



# PAUTAS Y EXPERIENCIAS DE **COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN MATÉRIA DE COMPRAS PÚBLICAS**

## ÍNDICE

<b>I. Introducción y antecedentes del proyecto</b>	<b>3</b>
<b>II. La importancia de la cooperación en materia de compras pública</b>	<b>6</b>
II.a. El Rol de las EFS en materia de lucha contra la corrupción	6
II.b. La importancia de la cooperación en materia de compras públicas	11
II.c. Identificación de buenas prácticas, desafíos y oportunidades	13
<b>III. Pautas para poner en práctica acciones de cooperación en materia de compras públicas</b>	<b>15</b>
III.a. Tipos de cooperación posible	15
III.b. Impactos posibles	16
III.c. Formas de cooperación	18
<b>IV. Algunas experiencias en materia de cooperación</b>	<b>21</b>
IV.a. Iniciativas relacionadas a la recepción o acceso a la información por parte de las EFS	22
IV.b. Iniciativas relacionadas al otorgamiento de información por parte de las EFS	29
IV.c. Iniciativas relacionadas a generación de información en espacios de cooperación con organismos gubernamentales	32
<b>V. Algunas otras líneas de articulación posibles</b>	<b>35</b>
<b>VI. Conclusiones</b>	<b>38</b>

## I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) es un grupo que busca promover la buena gobernanza a nivel regional mediante la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Esta comisión es presidida por una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) elegida entre sus miembros por un período de 3 años. Actualmente, la CTPBG está encabezada por la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador.

La buena gobernanza en las EFS es un imperativo esencial para garantizar la efectividad y la credibilidad de su labor en el control y la fiscalización de los recursos públicos. Implica la aplicación de principios fundamentales como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética en todas sus actividades. Una entidad fiscalizadora superior que practica la buena gobernanza se caracteriza por su capacidad técnica, la imparcialidad en sus investigaciones y la comunicación clara de sus hallazgos. Esto no solo fortalece la confianza de la sociedad en las labores misionales de las EFS, sino que también contribuye a promover una gestión gubernamental más eficiente y responsable en beneficio de la comunidad en su conjunto.

Uno de los aspectos de relevancia para la promoción de la buena gobernanza es la adecuada gestión de la contratación pública, pues ésta representa una parte significativa del gasto gubernamental. Una gestión eficiente de la contratación pública garantiza que los recursos públicos se utilicen de manera óptima y que los servicios y bienes adquiridos satisfagan las necesidades de la población de manera efectiva, toda vez que promueve una administración transparente y una rendición de cuentas que fomenta la integridad y la responsabilidad.

Asimismo, se reconoce que la cooperación entre las EFS y otros organismos gubernamentales es importante por varias razones, ya que contribuye a prevenir la corrupción y a promover la buena gobernanza en el ámbito de las adquisiciones públicas. Por lo que, conscientes de la importancia de este ámbito, la CTPBG, con el apoyo del Proyecto regional Anticorrupción OLACEFS-GIZ, en colaboración con el programa global Alliance for Integrity, han impulsado la iniciativa denominada “Diálogos en materia de compras públicas”, con el propósito de identificar y promover la cooperación entre las EFS, las entidades rectoras de las compras públicas y/o con las demás instituciones de la administración pública de los países de América Latina y el Caribe.

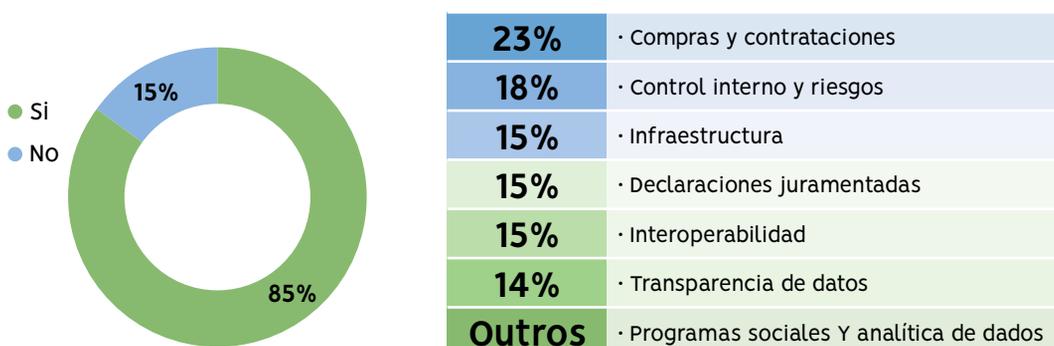
Ese espacio de diálogo, que generó insumos para la elaboración de este documento, es el resultado de una serie de tareas llevadas adelante en el marco del Proyecto Regional de Fortalecimiento del Control Externo para la Prevención y Combate Eficaz de la Corrupción, implementado en el período de mayo de 2021 a julio de 2024, a través de la alianza entre la OLACEFS y la Cooperación Alemana.

En el marco, en el marco de la XXXI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, se procedió a consultar a las EFS sobre su interés en participar en proyectos piloto y/o iniciativas de colaboración interinstitucional en el ámbito anticorrupción con otros organismos públicos durante el transcurso del año 2023 y sobre las temáticas que serían de su interés. El resultado puede verse en el gráfico siguiente:

**1. Levantamiento de temas prioritarios en materia de lucha contra la corrupción  
XXXI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS**

¿Le interesaría que su EFS participe en proyectos piloto y/o iniciativas de colaboración interinstitucional en el ámbito anticorrupción con otros organismos públicos en 2023?

¿En qué temáticas?



Como resultado, se elaboró la iniciativa de diálogos en materia de compras públicas, impulsada por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG), con apoyo del Proyecto regional Anticorrupción OLACEFS-GIZ y de Alliance for Integrity, que tuvo como objetivo promover espacios de intercambio entre las EFS de la OLACEFS, destacar el valor y beneficios de la cooperación institucional en materia de compras gubernamentales e identificar buenas prácticas.

El primer diálogo se llevó adelante el 14 de septiembre de 2023 y contó con la participación de representantes de las EFS de Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay para identificar buenas prácticas, desafíos y oportunidades para generar acciones colaborativas con otras instancias gubernamentales en materia de compras públicas.

El segundo diálogo se realizó el 27 de septiembre de 2023, en el que estuvieron presentes representantes de organismos gubernamentales que fueron identificados por las EFS en el primer encuentro con el objetivo de conocer sus perspectivas de colaboración y aportar insumos para favorecer el intercambio con las EFS en la temática de compras.

El tercer diálogo tuvo lugar el 4 de octubre y estuvieron presentes representantes de las EFS y de los organismos gubernamentales, generándose instancias de intercambio y diálogo a los fines de identificar oportunidades de sinergia y colaboraciones futuras.

El resultado de esos intercambios es lo que se plasma en este documento. Así, se presentarán una serie de pautas sobre la importancia que tiene la cooperación con otros organismos por parte de las EFS y el impacto que ello podría tener en el desempeño de sus funciones. Asimismo, se presentarán algunas experiencias de cooperación identificadas a los fines de brindarles insumos a las EFS para evaluar la posibilidad y necesidad de avanzar por esa línea de cooperación y/o de mejorar la existente. Por último, se mencionarán algunas otras líneas de cooperación que podrían también ser exploradas por las EFS.

## II. LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE COMPRAS PÚBLICAS

### II.a. El Rol de las EFS en materia de lucha contra la corrupción

Las EFS en su rol de organismos públicos de un Estado o de una organización supranacional que ejercen la función de auditoría del sector público cumplen un papel fundamental en la lucha y prevención contra la corrupción<sup>1</sup>.

Si bien cada EFS cuenta con responsabilidades y competencias de acuerdo con sus marcos legales y mandatos específicos, su rol y capacidad de detectar, en el marco de las auditorías que llevan adelante, riesgos, alertas tempranas e incluso irregularidades que podrían implicar hechos de corrupción constituye una herramienta particularmente valiosa para promover la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas.

En el ámbito internacional se han dictado tres convenciones que son fundamentales para el avance e implementación de acciones y mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción, las cuales mencionaremos a continuación.

#### a. La Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996 y es el primer documento jurídicamente vinculante en la materia.

En su preámbulo menciona que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” y establece la necesidad de contar con mecanismos de cooperación entre los Estados para la efectiva prevención, detección, sanción y

<sup>1</sup>¿Qué es una EFS? Ver en <https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/sinopsis#:~:text=¿Qué%20es%20una%20EFS%3F,una%20organización%20nacional%20o%20supranacional.>

erradicación de hechos de corrupción en el ejercicio de la función pública y los vinculados a ese ejercicio.

