

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES ANTE LA
SUSCRIPCIÓN DE PRÉSTAMOS CON ORGANISMOS MULTILATERALES"

TESIS DE GRADO

JULIO ENRIQUE TOLEDO TOLEDO
CARNET 10701-09

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, ABRIL DE 2016
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES ANTE LA
SUSCRIPCIÓN DE PRÉSTAMOS CON ORGANISMOS MULTILATERALES"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
JULIO ENRIQUE TOLEDO TOLEDO

PREVIO A CONFERÍRSELE
LOS TÍTULOS DE ABOGADO Y NOTARIO Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, ABRIL DE 2016
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. PABLO GERARDO HURTADO GARCÍA

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. ALFONSO GODINEZ ARANA

Pablo Gerardo Hurtado García
Abogado y Notario

Guatemala, 19 de febrero de 2016.

Honorable
CONSEJO DE FACULTAD
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad Rafael Landívar
Presente.-

Tengo el honor de dirigirme a ustedes, en relación al trabajo de tesis de licenciatura en ciencias Jurídicas y Sociales del estudiante Julio Enrique Toledo Toledo, con número de carné No. 1070 109, que se titula **La legislación aplicable en materia de adquisiciones y contrataciones en aquellos casos en que el financiamiento proviene de préstamos otorgados por organismos multilaterales, con normativas de adquisiciones propias**, de la cual fui nombrado asesor, con el objeto de informar que, a mi criterio, la investigación cumple con los requerimientos metodológicos y de fondo que establece el correspondiente Instructivo de Facultad.

La investigación presentada constituye un importante aporte para la clarificación y transparencia de las contrataciones que deben realizar las entidades públicas en la ejecución de préstamos otorgados por organismos financieros multilaterales.

En virtud de lo anterior, por este medio se emite el **DICTAMEN FAVORABLE** de asesoría a la tesis elaborada por Julio Enrique Toledo Toledo.

Sin otro particular, me suscribo de ustedes.

Atentamente,


Pablo Gerardo Hurtado García
Asesor de Tesis

Alfonso Godinez Arana

Abogado y Notario

Guatemala, 26 de abril de 2016

Honorable Consejo de Facultad.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad Rafael Landívar.
Presente.

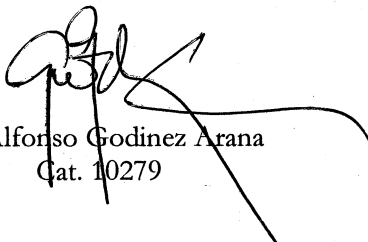
Distinguidos miembros de Consejo:

Les saludo atentamente con el propósito de rendir el siguiente dictamen, en mi calidad de Revisor de Forma y Fondo del trabajo de tesis titulado ***“LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES EN AQUELLOS CASOS EN QUE EL FINANCIAMIENTO PROVIENE DE PRÉSTAMOS OTORGADOS POR ORGANISMOS MULTILATERALES, CON NORMATIVAS DE ADQUISICIONES PROPIAS”***, el cual fue elaborado por el estudiante *Julio Enrique Toledo Toledo* carné 10701-09.

El trabajo de tesis profundiza sobre la normativa aplicable en los casos en que las adquisiciones se ejecutan con fuente de financiamiento proveniente de recursos del crédito público, para el efecto, se analizó tanto el sistema de crédito público en Guatemala, los principales Organismos Multilaterales que aportan al país con sus respectivas políticas y normativas de adquisición, así como las reformas incorporadas a la Ley de Contrataciones del Estado mediante Decreto 9-2015 del Congreso de la República. A requerimiento del suscrito, el título del trabajo de Tesis se modificó, quedando de la siguiente manera ***“LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES ANTE LA SUSCRIPCIÓN DE PRÉSTAMOS CON ORGANISMOS MULTILATERALES”***.

Luego de las recomendaciones formuladas al estudiante, mismas que fueron debidamente atendidas, emito **DICTAMEN FAVORABLE** y recomiendo se autorice la impresión del trabajo de tesis.

Atentamente,



Lic. Alfonso Godinez Arana
Cat. 10279



Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante JULIO ENRIQUE TOLEDO TOLEDO, Carnet 10701-09 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07259-2016 de fecha 26 de abril de 2016, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES ANTE LA SUSCRIPCIÓN DE PRÉSTAMOS CON ORGANISMOS MULTILATERALES"

Previo a conferírsele los títulos de ABOGADO Y NOTARIO y el grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 28 días del mes de abril del año 2016.


MGTR. ALAN ALFREDO GONZALEZ DE LEÓN, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar



DEDICATORIA

A MIS PADRES: Por creer siempre en mi, por ser ejemplo de vida, por su apoyo y por su amor incondicional.

A MIS HERMANOS: Por motivarme y apoyarme a lo largo de estos años de estudio.

A MIS AMIGOS: Por estar todos los días y enseñarme que siempre se puede ser mejor.

Y a todas las personas que directa o indirectamente son parte de esta meta.

AUTORÍA DEL TRABAJO DE TESIS

Por este medio el autor manifiesta ser el único responsable del contenido y conclusiones de la presente tesis.

ABREVIATURAS

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
DNCAE Estado	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del
FMI	Fondo Monetario Internacional
ILPES Social	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MCIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
PIB	Producto Interno Bruto
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

RESUMEN EJECUTIVO

En Guatemala el crédito público representa un sistema que permite obtener recursos para ejecutar proyectos de desarrollo, por tal razón, a través de la Dirección de Crédito Público, dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas, se diseña la estrategia de las operaciones de crédito público.

El Estado de Guatemala, debido al déficit fiscal, recurre a operaciones de crédito público para poder ejecutar proyectos prioritarios. En la presente investigación, se identificaron que son tres los organismos multilaterales en donde se concentra el mayor volumen del financiamiento externo, por tal razón, ellos son motivo de estudio en el presente trabajo, los organismos son: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Según la metodología de investigación, se procedió al análisis del Sistema de Compras y Contrataciones que rige en Guatemala y las normas aplicables para ejecutar los recursos provenientes de convenios de préstamos aprobados por el Congreso de la República, con los organismos multilaterales ya mencionados, los cuales traen consigo políticas que tienen que aplicarse en las adquisiciones y contrataciones.

En el desarrollo de la presente investigación el lector podrá darse cuenta de la importancia que tiene para Guatemala, que los diferentes actores que intervienen en la ejecución de los programas financiados con recursos externos, conozcan las normas que existen en materia de contrataciones y adquisiciones, y las mismas sean aplicadas técnicamente correctas, con honestidad y transparencia, siendo ello fundamental para llevar a buen puerto los proyectos que se ejecuten y traigan el beneficio que se espera.

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO 1. SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN GUATEMALA	1
1.1. CRÉDITO PÚBLICO	1
1.1.1 DEFINICIÓN.....	1
1.2. EL ENTE RECTOR DEL CRÉDITO PÚBLICO EN GUATEMALA.	2
1.2.1. REGULACIÓN LEGAL DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN GUATEMALA.	4
1.2.2. ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO Y SUS FUNCIONES.	11
1.2.3. IMPORTANCIA DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO, CLASES DE DEUDA, ACREEDORES Y TIPO DE OPERACIONES QUE MANEJA EL ESTADO DE GUATEMALA.	15
1.3. DEUDA PÚBLICA.....	17
1.3.1. CLASES DE DEUDA Y ORIGEN DE LOS FONDOS.....	17
1.3.2 ACREEDORES DE LA DEUDA PÚBLICA.....	20
1.3.3. LAS OPERACIONES DE CREDITO PÚBLICO.....	23
1.4. DIRECCIONES Y SISTEMAS QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO.	26
1.5. AGENDA ESTRATÉGICA DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO.	31
CAPÍTULO 2. SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS	37
2.1. LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO.....	37
2.2. DIRECCIÓN NORMATIVA DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO (DNCAE).....	39
2.2.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN NORMATIVA DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO.....	41
2.2.2. GUAATECOMPRAS.....	43
2.3. EL CONTRATO ABIERTO.....	49
CAPÍTULO 3. LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y SUS POLÍTICAS DE ADQUISICIONES	53
3.1. MAGNITUD DE SU PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA TOTALIDAD DE PRÉSTAMOS QUE TIENE GUATEMALA Y LA IMPORTANCIA DE LOS MISMOS.....	53
3.2. ASPECTOS CUANTITATIVOS.....	57

3.3. RAZONES POR LAS CUALES LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EXIGEN LA APLICACIÓN DE SUS POLÍTICAS.....	60
3.3.1 DESCONFIANZA EN LAS LEYES NACIONALES.	60
3.3.2. MAYOR AGILIDAD PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS.	61
3.4. OBJETIVO DE CADA UNA DE LAS POLÍTICAS.	62
3.4.1 BANCO MUNDIAL.	62
3.4.2 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.	63
3.4.3 BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.	65
3.5. DESCRIPCIÓN GENERAL DE CADA UNA DE LAS POLÍTICAS	67
3.5.1. BANCO MUNDIAL.	67
3.5.2 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.	72
3.5.3. BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.	78
CAPÍTULO FINAL. PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	82
CONCLUSIONES.....	96
RECOMENDACIONES	98
REFERENCIAS	100
ANEXOS.....	107

INTRODUCCIÓN

Para que un Estado (“persona jurídica de derecho público, a cuya integración contribuyen una población, un territorio y un poder político, que organizado conforme a un orden jurídico, realiza en ejercicio de su soberanía, un proyecto de vida propia para beneficio de la sociedad humana que lo integra. El Estado es una estructura política creada para organizar, coordinar, orientar, dirigir y encauzar las actividades del grupo social asentado en un territorio determinado, en donde ejerce jurisdicción dicho Estado”¹) pueda funcionar y logre satisfacer las necesidades que necesita y exige su población, es necesario que pueda generar y afianzarse de los recursos financieros suficientes para conseguirlo. La principal fuente de ingresos que tiene el Estado de Guatemala son los tributarios, pero por diversas razones estos son insuficientes para cubrir las necesidades del país.

El crédito resulta siendo una solución que puede ser a corto, mediano y largo plazo al momento de que cualquier persona, individual o jurídica, necesite invertir y desarrollar proyectos, y el Estado no es la excepción; por ello existe el Sistema de Crédito Público, el cual contempla distintas operaciones que el Estado puede gestionar con la finalidad de afianzarse de recursos financieros, de una manera equilibrada, que le permita administrar correctamente la deuda contraída. Además del Sistema de Crédito Público, el Estado cuenta con otros sistemas que controlan los aspectos financieros y de los cuales el Estado se auxilia para planear, administrar y ejecutar los programas que se llevan a cabo con los recursos obtenidos, siendo estos el Sistema Nacional de Inversión Pública, el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, Sistema de Tesorería, Sistema Presupuestario del Sector Público y el Sistema de Compras Públicas.

¹Gutiérrez Ocegueda, Gelacio Juan Ramón; Manual de política financiera pública aplicable a las unidades de enseñanza: planeación y organización de la administración pública y derecho fiscal I, Universidad de Guadalajara, México 2011. Ramón, México 2011. Página. 31.

Dentro de las operaciones de crédito público que más se utilizan en Guatemala y, en consecuencia, tiene un mayor impacto en el desarrollo del país, son las operaciones que consisten en financiamientos externos que otorgan organismos multilaterales, siendo los tres con más presencia en Guatemala, por la cantidad de dinero que tienen colocado, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Uno de los Problemas más frecuentes que se identifican en países como Guatemala al momento de que el Estado a través de sus distintas dependencias ejecutan los recursos destinados para la adquisición y contratación de bienes y servicios son los altos niveles de corrupción y las distintas anomalías que suceden durante dichos procesos; la falta de claridad en las normas locales, falta de capacitación y valores morales de las personas que intervienen los procesos y el poco control por parte de las autoridades competentes son unas de las causas que provocan dichos inconvenientes.

Estos últimos aspectos han sido identificados por los organismos multilaterales que otorgan los préstamos, y es por ello que han establecido sus propios mecanismos de control y ejercen una permanente supervisión sobre los recursos que otorgan a través de los financiamientos.

El tema toral de la presente investigación fue identificar cuál es la legislación aplicable en materia de adquisiciones y contrataciones para programas cuyos recursos financieros provienen de préstamos o donaciones otorgados por Organismos Multilaterales, los cuales cuentan con normativas propias y coadyuvan a disminuir los inconvenientes planteados al momento de la ejecución de los recursos.

Con base a los problemas identificados y considerando la incertidumbre que surge al momento de existir normativa local aplicable y normas propias que los organismos multilaterales regulan en los contratos de préstamo, en el presente

trabajo de investigación se pretendió establecer cuál es la legislación aplicable en materia de adquisiciones y contrataciones en aquellos casos en que el financiamiento proviene de préstamos otorgados por organismos multilaterales, con normativas de adquisiciones propias. Además, se pretendió alcanzar distintos objetivos que, de una manera clara y precisa, hagan que el presente trabajo de investigación logre brindar un panorama amplio a cualquier interesado en conocer la situación actual e importancia del financiamiento externo en el país, como por ejemplo en qué consiste el Sistema de Crédito Público, los alcances de la rectoría sectorial que tiene Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en dicha materia, los riesgos que implica la inexistencia de normas claras al momento de suscribir contratos de préstamo con organismos multilaterales y querer ejecutarlos, la justificación de la aplicación de las Políticas y normas que, en materia de adquisiciones y contrataciones, poseen los organismos multilaterales; además, establecer las divergencias que se presentan, entre la Ley de Contrataciones del Estado y las Políticas de Adquisiciones de los Organismos Multilaterales durante la ejecución de los Programas financiados con recursos externos provenientes de préstamos o donaciones.

