

El futuro del gasto público: respuestas a la COVID-19



Índice

- 2 Acerca de este ensayo
- 3 Introducción
- 5 Garantizar los suministros en tiempos de crisis
- 9 Una recuperación sostenible y equitativa
- 13 Lecciones a largo plazo



Acerca de este ensayo

La crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto problemas muy arraigados en las prácticas en materia de adquisiciones públicas. Como continuación al reciente informe sobre el gasto público y los Objetivos de Desarrollo Sostenible elaborado por The Economist Intelligence Unit, este ensayo analiza las repercusiones de la crisis actual, la oportunidad que presenta para replantear las adquisiciones y la importancia, una vez más, de contar con un gasto público eficaz y sostenible a medida que los países vuelven a abrir sus fronteras e inician su recuperación y su reconstrucción.

The Economist Intelligence Unit desea expresar su agradecimiento a los siguientes expertos que aceptaron participar en el programa de entrevistas para la preparación de este ensayo:

Helena Fonseca, especialista en gestión pública de la Organización de los Estados Americanos y secretaria técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)

Gavin Hayman, director ejecutivo, Open Contracting Partnership

Connie Hedegaard, antigua comisaria europea de Acción por el clima y presidenta, Mesa Redonda de la OCDE sobre Desarrollo Sostenible

Mark Hidson, director regional adjunto para Europa del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales

Vinay Sharma, director de soluciones e innovación en adquisiciones, Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno, Banco Mundial

Introducción

Las adquisiciones públicas rara vez aparecen en los titulares de prensa. Pero como la pandemia de COVID-19 provocó que los países de todo el mundo se apresuraran a conseguir suministros de todo tipo, desde respiradores y guantes de protección hasta infraestructuras como hospitales de campaña, la capacidad de los gobiernos para obtener aquello que necesitaban, de manera rápida, eficiente y responsable, se ha convertido en un tema candente.

«Las adquisiciones públicas han sido el principal foco de atención», expresa Gavin Hayman, director ejecutivo de la Open Contracting Partnership, una organización sin ánimo de lucro que trabaja para mejorar las contrataciones de los gobiernos a nivel mundial. «Algo que antes era un trabajo administrativo, bastante monótono, basado en el cumplimiento, ahora se ha convertido en un componente fundamental de una respuesta de emergencia en todos los ámbitos del gobierno».

La demanda repentina de suministros médicos y otros tipos de equipos ha demostrado las desigualdades mundiales a la hora de acceder a ellos. Al cambiar el equilibrio de poder del vendedor al proveedor, los proveedores han

podido aprovechar la crisis para aumentar sus precios.

«Los precios de determinados artículos se han multiplicado por veinte, lo que equivale a un incremento del 2000 %», afirma Vinay Sharma, director de Soluciones e Innovación en Adquisiciones en el Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno del Banco Mundial. «Este incremento dificulta el acceso a dichos suministros a los países de ingresos medios y bajos en comparación con países más ricos. Ese ha sido el primer problema».

Dado que algunos de los suministros esenciales eran demasiado caros o no estaban disponibles independientemente del precio, la necesidad ha llevado a los gobiernos a actualizar sus prácticas en materia de adquisiciones para acelerar las compras, mejorar la eficiencia y abrir el camino hacia fuentes alternativas de suministro.

«Hemos asistido a una auténtica movilización por parte de los oficiales de adquisiciones—expresa el Sr. Hayman—. En tres meses hemos asistido a lo que equivale normalmente a entre tres y cinco años de innovaciones. Los gobiernos están facilitando los procesos



«En tres meses hemos asistido a lo que equivale normalmente a entre tres y cinco años de innovaciones».

*Gavin Hayman, director ejecutivo,
Open Contracting Partnership*

electrónicos, acelerando y ampliando el alcance de los datos para incluir información sobre productos y códigos de productos (incluyendo el etiquetado de contratos relacionados con la COVID-19), aumentando los análisis de datos y los paneles de información, y vinculando la información sobre la planificación de proyectos con contratos públicos mediante el uso de datos abiertos estandarizados. También hemos asistido a un salto hacia más asociaciones en materia de innovación con el sector privado».

El Sr. Hayman cita el ejemplo de Moldavia, donde las adquisiciones médicas antes resultaban opacas: un órgano centralizado de compras no tenía ninguna responsabilidad, según afirma. Los medicamentos eran caros y el país tenía las tasas más altas de VIH y tuberculosis de toda Europa. La pandemia reunió a una coalición de 30 organizaciones que crearon una plataforma abierta de datos en colaboración con el Ministerio de Salud al cabo de un mes, en la que se podían consultar todas las adquisiciones relacionadas con la COVID-19 a través de paneles de información en línea.