El artículo III de la Convención hace referencia a una serie de medidas que los Estados deberían implementar de acuerdo con su normativa interna, en lo que aquí respecta menciona específicamente el establecimiento de órganos de control superior, como así también otras medidas relacionadas a la generación de información sobre conflictos de intereses, declaraciones juradas de funcionarios públicos, la existencia de sistemas de compras públicas y contratación de funcionarios/as transparentes, rendición de cuentas sobre los recursos del Estado, protección de denunciantes y la implementación de mecanismos de participación ciudadana para prevenir hechos de corrupción<sup>2</sup>.

## **b. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales**

Esta Convención<sup>3</sup> fue adoptada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) un año después de que la OEA dictara la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En su Preámbulo menciona que todos los países tienen la responsabilidad de combatir el fenómeno del cohecho el cual afecta no solo las relaciones comerciales y de inversión internacionales, sino que también tiene efectos negativos en el buen gobierno, en el desarrollo económico y en las condiciones competitivas internacionales, y que se requiere de la cooperación multilateral, la supervisión y el seguimiento de la misma.

Este instrumento internacional también cuenta con un programa de seguimiento de su implementación en el marco del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho<sup>4</sup> en las Transacciones Comerciales Internacionales.

<sup>2</sup> La Convención cuenta con un Mecanismo de Seguimiento de Implementación (MESICIC) por el cual se analiza la normativa interna y las instituciones de los Estados Miembros de acuerdo a las disposiciones de la Convención, elaboran informes, sociabilizan herramientas de cooperación jurídica y se promueve la activa participación de la sociedad civil, en ese marco se publican buenas prácticas en materia anticorrupción llevadas adelante por los estados las cuales se pueden consultar en el sitio web <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/>.

<sup>3</sup> Fue adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997, y tiene como antecedente la Recomendación Revisada para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales, que fue aprobada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) unos meses antes, el 23 de mayo de 1997, en la cual se solicitó a los países parte que establezcan medidas eficaces tanto para prevenir, disuadir y perseguir el cohecho de servidores públicos extranjeros.

<sup>4</sup> El Grupo de Trabajo está compuesto por 44 países miembros, entre ellos países de América Latina como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

### c. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)

La Convención fue adoptada en el año 2003 por Naciones Unidas. En su Capítulo II se incorporan una serie de medidas preventivas de hechos de corrupción, disposiciones específicas sobre corrupción en el sector privado, sobre prevención de lavado de activos y recuperación de activos y se avanzó aún más al establecer un mecanismo de seguimiento de implementación en el propio texto normativo<sup>5</sup>.

La Convención tiene como finalidad promover y fortalecer las medidas para prevenir y luchar contra la corrupción, facilitar la cooperación internacional y la asistencia técnica y promover la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la debida gestión de los recursos públicos.

En ese sentido, en el artículo 6 se establece que cada Estado parte debe garantizar la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción que realicen tareas de supervisión y coordinación de la puesta en práctica de medidas preventivas, difusión de los conocimientos adquiridos y que esos órganos deben ser independientes a los efectos de evitar las influencias indebidas en el desempeño de sus funciones, deben contar recursos materiales y de personal especializado y capacitado.

### d. Otros instrumentos

Por otro lado, dada la importancia de las EFS en materia de lucha contra la corrupción, Naciones Unidas y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) han establecido canales de cooperación en la materia, como surge de las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/66/209 de 2011<sup>6</sup> y A/69/228<sup>7</sup> de 2014 sobre promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública

<sup>5</sup> En el entendimiento de que hay sectores determinados que son particularmente vulnerables a hechos de corrupción, en forma complementaria se elaboró una Guía sobre medidas contra la corrupción en las contrataciones públicas y en la gestión de la hacienda pública que constituyen buenas prácticas para la aplicación del Artículo 9 de la Convención contra la Corrupción por parte de los Estados. En esa guía se hace referencia expresa a los riesgos de corrupción que pueden darse a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública, el cual divide en tres (3) grandes etapas, una etapa previa a la licitación, o sea en relación a la evaluación de la necesidad de contratación, la planificación y asignación de presupuesto, una segunda etapa que comprende el procedimiento desde la convocatoria hasta la adjudicación, y una última etapa que abarca la ejecución del contrato. Ver [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/14-04933\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/14-04933_ebook.pdf)

<sup>6</sup> Ver <https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/60-resolucion-a-res-66-209-de-la-onu/file>

<sup>7</sup> Ver <https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/61-resolucion-a-res-69-228-de-la-onu/file>

mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores, en la que se establece que las EFS deben ser independientes, esto en consonancia con la Declaración de Lima sobre Líneas Básicas de Fiscalización de 1977<sup>8</sup> y la Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2007<sup>9</sup>, aprobadas por INTOSAI, y alienta a los estados miembros y a los organismos de Naciones Unidas a que intensifiquen las líneas de cooperación en la prevención y lucha de la corrupción y la creación de capacidad, conocimientos y mejores prácticas sobre contabilidad pública y auditoría.

Asimismo, Naciones Unidas adoptó la Resolución 8/13<sup>10</sup>, conocida como la Declaración de Abu Dabi sobre el fortalecimiento de la colaboración entre las entidades fiscalizadoras superiores y los órganos anticorrupción para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficaz, en la que destacan el papel fundamental que desempeñan las EFS en la materia y sobre en la promoción de integridad, transparencia, rendición de cuentas y la necesidad de su independencia para el desempeño de sus funciones.

Vale indicar que, en el marco de la Declaración de Abu Dabi, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con la colaboración de la Entidad Fiscalizadora Superior de los Emiratos Árabes Unidos, se elaboró, en el año 2022, la Guía para “Mejorar la colaboración entre EFS y organismos anticorrupción en la prevención y lucha contra la corrupción”. Dicha guía tiene el propósito de brindar consejos prácticos sobre cómo construir y mejorar las relaciones de colaboración entre las EFS y los organismos anticorrupción a nivel nacional, regional y global<sup>11</sup>.

En el año 2015 se puso en marcha la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a los efectos de terminar con la pobreza y promover la paz, prosperidad y oportunidades para todos y todas en un planeta que sea saludable y se plantearon 17 Objetivos de

<sup>8</sup> Ver <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-1-La-Declaracion-de-Lima.pdf>

<sup>9</sup> Ver <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Declaracion-de-Mexico-sobre-la-independencia-de-las-EFS-1.pdf>

<sup>10</sup> Ver <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V2006808s.pdf>

<sup>11</sup> La guía contiene información muy valiosa para avanzar en la línea que aquí se viene a impulsar. Allí, entre otras cuestiones, se abordan estrategias anticorrupción, la integración de los procesos de auditoría externa y gestión del riesgo de corrupción, y el papel de las EFS en la implementación de la UNCAC; se brindan ejemplos de aplicación de acciones de colaboración en denuncias, identificación de hechos de corrupción, de investigación y recupero de activos; de cooperación internacional; de desarrollo de capacidades y conocimientos; y sobre el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones. [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2022/Enhancing\\_collaboration\\_between\\_Supreme\\_Audit\\_Institutions\\_and\\_Anti-Corruption\\_Bodies\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2022/Enhancing_collaboration_between_Supreme_Audit_Institutions_and_Anti-Corruption_Bodies_EN.pdf)

Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo cumplimiento implicaría una gran transformación de los sistemas financieros, económicos y políticos de los países suscriptores.

La INTOSAI adhirió a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecida como una de sus prioridades en el Plan Estratégico para el periodo 2023-2028, en el que hacen referencia a que “las EFS desempeñan un papel importante al auditar la implementación de la Agenda 2030 a través de los planes nacionales de desarrollo en sus respectivos países”<sup>12</sup>.

Por último, es necesario mencionar la GUID 5270 “Directriz para la auditoría de prevención de la corrupción” de INTOSAI, que hace referencia a la importancia de prevenir la corrupción y que el papel de las EFS en ese sentido debe tener en cuenta la incorporación temas de corrupción y de irregularidades en el marco de las auditorías, la divulgación de los hallazgos de las auditorías, mejorar los métodos y las herramientas con las que cuentan para luchar contra la corrupción, generar canales de denuncia y la cooperación con otras instituciones la lucha contra la corrupción<sup>13</sup>.