El trabajo de investigación se realizó utilizando la metodología conocida como monografía y desarrollando una investigación del tipo jurídico descriptiva, por medio de la cual se logrará plasmar una visión mucho más amplia sobre las normas aplicables al momento de la suscripción de convenios de préstamo con organismos multilaterales y específicamente las referentes a la ejecución de los recursos proveniente de dichos convenios, como unidad de análisis a lo largo de la investigación se realizaron análisis de distintas regulaciones legales que se encuentran en leyes, reglamentos y/o acuerdos, referentes a las operaciones de crédito público y sobre las contrataciones y adquisiciones, además se analizaron distintos estudios y documentos elaborados por instituciones nacionales y las políticas de los organismos multilaterales que se mencionan a lo largo del trabajo de investigación y que tratan sobre las normas aplicables a las contrataciones y adquisiciones que se realicen con los recursos que estos otorgan a los distintos

países prestatarios. En busca de poder obtener mejores resultados de la investigación, se realizaron varias entrevistas a profesionales que laboran o han laborado en instituciones que intervienen en el proceso de operaciones de crédito público y a profesionales que tienen experiencia integrando unidades ejecutoras que en algún momento tuvieron que aplicar las distintas normas en materia de contratación y adquisición.

Para un adecuado desarrollo de la investigación se consideró conveniente presentar los resultados obtenidos en cuatro capítulos. En el Capítulo I se trata sobre el sistema de crédito público en Guatemala, en el cual se describe la estructura del ente rector, su estructura y el marco jurídico que rige, en general, al crédito público. Se desarrolló, además, la situación del financiamiento externo en Guatemala, la estructura y funcionamiento del sistema de crédito público.

En el Capítulo II se describe y analiza el sistema de compras públicas, haciendo énfasis en los aspectos más importantes de la Ley de Contrataciones del Estado. En términos más precisos, se analizó la legislación aplicable para la selección, contratación y adquisición de obras, bienes y/o servicios que son necesarios para ejecutar los programas financiados por los convenios de préstamo suscritos entre el Gobierno de Guatemala y los Organismos Multilaterales ya mencionados.

En el Capítulo III se hace referencia a la participación de los principales Organismos Multilaterales que intervienen en el financiamiento externo en Guatemala. Se realizó un análisis de las Políticas de Adquisiciones para la selección y contrataciones de bienes, obras y servicios, emitidas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Integración Económica de Centroamérica.

En el Capítulo IV se presentan los resultados obtenidos en la investigación realizada. Se incluyó un resumen global de las opiniones obtenidas en entrevistas realizadas a seis profesionales, de diferentes especialidades, con amplia

experiencia en la ejecución de Programas financiados con recursos externos. Adicionalmente, se realizó un análisis que consistió en efectuar una comparación entre las Políticas de Adquisiciones de tres Organismos Multilaterales y la Ley de Contrataciones del Estado, con el propósito de establecer sus similitudes y diferencias. Los resultados obtenidos se incluyeron en cuadros anexos al documento.

Finalmente, con la presente investigación, se buscó presentar un panorama mucho más claro en cuanto a las normas aplicables al momento de ejecutar los recursos provenientes de financiamiento externo y que se puedan comprender las razones por las cuales, en algunas ocasiones, estas se complican por falta de conocimiento de las autoridades y la poca claridad en las normas que se deberían aplicar. Además, se encontrarán opiniones de expertos y opiniones personales del autor del presente trabajo con las cuales se pretende aportar soluciones a la problemática planteada.

CAPÍTULO 1. SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN GUATEMALA

1.1. CRÉDITO PÚBLICO

1.1.1 DEFINICIÓN

Se entiende como la capacidad que tiene el Estado para obtener o garantizar recursos financieros a través de operaciones de endeudamiento.² Las operaciones pueden ser a través de préstamos internos o externos, colocación de bonos del tesoro u otro tipo de títulos valores y por medio de donaciones que organizaciones o países amigos le otorguen al Estado.

A su vez se entiende por “deuda pública” al conjunto de obligaciones contractuales que asume el Estado como consecuencia del uso del crédito público. Dichas obligaciones contractuales se denominan “servicio de la deuda pública” y están compuestas por las amortizaciones del capital, los intereses y las comisiones y gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de crédito público.³ La función principal de la deuda pública será la de cumplir con los objetivos de las políticas de gobierno y en general financiar los gastos públicos.⁴

El sistema de crédito público lo componen el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, y procedimientos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican

² Ministerios de Finanzas Públicas de Guatemala, Crédito Público, Glosario Financiero, http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=762, consultada el uno de abril de dos mil quince.

³ El Sistema de Crédito Público en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental El Proceso Presupuestario en la Administración Pública Nacional; Natri Emilio, Coordinador del módulo de Crédito Público dentro de las actividades del Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de la Nación, http://capacitacion.mecan.gov.ar/manuales_nuevo/Credito_Sistema_Credito_Publico.pdf, consultada el uno de abril de dos mil quince.

⁴ Derecho financiero y tributario: parte general, esquemas y resúmenes, 2 edición, Editorial Dykinson, Gorospe Oviedo, Juan Ignacio, España 2013. Página. 36.

endeudamiento o modificación de la estructura de sus pasivos.⁵ “Uno de los objetivos del sistema de crédito público es administrar de una forma eficiente la deuda contraída y cumplir a cabalidad con los compromisos adquiridos en los contratos o los convenios mediante los cuales se obtuvieron los recursos, además se enfoca en poder atender las necesidades de financiamiento del Estado en las condiciones que más favorezcan al mismo”.⁶

A este respecto, hay que considerar que el origen de la fuente de financiamiento del crédito público puede ser proveniente de recursos internos o externos. Para el caso de los recursos internos, “el endeudamiento opera sobre el sistema bancario y crediticio y sobre agentes con saldos disponibles, quienes, inducidos por las rentas que devengarán esos valores, transfieren fondos al sector público”.⁷ En la presente investigación se analizarán exclusivamente aspectos relacionados con el crédito público obtenido en Organismos Multilaterales, cuyos recursos financieros son obtenidos en divisas.

1.2. EL ENTE RECTOR DEL CRÉDITO PÚBLICO EN GUATEMALA.

A principio de los años ochenta, Guatemala ve la necesidad de recurrir al financiamiento externo debido a que los planes que tenía para el desarrollo del país incluían proyectos que para lograr su ejecución requerían de ello, se identificó que para lograr tal cometido era necesario administrar, coordinar y llevar a cabo acciones que se relacionaran con la ejecución del financiamiento de los proyectos. Además, para que los proyectos financiados con recursos externos se trabajaran de una buena manera y se cumplieran con los compromisos contractuales convenidos con las instituciones de crédito, era necesario fortalecer

⁵ Villatoro González, Karina Sahony. Modelo para perfilar el pago del servicio de la deuda pública externa del gobierno de la República de Guatemala con organismos financieros internacionales y países cooperantes y su seguimiento institucional, Guatemala, año dos mil nueve, tesis de Licenciatura de Administración de empresas, universidad de San Carlos de Guatemala. Página. 28.

⁶ Ibid. Página 30.

⁷ Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. El Sector público en la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. CEPAL. Editorial Siglo Veintiuno. Décimo tercera edición. México. 1986. Página 234.

a las instituciones estatales en materia de gestión, negociación y ejecución financiera de los proyectos que se iban a realizar con recursos externos y también manejar el control y registro de la deuda pública externa. Se consideraba indispensable coordinar las funciones administrativas que coadyuvaran a la utilización racional y adecuada de los recursos externos, a efecto de que los proyectos se ejecutaran de acuerdo a los programas elaborados por el gobierno de una forma eficiente.

Por lo anterior, el 16 de julio de 1981, mediante acuerdo gubernativo (sin número de acuerdo), publicado el 28 de julio de 1981 en el Diario de Centroamérica, se crea, como parte del Ministerio de Finanzas Públicas, la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos, la cual tenía como una de sus funciones la de “Establecer y hacer funcionar un sistema permanente de carácter (sic) dinámico, orientado a coordinar, apoyar y agilizar las acciones financiero-administrativas de las distintas entidades del Sector Público vinculadas con la ejecución de los proyectos financiados con préstamos y donaciones del exterior”.⁸ Diecinueve años después mediante el acuerdo gubernativo 476-2000, de fecha diez de octubre del año dos mil, se crea la Dirección de Crédito Público que viene a sustituir a la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos, y se establece como su función principal definir la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con financiamiento y cooperación externa.⁹ Luego, mediante acuerdo gubernativo 382-2001, se emite el reglamento orgánico interno del Ministerio de Finanzas Públicas el cual, en su artículo treinta, establecía que “la Dirección de Crédito Público es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas, designada como órgano rector del sistema de Crédito Público, y encargada de asegurar la eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se

⁸ Organismo Ejecutivo de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, acuerdo gubernativo de fecha 16 de julio de 1981.

⁹ Organismo Ejecutivo de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, acuerdo gubernativo 476-2000, de fecha 10 de octubre del año 2000.

obtengan mediante operaciones de crédito público”¹⁰, siete años después, mediante acuerdo gubernativo 394-2008, se deroga el acuerdo 382-2001 y se emite el nuevo reglamento orgánico interno del Ministerio de Finanzas Públicas.

Con dicho acuerdo se pretendía estructurar, de una mejor manera, las dependencias del ministerio, establecer funciones claras y coordinar los mecanismos establecidos. En este acuerdo quedan establecidas las atribuciones y la estructura interna de la Dirección de Crédito Público; luego, mediante acuerdo gubernativo 456-2011, el reglamento orgánico interno del Ministerio de Finanzas Públicas sufre otras reformas debido a exigencias de contratos que se firmaron con el Banco Interamericano de Desarrollo, en consecuencia, se estableció una nueva estructura interna de la Dirección de Crédito Público, la cual en líneas generales, se dividía en cuatro dependencias: 1. Dirección; 2. Subdirección de negociación de deuda pública; 3. Subdirección de definición de estrategia de deuda pública; y 4. Subdirección de Registro y Seguimiento de la Deuda Pública;¹¹ hasta que en el año dos mil catorce, siendo la modificación más reciente al reglamento orgánico interno del Ministerio de Finanzas Públicas mediante acuerdo gubernativo 26-2014, se reestructuró la Dirección de Crédito Público, quedando organizada en tres subdirecciones: 1. Subdirección de negociación y operaciones; 2. Subdirección de gestión de política de crédito público; y 3. Subdirección de operaciones, las cuales, a su vez, se dividen en distintos departamentos cada uno de ellos con funciones específicas encaminados a cumplir con los objetivos de la Dirección de Crédito Público.¹²

1.2.1.REGULACIÓN LEGAL DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN GUATEMALA.

¹⁰ Organismo Ejecutivo de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, acuerdo gubernativo 382-2001, de fecha 14 de septiembre del año 2001.

¹¹ Organismo Ejecutivo de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, acuerdo gubernativo 456-2011, de fecha 7 de diciembre del año 2011.

¹² Organismo Ejecutivo de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, acuerdo gubernativo 26-2014, de fecha 29 de enero del año 2014.

Las finanzas públicas descansan en las operaciones financieras que realiza todos los días el Estado; los recursos que corresponden a inversión pública, tiene como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad en busca del bien común.

De las finanzas públicas se deriva la actividad financiera del Estado, la cual se considera sumamente compleja debido a la interacción que tiene con aspectos económicos, políticos, jurídicos, administrativos, etc., la combinación de dichos aspectos, agregándole el elemento social, se plasma al momento de diseñar los ingresos y egresos.¹³

Debido a la importancia del sistema de crédito público en las finanzas y, en general, la actividad financiera del Estado, como consecuencia de los recursos que se logran obtener a través de las operaciones de crédito público que se trabajan, los cuales, primordialmente, son destinados para llevar a cabo proyectos de inversión que son de beneficio para la sociedad y que contribuyen al desarrollo de nuestro país. Existe disperso en el ordenamiento jurídico nacional la regulación pertinente al crédito público y el sistema de crédito público, las cuales se presentarán de una forma breve y precisa de la siguiente manera:

A) La Constitución Política de la República de Guatemala, en su parte, conducente al momento de hablar sobre el Congreso de la República, por ser el organismo del Estado con mayor representatividad, hace mención sobre las atribuciones del mismo, dentro de las cuales se encuentra la referente a la intervención de este organismo en las operaciones relativas a la deuda pública.

Dentro de todas las atribuciones que tiene el Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 171. Otras atribuciones del Congreso, literal i), de la Constitución Política de la República de Guatemala, se regula, específicamente, la atribución del Congreso de la República de Guatemala, al momento que se quiera negociar, convertir, consolidar y contraer cualquier tipo de deuda en nombre del Estado o efectuar otras operaciones similares, ya que el único organismo

¹³Villatoro González, Karina Sahony. Op. Cit. Página. 28

autorizado legalmente para obligar al Estado de Guatemala en la adquisición de una deuda es el organismo legislativo, es importante considerar que este únicamente interviene en la adquisición de la deuda y no así en la gestión de las amortizaciones y cualquier pago que se tenga que realizar en virtud del mismo.¹⁴

B) Decreto 101-97, Ley orgánica del presupuesto. Artículos del 60 al 74.

