

DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VALOR POR DINERO EN PARAGUAY

Andrea Picaso

Resumen: Recordando mi paso por la Facultad de Economía, puedo decir que la premisa básica y fundamental es que mientras las necesidades son ilimitadas, los recursos disponibles para satisfacerlas son siempre escasos. Estas palabras, que siguen siendo bastante repetidas, tienen implicancias que responden aún más al ámbito público, por lo cual encontrar la manera de utilizar mejor los recursos públicos para satisfacer las demandas ciudadanas por bienes y servicios es uno de los mayores desafíos para la gestión pública.

Palabras clave: eficiencia, menor precio, valor por dinero.

1. ¿CUAL ES LA MEJOR MANERA DE UTILIZAR LOS RECURSOS?

Recordando mi paso por la Facultad de Economía, puedo decir que la premisa básica y fundamental es que mientras las necesidades son ilimitadas, los recursos disponibles para satisfacerlas son siempre escasos. Estas palabras, que siguen siendo bastante repetidas, tienen implicancias que responden aún más al ámbito público, por lo cual encontrar la manera de utilizar mejor los recursos públicos para satisfacer las demandas ciudadanas por bienes y servicios es uno de los mayores desafíos para la gestión pública.

Con este punto de partida, podemos entender que la gestión pública tiene mucho que ver con las compras públicas y con los conceptos asociados a éstas, que guardan relación con la planificación, la presupuestación y la ejecución de los recursos, como ya dijimos, siempre limitados, frente a necesidades amplias y urgentes representando una demanda ciudadana creciente por bienes y servicios de calidad. Pero lo importante es que al final del día, el objetivo de la gestión pública es llegar los ciudadanos con los mejores bienes y servicios públicos, adquiridos de la manera más eficiente, económica y eficaz, en cumplimiento de nuestra misión institucional.

Cerca de 15 años han pasado desde la incorporación del nuevo marco legal al ámbito de las compras públicas. Con la implementación de la Ley N° 2.051/2003 “De Contrataciones Públicas” no se puede negar que Paraguay ha realizado grandes esfuerzos en cuanto a la competencia, la transparencia y los sistemas y la plataformas tecnológicas que utiliza, sin embargo, los retos a los que nos enfrentamos a diario los gestores y administradores públicos hacen necesario que no solo sigamos fortaleciendo lo que ya se ha logrado hasta aquí, sino que además es imperioso y casi obligatorio seguir mejorando nuestros pasos de modo a aplicar las mejores prácticas y los nuevos conceptos que se han venido desarrollando en los últimos años.

Es cierto también que la Ley N° 1.535/1999 “De Administración Financiera Pública”, nuestro marco legal en el ámbito de la administración pública, ha logrado enormes avances generando una base sólida para la gestión pública, sin embargo, los retos actuales exigen compromiso en la búsqueda de innovación permanente y han motivado que actualmente se encuentre en marcha una reingeniería al Sistema de Administración Financiera Pública.



Cuando hablamos de compras públicas, las mejores prácticas nos acercan a los aspectos de transparencia, competencia y valor agregado en las adquisiciones, sin embargo, recientemente otro importante concepto ha entrado en debate: el concepto de Valor por Dinero.

El Valor por Dinero implica que las compras públicas no solo estén orientadas a conseguir el menor precio, es decir, a adquirir o contratar el bien o servicio más barato, sino que, además, al momento de la planificación misma de las compras requeridas, de su evaluación y adjudicación necesitamos que se incorporen otros elementos o consideraciones capaces de generar mayor real valor en las contrataciones.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define las compras públicas como el proceso de identificar lo que se necesita; determinar quién es la mejor persona o empresa para abastecer la necesidad; y asegurar que sea entregado en el lugar y momento adecuado, al mejor precio y que se haga de una manera justa y abierta. Es muy común entender el ciclo de las contrataciones públicas como la secuencia de pasos que hacen a la identificación de las necesidades, el concurso o llamado para la adquisición de los bienes y servicios que darán satisfacción a dichas necesidades, la ejecución del contrato y el o los pagos correspondientes, cada uno de estos pasos enmarcados además en un ciclo de Presupuesto Público que también ha incluido cada una de estas etapas en un corset de anualidad en la ejecución misma del gasto público, como uno de los principios presupuestarios que la ley marco define. Sin embargo, hay mucho más.

2. VALOR POR DINERO EN LAS COMPRAS PUBLICAS

El concepto de Valor por Dinero tiene que ver con entender el valor de las compras públicas considerando otros factores como la calidad, la gestión de los riesgos, la satisfacción del cliente final, los ciudadanos, así como también el ciclo de vida del producto, la reducción de barreras burocráticas y los costos de mantenimiento, entre otros.