De todo lo expuesto surge la importancia y la necesidad de promover y fortalecer la cooperación con otros actores en general y entre organismos intergubernamentales en particular para generar alianzas estratégicas y sinergias para optimizar los recursos disponibles y fortalecer la eficacia de la actividad de las EFS en materia de lucha contra la corrupción en general y respecto de las compras públicas en particular.

En este sentido, la OCDE ha indicado que deben promoverse mecanismos de cooperación horizontal y vertical entre los funcionarios públicos, así como entre las unidades u organismos, e incluso, cuando sea posible, también “con y entre los niveles subnacionales de gobierno, a través de medios formales o informales, para apoyar la coherencia, evitar superposiciones y brechas, y compartir y basarse en lecciones aprendidas de buenas prácticas”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ver [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/08/310822\\_SP\\_2023-2028\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/08/310822_SP_2023-2028_INTOSAI_Strategic_Plan.pdf)

<sup>13</sup> Ver <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-Directriz-para-la-Auditoria-de-Prevencion-de-la-Corrupcion.pdf>

<sup>14</sup> Ver Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública, publicada en <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

## II.b. La importancia de la cooperación en materia de compras públicas

Los Estados deben velar por el interés público y al gestionar los recursos públicos deben promover la maximización del bienestar de toda la sociedad, favoreciendo el desarrollo integral de las personas por sobre el interés individual de los funcionarios y las funcionarias públicas.

En ese entendimiento, las contrataciones públicas son la herramienta con la que cuentan los Estados para obtener bienes y servicios con el objeto de satisfacer necesidades colectivas y procurar mejorar la calidad de vida de las personas.

De acuerdo con datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>15</sup>, el gasto público en contrataciones de los países miembros de esa organización representa el 12% del PIB. Así, las adquisiciones de bienes y servicios generan un gran impacto económico por el volumen de recursos públicos asignados, pero también contribuyen al desarrollo de las economías nacionales, regionales y locales, incrementando fuentes de trabajo, produciendo una diversificación de la economía local de acuerdo con la demanda de esos bienes y productos, especialización en determinados rubros e innovación tecnológica.

Sin embargo, en muchas ocasiones los procedimientos de contrataciones públicas son utilizados como un mecanismo para cometer hechos de corrupción, esto es, hechos en los cuales el interés particular de los y las funcionarias entran en colisión con el interés público que deben garantizar y se produce un desvío de los recursos públicos hacia esos intereses privados. Aunque también pueden darse casos en los cuales el Estado hace una mala utilización de sus recursos como consecuencia de acuerdos irregulares entre los particulares -sin la intervención de funcionarios o funcionarias públicas- que lo tienen como víctima llevando adelante prácticas colusivas.

Cualquiera sea el escenario, podría válidamente afirmarse que ningún país está exento a este tipo de prácticas y que las contrataciones públicas en todo el mundo son generalmente cuestionadas por encubrir actos de corrupción, sobre todo por su falta trans-

<sup>15</sup> Ver <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>

parencia y por irregularidades administrativas tanto en los procedimientos de selección de proveedores, como en la etapa de ejecución del contrato.

La comunidad internacional no es ajena a ese fenómeno y ante el daño social que ello produce -ya que disminuye la cantidad de recursos disponibles para la implementación de políticas públicas y por lo tanto la eficacia de esas políticas- fue a partir de la década de 1990 que se empezaron a producir diagnósticos, investigaciones, estrategias y acuerdos de lucha contra la corrupción, que fueron incorporados en diversas convenciones internacionales – las cuales fueron mencionadas en el punto II.a - que establecen una serie de medidas de prevención y persecución de conductas corruptas que deberán ser implementadas por todos los Estados que suscriban las mismas.

La OCDE en su Recomendación sobre contratación pública<sup>16</sup> establece específicamente respecto de los controles y auditorías externas que los países miembros deben contar con mecanismos de supervisión y control como así también los organismos de control interno y externo deben encontrarse coordinados a los efectos de garantizar la función de realizar un seguimiento del sistema de contratación pública, que se realice una adecuada presentación de la información obtenida, evitar duplicar acciones, realizar una evaluación de los mecanismos de control y en los casos que corresponda comunicar los resultados a otros organismos supervisores competentes en la materia.

En ese sentido, las EFS tienen una función fundamental en el marco del control de las compras públicas, ya que es posible que las irregularidades que esos organismos no detecten queden ocultas en los procedimientos de contratación, considerando que en la gran mayoría de los casos los acuerdos espurios se producen por fuera de los expedientes.

Entonces, la cooperación y coordinación con otros organismos puede dar lugar a conocer de manera exhaustiva el sistema de contrataciones públicas, identificar riesgos, permitir el inicio de investigaciones sobre hechos que de otra forma no hubiesen sido detectados y establecer o mejorar los mecanismos existentes de prevención y persecución de hechos de corrupción, como también contribuir con los organismos rectores en materia de contrataciones públicas en la elaboración de buenas prácticas.

<sup>16</sup> Ver <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

## II.c. Identificación de incentivos, desafíos y oportunidades

Durante la realización del primer diálogo en el que participaron representantes de EFS, se realizaron dos ejercicios colaborativos a los efectos de identificar buenas prácticas, desafíos y oportunidades para generar acciones colaborativas con otras instancias gubernamentales en materia de compras públicas.

A continuación, se presentan las principales conclusiones del primer diálogo realizado con las EFS:

A través de la utilización de la herramienta online, se solicitó a las EFS que respondieran a la pregunta: ¿Cuáles son (o podrían ser) los beneficios para una EFS por articular con otros organismos gubernamentales en materia de compras públicas?

Entre las respuestas brindadas, encontramos las siguientes:

- Identificar prácticas que faciliten la detección de riesgos en las contrataciones.
- Identificar oportunidades de mejora a partir de experiencias.
- Experiencias de colaboración con organismos locales en la lucha contra el fraude y la corrupción.
- Promover el intercambio y el acceso en tiempo real de información sobre compras que se consideran de alto riesgo y que sirva para que la fiscalización sea eficaz y oportuna.
- Mejorar los mecanismos de fiscalización, las compras públicas y la relación con la ciudadanía.
- Lograr compras públicas de calidad, con precios acordes al mercado que generen una optimización del gasto público.
- Optimizar la alineación entre las EFS y hacer que el control sea más efectivo.
- Prevenir la corrupción y transparentar compras públicas.

Seguidamente a los efectos de identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA) que podría generarle a las EFS cooperar en materia de compras públicas con otros organismos gubernamentales, se realizó un análisis que generó el siguiente cuadro:

Fortalezas	Debilidades
Legitimación	Ausencia de mandato o facultades de las EFS para cooperar con otras instancias
Credibilidad institucional	Desconfianza con relación a otros órganos y falta de comunicación entre áreas
Competencias de fiscalización	Capacitación
Independencia y autonomía	Procesamiento de datos
Creación de sinergias	Falta de recursos humanos
Oportunidades	Amenazas
Acceso a nuevas tecnologías	Desconfianza en el objetivo de la colaboración
Acceso a información on line y actualizada	Falta de confianza para compartir información
Detección temprana de irregularidades	Cambios de gobiernos y rotación de personal
Trazabilidad del proceso de compras	Ausencia de recursos económicos

## III. PAUTAS PARA PONER EN PRÁCTICA ACCIONES DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE COMPRAS PÚBLICAS

A través de los distintos espacios de diálogos generados en el marco de este proyecto y de los intercambios que se mantuvieron entre todas las EFS participantes, a continuación, se sistematizaron algunas de las cuestiones que fueron presentadas.

### III.a. Tipos de cooperación posible

Es importante señalar que las EFS pueden cooperar en materia de compras públicas con otros organismos gubernamentales de diversas maneras. Así, podemos diferenciar el tipo de cooperación de acuerdo con si la EFS es el organismo que otorga algún tipo de información, apoyo o insumo a otra entidad gubernamental, si es la EFS la que recibe insumos generados por otro actor gubernamental y/o si es la EFS la que, junto a otros actores, genera insumos de utilidad para terceros. Como podrá verse a continuación, habrá situaciones en las cuales:

- Las EFS puedan **recibir** información de otros actores gubernamentales (ya sea porque ésta sea remitida, porque implique autorización para acceder a bases de datos en poder de otros organismos y/o porque éstos generen algún insumo o entrecruzamiento a requerimiento de las EFS) necesaria para el desempeño de sus funciones. Dicho impacto podrá materializarse tanto en la planificación como en la ejecución de las actividades de fiscalización, así como en el entendimiento y valoración de los hallazgos.
- Las EFS puedan **brindar** información y/o apoyo a otros actores gubernamentales para que éstos utilicen esos insumos para llevar adelante con mayor eficacia las tareas que a éstos les competen.
- Las EFS, no reciban ni brinden información, sino que participen en la generación y/o procesamiento de información y de insumos que impacten en el desarrollo de sus funciones y/o en la de otros organismos. En otras palabras, se trata de cooperar a través de la generación de espacios de **co-creación**.