Inicialmente se anotará que, “desde un punto de vista jurídico, el presupuesto adopta la forma de una ley que autoriza la recaudación de unos impuestos u otros ingresos para cubrir determinados gastos a realizar por el Estado”.¹⁵ Sin embargo, “para el Derecho Financiero, el presupuesto es la ordenación, planificación o previsión legal de la actuación económica del sector público, en particular de los ingresos y gastos de una entidad pública para un ejercicio presupuestario concreto”,¹⁶ tomando en consideración que uno de los temas importantes, además de los procesos de ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado sobre los cuales trata la ley orgánica del presupuesto, es lo referente a la deuda pública y estando está íntimamente ligada al sistema de crédito público era de esperarse que la ley lo contemplara dentro de su cuerpo. El sistema de crédito público se encuentra regulado en los artículos del 60 al 74 de la Ley Orgánica del Presupuesto, dentro de los cuales se consideran importantes profundizar, los que a continuación se detallan.

El artículo sesenta inicia la regulación sobre el sistema de crédito público y detalla en términos generales en qué consiste el sistema de crédito público y, en otra palabras, se puede entender que dicho sistema se activa al momento de que alguno de los órganos de gobierno se ve en la necesidad de adquirir financiamiento externo para llevar a cabo proyectos que los conduzcan al logro de

¹⁴ Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, año de 1985.

¹⁵ Benavides Gómez, Leandro. Introducción a la Economía Política. Ediciones Pirámide, S. A. Madrid. Segunda Edición. 1978. Página. 126.

¹⁶ Derecho financiero y tributario I, Editorial Reus, Martínez-Carrasco Pignatelli, José Miguel, España 2014. Página. 31.

sus objetivos, todo el proceso desde el análisis, aprobación del contrato hasta la ejecución y liquidación del proyecto se regula con base a los principios y normas del sistema de crédito público.

En el artículo sesenta y uno, Ámbito Legal del Crédito Público, se establece que el crédito público se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución de la República de Guatemala, por la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Número 101-97 y sus reformas) y su reglamento, así como por las demás disposiciones que autoricen operaciones específicas. Se establece, además, que todas las entidades estatales, incluyendo las municipalidades, están sujetos a las disposiciones que rigen el crédito público.

En el artículo mencionado, se regula el destino de los recursos provenientes del crédito público, en tal sentido, se establece que dichos recursos se destinarán para financiar inversiones productivas de beneficio social y de infraestructura, casos de evidente necesidad nacional, reorganización del Estado y pasivos.

Se establece, además, que no se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos. Es decir, los gastos de funcionamiento, que están conformados por las asignaciones que las instituciones del sector público destinan en la gestión administrativa técnica, para la producción de bienes o la prestación de servicios, y las orientadas a mejorar cualitativamente el recurso humano y proveerlo de los servicios básicos.

En el artículo sesenta y dos se definen las principales atribuciones del ente rector del crédito público en Guatemala siendo el ente rector “La Dirección de Crédito Público” que en resumen tiene la responsabilidad de evaluar la situación financiera del país en relación a los créditos que se tienen y a la posibilidad de adquirir más y como tarea fundamental crear mecanismos de control que aseguren una correcta ejecución por parte de las unidades ejecutoras y la eficiencia del gasto.

Mientras que en el artículo sesenta y cuatro se regula sobre la necesidad de contar con la autorización del Ministerio de Finanzas Públicas previo a trabajar cualquier operación de crédito público.

Los artículos sesenta y cinco y sesenta y seis como se puede consultar en la norma citada, regulan dos situaciones importantísimas, la primera tiene el propósito que los recursos de cualquier órgano del gobierno obtenga, mediante operaciones de crédito público, sean debidamente presupuestados y oportunamente ejecutados para evitar los inconvenientes por falta de ejecución. La segunda trata sobre el pago oportuno de la deuda pública, que es muy importante para que el Estado no sea penalizado con intereses por mora y su calificación como deudor se mantenga en una buena categoría, para poder acceder con mayor facilidad al crédito con tasas de interés favorables.

Las opiniones técnicas que se mencionan en el artículo sesenta y siete tienen la función de respaldar los proyectos que se pretenden realizar utilizando los recursos provenientes de las operaciones de crédito público. El Organismo Ejecutivo deberá emitir opinión por medio del Ministerio de Finanzas Públicas. De igual manera, emitirá opinión la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, dicha opinión se enfoca más en la viabilidad del proyecto y la necesidad real que se tiene de llevarlo a cabo. Las opiniones solicitadas pretenden que los entes especializados en las diferentes ramas, puedan a través de profesionales capacitados y procesos diseñados, analizar la viabilidad y, sobre todo, las ventajas y desventajas que las operaciones tienen para el Estado, mediante dichas opiniones técnicas, se puede determinar la conveniencia para el Estado y el beneficio que los proyectos van a brindar.

El artículo setenta y tres regulado en la ley citada le brinda al Ministerio de Finanzas Públicas la facultad de poder ejercer cierto tipo de presión a los programas encargados de la ejecución de los recursos mediante la suspensión de los desembolsos, esto como consecuencia de algunas de las siguientes razones: a la baja calidad del gasto, ineficiencia en la utilización de los recursos, mala

planificación del proyecto y el incumplimiento a las normas reguladas en los contratos o convenios de préstamo que se encuentre vigente.

El artículo setenta y cuatro, regula la excepción que se hace, a la aplicación de las normas contempladas en el decreto ciento uno guion noventa y siete, a las operaciones de crédito público que maneje el Banco de Guatemala, "...se exceptúan de las disposiciones de esta Ley las operaciones de crédito público que realice el Banco de Guatemala para garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia...".¹⁷El Banco Central, por la naturaleza de sus funciones, se rige por otro tipo de disposiciones al momento de trabajar con operaciones de crédito público. La relevancia que tiene el Banco de Guatemala en el país es inmensa por ser este el encargado de mantener las condiciones económicas y financieras de una manera estable en el país. Las necesidades que para el cumplimiento de sus funciones puedan tener para obtener crédito, deben de atenderse a la brevedad y es por ello que no están sujetos a las disposiciones normales para cualquier operación de crédito público que se realice en el país.

C)El Acuerdo Gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Artículos 72 al 81.

El reglamento de la ley orgánica del presupuesto desarrolla procedimientos aplicables al sistema de crédito público, dentro de los cuales se puede mencionar, específicamente, el artículo setenta y dos, sobre la aclaración que hace sobre que no se considerará como gastos corrientes u operativos, los que son destinados a ejecutar programas financiados con recursos provenientes de organismos bilaterales o multilaterales; además, en el artículo setenta y tres del reglamento, se recalca que la rectoría del sistema de crédito público el corresponde a la Dirección de Crédito Público, como entidad encargada en términos generales de la supervisar la calidad de ejecución de los recursos.

¹⁷ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 101-97.

Luego, con el fin de que las entidades estatales adquieran la deuda que puedan pagar y no caigan en incumplimientos innecesarios, que únicamente provocan onerosos gastos para el país, en concepto de pago por servicio de deuda pública, el reglamento regula, específicamente, en el artículo ochenta y uno, los aspectos que se deberán evaluar al momento de analizar si una entidad del Estado es sujeto de crédito y cuál es su capacidad de pago, esto para evitar que las entidades caigan en el incumplimiento y tengan que firmar un convenio de reconocimiento de deuda, tal y como se regula en el artículo setenta y ocho.

D) El Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Los artículos 27 y 35.

Regulan las atribuciones de los ministros y la competencia y funciones de cada uno de los ministerios que lo conforman, a continuación se plasmaran a grandes rasgos las atribuciones generales de los ministros y la descripción del ministerio de Finanzas Públicas, principalmente lo relativo al crédito público y sus operaciones:

El Artículo veintisiete, regula las atribuciones generales de los ministros y dentro de ellas menciona que son los encargados de ejercer la rectoría de todo lo relacionado con el ramo bajo su responsabilidad y le corresponde planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas que sean implementadas en su sector. Además deberá participar de la negociación de la concreción de la cooperación internacional que le corresponda a su sector.

Los Ministros de Estado tienen la mayor responsabilidad sobre los sectores que se encuentran en su ramo, y es por ello que sus funciones van encaminadas a estar pendientes, establecer controles, estar presente en las negociaciones y decisiones importantes y, como fin primordial, cumplir y hacer que se cumplan las leyes.

En su parte conducente, en el artículo treinta y cinco, de la ley del Organismo ejecutivo, que regula las funciones del Ministerio de Finanzas Públicas, se menciona lo siguiente "...la gestión de financiamiento interno y externo, la

ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado...”.¹⁸Analizando las atribuciones mencionadas en el artículo treinta y cinco antes mencionado podemos concluir que el Ministerio de Finanzas es el ente encargado de manejar la totalidad de los recursos del Estado, al analizar sus funciones y competencias se puede caer en cuenta que este ministerio es el ente rector del presupuesto del Estado, interviene en los procesos de captación de recursos por medio de los impuestos, financiamientos externos y cualquier otra forma en la que el Estado los obtenga. Además de lo anterior, el Ministerio de Finanzas Públicas interviene en el análisis de prioridades al momento de efectuar el presupuesto y diseña la estrategia a seguir para elaborar el mismo con base a las opiniones de sus direcciones especializadas, por último, el mismo ministerio interviene en la aprobación y ejecución de todos los gastos que las entidades quieran realizar o realicen del presupuesto que les fue asignado, ya sea con recursos internos o externos.

1.2.2. ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO Y SUS FUNCIONES.

Con el objetivo de brindar un mejor servicio y trabajar de manera eficiente el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala mediante Acuerdo Gubernativo número 26-2014 de fecha 29 de enero de 2014, emitió el “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas” siendo la nueva estructura de la Dirección del Crédito Público, la siguiente:

1. Dirección de crédito Público
 - 1.1 Subdirección de Negociación de Operaciones.
 - 1.1.1 Departamento de Negociación y Colocación de Bonos del Tesoro.
 - 1.1.2 Departamento de Negociación de la Cooperación Internacional.
 - 1.2 Subdirección de Gestión de Política de Crédito Público.
 - 1.2.1 Departamento de Investigación e Innovación.
 - 1.2.2 Departamento de Gestión de Pasivos y Riesgos.

¹⁸ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97.

1.2.3 Departamento de Gestión Política

1.3 Subdirección de Operaciones

1.3.1 Departamento de Apoyo a la Ejecución de Préstamos Externos.

1.3.2 Departamento de Registro de la Deuda Pública.

1.3.3 Departamento de Servicios de la Deuda Pública.

Con base a la estructura ya mencionada de la Dirección de Crédito Público, a continuación se describen y desarrollan las funciones que le corresponden a la dirección y algunas subdirecciones y departamentos que se considera fundamental que el lector deba comprender, por su relevancia al momento de evaluar y gestionar las operaciones de crédito público. Además, la dirección también ejerce la supervisión al momento de que los recursos están siendo ejecutados, verificando la calidad del gasto y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mediante el convenio de préstamo o el documento legal en el cual este se obligó.

“...Dirección De Crédito Público. Es la dependencia designada como órgano rector del Sistema de Crédito Público pertenece al Viceministerio de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas Públicas, y es encargada de asegurar la eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan, mediante operaciones de crédito público...”.¹⁹ Las funciones de la Dirección de Crédito Público se encuentran reguladas en distintos cuerpos normativos, en los cuales se establecen sus principios y procedimientos principales.

La principal tarea de la Dirección de Crédito Público, es ejercer la rectoría del sistema de crédito público, dicha tarea conlleva acciones, tales como definir procedimientos para diseñar las estrategias y procedimientos que permitan negociar y gestionar las operaciones de crédito público, en general, analizar cada

¹⁹Ortega de Ramazzini, Rosa María; Verónica Antonieta Morales Ramos de de la Cruz, “Funciones de la Dirección de Crédito Público”, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Dirección de Crédito Público, Fecha de emisión: 1 de marzo de 2015.

una de las operaciones y establecer los límites que la dependencia con base a su experiencia crea conveniente, además como ente rector le corresponde establecer los procedimientos de supervisión, control y seguimientos de los programas, que se están ejecutando con recursos provenientes de operaciones de crédito público.

Como función interinstitucional a la Dirección de Crédito Público, "...le corresponde, coordinar con la Dirección Técnica del Presupuesto, la programación anual de recursos provenientes de financiamiento reembolsable y no reembolsable, con las distintas fuentes financieras internacionales y su respectiva contrapartida..."²⁰

Dentro de las funciones más importantes de la Subdirección de Negociación de Operaciones se encuentran las de "...coordinar, facilitar, supervisar, monitorear y evaluar la ejecución de las funciones y procesos relacionados con la negociación y colocación de bonos del tesoro y la negociación de la cooperación internacional, asignados a los departamentos bajo su cargo..."²¹

Al "Departamento de Negociación de la Cooperación Internacionalle compete proponer la normativa y los procesos para la contratación de la cooperación financiera internacional reembolsable, realizando las actividades que, acorde a dichos procesos, le sean asignadas; asesorar a las autoridades del Ministerio en materia de préstamos internacionales, donaciones externas y otros temas asociados a la cooperación internacional y brindar asesoría y orientación sobre aquellos asuntos relacionados con la participación de Guatemala con los organismos internacionales; asimismo, apoyar y asistir en las actividades que le sean asignadas por la Subdirección, Dirección o el Despacho, conforme los instrumentos y mecanismos gerenciales pertinentes."²² En teoría este departamento es el encargado de analizar, estudiar y proponer regulación legal que le permita al país ejecutar de una mejor manera los recursos provenientes del

²⁰ Loc. Cit

²¹ Loc. Cit

²² Loc. Cit

financiamiento externo, por sus funciones es fundamental que este departamento mantenga una relación con los principales organismos multilaterales que brindan financiamiento al país y se logre trabajar una agenda conjunta que tienda a unificar criterios que hagan más fácil la aplicación de la normativa local y la normativa que las políticas de los organismos contemplan.