Se están tomando medidas similares en países de América Latina. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador presentó recientemente su Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública, a través de la cual los proveedores pueden acceder a información relativa a la emergencia nacional con facilidad. Todo el mundo puede consultar la información en tiempo real sobre las adquisiciones, incluidos los ciudadanos y los medios de comunicación.

Mientras tanto, para preservar puestos de trabajo y apoyar a los negocios, los gobiernos están dejando a un lado las normas sobre el gasto público e implementando planes de desempleo temporal, préstamos y ayudas financieras sin precedentes. Dichas medidas serán necesarias más allá del corto plazo. A medida que los países y los estados traten de reconstruir sus economías, las estrategias en materia de adquisiciones podrían utilizarse, junto con estas medidas de estímulo, para hacer frente a las desigualdades sociales expuestas por la pandemia, para aumentar la resiliencia con miras a la inminente crisis climática y para sentar las bases con el fin de lograr un mundo más limpio y sostenible.

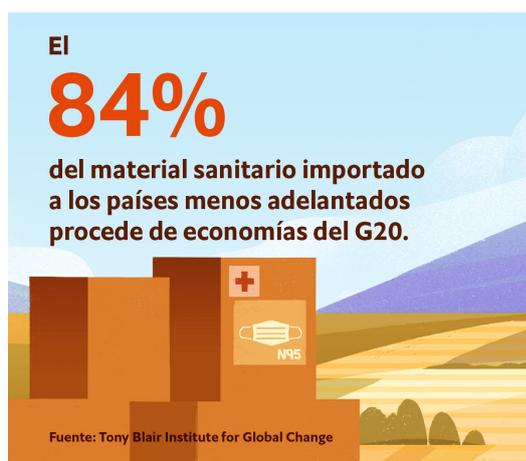
«Las adquisiciones públicas constituyen una poderosa herramienta al alcance de los gobiernos para influir en la economía y reforzar la sociedad», declara Helena Fonseca, especialista en gestión pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y secretaria técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). «La COVID-19 podría presentar una oportunidad para reinventar o replantear los bienes o servicios que adquieren los gobiernos, de quién los adquieren y de qué modo».



Garantizar los suministros en tiempos de crisis

A principios de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) advirtió que las compras, el acaparamiento y el uso indebido de equipos de protección individual (EPI) como consecuencia del pánico estaban ocasionando problemas graves en la cadena mundial de suministro y estaban poniendo vidas en peligro. Los daños alcanzaron tales proporciones que muchos trabajadores sanitarios de primera línea trabajaron, de manera peligrosa, mal equipados para atender a los pacientes con COVID-19¹.

Estas prácticas no solo se han observado a nivel local. Al apresurarse para adquirir suministros, los países a menudo actuaron de manera unilateral y sin preocuparse por los demás. Por ejemplo, la respuesta de cuatro de los cinco principales exportadores de EPI respondieron a la crisis introduciendo prohibiciones de facto de las exportaciones².



De hecho, la crisis ha puesto de manifiesto la competencia feroz entre los gobiernos regionales y los nacionales para obtener suministros escasos. Esta situación no solo se ha observado entre países desarrollados y países emergentes, sino también entre países económicamente avanzados, y a veces incluso dentro de un mismo país. «Los gobiernos han tomado medidas para proteger a sus ciudadanos y sus economías, y en ese sentido, ha sido un tanto problemático establecer una respuesta coordinada a nivel mundial», dice el Sr. Sharma.

Hay algunas excepciones. Por ejemplo, los ministerios de salud de la República de Irlanda e Irlanda del Norte han firmado un memorando de entendimiento para fortalecer la cooperación Norte-Sur en su respuesta a la COVID-19, incluyendo para la adquisición de equipos³.

La cooperación regional entre los países del Caribe también ha ayudado a mitigar la escasez de bienes y servicios durante la crisis. «El hecho de actuar como un bloque regional para establecer alianzas estratégicas con actores clave multisectoriales ha permitido promover una serie de procesos de adquisiciones conjuntas que ofrecen un mayor poder adquisitivo a los países», afirma la Sra. Fonseca.

Para los países más pobres, el mayor desafío al que se enfrentan son los costes. Debido a los precios prohibitivos en el mercado mundial (el coste de las mascarillas quirúrgicas se ha

¹ Organización Mundial de la Salud, 2020, <https://www.who.int/es/news-room/detail/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide>

² Tony Blair Institute for Global Change, "Global Coordination Requirements for Covid-19 and Future Pandemics", 2020, <https://institute.global/sites/default/files/inline-files/Tony%20Blair%20Institute%2C%20Global%20Coordination%20Requirements%20for%20Covid-19%20and%20Future%20Pandemics%2C%20May%202020.pdf>

³ Fondo Monetario Internacional, "Policy Responses to Covid-19", 2020, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

multiplicado por seis; el de los respiradores N95 por tres, y el de las batas por dos, según la OMS), a los países menos desarrollados les resulta imposible competir⁴.