Organismos Internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la OCDE, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá están apoyando esta nueva forma de entender y evaluar las compras públicas, ampliando los factores que se deben considerar al momento de las adquisiciones por parte de las entidades públicas. A nivel regional, se ha integrado la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)¹ como un mecanismo para proveer cooperación técnica horizontal de alto nivel para promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas de los países de las Américas. Paraguay está representado en la Red por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que conforme lo define la Ley N° 2.051/2003, modificada por la Ley N° 3.439/2007, es la autoridad normativa en el ámbito.

Este nuevo enfoque contempla la necesidad de considerar los aspectos ambientales y sociales de las ofertas, es decir, atendiendo criterios monetarios (el menor precio) y no monetarios. Entonces, la experiencia internacional muestra que el Valor por el Dinero se ha venido constituyendo en un nuevo criterio fundamental en la evaluación de ofertas. En la última reunión de la RICG, los principales investigadores del BID han resaltado la importancia de los principios de esta forma de examinar las compras públicas, que son: Eficacia, Eficiencia y Economía², entendidos de la siguiente manera:

- Eficacia: Capacidad para alcanzar exitosamente los resultados deseados de una actividad.

- Eficiencia: Capacidad para incrementar el producto de un determinado insumo o minimizar el insumo para un nivel dado de producto, manteniendo la calidad.
- Economía: Medida de lo que se requiere para proveer un servicio.

El Valor por Dinero refleja un criterio por el cual el precio, considerado de forma aislada, no es un indicador suficiente para determinar si se ha realizado la mejor contratación. Con base a la experiencia, es posible mencionar que en no pocas oportunidades ha sido necesario adquirir un determinado bien al menor precio, sin embargo, es factible que el periodo de vida del mismo sea corto o que implique la necesidad de efectuar periódicos mantenimientos que finalmente incrementan el precio al final de su vida útil. La adquisición de algunos tipos de vehículos podría ser un ejemplo de este caso, considerando la amplia variedad de los mismos presentes en el mercado, con diferencias tanto en la vida útil, los costos de mantenimiento, la adquisición de repuestos, el consumo de combustible, entre otros.

Pero el valor por dinero va aún más, ya que también puede ser un elemento interesante para la promoción del desarrollo sostenible o incluso la protección ambiental. Desde este aspecto se busca evaluar los objetivos sociales y ambientales al tomar decisiones sobre la contratación, con un enfoque de sostenibilidad, considerando la participación de la mujer para su empoderamiento, el fomento a MPYMES, la participación de grupos vulnerables en las mismas, el mayor cuidado de los aspectos ambientales, el ciclo de vida del producto y la posibilidad de reciclaje al final del mismo o la disposición final de los residuos que se pudieran generar, de la mano con el concepto de economía verde. Es decir, se busca que las compras públicas sean también un elemento importante para el desarrollo económico. De la literatura y mejores prácticas encontradas, quiero hacer mención a los siguientes tres criterios para analizar el Valor por Dinero en las compras públicas:

- Precio y calidad: con este aspecto, el valor “calidad” adquiere un carácter especial en la medida que se puede utilizar como factor de evaluación, entre los cuales destacan el tiempo de entrega, aspectos técnicos, duración, mantenimientos, distribución, cantidad, etc.; mientras que otros atributos o aspectos que resulten costosos o difíciles de medir no implican una puntuación adicional.
- Ciclo de vida del producto: parte de un análisis costo-beneficio del valor del bien en el tiempo y la duración del mismo en cuanto rentabilidad. Por ejemplo, la adquisición de equipos informáticos o impresoras, los insumos que los mismos requieren, los años de vida útil que tendrán, la disposición final cuando los mismos se convierten en obsoletos para los requerimientos de una determinada Institución.
- Valor presente neto: con este método se evalúa la inversión a realizar a largo plazo y maximizar la inversión de nuestros recursos, utilizando variables como los flujos netos de efectivo, la tasa de descuento y el número de años que dura el activo. Con esto, se puede determinar qué tipo de operación o modalidad es la más beneficiosa, por ejemplo para la adquisición vehículos analizar la factibilidad de la compra, aunque es necesario pensar si simplemente podemos alquilar los mismos, como mejor opción para el desarrollo de nuestras funciones, atendiendo los costos de mantenimiento, de combustible, de seguros necesarios y de guarda (parque cerrado) que este tipo de activos requiere, incluso la necesidad de una subasta pública una vez que los mismos ya no son adecuados para su uso institucional.

En Paraguay, la DNCP ha dictado la Resolución DPNC N° 1675/2010 “Política de Compras Públicas Sustentables”, que contempla objetivos específicos y metas a corto, mediano y largo plazo para que las contrataciones públicas incorporen criterios de sostenibilidad. Actualmente, estos criterios ya han sido incorporados por ejemplo para la adquisición de útiles

de oficina y productos de papel y equipos eléctricos de uso eficiente, sin embargo, aún es necesario ampliar esto a otros ítems, considerando que, en nuestro país, la participación del sector público en la economía ronda el 20%. Paraguay también ha conformado un Comité Técnico de Normalización CTN 56 "Compras Sustentables", delegando a la Entidad Binacional Itaipú las actividades de articulación, enlace y desarrollo de las tareas del mencionado organismo.