Mientras que al “Departamento de Apoyo a la Ejecución de Préstamos Externos le compete proponer la normativa y los procesos para el apoyo a la ejecución de préstamos, realizando las actividades que, acorde a dichos procesos, le sean asignadas, privilegiando el monitoreo por los medios y procesos informáticos que el Ministerio de Finanzas Públicas se encuentra ejecutando; asesorar a las autoridades del Ministerio en materia operacional de los préstamos; asimismo, coordinar y gestionar otras actividades asignadas por la Subdirección, Dirección o el Despacho, conforme los instrumentos y mecanismos gerenciales pertinentes...”²³ Es este departamento uno de los actores principales, al momento de asesorar a los funcionarios públicos que día a día trabajan en la ejecución de programas financiados por organismos internacionales cerciorándose que la ejecución se realice con base a criterios similares y apegados a la ley en las distintas unidades ejecutoras del país.

Conociendo la estructura y funciones del ente rector del Sistema de Crédito Público del país se puede tomar una idea de las actividades que realizan y la relevancia que pueden llegar a tener en un país como Guatemala que año con año recurre al financiamiento, siendo las operaciones de crédito público una práctica ya muy común de nuestros gobiernos para financiar los proyectos que requieren para cumplir con los deberes del Estado, y por ello su importancia.

²³ *Loc. Cit.*

1.2.3. IMPORTANCIA DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO, CLASES DE DEUDA, ACREEDORES Y TIPO DE OPERACIONES QUE MANEJA EL ESTADO DE GUATEMALA.

La constitución Política de la República de Guatemala en lo referente al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en su parte conducente regula lo siguiente:

“Artículo 237. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.

La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos...”²⁴

El presupuesto del Estado se realiza anualmente, en este se estima un aproximado de los ingresos que tendrá el Estado y se autorizan los gastos públicos para un determinado período de tiempo, según la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala “... es en el presupuesto del Estado en donde se debe establecer el detalle de gastos ordinarios y extraordinarios de cada anualidad. Los gastos ordinarios comprenden aquellos de carácter permanente y se debe de cubrir solo un ingreso ordinario. Los ingresos ordinarios son fundamentalmente los impuestos, ya que tiene carácter de permanencia y los gastos ordinarios son fijos, en cierto modo, como los sueldos de los empleados públicos, los alquileres, etc. En cambio, los gastos extraordinarios comprenden los de carácter transitorio, que son aquellos que se presentan excepcionalmente, verbi gratia los gastos de guerra y los proyectos a largo plazo que se cubren con recursos extraordinarios, tales como: la venta de propiedades

²⁴ Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, año de 1985.

del Estado, la utilización del superávit presupuestario, los excedentes de caja, recaudación más severa de los impuestos, la creación de nuevos impuestos, el crédito público y las contribuciones...”.²⁵

El análisis para la elaboración del presupuesto está a cargo de las entidades especializadas, las cuales son dirigidas por el Ministerio de Finanzas Públicas, quienes se encargan de estudiar el comportamiento financiero del país y predecir, en cierta forma, cómo será el comportamiento para el período en el cual se utilizará el presupuesto que se diseña; otra institución fundamental que interviene al momento de definir el presupuesto de la Nación es la Superintendencia de Administración Tributaria, quien entre sus funciones les corresponden la de definir la política fiscal y ser el ente rector de la recaudación tributaria en el país.

El Estado de Guatemala se ve en la necesidad de realizar operaciones de crédito público para poder financiar sus egresos y financiar sus proyectos, en virtud que los ingresos corrientes u ordinarios que el Estado obtiene no son suficientes para cubrir, en su totalidad, las necesidades que requiere para poder sostenerse y seguir creciendo y desarrollarse; esto, en gran parte, consecuencia de la baja recaudación de impuestos y la irresponsabilidad de los funcionarios al programar egresos elevados y no fortalecer el sistema de recaudación. Todo ello produce un déficit financiero, el cual es disminuido a través del financiamiento de fuente interna y/o externa en sus diferentes modalidades, condiciones particulares y el cual año con año va aumentando la deuda pública que genera obligaciones en ocasiones onerosas para el Estado.

A continuación se desarrollarán conceptos fundamentales para que se logre comprender el compromiso que adquiere el Estado al momento de suscribir un convenio de préstamo, firmar contratos, emitir bonos del tesoro, etc. Importante conocer las clases de deuda que existen, la proveniencia de los fondos, los tipos de recursos que existen y los organismos acreedores.

²⁵ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Gaceta No. 86. Expediente 1688-2007. Fecha de sentencia 13 de noviembre de 2007.

1.3. DEUDA PÚBLICA

1.3.1. CLASES DE DEUDA Y ORIGEN DE LOS FONDOS.

Cuando se elabora el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, se fijan los gastos y se estiman los ingresos que se obtendrán en un año fiscal determinado. Los gastos del Estado se dividen en gastos corrientes y gastos de capital. Los gastos corrientes se refieren a los gastos por concepto de gasto en personal, pago de intereses de la deuda pública, los bienes de consumo, entre otros; los gastos de capital son aquellos que incrementan la capacidad productiva del país, tales como la inversión en obras de infraestructura. Parte de los ingresos estimados, provienen de préstamos obtenidos localmente o en el exterior, además, se pueden contar con donaciones otorgadas por cooperantes internacionales.

“Deuda Pública

Conjunto de obligaciones o compromisos monetarios contraídos o asumidos por el Estado, a corto, mediano y largo plazo, por sus entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo gobiernos locales, como consecuencia del uso del Crédito Público, que se encuentran pendientes de pago, de acuerdo con las condiciones previamente establecidas en los respectivos convenios, certificados o títulos.

La deuda pública se puede clasificar en deuda pública interna y deuda pública externa.”²⁶

Deuda Pública Interna

La deuda pública interna es el tipo de deuda que el Estado contrae con personas individuales o jurídicas, que se encuentran registradas en el país como residentes o domiciliadas, dentro de este tipo de deuda las operación de crédito público que generalmente se trabaja, es la emisión de bonos del tesoro, que el Estado saca a la venta al mercado interno, “...independientemente de la denominación de la moneda en que se contrae la misma, generalmente el pago de esta obligación es

²⁶ Op. Cit. Ministerios de Finanzas Públicas de Guatemala, Crédito Público, Glosario Financiero.

exigible dentro del territorio nacional y se rige por las leyes de la República de Guatemala...”.²⁷

Deuda Pública Externa

La deuda pública contraída por el Estado con personas individuales o jurídicas registradas en otro país, entes internacionales, pudiendo ser estos otros Estados o cualquier organismo internacional, sean estos bilaterales o multilaterales, se denomina deuda pública externa, “...generalmente el pago de esta obligación es exigible fuera del territorio nacional...”.²⁸

Siendo la deuda pública externa, además de compleja, un porcentaje significativo del Producto Interno Bruto del País, se considera relevante conocer a mayor detalle el origen de los fondos.

Fondos de origen externo:

En Guatemala, el financiamiento de la inversión cuenta con un porcentaje significativo de recursos de origen externo.

En repetidas ocasiones, los beneficios del financiamiento son disminuidos por los costos financieros que representa su utilización al momento de no ejecutarse adecuadamente, por ello, estos recursos deben aprovecharse al máximo y utilizarlos eficientemente, por esa razón, se han creado instituciones como la Dirección de Crédito Público que se encargan de la gestión y seguimiento de la ejecución de las operaciones de crédito público que contrae el Estado, con el fin de hacer más eficiente su utilización y evitar la disminución de los beneficios que los financiamientos traen al país.

La operaciones de crédito público, deben tener como requisito un cronograma de ejecución que debe respetarse y cumplirse para evitar que se incrementen los costos financieros por no ejecutar, ya que la mayoría de contratos estipulan en sus

²⁷ *Loc. Cit.*

²⁸ *Loc. Cit.*

cláusulas comisiones por montos no desembolsados que provocan que el financiamiento se convierta en una obligación onerosa para el Estado, y obliga a este a pagar una deuda mucho mayor a la planificada inicialmente. Las asignaciones presupuestarias deben otorgarse en la medida del programa de ejecución, pues si se autorizan cifras menores, se está obligando a los ejecutores a diferir la ejecución del proyecto y por consiguiente, a incrementar sus costos y a postergar sus beneficios, provocando esto gastos mayores para el Estado.

Es importante dejar claro que no todos los recursos de origen externo los obtiene el Estado con la obligación de devolverlos pagando una remuneración, por ellos se presenta la siguiente clasificación del financiamiento de origen externo:

Recursos reembolsables:

“...Consiste en préstamos principalmente en dinero aunque puede darse bajo otra modalidad, que incorporan la obligación de repago de parte del Estado y/o sus instituciones y por lo general estas operaciones se realizan en divisas y están sujetas a condiciones financieras y contractuales...”.²⁹ Con el fin de poder tener una proyección real de los egresos que el Estado está comprometido a realizar y, en base a ello, definir si son suficientes las fuentes de ingreso con las que se cuentan, estos préstamos son incorporados al presupuesto de ingresos y egresos del Estado, en virtud de convenio o contrato de préstamo que suscribe el Congreso de la República de Guatemala, con el acreedor, en el cual se establecen las condiciones de monto, destino y plazo, de la operación.

Es importante tomar en cuenta, que la adquisición de compromisos financieros, que desee adquirir el Estado, deben ser evaluados por el Ministerio de Finanzas Públicas y en ocasiones especiales por algún órgano distinto, que cuente con facultades legales otorgadas, tomando en consideración que siempre la última palabra la tiene el Congreso de la República, por mandato constitucional.

²⁹ Marco conceptual Sistema Nacional de Inversión Pública, Sistema Nacional de Inversión Pública, http://snip.segeplan.gov.gt/sinip/html/portal/temp/mrc_sistema.htm, consultada el 7 de abril de 2015.

Recursos no reembolsables:

Los recursos no reembolsables, son los que el Estado recibe a través de cooperantes, y por los cuales no existe obligación de pago, sin embargo en la mayoría de los casos el cooperante establece condiciones, en cuanto al destino de los fondos y su forma de ejecución, para lo cual dentro del convenio, se regula la forma de supervisión.

Bajo esta modalidad aparecen las donaciones y la cooperación técnica no contingente, proveniente de organismos internacionales y gobiernos amigos o sus agencias, que puede también ser en especie, en dinero o en asistencia técnica y su principal característica es que no existe la obligación de devolución y se rigen por convenciones o acuerdos.

De conformidad con la ley, corresponde a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la priorización, gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación financiera no reembolsable.

Es oportuno precisar que no puede haber acercamiento con fuentes financieras internacionales sino en razón de proyectos debidamente formulados, evaluados y priorizados en base a las necesidades de la población siempre en busca del bien común, y que cuenten con el informe técnico y económico favorable emitido por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el cual se otorga a través del Sistema Nacional de Inversión Pública.³⁰

1.3.2 ACREEDORES DE LA DEUDA PÚBLICA.

Como en todo contrato de crédito es necesario que existan dos sujetos, siendo estos el acreedor y el deudor, a continuación una breve explicación de las clases de acreedores que intervienen en las operaciones de crédito Público.

³⁰ Loc. Cit.

En las operaciones de crédito obligatoriamente existe un deudor y un acreedor, siendo el deudor el sujeto que necesita de financiamiento y recibe recursos para poder financiar sus proyectos y el acreedor la persona individual o jurídica que brinda los recursos que posee, en la mayoría de las veces, a cambio de una remuneración que cobra en concepto de comisiones y/o intereses.

En tal sentido, “la financiación a través de la deuda requiere que el país deudor cancele el valor nominal del préstamo más los intereses, generalmente en un flujo fijo de pagos monetarios, independientemente de la situación de la economía doméstica o de la economía mundial”.³¹

Guatemala, como país en vías de desarrollo, recurre frecuentemente al financiamiento interno y externo que ofrecen organismos bilaterales y multilaterales, además, también practica la colocación de bonos del tesoro, eurobonos y, en general, a las operaciones de crédito público, que al final forman una parte importante, en términos de cantidad, del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación.

Importante es conocer los tipos de acreedores que existen y cómo están organizados, para tener una idea más clara de las operaciones de crédito público que Guatemala puede trabajar con ellos, además de identificar con cuáles Guatemala posee una mayor relación debido a la confianza recíproca que existe y la categoría de riesgo crediticio con la cual califican al país. Los acreedores pueden ser particulares, personas jurídicas, y los más importantes organismos bilaterales o multilaterales los cuales se explicarán a continuación.

ORGANISMOS BILATERALES

Estas son las instituciones conformadas por dos países, en tal sentido, la cooperación bilateral es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus

³¹Chacholiades, Miltiades. Economía Internacional. Segunda Edición. Editorial McGraw-Hill. México, 1993. Página 447.

fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones.

