha introducido prácticas de control automático -y a la vez control social- en todos sus procesos de adquisición, visualizados abiertamente sólo por el hecho de llevar al 100% su proceso de contratación de forma totalmente electrónica. En adición a ello, el sistema aludido ha ayudado a que el sector público del país ahorrara costes equivalentes a US$1400 millones,

9 Véase documento de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. "Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE" en Comisión Europea 2014. Bruselas.

10 KONEPS maneja todas sus compras de forma electrónica, disminuyendo así cualquier espacio para posibles escándalos de corrupción, como por ejemplo mediante la eliminación de la visita innecesaria del proveedor al organismo público para algún pago. La apertura de la información sobre contratación en la página web garantiza el mayor nivel de transparencia y equidad de éstas en todo el país (Página web Public Procurement Service Korea. Recuperado el 21 de febrero de 2017 en https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng).

apoyando también a que las empresas economizaran US$6600 millones. Asimismo, permitió que el tiempo que lleva procesar las ofertas disminuyera de 30 horas a tan solo dos (Open-Contracting, 2016)[11].

Por su parte, el Reino Unido ha potenciado sus adquisiciones mediante una transparencia que implica la publicidad de las oportunidades de compra por parte del Gobierno, así como la verificación y cumplimiento de las normas que rigen cada paso en la adquisición. Lo anterior, ha generado mayor igualdad entre todos los operadores económicos en los concursos públicos del país (Arrowsmith, Linarelli y Wallace en European Parlament, 2013, 30)[12].

En tal territorio la transparencia ha traído una perspectiva diferente al debate de sólo datos en las adquisiciones. Al reducir las asimetrías de información, este principio puede fomentar la competencia, y por lo tanto, el aumento de valor por dinero. La responsabilidad del gobierno y la confianza de los mercados en el sistema son también sustanciales metas. Las preocupaciones con respecto a la corrupción han sido un poderoso motor de cambio. Como reconoce el Reino Unido, en los últimos años ha dado pasos importantes para mejorar la transparencia en las compras del gobierno central, sin embargo, aún queda mucho por hacer (Hitchcock y Mosseri-Marlio, 2016, 39).

Hacia Alemania, debemos destacar a la Agencia Federal para la Contratación Pública de este país. Este organismo ya hace algunos años ha establecido un sistema de trabajo informático que permite centralizar toda la información relacionada con el sistema de contratación pública, y ofrece referencias de todas las distintas fases del ciclo de vida de la compra. Dicha Agencia ha tenido en cuenta la importancia de un registro exacto de sus actividades, imprescindible para mantener la transparencia y ofrecer un rastro perfectamente visible de las decisiones de contratación. Asimismo, existen supervisores que pueden consultar cualquier documento en cualquier momento, pudiendo ejercer un control totalmente oportuno. En caso de que se produzcan sospechas, la persona de contacto para la prevención de la corrupción puede también acceder a los documentos para inspeccionarlos. El Departamento de Gestión de Calidad examina al azar los documentos del sistema, al tiempo que los auditores internos revisan las transacciones del pasado año. Estas inspecciones no se utilizan solamente para prevenir la corrupción, sino también para garantizar una contratación pública legal y económicamente productiva (INAP, 2009, 99-101)[13].

11 Véase documento "Contratación abierta" en Open Contracting Partnership 2016. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 en http://www.open-contracting.org/why-open-contracting/

12 Véase informe "Political and other forms of corruption in the attribution of public procurement contracts and allocation of EU funds: extent of the phenomenon and overview of practices" en European Parlament. 2013, Brussels.

13 Véase respuesta alemana al Cuestionario de la OCDE. Das Beschaffungsamt, A procurement agency that does more, Bonn, 2004, en informe del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de 2009 titulado "La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z".