Algunos de ellos han adoptado medidas para contrarrestar esta subida de los precios. Por ejemplo, al definir sus normas para las adquisiciones de emergencia relacionadas con la COVID-19, el Gobierno de Sudáfrica ha establecido especificaciones para sus adquisiciones de material sanitario y el precio máximo que pagará por equipos de protección individual⁵. Los precios reflejan lo que el Ministerio de Finanzas considera como «precios de mercado actuales y realistas». Ha tenido que modificar sus especificaciones en materia de precios: a finales de abril, se duplicó el gasto máximo en artículos como desinfectante de manos y guantes⁶.

La comunicación ineficaz entre gobiernos y proveedores es otro de los problemas que ha afectado a países pobres y ricos. En algunos casos, esto ha llevado a que las empresas

dispuestas a llevar a cabo una reestructuración de sus actividades para ayudar a proporcionar material sanitario, mascarillas y otros suministros, tuvieran dificultades para contactar con los organismos públicos o para saber con mayor certeza qué bienes iban a adquirir con mayor probabilidad.

La necesidad agudiza el ingenio

Aunque la crisis ha dado lugar a prácticas indeseables, también ha provocado respuestas rápidas e innovadoras, especialmente en los países cuyos gobiernos se enfrentaron a mayores dificultades para acceder al mercado mundial de suministros médicos.

Por ejemplo, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de África están liderando el desarrollo de una plataforma digital para que los países puedan realizar pedidos de suministros de manera conjunta. Esta iniciativa aumentaría su poder adquisitivo al poder realizar grandes pedidos⁷.



«Aunque la crisis ha dado lugar a prácticas indeseables, también ha provocado respuestas rápidas e innovadoras».

⁴ Organización Mundial de la Salud, 2020, <https://www.who.int/es/news-room/detail/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide>

⁵ Fondo Monetario Internacional, "Policy Responses to Covid-19", 2020, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

⁶ Business Insider, "The SA govt just doubled what it's willing to pay for sanitiser", 2020, <https://www.businessinsider.co.za/government-price-increases-for-sanitiser-and-thermometers-2020-4>

⁷ Financial Times, "African nations join forces to procure medical equipment", 2020, <https://www.ft.com/content/72edfd6a-8300-4944-893d-54d08954df6f>

Los problemas en las cadenas de suministro y las adquisiciones son una oportunidad para llevar a cabo otro cambio que podría perdurar más allá de la crisis: una transición acelerada hacia las adquisiciones electrónicas que podría reducir los costes de las transacciones y aumentar la velocidad, eficiencia y precisión de las contrataciones. Incluso antes de la pandemia, varios países de América Latina, incluyendo Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, ya habían iniciado dicha transición. Por ejemplo, Chile lleva utilizando las adquisiciones electrónicas desde finales de los años 90.

Sin embargo, dado que las medidas de confinamiento a nivel mundial han dado pie a una situación en la que muchas actividades económicas han tenido lugar en línea, el Sr. Hayman insta a los países a hacer un uso más ambicioso de la tecnología digital en las adquisiciones públicas. «Nos hemos acostumbrado a la digitalización—expone—. Así que deberíamos reflexionar sobre las adquisiciones y no solo para gestionar los documentos en línea. Debería tratarse de una revisión digital completa de las adquisiciones».

Mientras tanto, algunos países han reconocido que las adquisiciones públicas eficientes no solo hacen falta para ofrecer una respuesta eficaz a la crisis, sino que también pueden ayudar a apoyar a las empresas que afrontan graves dificultades. Por ejemplo, en Chile, las medidas fiscales diseñadas para promover el empleo y la liquidez de las empresas, y que suponen aproximadamente el 4,7 % del PIB, incluyen pagos acelerados para contratos de adquisiciones públicas⁸.

Otros reaccionan suavizando las normas. Por ejemplo, las medidas fiscales destinadas

al sector privado que está planteando la República Centroafricana, incluyen la suspensión o la facilitación de los procedimientos de adquisiciones públicas. Asimismo, en Zimbabue se ha relajado la normativa para acelerar las adquisiciones de bienes y servicios esenciales, y el conjunto de medidas de México incluye la aceleración de los procesos de adquisiciones^{9,10}.