Claro está que podrán presentarse situaciones en las cuales la relación de la EFS con un organismo implique más de una forma de cooperación.

Cualquiera sea el caso, es importante tener en cuenta los distintos escenarios de cooperación, ya que ello impactará en la forma en que éstos podrán ponerse en práctica, los esfuerzos que implicará que éstos se materialicen, los actores internos que podría ser necesario que se involucren, así como el impacto que podrá esperarse de ello.

### III.b. Impactos posibles

De acuerdo con el tipo de colaboración, el impacto podrá observarse en el desarrollo de las tareas de la EFS, en el desarrollo de las tareas por parte del organismo gubernamental cooperante, o en las actividades que llevan adelante ambos y/u otros terceros.

En ese sentido, para las EFS, algunos impactos positivos que podrían generarse a través de acciones de cooperación gubernamentales son:

#### a. Mejoras en la planificación estratégica

El acceso y la generación de información que permita conocer y entender el contexto en el cual se llevan adelante los procedimientos de compras públicas podría ser de particular interés para las EFS, en especial a la hora de planificar qué se va a auditar y como.

La planificación implica tomar decisiones en torno a cómo se utilizarán los recursos de las EFS, no sólo decidir a quién, y cómo se auditará, sino también con qué alcance, cuándo y con qué recursos. Cuantas más herramientas tenga la EFS -accesos a información y capacidad de análisis para identificar riesgos - estará en mejores condiciones de hacer una buena planificación estratégica.

Planificar estratégicamente significa, entre otras cosas, que las EFS no se centren en el caso a caso, sino que puedan hacer un análisis global del universo de las compras públicas y de los organismos a ser auditados para establecer objetivos y prioridades a mediano y largo plazo, que les permita, a su vez, establecer medidas de acción con base en las prioridades y a los riesgos identificados.

## **b. Incremento de las capacidades para identificar y sistematizar riesgos para evitar vulnerabilidades en las compras públicas**

Las compras públicas involucran un alto volumen de fondos públicos en todos los países y de la misma manera también es un hecho que los recursos para realizar controles exhaustivos suelen ser escasos o insuficientes. Esta combinación genera incentivos para que las compras públicas sean utilizadas como un mecanismo de desvíos de los fondos y/o para procurar beneficios indebidos.

Para reducir los riesgos de que ello ocurra, primero es necesario detectarlos y evitar que se sigan produciendo. La colaboración en este sentido impacta en la posibilidad de entender y conocer las vulnerabilidades del sistema de compras públicas e implementar mejores prácticas para la gestión de fondos y para el fortalecimiento de los controles tanto internos como externos.

## **c. Incrementar la cantidad y calidad de los hallazgos**

Los hallazgos de las auditorías permiten tener un conocimiento amplio del contexto de la jurisdicción en la que se realizan las contrataciones públicas y específico con relación al organismo contratante al que se está auditando. Asimismo, sabemos que los acuerdos espurios en materia de contrataciones no se observan en los expedientes, sino que se realizan con anterioridad y por fuera del sistema de contrataciones.

Por esa razón, contar con información sobre proveedores, costos, declaraciones juradas de ingresos y de conflictos de intereses, entre otras, permite a los auditores contar con mayores herramientas para poder detectar y comprender lo que están analizando, pudiendo diferenciar si se trata de un mero incumplimiento administrativo o si éste responde a una maniobra de corrupción.

## **d. Incrementar el impacto preventivo de los resultados de las auditorías y mejorar los procedimientos existentes**

La interpretación adecuada de los hallazgos que surjan en el marco de una auditoría permitirá elaborar un mecanismo de seguimiento acorde a las vulnerabilidades e irregularidades detectadas.

En ese sentido, la OCDE, mediante la Recomendación del Consejo para los actores de la cooperación para el desarrollo sobre la gestión del riesgo de corrupción<sup>17</sup>, establece que es necesario realizar un seguimiento sistemático y oportuno de los hallazgos de auditorías “para asegurar que se hayan abordado las debilidades y se hayan aplicado sanciones”, señalando, además, que la “comunicación al personal sobre los procesos de auditoría e investigación y los resultados obtenidos, dentro de los límites de confidencialidad” debe hacerse “para generar confianza, reducir las percepciones de opacidad y tener en cuenta las lecciones aprendidas”.

La cooperación con otros actores y organismos permite entonces evaluar eficazmente las debilidades detectadas, aumentar la calidad de los hallazgos y evitar que las prácticas irregulares vuelvan a repetirse en el futuro. Los esfuerzos en este sentido tienen un alto impacto en la prevención de conductas.

### **e. Generar insumos para tomar mejores decisiones por parte de las autoridades contratantes**

El intercambio y acceso a la información entre los distintos organismos gubernamentales que directa o indirectamente tienen implicancia en la prevención y lucha contra la corrupción, permite a las autoridades contratantes conocer los principales hallazgos, riesgos y alertas tempranas, predecir tendencias, mejorar la toma de decisiones y generar nuevos conocimientos.

Esas sinergias impactan directamente en la planificación de las compras públicas y la gestión de los recursos materiales y humanos que siempre son escasos.

## **III.c. Formas de cooperación**

Hasta ahora hemos mencionado como pueden materializarse las acciones de cooperación entre las EFS y otros organismos gubernamentales, y cuáles pueden ser algunos de los impactos en materia de prevención y lucha contra la corrupción.

<sup>17</sup> Ver <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0431>

Ahora bien, ¿cómo pueden implementarse esas acciones? La respuesta a esa pregunta es abierta, ya que dependerá de las prácticas específicas de cada jurisdicción y del marco normativo de cada una de las EFS.

En ese sentido, la UNODC elaboró una Guía Práctica para Mejorar la colaboración entre Entidades Fiscalizadoras Superiores y Organismos Anticorrupción en la prevención y luchar contra la corrupción<sup>18</sup>, en la que hace referencia a tres tipos de colaboración:

### **a. Formal**

Se trata de los casos en los que los términos y condiciones de la colaboración se encuentran regulados por documentos firmados por las partes, como pueden ser:

#### **a.i. Convenios marco de colaboración**

En este caso, dos o más entidades se ponen de acuerdo para participar conjuntamente en un proyecto, estableciendo las pautas generales que son jurídicamente vinculantes, y que pueden ser recíprocas o no, por las cuales se ejecutará la colaboración.

En el caso que se requiera acciones particulares por el tipo de colaboración, se podrán firmar acuerdos de colaboración específicos en los que se establecen un objeto determinado, cuáles son las actividades que se van a desarrollar, los deberes y obligaciones de cada una de las partes y los plazos de ejecución de esas actividades.

#### **a.ii. Cartas de entendimiento**

Una carta de entendimiento es un documento en el que las partes dejan constancia de la voluntad de llevar adelante un proyecto común y en el que se establecen los términos y condiciones de colaboración y cooperación, los cuales generalmente no son vinculantes, aunque sí pueden generar obligaciones como, por ejemplo, la firma de convenios de confidencialidad.

<sup>17</sup> Ya citada anteriormente

## b. Semiestructuradas

Se trata de los casos en los que se realizan acciones de colaboración entre organismos, como, por ejemplo, auditorías o supervisiones conjuntas en temas determinados sin establecer los alcances de la colaboración. No obstante, al momento de decidir iniciar otras acciones como podría ser una investigación conjunta a raíz de la detección de irregularidades, se torna necesario que se acuerde (de manera formal o informal) y se especifique cómo se llevará adelante esa investigación y cuáles serán los resultados esperados.

Otro tipo de colaboración puede darse en los casos en los que un organismo solicite a otra entidad cooperación en materia de información como ser declaraciones juradas, registros públicos, de presupuestos y posteriormente se acuerde la generación de permisos generales o específicos a sistemas de información que sean de administración y gestión de un organismo determinado mediante la implementación de usuarios y contraseñas, tomando las debidas medidas de seguridad, confidencialidad y control de la utilización de la información y protección de datos personales.