La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente

Más al este, en Ucrania, el gobierno, las empresas y las sociedades civiles han desarrollado un sistema transparente de compras de primera calidad que se llama ProZorro[14], con el objetivo de volver a generar confianza entre los ciudadanos y las organizaciones locales. ProZorro ya ejecuta más de 26.000 licitaciones por montos de US$240 millones. Además de hacer esto de forma completamente abierta y transparente, ha ayudado a ahorrar un promedio del 13% del presupuesto de gastos (Open-Contracting, 2016)[15].

En Eslovaquia, la publicación completa de los contratos de compras ayudó a exponer las irregularidades de los gastos y el fraude, y también originó un aumento significativo de la competencia para otros contratos posteriores, lo cual en definitiva fue favorable para las PYMES y la innovación pública (Ibid).

Finalmente hacia América, en Paraguay y en el marco de los compromisos del país frente a la Alianza de Gobierno Abierto, la Dirección Nacional de Compras Públicas (DNCP) ha puesto a disposición de la ciudadanía varios set de datos en formato abierto, promoviendo el acceso de los registros oficiales de las compras públicas, fomentando de esta manera la transparencia y el conocimiento de cómo se han invertido los recursos públicos del territorio. El Portal electrónico dispuesto brinda información de gran magnitud y extremadamente valiosa, ya que incluye los datos de los últimos 5 años que van desde la planificación y la convocatoria hasta las adjudicaciones de bienes, servicios, obras y consultorías que realizan los organismos gubernamentales. Se disponen los datos de 650 unidades de compra en formato totalmente abierto y reutilizable[16].

Por último y dirigiéndonos al extremo sur del continente, Chile posee uno de los sistemas electrónicos de compras más transparentes de la región. Mediante la obligación de todo el aparato estatal a operar por medio de la plataforma Chilecompra -incluyendo a las Administraciones Locales y excluyendo algunas temáticas como obras públicas-, se pueden apreciar las adquisiciones a nivel nacional y sus tendencias, incluyendo procesos abiertos, cerrados y adjudicados. Este sistema a la vez permite realizar reclamos y/o denuncias, como asimismo obtener datos estadísticos oportunos y detallados de las transacciones que hace el gobierno con privados. Lo característico de este sistema relativo a su transparencia, es que está disponible todos los días del año; es abierto y gratuito; y dispone de canales claros, simples y variados para obtener información efectiva de lo que está sucediendo con las adquisiciones del país; además de permitir realizar reclamaciones a través del mismo sistema si fuese necesario.

14 Ver mayor detalle en https://prozorro.gov.ua/en/

15 Véase documento "Contratación abierta" en Open Contracting Partnership 2016. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 en http://www.open-contracting.org/why-open-contracting/

16 Véase el reporte avance país "Presentación Paraguay" de la XI conferencia anual de la RICG celebrada del 28 al 30 de octubre de 2015 en Santo Domingo, República Dominicana.

A modo de breve corolario, y haciendo referencia a lo expresado por Gimeno Feliú (2013), debemos señalar que la transparencia finalmente contribuye al ejercicio del control como: *"a) un mecanismo de fiscalización de la Administración, donde la publicidad constituye una magnífica ayuda para el juego limpio en la vida administrativa y una oportunidad de control a disposición de los administradores y de los candidatos contractuales, y b) como medio de promoción de la concurrencia entre los agentes económicos implicados".*

4. BENEFICIOS Y VENTAJAS DE UNA TRANSPARENCIA BIEN IMPLEMENTADA EN CONTRATACIONES

Hablar de beneficios y ventajas de este concepto es simplemente pensar en todo lo que nos proporciona potencialmente cuando es bien aplicado. Beneficios hay bastantes, ventajas también, sólo que para ello no basta con decir que existe una transparencia, sino que la ciudadanía debe sentirla sin excepciones, entendiendo que es una obligación de cualquier Estado, y un derecho de toda sociedad. No debemos olvidar que una mayor transparencia aumenta la legitimidad de los gobiernos y sus Administraciones, y el no tenerla, produce el efecto contrario.