“Una característica importante de la cooperación bilateral es que, por su estilo, puede ser reembolsable y no reembolsable, esto depende si la ayuda se devuelve al país donador con intereses (reembolsable), o si se da a fondos perdidos (no reembolsable) en esta categoría se encuentran las donaciones que el país recibe de países amigos, organizaciones y entidades públicas privadas que destinan parte de sus fondos para brindárselos a países en vías de desarrollo.”³²

Deuda Pública Bilateral

Conjunto de obligaciones o compromisos monetarios contraídos o asumidos por el Estado, generalmente a mediano y largo plazo, por sus entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo gobiernos locales, con gobiernos extranjeros, organismos o agencias de cooperación vinculadas directamente a dichos gobiernos, en términos sencillos es la deuda de un Estado contraída con organismos bilaterales.

ORGANISMOS MULTILATERALES

Los organismos multilaterales están conformados por varios países, en este tipo de organizaciones los países miembros cooperan financieramente trasladando fondos a las organizaciones multilaterales que integran, para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades y en base a sus objetivos y políticas de financiamiento, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes. Los programas multilaterales resultan, en principio, más adecuados que los bilaterales para resolver muchos de los problemas del desarrollo, especialmente cuando éstos no pueden solucionarse dentro de los límites geográficos de un país

³² Elías García, Jelin Noelia. La cooperación internacional para los sectores vulnerables de la sociedad: específicamente el caso de la Juventud Guatemalteca, Guatemala, año dos mil ocho, tesis de Licenciatura en relaciones internacionales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Página. 11.

y tienen sus raíces en procesos que atraviesan los Estados.³³ La intervención de organismos multilaterales muchas veces le da una mayor transparencia a la ejecución de los recursos, los cuales se utilizan de una manera eficiente y en un menor tiempo, esto debido a la supervisión, controles, procesos y política que los organismos multilaterales implementan sobre los proyectos que ellos financian.

Se consideran organismos multilaterales aquellas instituciones formadas por tres o más gobiernos de países que dirigen sus actividades de forma total o significativa a favor del desarrollo y de la ayuda a los países receptores. Se considera que una contribución de un país miembro es multilateral cuando esa contribución se junta a la de otros países y su desembolso se efectúa a criterio de la agencia internacional, por ejemplo: El Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) conocido también como Banco Mundial; entre otras.³⁴

Deuda Pública Multilateral

Conjunto de obligaciones o compromisos monetarios contraídos o asumidos por el Estado, generalmente, a mediano y largo plazo, por sus entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo gobiernos locales, con organismos financieros multilaterales o regionales, tales como, BID, Banco Mundial, BCIE, etc.

1.3.3. LAS OPERACIONES DE CREDITO PÚBLICO

Para poder, el Estado de Guatemala, financiar proyectos de desarrollo a mediano y largo plazo, por razones de baja recaudación tributaria y escasos recursos, es necesario que este gestione operaciones de crédito público a través de los organismos correspondientes analizando y tomando las medidas respectivas en

³³ *Loc. cit.*

³⁴ Elías García, Jelin Noelia, Op. Cit. Página 12.

virtud de la operación de crédito público que se pretenda realizar. Las operaciones de crédito que maneja el Estado de Guatemala, en términos generales, son las siguientes: préstamos, donaciones y bonos del tesoro.

a) PRÉSTAMOS

Son los contratos o convenios que firma el Gobierno con toda clase de personas, ya sean nacionales o internacionales, con el fin de poder obtener los recursos necesarios generalmente para poder llevar a cabo proyectos de inversión. Cada uno de ellos con sus particularidades de acuerdo a las condiciones que se estipulen los mismos, estos pueden ser a mediano o largo plazo y, dependiendo del organismo que lo otorgue, se regirá para su ejecución por las normas internas del Estado o por las políticas de dicho organismo.

La mayor cantidad de préstamos se adquieren por medio de organismos financieros internacionales y de desarrollo que trabajan en busca de un crecimiento económico e integral de los países a los que benefician.

b) DONACIONES:

Una donación en términos generales se entiende como: “Liberalidad de alguien que transmite gratuitamente algo que le pertenece a favor de otra persona que lo acepta”.³⁵

El contrato se define como: “El que se forma mediante la voluntad de transmitir gratuitamente una cosa y la de aceptar dicha transmisión”.³⁶

Dentro del crédito público la donación se conoce como una operación de crédito público por la cual una organización bilateral o multilateral otorga, ya sea en dinero

³⁵ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>, consultada el 3 de abril de dos mil quince.

³⁶ *Loc. cit*

o en especie, un recurso determinado al Estado, sin este último tener que remunerar de alguna manera al primero. Existen todo tipo de contratos de donación, dentro de los cuales algunos pueden venir condicionados a cumplir con ciertas exigencias de los donantes. Importante mencionar que a pesar que una donación no represente por su naturaleza una obligación para el Estado, tal y como lo regula el artículo treinta y cinco de la ley orgánica del presupuesto, esta debe ser aprobada y del conocimiento del ente rector para que pase a formar parte del presupuesto del Estado.³⁷

La diferencia fundamental entre un préstamo y una donación, es que la primera es reembolsable lo que quiere decir que el prestatario espera su dinero de vuelta adicionándose un porcentaje de interés y la segunda no es reembolsable.

c) BONOS DEL TESORO

Los bonos del tesoro es un medio que utiliza el Estado para financiarse que consiste en la emisión de títulos valores, los cuales se ponen a disposición de los inversionistas locales o internacionales por los cuales el Estado recibe el precio inmediatamente de los mismos, con la obligación de pagarlos en un determinado período de tiempo con la suma de los intereses ya estipulados. En este caso, el Estado se beneficia por la disponibilidad de recursos inmediatos que va a tener y los acreedores con la remuneración que recibirán cuando el Estado haga efectivo el pago del título y los intereses, el título del bono según definición de Leonel Vidales Rubí es “Título de deuda emitido por una empresa o por el estado. En ellos se especifica el monto a rembolsar en un determinado plazo, las amortizaciones totales o parciales, los intereses periódicos y otras obligaciones del emisor”.³⁸

³⁷ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97.

³⁸ Glosario de términos financieros: términos financieros, contables, administrativos, económicos, computacionales y legales, editorial Plaza y Valdés, S.A. de C.V., Vidales Rubí, Leonel, México Baja California, 2003.

1.4. DIRECCIONES Y SISTEMAS QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO.

El Ministerio de Finanzas Públicas dentro de su estructura cuenta con un Viceministerio de Administración Financiera, el cual cuenta con direcciones que realizan funciones que juegan un papel importante al momento de gestionar operaciones de crédito público. Cada una cumpliendo con las funciones específicas que corresponden a su naturaleza. A continuación se detalla el nombre y descripción general de cada una de ellas:

- a) Dirección de Contabilidad del Estado: realiza el registro consolidado de la ejecución presupuestaria, y administra el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental.
- b) Dirección Técnica del Presupuesto: es rectora del Sistema Presupuestario del sector público; norma, dirige y coordina el proceso presupuestario.
- c) Tesorería Nacional: programa y reprograma en forma periódica la ejecución financiera del presupuesto del Estado y actúa como rectora del sistema de tesorería.
- d) Dirección de Crédito Público: es rectora del sistema de crédito público; asegura la eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento internos y externos.

Los sistemas que a continuación se detallan se interrelacionan entre sí debido al largo proceso durante el cual cada uno juega un papel importante, siendo este proceso el análisis, aprobación, planificación y ejecución de recursos que obtiene el Estado a través de operaciones de crédito público y que se utilizan para programas de inversión, desarrollo, etc.

Dentro de los sistemas existen los encargados del análisis y planificación financiera, otros que dentro de sus procesos se encargan de analizar la necesidad y viabilidad de los proyectos, están los encargados de velar por la calidad del gasto y la correcta ejecución de los recursos. Todos ellos, de una u otra

forma, contribuyen a que los recursos que obtiene el Estado sean destinados para lograr cierto beneficio en algún sector de la población.

La Comisión de Crédito Público, dirigida por el Ministerio de Finanzas e integrada por el Banco de Guatemala y SEGEPLAN, definirá la política de crédito en el marco de los acuerdos establecidos en las negociaciones con los organismos internacionales de financiamiento, grados de concesionalidad, techos de endeudamiento, etc. Uno de los objetivos principales del Sistema de Crédito Público es velar por el uso eficaz y eficiente del crédito a través del desembolso oportuno de los recursos contratados y reducir, al mínimo, el gasto en que se incurre por el concepto de comisiones de compromiso e intereses por mora. Concretadas las etapas de gestión y negociación de financiamiento externo, es decir, firmados los contratos de préstamo, la información correspondiente alimentará al Sistema de Crédito Público, para el registro de la deuda y la posterior administración de la misma.

El Sistema de Crédito Público es fundamental en la gestión pública, ya que le proporciona al Sistema Nacional de Inversión Pública los límites de endeudamiento coherentes con la capacidad de pago del país, así como información sobre el registro de los desembolsos. Lo anterior permite que el Sistema Nacional de Inversión Pública realice mejor su función, lo cual trae beneficio a nuestro país por la simple razón que se logran identificar las prioridades, la factibilidad de los proyectos, solicitar los financiamientos adecuados en el momento preciso y medir la capacidad de pago del Estado. El sistema de Crédito Público, prácticamente, se puede encontrar en todas las fases de las operaciones de crédito, ya que sus funciones abarcan el antes, durante y el después de los programas.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), como parte del fortalecimiento institucional y la planificación descentralizada, así como el fortalecimiento de administrativo y financiero de la mayoría de las municipalidades, en el año 2001 se inició el diseño de un sistema nacional de inversión pública (SNIP) con sus

correspondientes indicadores de impacto,³⁹ esto con el fin de atender el desarrollo sectorial, regional y nacional.

Previo a indicar lo que constituye el Sistema Nacional de Inversión Pública, se considera conveniente presentar la definición de varios conceptos que se utilizan en la preparación y evaluación de proyectos.

De acuerdo al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social – ILPES-⁴⁰ se indica que “en su significado básico, el proyecto es el plan prospectivo de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social. Esto implica, desde el punto de vista económico, proponer la producción de algún bien o la prestación de algún servicio, con el empleo de una cierta técnica y con miras a obtener un determinado resultado o ventaja económica o social”.

Por su parte, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente, propone la siguiente definición “Proyecto: es la unidad de inversión menor que se considera en la programación. Por lo general, constituye un esquema coherente desde el punto de vista técnico, cuya ejecución se encomienda a un organismo público o privado y que, técnicamente, puede llevarse a cabo con independencia de otros proyectos”.⁴¹

Hay que considerar que “los proyectos de inversión pública son un instrumento de intervención del Estado en aquellas áreas que corresponden a su misión y naturaleza. De manera general, el Estado tiene funciones importantes que cumplir en áreas económicas y sociales, bien porque no sea atractiva la intervención para el empresario privado, o bien porque se trate de servicios sensibles de naturaleza

³⁹Palencia Prado, Mayra. El Estado para el capital: La arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Guatemala. 2002. Página 79.

⁴⁰ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Guía para la presentación de proyectos. Editorial Siglo Veintiuno. Décimo quinta edición. México. 1987. Página 12.

⁴¹ Ibid. Página 29.

indelegable”.⁴² Dichos proyectos tienen el objetivo de atender a una población carente de un determinado servicios.

Con respecto al SNIP, “...Se entenderá por Sistema Nacional de Inversión Pública, al conjunto de normas, instrucciones y procedimientos e instrumentos técnicos que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el proceso de la Inversión Pública, para poder concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o socialmente, considerando los lineamientos de la Política de Gobierno. Es un instrumento de gestión que permita transformar las “ideas” en proyectos concretos y que funciona considerando el ciclo de vida del proyecto...”⁴³

El Sistema Nacional de Inversión Pública se relaciona con otros sistemas que conforman el Sistema de Gestión Pública. Esta relación es de carácter complementario, es decir que el Sistema Nacional de Inversión Pública se complementa de la información procesada en estos sistemas.

El Sistema Nacional de Inversión Pública se relaciona con el Sistema de Formulación Presupuestario en los siguientes procesos: Al órgano rector del sistema presupuestario le corresponde, en función de las prioridades de Gobierno, fijar los límites presupuestarios, mientras que la estimación de la programación anual de la inversión pública, a través del Programa de Inversiones Públicas, compete al órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública. Con esta programación, el sistema presupuestario incorpora la asignación de los recursos para preinversión e inversión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que aprueba el Congreso de la República de Guatemala, con el fin de atender las prioridades establecidas.

⁴²Sanin, Héctor. Guía metodológica genera para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social. ILPES. CEPAL. Impreso Naciones Unidas. Santiago de Chile. 1995. Página 3.

⁴³ Sistema Nacional de Inversión Pública, “Marco Conceptual Sistema Nacional de Inversión Pública”, Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia, Guatemala, año 2007. Página 16.

Otro de los sistemas que intervienen, es el Sistema de Contabilidad Integrada, el cual registra los movimientos contables de la ejecución del presupuesto de inversiones, lo que incluye gastos efectuados con recursos internos y los efectuados con recursos de origen externo. Esta información dinámica, es compartida con el Sistema Nacional de Inversión Pública, lo que permite efectuar seguimiento integral a la ejecución financiera del Programa de Inversiones Públicas y tener otra fuente de información, con la cual se puedan cruzar datos y analizar los avances en las ejecuciones.