Por otro lado, es necesario mencionar lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2033, con carácter de documento estratégico que busca coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 2794/2014, que define tres ejes estratégicos: la Reducción de pobreza y desarrollo social, el Crecimiento económico inclusivo y la Inserción de Paraguay en el mundo y cuatro líneas transversales para su implementación: Igualdad de Oportunidades, Gestión Pública eficiente y transparente, Ordenamiento Territorial y Sostenibilidad Ambiental. Para esta última línea transversal, la coordinación entre el sector público y el sector privado es indispensable, no solo a nivel de regulaciones, sino a través de mecanismos que permitan aumentar la inversión en infraestructura y en la provisión de bienes y servicios, con criterios de sustentabilidad ambiental.

Es amplio el consenso respecto a que, a través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas definidas a través de los planes nacionales de desarrollo; afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; incluso pueden condicionar la estabilidad macroeconómica y corregir las fallas del mercado.

De igual modo, resulta innegable la importancia de las compras públicas como actividad de Estado, en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la región. Varios Organismos Internacionales como el BID y el Banco Mundial han apoyado los procesos de modernización de los sistemas de contrataciones públicas, bajo el entendimiento de que el concepto de compra pública ha evolucionado hasta ser una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico, y generar no sólo ingresos al Estado, sino también dinamismo a la actividad económica, a través de la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo. El Estado, a través de su poder de compra, puede influir en el desarrollo sostenible, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos, por ejemplo, incentivando la participación de la mujer en las compras públicas y fomentando las MPYMES.

Como vemos, hay mucho camino aún por recorrer para que las compras públicas puedan contribuir como un mayor valor por dinero para el crecimiento y desarrollo económico en nuestro país, por lo cual surge la pregunta respecto a si es compatible generar un mayor Valor por el Dinero con el alcance de objetivos estratégicos de los gobiernos, tales como la inclusión de género, el apoyo a las micro y pequeñas empresas, la protección al medio ambiente, entre los factores que, además del precio de las adquisiciones, el criterio de Valor por Dinero considera.

En este sentido, es nuestro compromiso gestionar los recursos públicos escasos de la manera más eficiente, eficaz y con economía, principios del Valor por Dinero, de modo a que las compras públicas den fruto más allá del momento de haber entregado estos bienes y servicios, es considerar qué más estamos incentivando y generando, qué otros elementos estamos potenciando de forma sostenible, igualitaria y considerando el medio ambiente, con nuestras compras públicas. El debate es incipiente, pero ya se ha instalado.

Por lo general, los gestores y administradores públicos nos preocupamos más por el tipo de contratación, por ejemplo, una licitación pública, que incluso puede haber sido rápida y

posibilitado al gobierno comprar un producto con el menor precio posible, pero bajo este enfoque es necesario ir más allá y saber si el producto atendió a las necesidades de los demandantes, los ciudadanos: ¿cómo sabremos si hubo éxito en la implantación de las políticas públicas conforme a lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo a través de la provisión de bienes y servicios a la sociedad?

Como vemos, la perspectiva se va ampliando: usar los escasos recursos disponibles de la forma más eficiente, eficaz y con criterio económico implica planificar, coordinar, comunicar, presupuestar, socializar, ejecutar, revisar, modificar, controlar y evaluar, pero también implica considerar que otros enfoques son encarados desde la gestión pública: equidad; sustentabilidad en su amplio sentido, a corto, mediano y largo plazo; desarrollo local participativo; datos abiertos y rendición de cuentas, entre los principales.

Con todas estas implicancias de lo que la gestión pública representa, cómo el administrador público asegura además la competencia, la transparencia y la imparcialidad, el mecanismo para que el proceso genere un mejor “Valor por Dinero” a través de las compras públicas.