## c. Informal

No siempre se requiere la firma de un convenio o la generación de permisos, en algunos casos se pueden implementar canales informales de intercambio de información como el establecimiento de mesas de trabajo en las que se compartan y debatan buenas prácticas, hallazgos identificados o tipologías.

## IV. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN

A continuación, se comparten de manera consolidada los principales resultados de las líneas de cooperación que fueron compartidas por las EFS que participaron activamente en los diálogos.

El eje que se va a seguir para presentar esas iniciativas se centrará en el objeto de la colaboración y no en la calidad del organismo con el que se lleva adelante la colaboración. Es decir, las experiencias serán presentadas y ordenadas considerando la información que la EFS eventualmente reciba, otorgue o genere.

Por cada objeto de colaboración identificado, se elaborará una ficha, en donde, luego de explicar el tipo de información que podría ser materia de colaboración, se individualizará el tipo organismo que podría contar con esa información (ya que la forma de denominarlo de un país a otro podría modificarse), se reflexionará sobre el impacto de esa articulación y se presentarán los principales desafíos y oportunidades identificados en el marco de los diálogos mantenidos.

## IV.a. Iniciativas relacionadas a la recepción o acceso a la información por parte de las EFS.

### Indicador: Información en portales de compra pública

**1. Iniciativa:** Acceso a datos publicados por los organismos rectores en compras públicas que permitan a las EFS contar con información actualizada y útil para elaborar la planificación de las auditorías, evaluar y realizar un seguimiento de los hallazgos realizados.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Acceder a información publicada en portales de compras públicas sobre procedimientos de compras históricos, vigentes de acuerdo a las modalidades establecidas en la normativa interna de cada país como ser licitación pública, licitación privada, contrataciones directas, convenios marcos, compras consolidadas, conocer los planes anuales de cada organismo contratante, los proveedores registrados, las capacitaciones vigentes, las sanciones aplicadas por los organismos rectores, dictámenes, buenas prácticas, informes elaborados por el organismo.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Organismos rectores en materia de compras públicas.
<b>Impacto de la colaboración</b>	<p>Acceder a la información de los portales de compras podría resultar un insumo de gran valor para planificar qué organismo y qué contrataciones serán objeto de fiscalización y tomar decisiones basadas en evidencia.</p> <p>Así, por ejemplo, considerar los procedimientos realizados por organismo permitirá definir cuales podrán ser objeto de auditoría.</p> <p>Considerar las adquisiciones históricas por insumo o servicio podría ser de utilidad para definir qué procedimiento específico o qué tipo de contratación debería ser auditada a los efectos de evaluar la posible existencia de desdoblamiento de contrataciones o compras ineficientes.</p> <p>Permitirá asimismo realizar un seguimiento de los hallazgos realizados y evaluar si se tratan de fenómenos aislados, si requieren de mayor control, si es necesario auditar otros procedimientos del mismo organismo complementariamente.</p>
<b>Desafíos y oportunidades</b>	<p>Mediante estas medidas, es posible utilizar información actualizada y en tiempo real sobre compras públicas que es generada por otros actores y que es de utilidad para las EFS para llevar adelante sus funciones de fiscalización.</p> <p>Los desafíos están dados por la necesidad de crear sinergias entre los distintos organismos para generar canales que permitan el acceso sencillo por parte de las EFS a esa información y eventualmente, en la consolidación y/o creación de indicadores que resulten de utilidad para la labor de las EFS.</p> <p>Estas acciones podrían llevarse adelante a través de la firma de convenios de colaboración, de permisos de acceso a los sistemas de los organismos contratantes, el establecimiento de prácticas por parte de las y los auditores de consultar la información publicada en los portales de compras, la realización de capacitaciones conjuntas entre los organismos.</p>

## Indicador: Información sobre razonabilidad de precios

**2. Iniciativa:** Acceso a datos que permitan a la EFS entender la razonabilidad de los precios de la compra pública.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Conocer datos que permitan entender la razonabilidad de los precios de la compra pública como información contable relacionada a los pagos, precios de referencia o precios testigos, presupuestos y ejecución de los recursos públicos asignados a las compras públicas, como así también a las empresas que componen el mercado y los riesgos de cartelización.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Organismos con competencia en finanzas, en presupuestos, defensa de la competencia y/o en compras públicas.
<b>Impacto de la colaboración</b>	<p>Acceder a información existente sobre presupuestos, pagos efectuados y/o la ejecución de los recursos públicos en materia de contrataciones, así como los riesgos de cartelización de las empresas que componen el mercado permite a la EFS realizar una adecuada interpretación de los hallazgos observados y establecer un mecanismo de seguimiento de las observaciones teniendo en cuenta las vulnerabilidades detectadas.</p> <p>Por ejemplo, en el caso de detectar riesgos de cartelización se pueden realizar un seguimiento de los procedimientos sobre el bien o servicio sobre el que existen alertas de manipulación del mercado.</p> <p>Por otro lado, tener acceso a precios de referencia o precios testigos puede contribuir a generar insumos que puedan ser utilizados por los organismos contratantes para prevenir que ocurran acuerdos espurios.</p> <p>Asimismo, la colaboración con otros organismos en el acceso a la información en materia contable y de cartelización permite cuales son las vulnerabilidades a las que se encuentra expuesto el sistema de compras y consecuentemente elaborar buenas prácticas por parte de los organismos rectores, pero también fortalecer los controles externos.</p> <p>Asimismo, conocer precios de referencia contribuye a evaluar los procedimientos de control de los organismos contratantes sobre la razonabilidad de los precios.</p>
<b>Desafíos y oportunidades</b>	<p>Para auditar las compras públicas contar con insumos para poder determinar la razonabilidad es fundamental. Contar con ese dato es un desafío para las EFS, así como para cualquier otro actor que deba hacer ese análisis.</p> <p>Si bien los distintos organismos estatales cuentan con datos que procesados podrían dar esa información, realizar esa práctica no es siempre algo sencillo. A ello se suma como desafíos que se producen por la necesidad de considerar la diversidad de precios de acuerdo a la zona o el momento del año.</p> <p>Por lo tanto, lograr acuerdos con organismos en la materia, no solo a nivel nacional, sino también local sería de utilidad para que la información disponible pueda ser procesada de manera más detallada.</p>

## Indicador: Información de auditoría interna

**3. Iniciativa:** Conocer y considerar hallazgos generados por otras áreas de control, como las áreas de auditorías internas.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Conocer y considerar los hallazgos y observaciones generados por otras áreas de control, acceder a la información sobre casos relevantes en materia de corrupción en compras públicas y sobre riesgos identificados.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Áreas de auditoría interna
<b>Impacto de la colaboración</b>	Trabajar en forma coordinada y colaborativa con las áreas de auditoría interna permite mejorar la planificación de las auditorías y evita la duplicación de trabajo uniendo los esfuerzos de la administración pública para identificar riesgos y evaluar los procedimientos de prevención de la corrupción en las compras públicas. Asimismo, impacta en la adecuada evaluación de las debilidades y vulnerabilidades detectadas en los hallazgos de auditoría.
<b>Desafíos y oportunidades</b>	Las áreas de auditoría interna generan información específica sobre los procedimientos de contrataciones llevados adelante en la jurisdicción a la que pertenecen, eso les permite tener un conocimiento directo de los procedimientos, vulnerabilidades, riesgos y principales actores del organismo auditado. Si bien se trata de un órgano de control interno que podría llegar a no tener la misma independencia que las EFS, el desafío podría ser generar canales de comunicación formales e informales que permita un trabajo colaborativo y complementario.

## Indicador: Información para detectar situaciones de conflicto de interés

### 4. Iniciativa: Acceso a declaraciones juradas patrimoniales y sobre conflictos de interés

<b>Objeto de la colaboración</b>	Acceder a la información contenida en las declaraciones juradas patrimoniales y sobre conflictos de interés de funcionarios/as públicos del organismo contratante, por tener vínculos familiares, profesionales y empresariales con posibles proveedores.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Organismos anticorrupción, de control, u organismos contratantes que tengan entre sus funciones la recepción, guarda y/o análisis de las declaraciones juradas de funcionarios/as públicos.
<b>Impacto de la colaboración</b>	Los acuerdos espurios se realizan por fuera de los procedimientos de contratación y es difícil poder detectarlos contando, en ese sentido tener acceso a la información aportada por los propios funcionarios/as públicos sobre su patrimonio y sobre sus relaciones comerciales y de amistad, permiten a las EFS analizar en una auditoría determinada los posibles conflictos entre el interés público y el privado como, así como también detectar riesgos de la ocurrencia de hechos de corrupción.  Asimismo, en el caso de tener sospechas de la existencia de conflictos de interés permite generar insumos para que se lleven adelante otras acciones conexas como el inicio de una investigación por parte del organismo competente o una denuncia ante la justicia en el caso que corresponda.
<b>Desafíos y oportunidades</b>	Los desafíos están dados por la necesidad de un adecuado control de cumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas por parte de las áreas competentes y/o que las presentaciones se realicen en cumplimiento de la información solicitada.  Otro gran desafío que podría presentarse es que se cuente con la capacidad para sistematizar las declaraciones juradas a los efectos de contar con información actualizada y on line.