La programación del flujo de caja para la ejecución del presupuesto es responsabilidad de la Tesorería. Para el Sistema Nacional de Inversión Pública es importante tener garantizada la disponibilidad de recursos para la ejecución de los proyectos según lo programado, información que será consultada a través de este Sistema, y a la vez al Sistema de Tesorería le son de utilidad los datos del Sistema Nacional de Inversión Pública, al momento de asignar cuotas de dinero.

Las instituciones de inversión pública deben realizar sus operaciones de contratación de las adquisiciones de bienes y servicios, así como los procesos de programación, recepción, almacenamiento y contabilización bajo la normativa establecida por el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en el caso de los programas ejecutados con recursos proveniente de organismos multilaterales, las normas a observarse en la mayoría de los casos, son las que establecen las políticas que en materia de adquisiciones y contrataciones, emiten dichos organismos.

El Sistema de Auditoría Gubernamental evalúa los resultados de las operaciones de inversión realizadas a través del Sistema Nacional de Inversión Pública y, mediante sus procesos y evaluaciones determina responsabilidades de las personas y funcionarios públicos que intervienen, al momento de ejecutar las inversiones públicas.⁴⁴

⁴⁴Ibid. Página 60.

1.5. AGENDA ESTRATÉGICA DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO.

En virtud de la importancia y la repercusión que el sistema de crédito público y sus operaciones tienen en el país, la Dirección de Crédito Público, como ente rector, se vio en la tarea de trazar un plan de acción que contiene actividades y medidas a tomar en el período de 2014-2016, con miras a sostener de una forma estable las distintas operaciones y de ir mejorando los procesos de obtención de financiamiento y ejecución de los mismos, en busca de mejorar la situación financiera del país y aumentar los beneficios al momento de adquirir financiamiento.

El Sistema de Crédito Público está orientado a la gestión de Operaciones de Crédito Público que permita la provisión de medios de financiamiento; el Sistema de Crédito Público es un conjunto complejo de elementos que interactúan dinámicamente y del cual el Rector es la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas. Entre otros resultados de la gestión del Sistema de Crédito Público se encuentran: la obtención de medios de financiamiento; las actividades propias de la ejecución de las operaciones vigentes, desde el ámbito propio del Ministerio; y al pago de obligaciones.

Tomando en consideración que el concepto de Producto Interno Bruto –PIB- se menciona varias veces en el presente documento, se considera conveniente incluir la definición de dicho concepto. “El valor de todos los bienes y servicios finales producidos en una economía en un año se llama producto interno bruto o PIB. Los bienes y servicios finales son los bienes y servicios que no se usan como insumos en la producción de otros bienes y servicios, sino que los compra el usuario final. Dichos bienes incluyen los bienes de consumo y los servicios, y también los bienes de consumo duradero nuevos”.⁴⁵

⁴⁵Parkin, Michael. Macroeconomía. Editorial Addison-Wesley Iberoamericana S. A. Estados Unidos de América. 1995. Volumen II. Página 642.

Para una mejor ilustración del Sistema del Sistema de Crédito Público, a continuación se desarrollan una serie de datos íntimamente relacionados con las Operaciones de crédito Público realizadas en el país en el año 2013, y que a la fecha la tendencia se mantiene.

“...En el año 2013 las necesidades de financiamiento brutas, conforme el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal, se definieron por Q15,448.2 millones (equivalentes a un 3.3% del Producto Interno Bruto), modificándose las mismas a Q. 15,489.2 millones al cierre del año. De estas últimas, se realizaron Operaciones de Crédito Público de la forma siguiente: en desembolsos por préstamos externos Q5,241.0 millones, de los cuales por nuevo financiamiento fueron Q3,523.5 millones; en financiamiento bonificado interno Q2,693.0 millones y en financiamiento bonificado externo Q5,447.8 millones, obteniéndose una ejecución del 86.59 %. Estos datos evidencian la incidencia que el financiamiento tiene sobre el Producto Interno Bruto y la actividad económica del Estado, lo cual naturalmente brinda una mayor importancia a la gestión que pueda realizar el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la dirección de crédito público como ente rector y las entidades relacionadas.

Respecto a las actividades relacionadas a la ejecución, estas se realizaron en materia de registro, programación y apoyo a la ejecución, y que se refieren a todas las que permiten los desembolsos conforme la ejecución física gestionada por cada unidad ejecutora. Esto tomando en consideración que depende de la clase de préstamo, el tipo de supervisión que se brinde y las políticas que se utilicen al momento de ejecutar los fondos.

En materia de pago de obligaciones, estas alcanzaron Q8,857.6 millones, de los cuales, 47.08% se dirigió al pago de obligaciones por deuda interna y 52.92% para obligaciones por deuda externa. Con ello, se cumplió a cabalidad el total de compromisos adquiridos para el año 2013, conforme los vencimientos en las fechas requeridas; entre dichos pagos sobresale el pago del Eurobono por un monto de US\$300.0 millones que se efectuó el 01 de agosto de 2013.

En materia de oferta de organismos internacionales, las carteras han estado abiertas, dada la persistencia de necesidad de desarrollo, que son de interés compartido, y porque las ventanillas siguen abiertas por el estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Por último, los riesgos de solvencia son controlados. En Guatemala, las operaciones de crédito público representan un 25.1% del Producto Interno Bruto; según estándares internacionales este podría ser de 40%, en términos de solvencia, distintos shocks muestran que se requerirían impactos considerables para suponer un alto riesgo de solvencia...”.⁴⁶

Los problemas de gestión son variados, ejemplo de ello lo constituye la recurrente rotación del personal de las Unidades Ejecutoras; deficiencias en el diseño original del programa al no considerar, adecuadamente, aspectos propios del programa que obligan a la reformulación de mismo provocando incrementos en los presupuestos y plazos iniciales de ejecución; el desconocimiento de la ley de contrataciones del Estado y de las políticas de los organismos multilaterales, lo cual aumenta los obstáculos que se encuentran durante la ejecución de los programas, para poder conseguir los objetivos deseados.

El Ministerio de Finanzas Públicas promueve un enfoque de acción basado en resultado. Dicho enfoque se basa en tres pilares principales: planificación estratégica, programación y ejecución presupuestaria y monitoreo y evaluación de resultados. Considerando lo anterior, la agenda estratégica de la Dirección de Crédito Público para los años 2014-2016 propone un enfoque de gestión del Sistema de Crédito Público bajo el cual plantea su misión, metas globales y objetivos estratégicos.

La agenda busca cumplir con tres metas:

⁴⁶ Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas, “Estrategia 2014-2016”, Guatemala, 2014. Página 4.

1. Mejorar la efectividad de las Operaciones de Crédito Público.
2. Generar mayor valor a los clientes y usuarios.
3. Potenciar la efectividad institucional.

Las estrategias mencionadas en el documento realizado por la Dirección de Crédito Público “estrategia 2014-2016”, entre otras, son las siguientes:

a) Mejorar la gestión para la provisión de medios de financiamiento

Las Operaciones de Crédito Público son resultantes de la interacción de un conjunto amplio de actores, es por ello lo complejo de su gestión, es viable mejorarla, por ejemplo, reduciendo el riesgo de no aprobación por parte del Honorable Congreso de la República, como ocurre en la aprobación de préstamos.

Para avanzar en la reducción de los retrasos, distintas modalidades pueden explorarse para mejorar lo oportuno de las operaciones, entre estas se encuentra la mejora del diseño técnico, la priorización política o el enfoque a operaciones viables técnicas y políticamente, es decir diseñar detenidamente la estrategia de la actividad financiera Pública entendiendo esta como “conjunto de acciones encaminadas a obtener los ingresos públicos y ejercer el gasto Público”.⁴⁷

b) Enfocar la gestión de operaciones de préstamos hacia la gerencia de resultados

En el marco de la gestión, resulta apropiado enfocar las operaciones hacia la gerencia de resultados. La gerencia implica por definición la búsqueda de resultados. Dicho enfoque incluye el esclarecimiento de indicadores de desempeño y su utilización para reorientarse a ellos; de igual forma incluye la evaluación, en sus distintas definiciones, las mejoras en el diseño y desde luego, el diseño de incentivos, por mencionar algunos factores.

⁴⁷ Gutiérrez Ocegueda, Gelacio Juan Ramón, Op. Cit. Página 15.

Para lograr el cometido es necesario que en Guatemala se logre institucionalizar estratégicamente la planificación que permita organizar presupuestariamente la gestión, además se necesita establecer un sistema que constantemente supervise y evalúe la planificación, los avances y sobre todo el resultado de la aplicación del sistema de gestión y presupuesto por resultados.⁴⁸

c) Cumplir oportunamente con las obligaciones contraídas con los acreedores

El cumplimiento oportuno conlleva el análisis de riesgo de mercado y liquidez, especialmente el cubrirse ante eventuales cambios en las variables sensibles a precios, como tasas de interés o tipos de cambio. En general, se promoverá un enfoque de gestión de pasivos congruente con los lineamientos de Política de Crédito Público.

Esto evitará que el Estado incurra en el pago excesivo de comisiones, por el atraso en las cuotas de los préstamos con los que se cuenta.

d) Potenciar la efectividad institucional

Al igual que en otros mercados de bajo desarrollo, especialmente de los mercados de deuda, existe una carencia de bases institucionales que limitan el ejercicio de operaciones sofisticadas. De igual forma, la carencia de institucionalidad, tanto de normas como de organizaciones reguladoras, limita considerablemente el eventual desarrollo de intervenciones más efectivas.

Por último, las operaciones ocurren en un conjunto amplio de dimensiones, actores, e involucrados, razón que impone una gestión basada en redes a efecto de promover la innovación, mejoras y aprendizajes.

⁴⁸ García López, Roberto; Mauricio, García Moreno; La gestión para resultados en el desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, oficina de relaciones externas del Banco Interamericano de Desarrollo Económico, segunda edición, año 2010. Página 148.

Luego de analizar las estrategias diseñadas por la Dirección de Crédito Público con el fin de realizar un mejor trabajo y poder ofrecer un mejor servicio como ente rector de crédito público es importante mencionar que mientras la necesidad del financiamiento sea elevada en Guatemala esta Dirección deberá gestionar cada día, de una manera mucho más pronta y eficaz, las operaciones de crédito público que el Estado requiera para poder efectuar los proyectos que se propongan y crean necesarios, para ello es necesario que la Dirección se trace metas a corto, mediano y largo plazo con las cuales pueda ir midiendo los resultados obtenidos luego de la implementación absoluta de las estrategias diseñadas así como la mejora y modernización de los procesos, por ello se cree importante dar a conocer el plan anteriormente citado.

Los problemas legales son contemplados como un obstáculo a superar en dicho estudio, es por ello que en busca de evitar que en posteriores estudios los problemas legales se incrementen, se considera prioritario que se fortalezca el marco legal que regula la ejecución de programas financiados con recursos provenientes de convenios de préstamo de los cuales sea participe el Estado, con el fin de que se logre fortalecer las Unidades Ejecutoras de las instituciones que intervienen y tengan un mayor campo de acción que les permita agilizar el manejo y ejecución de dichos recursos, con el único objetivo de poder llegar a buen puerto los proyectos de inversión y desarrollo en los que se encuentren trabajando.

Por último es importante el fortalecimiento institucional, iniciando fundamentalmente por dotar al recurso humano que conforma las instituciones, de herramientas que les permita ser más hábiles y eficientes, al momento de la ejecución de los distintos programas, en los cuales intervengan.

CAPÍTULO 2. SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

Para que el Estado pueda llevar a cabo sus proyectos y cumplir con los fines que busquen el bien común de todos y cada uno de los habitantes del país, se hace necesaria la compra y contratación de bienes y servicios que faciliten dichos cometidos, “La contratación Estatal tiene lugar cuando las entidades públicas contratan con personas jurídicas o naturales de derecho público o derecho privado para cumplir con las obligaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo”.⁴⁹ Es de vital importancia que las dependencias gubernamentales, que son las encargadas de realizar las compras y contrataciones en nombre del Estado, lo realicen de una forma transparente, eficiente honrada y, en todo momento, analizando en cada compra o contratación cuáles son los intereses del Estado y qué es lo que más le conviene, es por ello que la legislación guatemalteca establece procesos y controles que las dependencias gubernamentales deberán de aplicar y cumplir al momento de querer disponer de bienes o del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado planificado para cada año, en base a las necesidades y prioridades del Estado.

Las compras públicas constituyen un gasto público, entendido éste como el volumen de recursos monetarios necesarios para adquirir los recursos físicos, tales como la compra de bienes y servicios intermedios al sector privado, remuneraciones al factor trabajo y compra de bienes finales al sector privado.⁵⁰

2.1. LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO.

En Guatemala, el proceso de compras o adquisiciones de bienes y servicios se desarrolla con base a la Ley de Contrataciones del Estado, la cual fue creada mediante el Decreto número cincuenta y siete guion noventa y dos (57-92) del Congreso de la República de Guatemala y nace con el objeto de agilizar y regular

⁴⁹ Hacienda pública: las finanzas del Estado, cuarta edición, Editorial Ecoe Ediciones, Ortega Cárdenas, Alfonso, Colombia 2010. Página 36.