Sin embargo, puede que muchas de estas medidas, que abarcan desde anticipos para pequeñas y medianas empresas (pymes) hasta la reducción de los requisitos mínimos sobre el volumen de ventas o la cobertura de seguro para garantizar que los proveedores no tradicionales puedan participar, solo se apliquen en una situación de emergencia. El desafío para los oficiales de adquisiciones públicas consiste en identificar qué medidas podrían mejorar las adquisiciones de los gobiernos una vez superada la crisis.

Asimismo, la necesidad de innovación refleja, en cierta medida, la ausencia de marcos adecuados en materia de adquisiciones públicas que, en caso de estar correctamente diseñados, no requieren la adopción de medidas especiales para satisfacer las necesidades de las adquisiciones de emergencia. Estas conclusiones se desprenden de una encuesta llevada a cabo recientemente por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales sobre el nivel de preparación de dieciocho gobiernos americanos para gestionar las adquisiciones relacionadas con la COVID-19. La encuesta reveló que los países que habían actualizado sus marcos normativos y habían establecido procedimientos de emergencia claros y acuerdos a largo plazo, incluyendo Ecuador, Costa Rica, Paraguay, Perú y Uruguay, estaban

⁸ Fondo Monetario Internacional, "Policy Responses to Covid-19", 2020, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

⁹ Open Contracting Partnership, "5 estrategias de contratación de distintas regiones del mundo para atravesar la crisis de la COVID-19", 2020, <https://www.open-contracting.org/es/2020/04/13/5-estrategias-de-contratacion-de-distintas-regiones-del-mundo-para-atravesar-la-crisis-de-la-covid-19/>

¹⁰ Red Interamericana de Compras Gubernamentales, "Mapping of LAC Procurement Agencies capacity in responding to COVID-19", 2020, https://secureservercdn.net/198.71.233.44/u1y.854.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/05/MAPEO-LAC_ENG-2.pdf

mejor preparados para gestionar solicitudes urgentes de suministros. La pandemia ha destacado la importancia de contar con marcos sólidos mucho antes de que ocurra una crisis.

La transparencia como medida de salvaguardia

Dejar las normas a un lado y no tener que pedir permisos para las adquisiciones y el gasto público tiene ventajas como la rapidez, agilidad y apertura de los contratos de adquisiciones a nuevos actores. Si se extienden más allá de la pandemia, dichas prácticas podrían aportar una innovación positiva. Sin embargo, la precipitación a la hora de llevar a cabo adquisiciones podría exacerbar los problemas preexistentes que afectan a las adquisiciones como derroches, clientelismo y corrupción.

Incluso antes de la crisis, hasta el 25 % de los gastos mundiales relativos a las adquisiciones en materia de salud acababa perdiéndose debido a la corrupción, según Transparency International, una organización sin ánimo de lucro que lidera la lucha contra la corrupción¹¹. Y aunque las actividades de adquisiciones sean legales, la crisis se presta al clientelismo. «El problema es que si había procedimientos de emergencia que no eran transparentes, muchos de ellos se han usado de manera indebida para hacer negocios con los proveedores favorecidos que cobran precios exageradamente altos», en palabras del Sr. Hayman.

Algunas organizaciones trabajan para luchar contra este fenómeno. Por ejemplo, como parte de una iniciativa puesta en marcha por el Organised Crime and Corruption Reporting Project (un consorcio internacional de centros de investigación, medios de comunicación

y periodistas), los casos de corrupción o de irregularidades relacionados con la pandemia pueden ser notificados de forma anónima a un equipo de investigadores¹². Y en abril, Transparency International, Human Rights Watch y Global Witness escribieron a la Junta Directiva del FMI para pedir que se incluyeran medidas de transparencia y de lucha contra la corrupción en los programas de ayuda de emergencia relacionados con el coronavirus¹³.

La tecnología es una herramienta poderosa para hacer frente a la corrupción. Por ejemplo, en Ucrania, las adquisiciones de emergencia como consecuencia de la pandemia están exentas de cumplir la legislación nacional del país en materia de adquisiciones y pueden realizarse inmediatamente. Sin embargo, todas las entidades contratantes deben presentar un informe detallado a través de la plataforma de adquisiciones en línea del país, ProZorro, en un plazo de un día a partir de la celebración del contrato. Un panel de informes separado muestra todos los datos y los pone a disposición del público inmediatamente.

Para el Sr. Hayman, los esfuerzos para aumentar la transparencia deberían formar parte de un enfoque más amplio que promueva datos abiertos, exhaustivos y de alta calidad para mejorar las adquisiciones públicas, tanto en época de crisis como en tiempos de normalidad.