Las ventajas económicas de esta noción al ser bien aplicada sobre nuestras compras -según Gimeno Feliú (2014a, 19)-, está dada por posibilitar abrir los mercados, y a ello, la entrada de las empresas que facilita la concurrencia en el proceso, mejorando asimismo que las Administraciones puedan obtener mejores precios y condiciones sobre los bienes demandados.

En cuanto a sus beneficios por ahorros en la publicación de los requerimientos, según estudios de la Comisión Europea (2011, 19) en el contexto de la evaluación en las contrataciones públicas, este organismo ha sostenido que *"...un poder adjudicador que publica una convocatoria de licitación y recurre a un procedimiento abierto puede esperar obtener un beneficio total equivalente a un ahorro del 3,8% sobre el valor final del contrato"*[17], adicionando que el ahorro tiende a ser mayor cuando mayor competencia existe en estos concursos.

Pareciera indiscutible al presente cuestionar los beneficios que nos aporta la transparencia en las adquisiciones del Estado; no obstante, todavía en algunos países se mantienen sesgos y tradiciones interesadas que no permiten su aplicación integral. Según Almonacid (2013, 47), los beneficios que conlleva este concepto de acuerdo al sector de interés son: *"a) entidades públicas: aumenta la concurrencia, la seguridad jurídica, se reduce la litigiosidad y se facilita la facturación electrónica; b) proveedores: aumenta la posibilidad de concurrir, la posibilidad de resultar adjudicatario (incluso para PYME) y se facilita la facturación electrónica; y c) ciudadanos: mejora la calidad democrática".*

17 Véase informe "Resumen de la evaluación del impacto y la eficacia de la legislación de la UE sobre contratación pública" en Comisión Europea 2011. Recuperado el 10 de agosto de 2016 en http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_es.pdf, p.19.

La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente

La transparencia y la responsabilidad por la gestión son condiciones clave para el fomento de la integridad y para evitar a la vez la corrupción en la contratación pública. No obstante, estas circunstancias deben estar equilibradas por otros elementos necesarios para la buena gobernanza, tales como el eficiente manejo de los fondos públicos (eficiencia administrativa) y la existencia de garantías para la libre concurrencia. Para garantizar en todas partes que estos valores estén equilibrados, los funcionarios encargados de decidir deben enfrentarse con la necesidad de definir un grado apropiado del nivel de transparencia y de responsabilidad, con el fin que se reduzcan los riesgos, al tiempo que persiguen los demás fines de la contratación (INAP, 2009, 18)[18].

Desde la óptica de los 34 países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), y a través de su Consejo de Contratación Pública, este organismo indica que para garantizar un nivel apropiado de este principio en un sistema de contratación y todas sus etapas, se debería: "a) *promover un trato justo y equitativo para los proveedores potenciales, proporcionando un grado de transparencia adecuada y oportuna en cada fase del ciclo de la contratación pública; b) permitir el libre acceso a la información a través de un portal en línea de todas las partes interesadas, incluidos los posibles proveedores nacionales y extranjeros, y la sociedad civil; y c) garantizar la visibilidad del flujo de fondos públicos desde el principio y durante todo el proceso del ciclo de la contratación pública…* "[19].

Como síntesis de lo expuesto, podríamos señalar entonces que los principales efectos y beneficios directos de este concepto sobre nuestro sistema de contratación pública son los siguientes:

18 Véase el informe del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de 2009 titulado "La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z"

19 Extracto de las recomendaciones del Consejo de Contratación Pública de la OCDE adoptadas el 18 de febrero de 2015, en "Recommendation of the Council on Public Procurement". Recuperado el 20 de octubre de 2016 en http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=320&InstrumentPID=348&Lang=en&Book=False Punto II.