⁵⁰ Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. Op. Cit. Página 23.

los procesos de adquisición de bienes, suministros y la contratación de servicios que requiere el Estado y sus órganos administrativos. Esto con el fin de dar viabilidad y agilidad a la ejecución de los programas y proyectos que buscan el desarrollo del país. Además, con la ley en mención se busca que en un cuerpo legal se pueda regular la mayor parte del sistema de compras del Estado, para facilitar la labor en la administración pública.⁵¹

Desde hace algún tiempo distintas organizaciones civiles y algunos funcionarios vieron necesaria la modificación a la ley de Contrataciones del Estado, esto debido a la necesidad de colocar más controles y limitaciones, con el objetivo de establecer una normativa más clara, es por ello que nace a la vida jurídica el Decreto número nueve guion dos mil quince (9-2015); sin embargo, en relación al tema de las contrataciones y adquisiciones a través de recursos otorgados mediante financiamiento externo las reglas prácticamente quedaron igual, lo cual seguirá dejando abierta la posibilidad a distintos criterios al momento de la aplicación, luego de la reforma en su parte conducente el artículo uno, establece lo siguiente: “Artículo 1. Objeto de la ley y ámbito de aplicación. Las adquisiciones cuya fuente de financiamiento sean recursos del crédito público, incluyendo la deuda pública de mediano o largo plazo, o fondos de contrapartida de donaciones que hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados a favor del Estado de Guatemala, sus dependencias, instituciones o municipalidades, se regirán por esta ley.

Sin embargo, en el caso de los contratos, convenios o tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, podrán someterse a las disposiciones de tales entidades. En estos casos, las adquisiciones siempre deberán cumplir con un proceso de concurso público”.⁵²

Claramente de la lectura del artículo uno de la ley de Contrataciones del Estado se puede concluir que dicha ley es el instrumento que contempla las normas para la

⁵¹ Ley de contrataciones del Estado Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala.

⁵² Ley de Contrataciones del Estado, Ibid. Artículo 1.

venta, compra, contratación y donaciones, en las cuales uno de los sujetos que intervenga en la negociación administre y/o utilice fondos públicos. En términos generales, la regulación vigente para venta, compra, contratación y donación en las cuales intervenga algún ente estatal debería perseguir los principios fundamentales de transparencia, publicidad y economía. En el artículo primero anteriormente citado, se establece una regla especial aplicable a los convenios y tratados internacionales, en los cuales se incluyen los convenios de préstamo que el Estado firma con distintas entidades, organismos bilaterales y organismos multilaterales, los cuales traen consigo una normativa especial aplicable en la ejecución de los recursos provenientes de cada uno de ellos, y es por esto último que esa parte final del artículo primero tiene mucha importancia debido a que establece prácticamente que todo proceso de compra y adquisición de bienes y servicios que se pretenda realizar utilizando recursos externos que están disponibles en virtud de un convenio de préstamo podrá regirse por las normas y políticas que el contrato estipula y dejará en cierta medida a un lado la ley de Contrataciones del Estado. Ese tipo de regulaciones en las leyes se encuentran por presiones de los organismos internacionales que prácticamente condicionan la ayuda y facilidad financiera que le otorgan al país, en gran medida por los altos índices de corrupción que se detectan en la administración pública y la desconfianza que se ha generado por años en el manejo de los recursos, todo ese tipo de regulaciones en algunas ocasiones crea incertidumbre y errores por la falta de conocimiento de la ley local y las políticas de los distintos organismos, lo cual evita que las personas que intervienen en los programas de ejecución de proyectos logren establecer armonía e integrar las distintas regulaciones para llevar a cabo un trabajo más eficiente.

2.2. DIRECCIÓN NORMATIVA DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO (DNCAE)

La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado fue creada mediante Acuerdo Ministerial número veintinueve guion noventa y cuatro (29-94)

de fecha veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1,994);⁵³ la estructura orgánica de la Dirección se encuentra regulada en el artículo cinco (5) del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas creado por el Acuerdo Gubernativo número veintiséis guion dos mil catorce (26-2014) de fecha veintinueve (29) de enero del año dos mil catorce (2,014); y sus funciones en el artículo sesenta y dos (62) del Reglamento Orgánico Interno de Ministerio de Finanzas Públicas, ya mencionado.⁵⁴

La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, es la dependencia que pertenece al Viceministerio de Ingresos y Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas,⁵⁵ responsable de facilitar los procesos de contrataciones y adquisiciones del sector público para que se desarrolle en un marco de transparencia, con reglas claras y estables que permitan obtener la confianza de proveedores nacionales e internacionales. Como ente rector del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado debe proponer la normativa pertinente con el fin de agilizar las compras, reducir riesgos y eliminar cualquier tipo de pérdida en las operaciones que efectúe el Estado.⁵⁶

La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado como ente rector del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado es la autoridad responsable de coordinar, analizar y evaluar constantemente los procesos que la administración pública tiene a su alcance para contrataciones y adquisiciones que deseen realizar a través de los organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y empresas públicas, con el fin de proponer políticas, normas y procedimientos novedosos que tiendan a facilitar y agilizar los procesos existentes, con el fin de contribuir a la rapidez en la contratación y adquisición de bienes y servicios, reducir el tiempo para ejecución de los proyectos, sin dejar de un lado la seguridad jurídica, transparencia, calidad

⁵³ Acuerdo Ministerial 29-94 de fecha veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro.

⁵⁴ Acuerdo Gubernativo 26-2014 de fecha veintinueve de enero del año dos mil catorce.

⁵⁵ Raxón Mayen, Nancy Yadira, "Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado", Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Fecha de emisión: 1 de marzo de 2015.

⁵⁶ Acuerdo Gubernativo 26-2014, Op Cit.

del gasto y eficiencia del mismo. Además, es la responsable de divulgar y capacitar sobre la nueva regulación, procedimiento y procesos a los funcionarios públicos que en algún momento deberán intervenir en alguna compra o contratación.

2.2.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN NORMATIVA DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO.

Con el fin de trabajar de manera eficiente y conseguir los objetivos que la Dirección se planteó desde su creación, mediante el Acuerdo Gubernativo veintiséis guion dos mil catorce (26-2014) “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas”, en el artículo cinco (5) de tal Acuerdo se establece la estructura organizacional:

2. Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

2.1 Subdirección de Normas Técnicas y Control.

2.1.1 Departamento de Administración y Control Estadístico de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

2.1.2 Departamento de Registro de Proveedores.

2.1.3 Departamento de Normas Técnicas, Control y Asesoría.

2.2 Subdirección de Contrato Abierto.

2.2.1 Departamento de Coordinación de licitación y adjudicación de contrato abierto.

2.2.2 Departamento de Administración de Ejecución de Contrato Abierto.⁵⁷

Con base a la estructura ya mencionada, a lo largo del presente trabajo se desarrollarán las funciones específicas, tanto de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado en general, como la de las subdirecciones y departamentos más importantes; con el fin de conocer el rol de

⁵⁷Loc. Cit.

cada una de las dependencias y tener una idea de cómo trabaja la Dirección en busca de mejorar los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios a través del control que ejercen sobre la dinámica actual y las propuestas que trabajan para ir mejorando el sistema, se procederá a realizar una descripción de las principales funciones de dicha Dirección.

Antes de pasar a describir las funciones de la estructura de la Dirección se cree importante reflexionar sobre la necesidad de que en un futuro inmediato de incluya dentro de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, una Subdirección de Convenios y Tratados Internacionales, dentro de la cual se puedan estudiar los procesos utilizados en los distintos contratos de préstamo y donación con los cuales trabaja el país y, a la vez, se puedan fiscalizar, con una mayor atención por el ente rector de la materia, la ejecución de los recursos utilizados en cada uno de los programas. Esto con el fin de poder identificar las debilidades de dichas gestiones y, de esta manera, poder proponer mejoras a los procesos de contrataciones y adquisiciones con recursos provenientes del exterior que se rigen con sus propias normas y políticas especiales.

Las funciones de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado se pueden resumir en cuatro pilares que abarcan su razón de ser: a) el primero de ellos es la función de proponer y diseñar políticas y normativa que regulen los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios; b) el segundo, consiste en ejercer como ente rector del sistema de GUAATECOMPRAS, siendo este sistema fundamental para la transparencia y la publicidad de los procesos de adquisición y contratación de las entidades estatales; c) el tercero consiste en administrar el registro de contrato abierto; y d) el cuarto tiene como propósito verificar que se cumpla con la regulación de los registros de proveedores y los otros que contempla la ley.

Las funciones de la Dirección son ideales para que como órgano rector del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado cumpla con su cometido, pero, en nuestra opinión se considera que se encuentra muy alejada de ejercer

realmente la rectoría del sistema como una entidad fuerte y con poder de influir en la implementación de las normas y procesos novedosos, la reforma la ley de Contrataciones del Estado y la integración de las normas nacionales con las políticas de los organismos multilaterales. Con el apoyo del Ministerio de Finanzas y, en general, del gobierno, la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado podría ejercer la función de trabajar de manera conjunta con los organismos internacionales para llegar a acuerdos y unificar procesos que garanticen la transparencia y eficiencia del gasto, con el propósito de generar armonía en ambas partes y disminuir la desconfianza que se tiene a nuestros funcionarios.

2.2.2. GUATECOMPRAS.

El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado es administrado y controlado por la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y está claramente diseñado para fortalecer la publicidad de todos y cada uno de los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios del Estado. El sistema está diseñado como una herramienta para fortalecer la transparencia que permite a los proveedores, oferentes y a los ciudadanos, poder darle seguimiento a los procesos de compra y adquisiciones de las entidades estatales, desde que la entidad hace pública la invitación para participar en los procesos, hasta la adjudicación de los mismos.

En un mundo globalizado y en el cual la actividad comercial y los negocios cada día se acuerdan de una forma más ágil a través de la tecnología, el sistema de GUATECOMPRAS es la herramienta ideal en la actualidad para que el Estado de a conocer sus necesidades y logre captar en cada proceso a los oferentes que ofrezcan la mejor opción para el país en relación a la calidad y precio que el Estado requiere.

El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado en su artículo cuatro Bis describe la función del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y, en términos generales, menciona los alcances y procedimientos que hacen de este sistema una herramienta novedosa, que busca la transparencia y publicidad de los procesos.

“Artículo 4 Bis. Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, adscrito al Ministerio de Finanzas Públicas, deberá ser utilizado para la publicación de todo proceso de compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran las entidades reguladas en el artículo 1 de la Ley, desde la convocatoria, resolución de impugnaciones si las hubiere, hasta la adjudicación, incluyendo las compras por excepción y todos los procedimientos establecidos en la Ley y en el presente Reglamento. Los interesados que deseen solicitar aclaraciones sobre los documentos de licitación, cotización, contrato abierto, incluidas las compras por excepción deberán hacerlo a través del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS. Las respuestas aclaratorias también deberán ser publicadas en el mencionado sistema.”⁵⁸

Los objetivos fundamentales que se plantea la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, a través de sus dependencias en relación al sistema denominado GUATECOMPRAS, son los siguientes:

Transparencia

Guatecompras permite que las etapas del proceso de adquisiciones estén a la vista de todos los interesados. De esta manera los empresarios nacionales e internacionales conocen las oportunidades de negocios, los organismos públicos compradores conocen tempranamente todas las ofertas disponibles, la ciudadanía tiene la oportunidad de vigilar los procesos y conoce los precios pagados para

⁵⁸ Acuerdo gubernativo número 1056-92, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

cada adquisición. La publicidad y la oportunidad de que cualquier empresario tenga acceso a las invitaciones a ofertar trae consecuencias positivas para el sistema ya que aumenta la competencia y contribuye a que reduzca la corrupción.

El catálogo electrónico de contratos abiertos crea una vitrina virtual con los productos seleccionados, sus proveedores, precios y condiciones.⁵⁹ La transparencia se ve fortalecida en la medida que todos los ciudadanos pueden darle seguimiento a los procesos y vigilar en que se están gastando los impuestos que pagan y los empresarios perciban que pueden y están participando en un sistema con bajos niveles de corrupción en el cual existe una sana competencia y las reglas del juego están claras (seguridad jurídica).

Eficiencia

Guatecompras estimula importantes reducciones en los costos, en los plazos de los procesos de adquisición, en los precios de los bienes y servicios adquiridos y en el número de las impugnaciones. De este modo se logra un uso más eficiente del gasto público.⁶⁰

Al ser un sistema que se apoya de la tecnología para funcionar y dar a conocer la información a cualquier parte mediante un portal en internet, permite al Estado ahorrar recursos en personal humano, papel, medios de difusión y la inversión de tiempo; además, al poder abarcar un mercado mucho más grande, de una manera ágil, se logra obtener una mayor competencia, teniendo la oportunidad de conocer ofertas de mejor precio y calidad, lo que provoca una eficiencia en el gasto público para conveniencia del Estado.

Promoción del desarrollo

⁵⁹Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala, <https://www.guatecompras.gt/info/queEsGuatecompras.aspx>, consultada el 13 de mayo de 2015.

⁶⁰*Loc. Cit.*

Guatecompras es un instrumento esencial para la modernización del Estado, la buena gestión política, el fortalecimiento de las instituciones y la construcción de la democracia.

Los avances electrónicos permiten aumentar sustancialmente el impacto de las adquisiciones del sector público, para convertirlas en un soporte decisivo de la transformación de las instituciones, el mejoramiento del bienestar colectivo, la promoción del crecimiento económico y la construcción de la democracia.