En una encuesta realizada a 150 profesionales de adquisiciones por la Open Contracting Partnership, los encuestados seleccionaron los datos abiertos como la mejor solución para gestionar las cadenas de suministro y afrontar crisis. El Sr. Hayman considera que los enfoques abiertos deberían ser un elemento esencial en todas las adquisiciones públicas. «No es una mera cuestión de transparencia— afirma—, se trata de una transformación».

¹¹ Transparency International, 2020, <https://ti-health.org/content/covid-19-vaccine-countries-pledges-money-well-spent/>

¹² Organised Crime and Corruption Reporting Project, <https://www.occrp.org/en/coronavirus/>

¹³ Transparency International, "Urgent need for anti-corruption measures in IMF response to COVID-19 crisis", 2020, https://images.transparencycdn.org/images/TI_HRW_GW_Letter_IMF_COVID19_Emergency_Funding.pdf

Una recuperación sostenible y equitativa

Se prevé que el desempleo alcance niveles sin precedentes. Por este motivo, la necesidad de elaborar políticas inclusivas en materia de gasto público que contribuyan activamente a una participación más amplia y diversa en los contratos públicos ha adquirido más importancia que nunca. Un planteamiento común será esencial, como la vinculación de estrategias de adquisiciones con préstamos a pequeñas empresas en planes de estímulo, para garantizar que el impacto económico de las inversiones de emergencia se extienda más allá de la crisis.

Dado que la justicia social va a ser el foco de atención, los gobiernos se verán cada vez más presionados para crear condiciones de igualdad y así garantizar la diversidad de sus proveedores, incluyendo negocios que son propiedad de mujeres, jóvenes, personas discapacitadas y minorías étnicas, muchos de los cuales se han visto afectados de manera desproporcionada por la pandemia y necesitarán más tiempo para recuperarse.

Muchas de las medidas para responder al impacto a corto plazo podrían resultar beneficiosas a largo plazo, contribuyendo a que las cadenas de suministro de las adquisiciones sean más inclusivas. Por ejemplo,

la crisis ha incitado a muchos profesionales de las adquisiciones públicas en Europa a mirar más allá de las redes establecidas para incluir a las pymes y a las empresas emergentes en el proceso de identificación de proveedores, indica Mark Hidson, director regional adjunto para Europa del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), que forma parte de una red mundial de gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo sostenible.

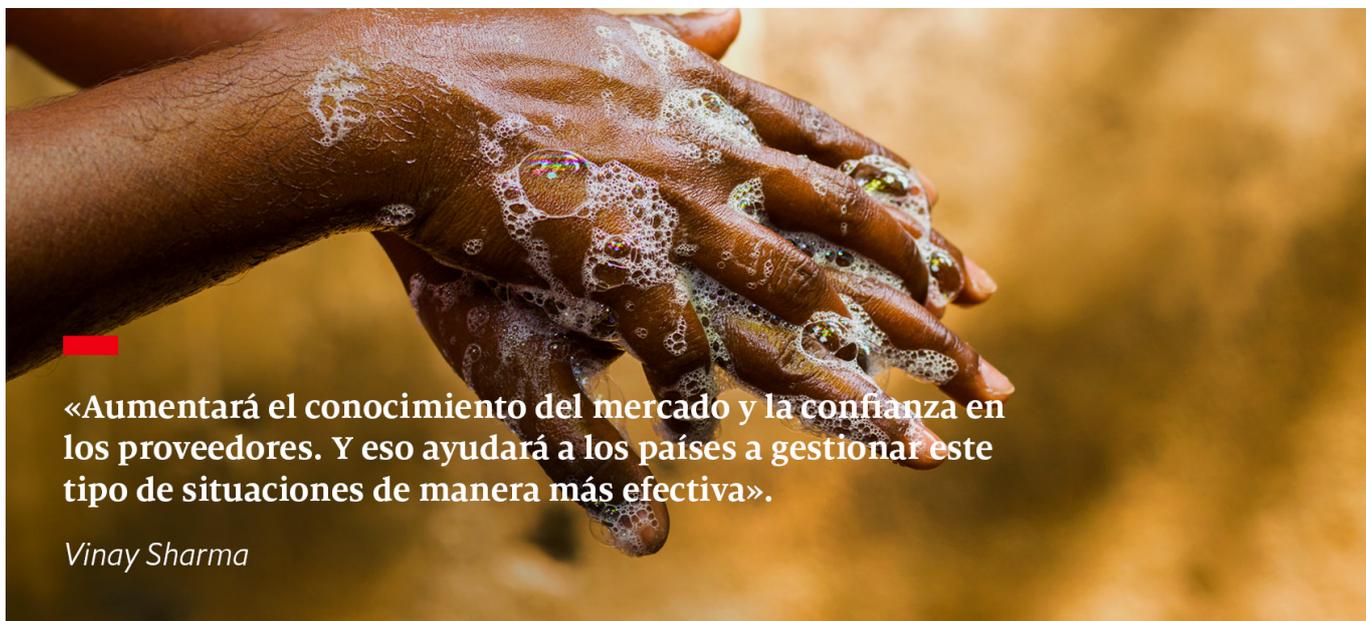
«Hemos realizado muchos talleres sobre el perfil de los compradores y la participación en el mercado, y muchas ciudades se han puesto en contacto con pymes para hablar sobre sus necesidades», expone el Sr. Hidson, también director del Centro de Adquisiciones Sostenibles del ICLEI. «Esto antes era bastante difícil, pero con la crisis se han dado cuenta de que es el camino a seguir».