### Indicador: Información contenida en registros públicos y otros organismos estatales

**5. Iniciativa:** Acceder a información patrimonial, georeferencial, de sociedades, domicilios, números telefónicos, correos electrónicos y toda otra que permita elaborar un perfil patrimonial de proveedores y/o funcionarios/os públicos

<p><b>Objeto de la colaboración</b></p>	<p>Acceder a información que permita conocer eventuales vinculaciones entre proveedores y funcionarios públicos contenida en registros o bases de datos públicos como nombre y apellido, denominación social, número de identificación, inmuebles, embarcaciones, automotores a su nombre, impuestos en los que se encuentran registrados, deudas, direcciones físicas y electrónicas, números de teléfono, composición del grupo familiar, del grupo empresarial, denuncias realizadas en las que se encuentren involucrados el proveedor y/o funcionarios públicos que están siendo analizados en el marco de una auditoría realizada por la EFS.</p>
<p><b>Tipo de organismo con el que se colabora</b></p>	<p>Registros mercantiles, registros de inmuebles, registros automotores, de proveedores, fiscales, de transparencia, sobre denuncias en áreas de defensa al consumidor, bases de datos crediticias entre otros.</p>
<p><b>Impacto de la colaboración</b></p>	<p>El tener acceso a las bases y registros públicos con información útil para la identificación patrimonial que permita analizar e identificar los perfiles económicos y fiscales de los proveedores y/o funcionarios públicos involucrados en el procedimiento objeto de una auditoría permite realizar una adecuada evaluación de los hallazgos realizados ya que la EFS contaría con información de contexto por fuera del procedimiento de contratación.</p> <p>Asimismo, la detección de maniobras fraudulentas dará lugar a insumos para ser utilizados por los organismos contratantes, los organismos rectores en materia de contrataciones a los efectos de aplicar las sanciones que correspondan, como también al inicio de actuaciones tanto administrativas como judiciales.</p> <p>Por otro lado, la identificación de los vínculos familiares, de amistad o empresariales permiten identificar riesgos los que pueden ser compartidos con los organismos competentes a los efectos de fortalecer los procedimientos de control de hechos de corrupción o establecer nuevos.</p>
<p><b>Desafíos y oportunidades</b></p>	<p>Uno de los principales desafíos es identificar cuáles son los organismos públicos que cuentan con información económica, fiscal a nivel nacional y local, sobre domicilios físicos y electrónicos declarados, números telefónicos y cualquier otro dato que contribuya a realizar un análisis de las posibles vinculaciones existentes entre proveedores y funcionarios públicos. Aunque tal vez, lo más desafiante es lograr que toda esa información pueda ser sistematizada con un esfuerzo razonable.</p>

## Indicador: Resoluciones judiciales

**6. Iniciativa:** Tomar conocimiento de resoluciones judiciales en materia de investigaciones en compras públicas a los efectos de elaborar tipologías.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Acceder al contenido de resoluciones judiciales dictadas en el marco de investigaciones sobre hechos de corrupción, para identificar a las personas físicas y jurídicas involucradas, los organismos contratantes involucrados, el tipo de procedimiento utilizado, los rubros de insumos y/o servicios, así como las maniobras detectadas que permitan elaborar distinto tipo de tipologías de riesgos.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Organismos del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal.
<b>Impacto de la colaboración</b>	<p>El acceso a las resoluciones judiciales permite a las EFS conocer en forma actualizada y directa cuáles son las maniobras que se han detectado, lo que servirá también para elaborar tipologías de riesgos.</p> <p>Entender las maniobras detectadas, le facilitará a las EFS incrementar la calidad de los hallazgos, así como la interpretación de estos. Pues, a través de esa información sobre hechos irregulares en el marco de contrataciones públicas se podrá elaborar tipologías, detectar riesgos y alertas tempranas, detectar vulnerabilidades en los sistemas de prevención y proponer mejoras en el ámbito administrativo, insumos que no solo serán de utilidad para las EFS sino también para los organismos contratantes, los organismos rectores en materias de contrataciones y otros los organismos de control.</p>
<b>Desafíos y oportunidades</b>	<p>Nos encontramos en la era de la información, sin embargo, uno de los mayores desafíos lo encontramos en la sistematización y explotación de la información, en este caso sobre resoluciones judiciales.</p> <p>A su vez, una vez que se acceda a la decisión judicial habrá que interpretarla. En este sentido, podría ser una buena práctica conformar mesas de trabajo para analizar por ejemplo las mutaciones en las maniobras corruptas o la forma de utilización de vehículos societarios a los efectos de generar insumos que podría mejorar y fortalecer los mecanismos de prevención y control de la corrupción.</p>

## Indicador: hechos de corrupción denunciados y/o investigados administrativamente

**7. Iniciativa:** Conocer información sobre el tipo de hechos denunciados en canales éticos y/o ante respecto de hechos investigados en el ámbito administrativo.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Acceder a información respecto a los hechos de corrupción denunciados ante canales éticos y/o que den origen a investigaciones administrativas o disciplinarias.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Organismos contratantes, organismos rectores en materia de compras públicas, áreas de transparencia, organismos de control interno que cuenten con canales de denuncias, como así también áreas de sumarios administrativos.
<b>Impacto de la colaboración</b>	<p>El acceso a información sobre el tipo de hechos denunciados por estos medios también le permite a las EFS conocer en forma actualizada y directa cuáles son las maniobras que podrían estar ocurriendo y considerar esa información para mejorar la planificación de las auditorías, la interpretación de sus hallazgos, así como generar insumos que puedan dar lugar a la formulación de denuncias penales más sólidas.</p> <p>Por otro lado, al igual que la línea anterior, esa información también podría ser de utilidad para elaborar tipologías, detectar riesgos y alertas tempranas, detectar vulnerabilidades en los sistemas de prevención y proponer mejoras en el ámbito administrativo, insumos que no solo serán de utilidad a las EFS sino para los organismos contratantes, los organismos rectores en materias de contrataciones y los organismos de control.</p>
<b>Desafíos y oportunidades</b>	No todos los organismos contratantes u organismos rectores en materia de contratación pública cuentan con canales de denuncias, por lo cual será un desafío para las EFS identificar los organismos del Poder Ejecutivo que cuentan con esas instancias. Luego de ello, debiera establecerse algún acuerdo para que pueda compartirse información sin poner en riesgo las investigaciones en curso.

## IV.b. Iniciativas relacionadas al otorgamiento de información por parte de las EFS.

<b>Indicador: Colaboración con el Poder Judicial y/o el Ministerio Público</b>	
<b>1. Iniciativa:</b> Establecer instancias de colaboración con organismos del poder judicial y del Ministerio Público Fiscal en el marco de investigaciones judiciales.	
<b>Objeto de la colaboración</b>	Colaborar con el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal en el inicio e impulso de actuaciones judiciales sobre irregularidades en contrataciones públicas mediante el aporte de información sobre hallazgos y/o brindando asesoramiento sobre maniobras espurias en las contrataciones públicas, participando como expertos en esos procesos
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Organismos del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal.
<b>Impacto de la colaboración</b>	Las EFS pueden colaborar en el inicio y/o en el impulso de las investigaciones en base a los hallazgos de sus auditorías.  Asimismo, su conocimiento sobre los procedimientos de contratación pública en particular y sobre los procedimientos administrativos públicos en general, es sumamente relevante para apoyar en las investigaciones, especialmente para identificar cuál es el tipo de información que podría ser requerida por la acusación, para aportar nuevos hechos y/o para actuar como testigos o como peritos técnicos.
<b>Desafíos y oportunidades</b>	Esta iniciativa se puede implementar a través del establecimiento de canales de intercambio de información o la constitución de mesas de trabajo, así las EFS podrían colaborar en base a sus hallazgos y experiencia para dar inicio o impulso a las investigaciones y generar sinergias que permitan retroalimentación.  Asimismo, es importante establecer instancias de capacitación conjunta en materia de compras públicas, pues en ocasiones no es sencilla la comunicación.