"Efectos y beneficios de la transparencia en las contrataciones"

	Efecto(s) positivo (s)	Beneficio(s)	¿Para quién o quiénes? (beneficio directo)
Transparencia en contratación pública	Mejora la eficiencia en los mercados de productos y servicios al revelar que la normativa se aplica como se establece	Se obtienen más ofertas y mayores opciones donde elegir un mejor producto o servicio	Oferentes, Estado y Sociedad
	Muestra las acciones de los funcionarios públicos y cómo éstos usan los recursos	Obliga a rendir cuentas de las acciones públicas. Permite un autocontrol y evaluación de las acciones de gobierno. Posibilitando con ello: - Mejorar los procesos internos de compra. - Optimizar los recursos del Estado. - Aumentar la legitimidad de los gobiernos.	Estado y Sociedad
	Al aplicar la contratación electrónica se pueden observar todas las etapas del proceso	Mayor credulidad de los oferentes y ciudadanía hacia el sistema de contratación y sus autoridades	Oferentes y Sociedad
	Participan más empresas en los concursos públicos al existir transparencia	- Mejores precios, calidad, y variedad de productos y servicios - Mayor crecimiento del sector privado al producir más; generación de mayor empleo; y por ende, desarrollo de la economía.	Oferentes, Sociedad y Estado

Cuadro 2. Fuente. Elaboración propia.

El cuadro anterior resume los principales aspectos ventajosos que conlleva la implantación de una transparencia como la descrita en este artículo, entendiendo que este factor en las contrataciones públicas tiene "efectos positivos" que decantan finalmente en "beneficios directos" para el Estado, oferentes (empresas) y sociedad en su conjunto. La transparencia es invertir en legitimación de la actuación pública, es crear vínculos fuertes entre sociedad civil y Estado, es control y autocontrol, y es finalmente algo que se debe enseñar y no sólo exigir normativamente.

A modo de conclusión, debemos entender que la transparencia tiene que ser utilizada para analizar y controlar los procesos sustantivos de la contratación, siendo un insumo que presiona al control y a la rendición de cuentas a ejercer sus potestades. No exijamos transparencia sólo por tendencias internacionales y de buen gobierno, sino esencialmente porque necesitamos medir y controlar. ¿Cómo pensamos que nuestro sistema puede funcionar transparentemente si no nos preocupamos por hacer público lo importante? La aplicación de este concepto así como la eficiencia y eficacia en las contrataciones necesita de voluntad política; cuando esta voluntad no es plausible hay que forzarla y presionarla con un control social que demande por sus derechos y obligue a hacer cambios. ¿Qué más costes debe seguir pagando un país para implementar una contratación electrónica integral?

La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente

La cooperación intra y extra institucional igualmente fomenta y regula que exista una transparencia en los procesos y sistemas. El colaborar, compartir experiencias y formas de trabajo hace que de alguna manera los funcionarios deban aclarar sus procedimientos diarios y maneras de operar, lo que consecuentemente propende a un control visual de más personas sobre lo que hacemos.

Necesitamos también reglar los contactos con los proveedores antes y después de la compra, de forma tal que la transparencia no se vea afectada por miedos o especulaciones mal entendidas ¿Cuánta eficiencia y eficacia estamos perdiendo por el miedo a comunicarnos con un proveedor? Preferimos la simpleza de una interpretación legal sin cuestionamientos, que una que colabore y propenda a un uso mejor y más efectivo de los recursos públicos.

Existen obstáculos como el grado de incidencia política en las decisiones públicas, intereses particulares sobre generales, paradigmas tradicionalistas mal entendidos, escasez de participación, entre varios otros, que están diluyendo el propósito de este principio, el cual sólo podremos imponer con una presión mayor de nuestra ciudadanía por mayores cambios, responsabilidades y también eficiencia. Como señala la Unión Europea (European Union, 2015, 206), la falta de claridad y la transparencia de los gobiernos es una barrera adicional a la eficacia[20].