En algunos casos, solo se necesita un fuerte aumento de la demanda para estimular la actividad económica. Esto es especialmente cierto en el caso de las economías emergentes, algunas de las cuales están adquiriendo la mayoría de los equipos menos sofisticados que necesitan a nivel nacional.



«Las adquisiciones se pueden usar para sacar soluciones innovadoras al mercado más rápidamente».

Connie Hedegaard



«Aumentará el conocimiento del mercado y la confianza en los proveedores. Y eso ayudará a los países a gestionar este tipo de situaciones de manera más efectiva».

Vinay Sharma

«Los equipos de protección individual se pueden producir a nivel local—expresa el Sr. Sharma—. En África, muchos países han empezado a tener acceso a suministros locales a precios razonables, y en la India la producción de equipos de protección individual ha pasado de apenas nada a aproximadamente 450.000 [trajes de protección] al día. Así que, en cierta medida, ha sido un impulso económico para la industria local a pequeña escala».

Pensar en el futuro

Cuando los departamentos de adquisiciones tienen dificultades para obtener suministros médicos de emergencia, podría parecer exagerado pedirles que se centren en la sostenibilidad medioambiental o que adopten medidas para acelerar el avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). «La situación se complica aún más cuando, en estas circunstancias extraordinarias, hay que tener en cuenta consideraciones medioambientales», afirma Connie Hedegaard, antigua comisaria europea de Acción por el clima.

Sin embargo, la Sra. Hedegaard sostiene que, dado que los gobiernos con el tiempo deberán

cumplir sus objetivos climáticos, ahora es el momento de empezar a pensar en cómo incluir las adquisiciones sostenibles en los planes de respuesta y de recuperación. En caso contrario, existe el riesgo de que «paguen para restaurar lo que tenían hasta ayer, y después haya que invertir de nuevo para llegar a la situación en la que debemos encontrarnos mañana—expone—. Obviamente no es la manera más sensata de gastar el dinero».

Además, la Sra. Hedegaard añade que los gobiernos podrían permitir que los proveedores se centren en la crisis a corto plazo, estableciendo al mismo tiempo requisitos progresivos para adquirir bienes y servicios limpios y sostenibles en el futuro. Así las empresas dispondrían de seguridad reglamentaria y de tiempo para planificar sus actividades.

«Existe un poderoso instrumento que puede utilizarse para crear la innovación que tanto necesitamos ahora mismo—expone—. Y, como hemos visto, cuando se emplea dicho instrumento en materia de adquisiciones se pueden introducir soluciones innovadoras en el mercado de manera más rápida».

En algunos casos, los gastos de los gobiernos pueden impulsar las economías locales y promover al mismo tiempo la sostenibilidad medioambiental. La Sra. Hedegaard cita la financiación otorgada por el Gobierno de Dinamarca para la reforma de viviendas sociales, que creará empleos y fomentará la actividad económica a corto plazo, y al mismo tiempo garantizará que las reformas incluyan aspectos como el aislamiento térmico y la eficiencia energética.

Sin embargo, a menudo las antiguas formas de pensar siguen planteando obstáculos para las adquisiciones sostenibles. Una de ellas es la presión por encontrar el precio inmediato más bajo. «Existen productos y servicios sostenibles, pero tienen dificultades para acceder al mercado porque hay alternativas más baratas—afirma el Sr. Hidson—. Así que sería oportuno invertir los planes de recuperación en dichos ámbitos».

La Sra. Fonseca percibe el mismo desafío en América Latina y el Caribe. «El bajo coste de bienes o servicios es el requisito más importante a la hora de seleccionar una oferta—declara—. Pero debemos tener en cuenta la calidad y el valor para la sociedad».