3. LAS COMPRAS PUBLICAS EN LA PRACTICA

Sin embargo, aplicando el enfoque de Valor por Dinero al día a día del gestor público o administrador público, presenta un escenario un poco más complicado. El administrador público es quien es el que debe hacer una planificación de sus compras del siguiente año, basado en unos lineamientos generados en el ejercicio en curso, según lo establece el Capítulo II de la Ley N° 1.535/1999, atendiendo sus próximas actividades, pero aún más, no solo necesita saber sus próximas actividades, también es requisito que conozca, de la manera más fidedigna posible, en el caso simple de los insumos como ejemplo, su stock actual, sus próximas compras (año vigente: cuando se hace el llamado, la adjudicación y cuando efectivamente va a disponer de los bienes adquiridos), su nivel o ritmo de utilización de los mismos, y finalmente, los mismos criterios para estas próximas compras que está planificando para el siguiente ejercicio, sin considerar aquí, correcta definición de especificaciones técnicas, contratos, pólizas, posibilidad de protestas, reparos, llamados que podrían declararse desiertos por algún número variable de causas, la necesidad de reprogramaciones presupuestarias, de disponer en tiempo forma de Plan Financiero, que es el marco de referencia para el Plan de Caja, el funcionamiento de los diferentes sistemas que dan soporte a estas operaciones, requerimientos de los órganos de control, entre otros, inclusive, nuevas necesidades que podrían surgir en cualquiera de las etapas que mencionamos.

El resultado es sencillo y predecible: es más fácil copiar el Plan Anual de Contrataciones (PAC) anterior y ver qué pasa por el camino, lo cual se convierte en un círculo vicioso que obliga a más modificaciones del PAC, más modificaciones presupuestarias, del Plan Financiero y a la dificultosa tarea de llegar en tiempo y forma oportuna a la comunidad a través de los bienes y servicios públicos de calidad que nuestra misión exige. Además, es el menor precio el criterio por supuesto más observado, aunque este no siempre represente la compra más eficiente.

Hago mención a estas situaciones comunes al momento de la ejecución presupuestaria, para ilustrar que introducir dentro de estas preocupaciones el concepto de Valor por Dinero no es tarea sencilla para los administradores públicos, aun entendiendo la importancia de considerar otras variables además del precio, el desafío es grande y requiere del apoyo y coordinación no solo del órgano rector a nivel nacional, sino también de aprender mejores prácticas, recetas y errores a nivel internacional que nos guíen en este modelo, como así también el acompañamiento por parte de los organismos de control, internos y externos.

4. CONCLUSIONES

Fomentar y fortalecer el uso del concepto de Valor por Dinero al sistema de compras públicas puede establecer en un importante mecanismo estratégico de la capacidad del gobierno de ejecutar sus funciones. Una ruta que pudo haber sido construida de una mejor manera utilizando el enfoque de Valor por Dinero, un colegio sin poder distribuir los kits escolares o un hospital sin insumos y equipamientos no se constituyen en un ahorro, es una pérdida de inversión. El sistema de compras público es crítico a la hora de crear Valor por Dinero al Gobierno y al país entero.

Por lo general, los administradores públicos estamos en la permanente búsqueda de mayores recursos presupuestarios, sin embargo, entender que también es necesario buscar la eficiencia, de encontrar cómo hacer más con los mismos recursos o hacer lo mismo con menos cantidad, encontrar la calidad del gasto público, es un aspecto determinante del éxito de nuestra gestión.

El órgano rector, en coordinación con las entidades ejecutoras y los organismos de control, deberán construir las bases para un cambio de paradigma para la mejora del sistema de compras públicas, en línea con las mejores prácticas internacionales.

Seguir avanzando en la simplificación de los procesos, en el incremento de la transparencia, en la disposición de datos abiertos de fácil acceso resulta necesaria para generar oportunidades para la participación de más actores en las adquisiciones, que necesariamente mejora la competencia y los precios obtenidos en cada una de las adquisiciones, pero como hemos visto, a la vez puede ser determinante para generar un mayor Valor por Dinero, en cumplimiento de nuestras misiones y del Plan Nacional de Desarrollo.

Los administradores públicos necesitamos contar con información, conocer qué se compra, a quién, que precio está pagando el Gobierno, qué tipo de proveedores existen en cada sector es de suma utilidad. El órgano rector, a través de la tecnología disponible, podría disponibilizar estos datos para que puedan ser “customizados”, para una buena gestión del gasto público, por ejemplo, bases de datos abiertas de los precios de referencia, tan en controversia en los últimos años en el país.

Experiencias internacionales exitosas, como el caso chileno, el más renombrado, pero también otros como Perú y Colombia, donde las compras han sido estandarizadas, a través de contratos marco o incluso la posibilidad de obtener economías de escala con las compras de bienes y/o servicios comunes entre las entidades públicas podría ser un mecanismo que conlleve a un mayor Valor por Dinero.

5. REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría Permanente del SELA. (2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14876.pdf>

Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Documentos publicados por la Red Interamericana de Compras Públicas. (2017).
<http://www.ricg.org/>

Ley N° 1.535/1999 “De Administración Financiera del Estado”, con sus modificaciones y reglamentaciones vigentes.

Ley N° 2.051/2003 “De las Contrataciones Públicas”, con sus modificaciones y reglamentaciones vigentes.

1 <http://www.ricg.org/>

2 <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/11/06/valor-por-el-dinero-en-compras-publicas/>

3 www.stp.gov.py/pnd/