## Indicador: Información sobre hallazgos y procedimientos de contratación

**2. Iniciativa:** Remitir información sobre hallazgos y procedimientos de contratación al Congreso Nacional y/o comisión de control del parlamento.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Colaborar con el control parlamentario en materia de compras públicas.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Congreso Nacional y comisiones parlamentarias.
<b>Impacto de la colaboración</b>	Si bien en la mayoría de los casos es una obligación de los organismos de control rendir cuentas ante el parlamento, es posible que las EFS remitan información relevante sobre los hallazgos realizados, sobre los organismos que presentan mayores irregularidades, en relación a los montos de las contrataciones auditadas, sobre tipologías elaboradas entre otra información a los efectos de impulsar reformas normativas y asesorar a los legisladores en la materia de irregularidades en compras públicas.
<b>Desafíos y oportunidades</b>	Al tratarse de competencias de control sobre el funcionamiento de las EFS, el principal desafío se encuentra en establecer vías de comunicación colaborativas a los efectos de que toda la información valiosa que las EFS suelen generar pueda ser adecuadamente utilizada para generar conocimiento y tomar decisiones en base a ella.

## Indicador: Instancias de colaboración con organismos municipales

**3. Iniciativa:** Colaborar con organismos municipales a los efectos de elaborar líneas de acción que permitan minimizar los riesgos de ocurrencia de maniobras irregulares en el ámbito local.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Colaborar con organismos municipales en la generación de instancias de capacitación sobre irregularidades en procedimientos de contrataciones públicas para mejorar y fortalecer los procedimientos de prevención y persecución de la corrupción y minimizar la ocurrencia de esos hechos, como así también impulsar el establecimiento de canales de intercambio de información sobre riesgos y hechos irregulares identificados en el ámbito local.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Municipios
<b>Impacto de la colaboración</b>	<p>Incorporar líneas de comunicación con los organismos locales que permitan generar intercambio de información sobre hechos irregulares que detecten los mismos y compararlas con las maniobras que surgen de los hallazgos obtenidos en organismos nacionales (y viceversa), facilitará el proceso para identificar relaciones entre proveedores, funcionarios públicos y organismos en todos los niveles y contar con una visión amplia de las vulnerabilidades del sistema de contratación pública.</p> <p>Asimismo, las instancias de intercambio de información y de capacitación contribuyen a la generación de insumos para que los organismos municipales puedan tomar mejores decisiones en materia de prevención de la corrupción en base a información útil y actualizada.</p>
<b>Desafíos y oportunidades</b>	<p>Los desafíos se encuentran dados por determinar los canales de intercambio de la información en casos en los que las EFS no tengan competencia sobre la actuación de los órganos municipales.</p> <p>Las instancias de capacitación contribuyen al intercambio de experiencias y generación de conocimiento que pueden dar lugar a identificar necesidades de establecimiento o mejora en los procedimientos de control existentes.</p> <p>En cuanto a las oportunidades sería de gran enriquecimiento mutuo conocer las irregularidades detectadas en los diferentes niveles estatales, y las características propias de las maniobras, proveedores, funcionarios nacionales y/o locales, las diferencias y/o similitudes en las normas contractuales y de prevención de la corrupción, como así también promover la adhesión de los organismos locales a la normativa nacional en materia de prevención y persecución de la corrupción e incorporarse a los portales de compras públicas nacionales.</p>

## IV.c. Iniciativas relacionadas a generación de información en espacios de cooperación con organismos gubernamentales

Indicador: Capacitación de las y los agentes públicos	
<b>1. Iniciativa:</b> Generar instancias de capacitación y profesionalización de las y los agentes públicos en prevención y persecución de la corrupción en el marco de las contrataciones públicas.	
<b>Objeto de la colaboración</b>	Capacitación y profesionalización de las y los agentes públicos
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Organismos públicos con competencia en contrataciones públicas, órganos contratantes, organismo del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal, áreas de auditoría interna, organismos anticorrupción, áreas de control parlamentario, y todo otro organismo público que cuente con información sobre irregularidades en el marco de procedimientos de contratación y/o que deba gestionar procedimientos de compras públicas.
<b>Impacto de la colaboración</b>	La capacitación en materia de compras públicas y prevención y lucha contra la corrupción tiene un impacto directo en la generación de conocimiento que permite a los agentes públicos detectar riesgos, identificar maniobras irregulares, conocer controles existentes e implementar buenas prácticas a los efectos de minimizar la ocurrencia de hechos de corrupción.
<b>Desafíos y oportunidades</b>	Los desafíos están dados en que los organismos a los que se hizo referencia en las distintas instancias de colaboración son de diferentes poderes del estado y no siempre tienen líneas de colaboración y/o de confianza con otros organismos.  Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las maniobras corruptas afectan a todas las instancias estatales, razón por la cual es necesario generar sinergias y establecer instancias de capacitación entre los diferentes organismos con competencia en contrataciones públicas y control de los recursos del Estado, para que unos enriquezcan y fortalezcan a otros.

## Indicador: Elaborar información conjunta

**2. Iniciativa:** Generar información conjunta a los efectos de reducir vulnerabilidades, fortalecer los procedimientos de contratación y elaborar buenas prácticas.

<p><b>Objeto de la colaboración</b></p>	<p>Analizar en forma conjunta la información sobre identificación de riesgos y alertas tempranas, tipologías, procedimientos de control interno, mecanismos de seguimiento de hallazgos en el marco de auditorías, casos relevantes sobre irregularidades en contrataciones, información sobre hechos denunciados e investigados tanto en sede judicial como administrativa, que permita generar insumos para minimizar la ocurrencia de hechos de corrupción.</p>
<p><b>Tipo de organismo con el que se colabora</b></p>	<p>Organismos públicos con competencia en contrataciones públicas, órganos contratantes, organismo del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal, áreas de auditoría interna, organismos anticorrupción, áreas de control parlamentario, y todo otro organismo público que cuente con información sobre irregularidades en el marco de procedimientos de contratación.</p>
<p><b>Impacto de la colaboración</b></p>	<p>La cooperación con otros organismos públicos tiene un impacto positivo en el análisis de las debilidades y vulnerabilidades detectadas y en la evaluación de la calidad de los hallazgos observados en las auditorías. Aumenta la prevención de conductas corruptas en los procedimientos de contratación y permite la generación de insumos como matrices de riesgos y alertas tempranas a los efectos de reducir las vulnerabilidades en materia de compras públicas, el fortalecimiento de los procedimientos de control y contratación y la elaboración de buenas prácticas para ser implementadas por organismos y funcionarios públicos.</p>
<p><b>Desafíos y oportunidades</b></p>	<p>Los principales desafíos se encuentran en el hecho de que cada jurisdicción tiene sus propias particularidades lo que hace necesario tener en cuenta el lugar de la contratación, la normativa específica, los mecanismos de control implementados, entre otros aspectos.</p> <p>Sin embargo, la articulación con otros organismos públicos constituye una oportunidad para generar mesas de trabajo periódicas y canales de intercambio de información sobre los riesgos detectados en los diferentes organismos de todos los niveles del Estado y permite contar con una visión amplia de las mutaciones en las maniobras, las relaciones entre proveedores y funcionarios y la necesidad de revisión de los procedimientos de control existentes.</p>

### Indicador: Articulación con órganos rectores de contratación pública

**3. Iniciativa:** Generar instancias de colaboración con los organismos rectores a los efectos de emitir en forma conjunta buenas prácticas.