Como han mostrado investigaciones anteriores realizadas por The Economist Intelligence Unit, parte de ello implica mirar más allá del valor monetario para adoptar un enfoque basado en el «coste a lo largo del ciclo de vida» que tenga en cuenta el valor social y medioambiental de los bienes y servicios a largo plazo. El Sr. Sharma ha observado este enfoque con anterioridad en las adquisiciones relativas a las infraestructuras. «Se puede realizar de una manera que tenga en cuenta el coste a lo largo del ciclo de vida y mediante la utilización de métodos que sean más respetuosos con el medio ambiente», dice.

Una transformación liderada por la tecnología

Tanto si buscan la creación de empleo a corto plazo o una recuperación a largo plazo respetuosa con el medio ambiente, los gobiernos deben sentar las bases mínimas para permitir que los profesionales de las adquisiciones públicas puedan colaborar con el sector privado y otros agentes de la innovación.

Un obstáculo que ha puesto de manifiesto la pandemia es la existencia de silos. Cuando estalló la crisis, algunos empresarios y empresas (destilerías, fabricantes de prendas de ropa, fabricantes industriales y pequeños laboratorios) presentaron ofertas para modificar y reestructurar sus operaciones para suministrar equipos médicos a los gobiernos. Sin embargo, en muchos casos una desconexión estructural entre el sector público y el privado impidió la participación de dichas empresas.

Con el fin de evitar ese tipo de ineficiencias, algunos países de América Latina están centralizando las adquisiciones o creando una unidad dedicada a la respuesta a la pandemia. En República Dominicana, el Ministerio de Salud está asumiendo el liderazgo, mientras que en Honduras dicha función se ha asignado a una comisión de emergencia¹⁴.

Las tecnologías como las videoconferencias, que han sido ampliamente utilizadas para realizar negocios durante la pandemia, también pueden ayudar a derribar las barreras para la comunicación. Los profesionales de las adquisiciones pueden conocer las ofertas de los proveedores con facilidad y fomentar rápidamente la confianza entre los asociados. «El conocimiento del mercado resulta más fácil porque los proveedores pueden conocer

¹⁴ Open Contracting Partnership, 2020, <https://www.open-contracting.org/es/2020/04/13/5-estrategias-de-contratacion-de-distintas-regiones-del-mundo-para-atravesar-la-crisis-de-la-covid-19/>

a los compradores a través de la tecnología», expone el Sr. Sharma.

Aun así, añade, la tecnología por sí sola no es una respuesta válida si meramente reproduce los silos del mundo real. «Los países están utilizando las adquisiciones electrónicas, pero tal vez podrían utilizarlas de forma más inteligente—dice—. Se habla mucho de cómo debería ser un buen sistema de adquisiciones electrónicas y de qué elementos debería de tener».

Para el Sr. Hayman, la tecnología y la transición hacia los servicios digitales abiertos, en línea e inclusivos desempeñarán un papel fundamental para permitir una transformación integral de las adquisiciones. «Los países que han sentado estas bases y han replanteado las adquisiciones públicas han tenido resultados mucho mejores en materia de adquisiciones que muchos otros países», afirma.

Y los países más ricos tampoco están liderando el cambio. Colombia, por ejemplo, ha estado trabajando para utilizar la tecnología con el fin de aumentar la transparencia de las adquisiciones públicas. Esto incluyó la creación de Colombia Compra Eficiente, un portal en línea que centraliza las adquisiciones del gobierno y los datos relacionados. La plataforma ofrece un acceso universal a versiones electrónicas de los contratos

del gobierno para que cualquier persona pueda visualizarlos¹⁵. Durante la crisis, esto ha ayudado al país a combinar la rapidez con la transparencia: aunque los contratos relacionados con la COVID-19 se adjudican directamente, todos los datos deben ser comunicados a través de la plataforma de adquisiciones electrónicas del gobierno¹⁶.

«En países como el Reino Unido, siguen existiendo procesos fundamentalmente basados en documentos impresos, con muchos portales en línea diferentes para presentar la documentación, que después se tramita principalmente a mano—indica el Sr. Hayman—. Mientras tanto, en Ucrania, puedo acceder a un panel de información activo en tiempo real sobre adquisiciones relacionadas con la COVID-19 con mi teléfono móvil en menos de un minuto, con indicadores de riesgo y un análisis de datos adjunto. Sé qué sistema preferiría utilizar para tratar de gestionar las adquisiciones relacionadas con la pandemia».

Por supuesto, los proveedores en algunos países podrían no estar lo suficientemente preparados o no contar con las capacidades necesarias para adaptarse a estas nuevas tecnologías. Así que, aunque la transformación digital resulta muy prometedora, las instituciones de las adquisiciones públicas deben desempeñar un papel fundamental para ayudar a los proveedores a beneficiarse del cambio.