Por último y como reflexión final, la transparencia debe estar basada en la participación, situando al ciudadano como un ente central, y no como un aspecto secundario que puede o no ser relevante. Hay que recordar que somos transparentes para los ciudadanos, y no sólo para cumplir con normativas que así lo exigen. ¿Alguien se ha preguntado alguna vez en qué difiere el entendimiento de la transparencia que exigen los ciudadanos versus aquella que pregonan las autoridades políticas? Importante es que nos hagamos esta interrogante, y a la vez la respondamos escuchando primero a quienes eligen a tales autoridades. Si hay que edificar un marco que regule y señale qué exige la transparencia en un país, este debe ser creado por la sociedad y no por autoridades públicas que dicen que nos representan cuando primeramente hacen, y luego escuchan.

Una búsqueda de transparencia en nuestros sistemas de contratación debe entenderse como algo propio de cualquier actuación de la Administración, teniendo a la vez el cuidado de no sacrificar la eficiencia y eficacia por un enceguecimiento en la implementación de este principio. Hay que encontrar el punto óptimo, y este se obtiene con mayor cooperación e involucramiento.

20 Véase informe "Public procurement -study on administrative capacity in the EU Spain Country" en European Union 2015. Recuperado el 10 de octubre de 2016 en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/es.pdf.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Almonacid Lamelas, V. 2013. *Contratación tradicional versus contratación electrónica: eficiencia, ahorro y transparencia*, en Pin, J.R. (Dir.), *Contratación electrónica en el sector público español*. Madrid: IESE, pp.37-52.
- Alli Aranguren Juan-Cruz. 2010. *La Administración Pública entre dos siglos*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Primera edición. Isbn 978-84-7351-396-8. – nipo 010-10-028-2.
- Arcidiácono, P., Arenoso, F. y Rosenberg, G. 2006. *Transparencia y control social en las contrataciones públicas*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.
- Boni, A., Peris, J., Calabuig, C., Hueso, A., et al. 2009. *Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español*, *Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo*, 3:1-45.
- Chiavenato Idalberto.1999. *Administración de recursos humanos*. Quinta edición, noviembre de 1999, editorial mc graw hill.
- De la Morena López, Julián. 2015. *Principios generales de la contratación del sector público: (art. 1 TRLCSP; arts. 1 y 2 Directiva 2004/18/CE; art. 76 Directiva 2014/24/UE).* Revista Contratación Administrativa práctica, nº 139, septiembre-octubre. Editorial la Ley.
- Fernández Llera, Roberto. 2009. *Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas*. Presupuesto y Gasto Público 57/2009: 135-154. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.
- Gamero Casado Eduardo y Fernández Ramos Severino. 2016. *Manual básico de derecho administrativo*. Decimotercera edición. Tecnos.
- Gimeno Feliú, José María. 2013. *Unidad de mercado y Contratación Pública: redefiniendo los perfiles del contratante.* Opinión y Análisis. Observatorio de Contratación Pública. Ver en http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.93/chk.2ffbb3b3cd7129c6e547267370012965.
- 2014a. *Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos*. Observatorio de Contratación Pública. Opinión y Análisis.
- 2014b. *Nuevas tendencias en la gestión de las compras públicas en la Unión Europea*. Revista de Derecho de la Hacienda Pública. Vol. 2. San José Costa Rica. ISSN-2215-3624.
- Hitchcock, A, y Mosseri-Marlio, W. 2016. *Cloud 9: the future of public procurement.* Londres: Reform UK.
- Martinovic Aleksandra. 2015. *Open public procurement in bih – situation and perspectives in the light of international standards*.
- Moreno Molina José Antonio. 2015. *El nuevo derecho de la contratación pública de la Unión Europea*. Directivas 4.0. Chartridge Books Oxford.
- Naessens Hilda. 2010. Ética pública y transparencia. Recuperado el 13 de diciembre de 2016 en https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document. pp. 2114-2117.

- Ochsenius Robinson, Iván. 2008. *Utilidad de las evaluaciones en el ámbito gubernamental y los factores que obstaculizan su utilización en salud pública (Tesis)*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Schedler Andreas. 1999. *Conceptualizing Accountability*. Boulder and LondonThe Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.
- Subirats Joan. 2004. ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca *de gobierno del sector público?* IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, Noviembre.