<b>Objeto de la colaboración</b>	Articular con los organismos rectores en contrataciones públicas a los efectos de analizar conjuntamente las vulnerabilidades y hallazgos detectados en las auditorías realizadas por las EFS teniendo en cuenta la experiencia y conocimiento de aquellos organismos.
<b>Tipo de organismo con el que se colabora</b>	Órganos rectores en contrataciones públicas.
<b>Impacto de la colaboración</b>	El trabajo conjunto entre ambos organismos tendría un impacto positivo ya que permitiría elaborar lineamientos y/o buenas prácticas que servirían de insumos a los organismos contratantes para que sean implementadas por las y los funcionarios públicos que intervienen en los procedimientos de contratación.
<b>Desafíos y oportunidades</b>	<p>Los desafíos están dados en acordar cuáles serían los canales de intercambio de información y comunicación entre los organismos a través de mesas de trabajo o la firma de convenios de colaboración.</p> <p>La articulación de estos organismos permitiría analizar los hallazgos observados en las auditorías por parte de las EFS, las tipologías elaboradas, los riesgos identificados y todo otro insumo que permitiría asesorar y acompañar a los organismos rectores en la definición de buenas prácticas para la prevención de hechos de corrupción.</p>

## V. ALGUNAS OTRAS LÍNEAS DE ARTICULACIÓN POSIBLES

Además de todo lo mencionado, hay muchas otras líneas de cooperación que también están a disposición de las EFS. Algunas de ellas tienen que ver con la articulación con otros actores diferentes a los públicos. En este sentido, podría mencionarse:

### a. Acciones de cooperación con el sector privado

Las alianzas y acuerdos con el sector privado pueden constituir fuentes de información muy valiosas para ser utilizadas en el desempeño de las funciones de las EFS, fundamentalmente en las cuestiones vinculadas al análisis de costos.

No obstante, vale la pena indicar que podría resultar conveniente que se explorara la posibilidad de realizar acuerdos con actores que tengan capacidad de análisis de costos y, por lo tanto, que puedan aportar información complementaria, que entiendan las necesidades y desafíos del sector comercial que integran, que puedan advertir y plantear vulnerabilidades en el trabajo con la administración pública.

Como ejemplo, en esta línea podría mencionarse:

- Asociaciones de empresas;
- Colegios de contadores públicos;
- Observatorios de contrataciones públicas;
- Universidades;
- Sindicatos;
- Organizaciones de la Sociedad Civil.

La ejecución de esos acuerdos permitirá, entre otras cuestiones, la posibilidad de que, ante casos complejos en los que se requiera un análisis más profundo y exhaustivo de la información relativa a costos en el marco de contrataciones públicas y sin demorar los tiempos de la realización de una auditoría, la ESF pueda realizar un informe técnico y emitir recomendaciones basadas en evidencia sólida. A la vez de que también podría ser valioso para la planificación estratégica de las auditorías.

## **b. Acciones de cooperación para promover la implementación de programas de integridad /de compliance en empresas proveedoras del Estado**

Las EFS en su rol de articulación y colaboración con los organismos rectores en contrataciones públicas podrían fomentar y promover medidas de prevención a ser implementadas por quienes pueden ser posibles proveedores de bienes y servicios del Estado, por ejemplo, a través de la implementación de programas de integridad o compliance a los efectos de prevenir y detectar prácticas de corrupción y promover una cultura ética.

Esos programas deben ser diseñados teniendo en cuenta los riesgos propios de la empresa y su dimensión económica, sin perjuicio de lo que disponga la normativa local. Generalmente éstos están compuestos por:

- Un Código de ética o de conducta;
- El compromiso de tolerancia cero a la corrupción y una política anticorrupción;
- Política de regalos, hospitalidades, entretenimientos y gastos; viajes;
- Política de contribuciones políticas; donaciones y patrocinios;
- Procedimiento de conflictos de interés;
- Análisis de riesgos de integridad;
- Procedimiento de debida diligencia basada en riesgos;

- Otros controles internos sobre procedimientos financieros y contables;
- Un canal de denuncias;
- Un responsable y/o un Comité de integridad.

La implementación de estos programas sin lugar a duda redundará en la prevención de hechos de corrupción e incrementa las posibilidades de detección de hechos por parte de las propias organizaciones y que sean éstas las que los reporten.

### **c. Acciones de cooperación con la sociedad civil**

La sociedad civil es un actor fundamental en la supervisión y control de las actividades de la administración pública, a través de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, del monitoreo del uso de los recursos públicos, la implementación de políticas y programas, y permite detectar posibles casos de corrupción o malversación de fondos a la par de que contribuye a la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Asimismo, el intercambio de ideas e información entre las EFS y las organizaciones de la sociedad civil pueden resultar de importancia en acciones como la planificación participativa de materias a auditar y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones impartidas, como también la realización de capacitaciones con participación de expertos de ambos sectores.

El acceso a la información pública es fundamental en este sentido, no solo mediante la vía pasiva, esto es por la solicitud de información a un determinado organismo público, sino por las acciones de transparencia activa y de fácil acceso que permiten el control por parte de la sociedad.

Una buena práctica la constituye el establecimiento de procesos de consulta en la elaboración participativa de pliegos y de presupuestos.

La articulación de las EFS con las organizaciones de la sociedad civil puede tener un impacto valioso en el cumplimiento de las funciones de auditoría de las EFS, ya que constituyen no sólo un insumo de importancia para la planificación estratégica, sino también para la detección de alertas y el seguimiento de hallazgos.

## VI. CONCLUSIONES

Como se indicó, este documento es producto de una serie de diálogos que se llevaron adelante con varias EFS que decidieron sumarse a la iniciativa impulsada por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) con el apoyo del Proyecto regional Anticorrupción OLACEFS-GIZ, en colaboración con el programa global Alliance for Integrity.

El punto de partida fue el entender, por un lado, que los Estados realizan compras públicas para satisfacer el bien común, mejorar la calidad de vida de las personas y promover el desarrollo sostenible y, en ese sentido, se ha manifestado la comunidad internacional en las convenciones internacionales descriptas en este documento y, por el otro, que las EFS tienen un rol fundamental en la prevención y persecución de hechos de corrupción en general y en especial en el ámbito de contrataciones públicas. Las conductas espurias que no sean detectadas en el marco de la realización de auditorías tienen la posibilidad de que no sean descubiertas con posterioridad, pues en la mayoría de los casos, los acuerdos corruptos se producen con anterioridad a la realización del procedimiento de contratación y por fuera de él.

La detección de riesgos y alertas tempranas, la elaboración de tipologías, la adecuada valoración de los hallazgos y su posterior seguimiento, la implementación de buenas prácticas, el entendimiento del contexto en el que se realizan las contrataciones públicas son elementos esenciales para promover y mejorar los procedimientos de control y lucha contra la corrupción que permiten tener un sistema de compras públicas eficiente. La existencia de acciones de cooperación entre las EFS con distintos actores gubernamentales es clave para que ello ocurra, por lo que las EFS para realizar sus tareas del modo más eficiente y eficaz posible, no pueden hacerlo aisladas de otros organismos públicos. Se requiere promover sinergias entre los distintos órganos del Estado a los efectos de lograr instancias de cooperación y colaboración, con el fin de generar insumos en forma conjunta que permitan contar con información de calidad para la toma de decisiones de los organismos contratantes, los organismos de control y aquellos que tengan competencia para llevar adelante investigaciones y en su caso aplicar las sanciones que correspondan.

El gran desafío es establecer los canales de comunicación e intercambio de información para la articulación entre organismos públicos. No se trata de un camino sencillo, ya que siempre nos vamos a encontrar con cuestiones exógenas a las propias EFS como son la falta de asignación de recursos, los cambios de gobiernos nacionales o locales, la falta de voluntad cooperante, los recelos de las personas, etc. Sin embargo, se ha demostrado en el presente documento que tampoco se trata de un camino imposible de recorrer, sino que, por el contrario, hay un montón de experiencia acumulada y toda potencia las capacidades de las EFS.

Esta sistematización de pautas y experiencias de cooperación viene a plasmar algunas acciones que han llevado o proyectan llevar adelante las EFS y que han surgido del trabajo en equipo realizado en los tres (3) diálogos de los que han participado tanto representantes de las EFS como de los organismos públicos con los que se podría articular acciones de colaboración.

Existen otras iniciativas más allá de las comentadas que se están llevando a cabo y/o que se podrían implementar.

Si bien cada una de las EFS tiene sus características propias y su normativa interna, como también las reglas para llevar adelante las compras públicas varían de país en país por cuestiones no sólo legislativas, sino de acuerdo a las necesidades colectivas, las cuestiones geográficas o la dimensión de los organismos, las buenas prácticas implementadas en una EFS pueden servir de insumo a otras que adaptando las acciones a las cuestiones particulares de su jurisdicción pueden resultarles de utilidad.

En síntesis, este documento no pretende agotar el tema, sino ser un insumo que contribuya a promover instancias de cooperación entre las EFS y otros organismos públicos, y que genere incentivos para seguir transitando este camino.