¹⁵ Economist Intelligence Unit, 2020, <https://unops.economist.com/blog/es-la-importancia-de-la-transparencia-y-como-logramos-aumentar-la-rendicion-de-cuentas-en-las-adquisiciones-publicas-de-colombia/>

¹⁶ Open Contracting Partnership, 2020, <https://www.open-contracting.org/es/2020/04/13/5-estrategias-de-contratacion-de-distintas-regiones-del-mundo-para-atravesar-la-crisis-de-la-covid-19/>

Lecciones a largo plazo

El viejo dicho según el cual «nunca se deben desaprovechar las oportunidades que brinda una buena crisis» se ha citado con frecuencia desde que apareciera el nuevo coronavirus. Esas palabras son especialmente pertinentes en el caso de las adquisiciones públicas, una función que, a pesar de los avances recientes, todavía necesita mayor profesionalización y digitalización, así como la actualización de los sistemas existentes, y para la cual se debe dejar atrás una cultura reacia al riesgo y basada en silos. Todo ello será esencial para la consecución de los objetivos de sostenibilidad.

La ausencia de asociaciones entre proveedores y compradores ha agravado las dificultades en la etapa de identificación de proveedores como parte de la respuesta a la pandemia. Dejar atrás la desconfianza mutua entre compradores y proveedores será esencial para lograr una mejor planificación e inversión, así como un mejor abastecimiento para ambas partes, y todo ello permitirá una mejor gestión coordinada de la próxima crisis.

Mientras tanto, no cabe duda de que el hecho de que los gobiernos hayan tenido que buscar más allá de las redes tradicionales de proveedores será beneficioso para el futuro. «Aumentará el conocimiento del mercado y la confianza en los proveedores», afirma el Sr. Sharma. «Y eso ayudará a los países a gestionar este tipo de situaciones de manera más efectiva».

También podemos extraer lecciones pertinentes si analizamos las prácticas

preexistentes de los gobiernos cuya respuesta a la COVID-19 fue oportuna y eficaz. «Los países que pudieron actuar rápidamente ante la crisis fueron aquellos que estaban reformando las adquisiciones y empleaban datos abiertos de calidad—afirma el Sr. Hayman—. Fueron capaces de adaptarse con mayor rapidez».

Sin embargo, tanto si la transformación ha comenzado antes o durante la pandemia, el siguiente paso para los gobiernos consiste en mirar más allá de la crisis y garantizar que los sistemas establecidos hoy en día puedan ser empleados para transformar las adquisiciones públicas a medio y a largo plazo. Los países deberán revisar su desempeño durante la pandemia, adoptar las prácticas que resultaron eficaces y aprender de sus errores para estar mejor preparados ante crisis futuras.

Lograr la eficiencia y la relación calidad-coste ahora garantizará una mayor disponibilidad de fondos públicos para los gobiernos cuando tengan que enfrentarse al próximo gran desafío: la transición hacia una economía con bajos niveles de carbono y la aceleración del progreso hacia el logro de los ODS.



A pesar de que se han tomado todas las medidas posibles para comprobar la veracidad de la información, The Economist Intelligence Unit Ltd. no se hace responsable del uso de este informe, así como tampoco de la información, opiniones o conclusiones que en este se exponen. Las conclusiones y opiniones expresadas en el informe no reflejan necesariamente las opiniones de UNOPS.

LONDRES

20 Cabot Square
Londres, E14 4QW
Reino Unido
Tel.: (44.20) 7576 8000
Fax: (44.20) 7576 8500
Correo electrónico: london@eiu.com

NUEVA YORK

750 Third Avenue
5th Floor
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
Tel.: (1.212) 554 0600
Fax: (1.212) 586 1181/2
Correo electrónico: americas@eiu.com

HONG KONG

1301
12 Taikoo Wan Road
Taikoo Shing
Hong Kong
Tel.: (852) 2585 3888
Fax: (852) 2802 7638
Correo electrónico: asia@eiu.com

GINEBRA

Rue de l'Athénée 32
1206 Ginebra
Suiza
Tel.: (41) 22 566 2470
Fax: (41) 22 346 93 47
Correo electrónico: geneva@eiu.com

DUBÁI

Office 1301a
Aurora Tower
Dubai Media City
Dubái
Tel.: (971) 4 433 4202
Fax: (971) 4 438 0224
Correo electrónico: dubai@eiu.com

SINGAPUR

8 Cross Street
#23-01 Manulife Tower
Singapur
048424
Tel.: (65) 6534 5177
Fax: (65) 6534 5077
Correo electrónico: asia@eiu.com