Guatecompras permite que las adquisiciones del gobierno sean utilizadas como un instrumento para promover el sector privado y el desarrollo equilibrado, porque facilita la protección contra el monopolio, fomenta el crecimiento gradual de la productividad y posibilita la expansión de las economías locales y de las pequeñas y medianas empresas.⁶¹

El desarrollo integral del país es uno de los fines que persigue el Estado, para lograr esto es necesaria la inversión en proyectos que tiendan a fortalecer las instituciones, proyectos que lleguen directamente a la población brindando salud, educación, seguridad, empleo y oportunidades de crecimiento para las comunidades. A través del sistema de Guatecompras se crea un puente que facilita dichos fines debido a la facilidad que tiene el Estado de poder dar a conocer sus necesidades de suministros y de proyectos, para lo cual necesita a las empresas idóneas con el fin de adquirir bienes y servicios; éstas a la vez tienen la libertad de participar y presentar sus ofertas de acuerdo a los requerimientos del ente estatal que publique la invitación.

Integración Regional

Se vislumbra que los procedimientos de compras gubernamentales por medio de Internet representan un enorme potencial para lograr dos grandes objetivos de la integración: por una parte, facilitar los intercambios comerciales en los mercados

⁶¹*Loc. Cit.*

regionales y subregionales, gracias a la agilidad de las comunicaciones electrónicas y al uso de estándares comunes; por otra parte, garantizar transparencia y posibilidad de vigilancia y control de prácticas de competencia desleal de empresas o países.⁶²

En el momento que el Estado utiliza un sistema tecnológico, por medio del cual da a conocer sus necesidades e invita a empresas, en algunos casos, tanto nacionales como internacionales, las cuales tienen la misma facilidad de acceso a la información, este está logrando expandirse y, lógicamente, traerá cambios y consecuencias importantes a las cuales el Estado tendrá que irse adoptando tomando decisiones importantes en políticas económicas, políticas comerciales y adecuación de figuras legales.

Dentro de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado existen dos entes que, específicamente, se encargan de coordinar y administrar la rectoría del Sistema de Información de Adquisiciones con base a sus funciones, siendo estos:

Subdirección de Normas Técnicas y Control: le corresponde coordinar, facilitar, supervisar, monitorear y evaluar los procesos de emisión y aprobación de normas técnicas para la administración y control del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –GUATECOMPRAS-, asesorar a las entidades del sector público en materia de procedimientos para las contrataciones y adquisiciones del Estado y la coordinación del Sistema de Compra por Contrato Abierto en la etapa de preparación de bases; proponer políticas, normas y procedimientos sobre los aspectos técnicos y administrativos de su competencia; asimismo, apoyar y asistir en las actividades que le sean asignadas por la Dirección o el Despacho.

⁶²*Loc. Cit.*

Departamento de Administración y Control Estadístico de Contrataciones y Adquisiciones: es responsable de administrar, coordinar, asesorar y capacitar sobre el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –GUATECOMPRAS- y actualizar las bases de datos de la información necesaria para llevar a cabo los concursos públicos de oferta de precios; asimismo, apoyar y asistir en las actividades que le sean asignadas por la Subdirección, Dirección o el Despacho.⁶³

Tanto la subdirección como el departamento que dependen de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado son los entes específicamente encargados, en términos generales, del control y administración del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, son los encargados de su buen funcionamiento, de capacitar a las entidades estatales que lo utilizan, de actualizar los procedimientos, actualizar la información que sea útil en el sistema y de proponer las políticas y normas que busquen el maximizar el funcionamiento y aprovechamiento del sistema, con el fin de agilizar los procesos y brindarle cada día una herramienta mucho más útil al Estado.

Luego de repasar y describir las funciones y finalidades del sistema de GUATECOMPRAS, es importante dejar claro que, a la fecha, este innovador proyecto sigue sin funcionar de una forma ideal para el beneficio de las entidades públicas, los oferentes y los ciudadanos del Estado. El desconocimiento sobre la existencia de la herramienta, por parte de los ciudadanos, la dificultad de manejo que tiene el sistema al momento de acceder y querer buscar algún proceso debido a que se requiere un código especial que se conoce como Número de Operación de Guatecompras (NOG), y el uso irregular que se le brinda por parte de las entidades estatales, son algunas de las razones por las cuales GUATECOMPRAS no logra garantizar los niveles de transparencia, publicidad y desarrollo que pretende alcanzar con su buen uso.

⁶³ Loc. Cit.

2.3. EL CONTRATO ABIERTO.

El contrato abierto es una modalidad e instrumento jurídico de Compra y Contratación con la cual cuentan las instituciones públicas para obtener el abastecimiento y contratar los servicios que necesitan para lograr sus fines, su origen se encuentra en la Ley de Contrataciones del Estado y para que pueda ser utilizado debe ser solicitado por dos o más instituciones públicas que requieran el mismo producto o servicio.

El objeto del contrato abierto es seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios de uso general, constante y de alta demanda; por medio de un concurso público para la calificación y adjudicación de los productos, con ello las instituciones públicas logran ahorrarse varios procesos de compra y con uno solo logran satisfacer sus necesidades por un buen tiempo.⁶⁴

La Ley de Contrataciones del Estado lo regula en su Artículo cuarenta y seis, y en términos generales menciona, que es una modalidad de adquisición, que es coordinada por el Ministerio de Finanzas Públicas, con el objeto de seleccionar proveedores de bienes y/o servicios, de uso general y constante, siempre y cuando sean solicitados por dos o más entidades, además se regula la prohibición de manejar contrato abierto, con proveedores únicos y se establece la obligación de verificar los precios con el Instituto Nacional de Estadística, previo a suscribir un contrato abierto.⁶⁵

A través de la utilización de la modalidad de contrato abierto el gobierno busca obtener mejores precios, fomentar la libre competencia y la estandarización de los productos que hacen más económica y práctica la adquisición, garantizando que las compras se hagan con eficiencia, efectividad y calidad para beneficio de los

⁶⁴ Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala, Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Gestión de contrato abierto, <http://www.guatecompras.gob.gt/>, consultada el 24 de noviembre de 2015.

⁶⁵ Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92, Op. Cit.

intereses del Estado.⁶⁶ Es por ello la importancia que en el proceso de contratación, en el cual se vaya a adjudicar por medio de contrato abierto, cuente con unas bases y especificaciones técnicas claras y realizadas especialmente para adquirir o contratar lo que realmente se requiere, además que las juntas calificadoras estén integradas por personas capacitadas, honestas e idóneas y que durante todo el proceso se garantice la publicidad y transparencia; es en este último punto en el cual interviene la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, coordinando el proceso, revisando las bases y verificando que se cumplan las distintas etapas y por medio de Guatecompras hacer públicos los concursos para que sean de fácil acceso para los oferentes.

La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado dentro de su estructura organizacional cuenta con una Subdirección encargada especialmente a trabajar en la coordinación, procesos y control de los concursos públicos que se quieran trabajar por medio de la modalidad de Contrato Abierto, la cual funciona y se organiza de la siguiente manera:

“Subdirección de Contrato Abierto: le corresponde coordinar, facilitar, supervisar, monitorear y evaluar los procesos de emisión y aprobación de normas técnicas para la administración, control y coordinación del Sistema de Compras por Contrato Abierto, a partir de la recepción de ofertas de precios; proponer políticas, normas y procedimientos sobre los aspectos técnicos y administrativos de su competencia; asimismo, apoyar y asistir en las actividades que le sean asignadas por la Dirección o el Despacho.

Departamento de Coordinación de Licitación y Adjudicación de Contrato Abierto: es responsable de planificar, coordinar y supervisar las actividades asociadas a la gestión de contratos abiertos, requeridos por las entidades del sector público; asimismo, apoyar y asistir en las actividades que le sean asignadas por la Subdirección, Dirección o el Despacho.

⁶⁶ Ibid. Gestión contrato abierto.

Departamento de Administración de Ejecución de Contrato Abierto: le compete planificar, coordinar, supervisar y dirigir los procesos y actividades asociadas a la ejecución de contratos abiertos; asimismo, apoyar y asistir en las actividades que le sean asignadas por la Subdirección, Dirección o el Despacho”.⁶⁷

La subdirección en general y sus dos departamentos, el primero de Coordinación de Licitación y Adjudicación de Contrato Abierto y el segundo de Administración de Ejecución de Contrato Abierto persiguen coordinar y supervisar la totalidad del proceso del Sistema de Contrato Abierto, desde el momento en el que se recibe la solicitud por las instituciones de gobierno hasta la ejecución de los contratos, es importante la intervención de estos entes creados para lograr la mejor utilización del Sistema y que el Estado sea el mayor beneficiado mediante la implementación de nuevas políticas, procedimientos y criterios que busquen contratos con precios más bajos, buena calidad, adjudicaciones incuestionables y ejecuciones eficientes.

El sistema de Contrato Abierto no es posible aplicarlo en la ejecución de un préstamo que se esté ejecutando bajo la normativa de un Organismo Multilateral, en principio debido a que estos no lo contemplan dentro de los sistemas de contratación permitido y en general debido a que las Políticas referentes a contrataciones y adquisiciones de bienes y/o servicios, se basan primordialmente en una plena libre competencia y la igualdad entre los oferentes al momento de concursar, en cada uno de sus procesos, no se basan en registros estatales y están diseñadas en principios de transparencia y eficiencia, que tienden a garantizar la calidad del gasto público.

Por la naturaleza del contrato abierto, que realmente es practico al momento de requerir servicios continuos por un largo período de tiempo, y siendo generalmente

⁶⁷Raxón Mayen, Nancy Yadira, Op. Cit.

los programas ejecutados con financiamiento externo temporal, y no permanente, no se considera como una opción su implementación.

Además, generalmente el contrato abierto es utilizado para satisfacer necesidades que entrarían en gastos corrientes o de funcionamiento, mientras que los recursos que provienen de organismos multilaterales, son eminentemente para programas de inversión pública.

CAPÍTULO 3. LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y SUS POLÍTICAS DE ADQUISICIONES

3.1. MAGNITUD DE SU PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA TOTALIDAD DE PRÉSTAMOS QUE TIENE GUATEMALA Y LA IMPORTANCIA DE LOS MISMOS.

Antes de iniciar con describir la magnitud y el impacto que tienen los organismos multilaterales en mención es importante poder conocer acerca del surgimiento de los mismos, quiénes lo integran y en términos generales su ámbito de acción:

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMINA (BCIE)

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), creado en 1960, es una persona jurídica, de carácter internacional, que tiene por objeto promover la integración y el desarrollo de los países fundadores: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Tiene su sede en Tegucigalpa, Honduras.

El BCIE es un banco multilateral que tiene como misión promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de los países centroamericanos. Su visión es la de ser el socio estratégico para la mejora de la calidad de vida de los centroamericanos por medio del desarrollo sostenible del territorio y sus recursos.

Está conformado por los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, México, Colombia, Argentina, España, China-Taiwán, Panamá, República Dominicana y como país beneficiario Belice.⁶⁸

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

La fundación del Banco Interamericano de Desarrollo fue en el año de 1959 y desde entonces se ha esforzado por encontrar enfoques innovadores y eficaces

⁶⁸ Banco Centroamericano de Integración Económica, <http://www.bcie.org/?lang=es>, consulta realizada el 7 de enero del año 2016.

para hacer frente a los desafíos para el desarrollo económico, social, institucional y ambiental de América Latina y el Caribe.

El BID tiene 26 países miembros prestatarios, todos ellos en América Latina y el Caribe. Los miembros prestatarios tienen el 50.02 por ciento del poder de voto en el directorio de la institución.

A fin de supervisar la distribución del financiamiento de sus proyectos, el BID comenzó en 1999 a usar una clasificación que divide a los países en Grupos I y II, según su PIB per cápita de 1997.

El Banco canaliza un 35 por ciento del volumen de sus préstamos a los países del Grupo II, los de ingreso menor, que incluye a Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam.

El 65 por ciento restante se canaliza a los países del Grupo I: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El Banco tiene el mandato de destinar 50 por ciento o más de sus operaciones y 40 por ciento o más de sus recursos a programas que promuevan la equidad social y se dirijan a los pobres. El desarrollo en América Latina y el Caribe aumenta el comercio y multiplica las oportunidades de inversión para todos los países miembros del BID. Es por ello que para los países resulta atractivo ser miembro no prestatario del Banco, ya que esto significa una ventaja sustancial para los recursos de un país, y la posibilidad de canalizar mejor sus inquietudes de asistencia al desarrollo, ya que a través del BID puede alcanzar a un mayor número de países beneficiarios que con programas bilaterales.

Asimismo, los países miembros no prestatarios se benefician de los procesos de adquisiciones y contrataciones, ya que sólo empresas de los países miembros

pueden procurar bienes y servicios a los proyectos financiados por el BID. El Banco, además, sólo contrata a ciudadanos de sus países miembros. El BID colabora con los países miembros, y reparte información sobre adquisiciones y los proyectos y actividades del Banco.

Veintidós de los 48 países miembros del BID son no prestatarios, lo que significa que los mismos pueden brindar apoyo financiero, ya sea en forma de capital integrado como en cuanto a las suscripciones de capital. Los países miembros no prestatarios del BID incluyen a Estados Unidos, Canadá, Japón, Israel, República de Corea, República Popular de China y 16 países de Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.⁶⁹

BANCO MUNDIAL (BM)

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) se fundó en 1944 con el objetivo de ayudar a la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, el BIRF ofrece préstamos y otro tipo de asistencia principalmente a países de ingreso mediano.

El BIRF es la institución original del Banco Mundial y trabaja en estrecha colaboración con el resto del Grupo Banco Mundial para ayudar a los países en desarrollo a reducir la pobreza, promover el crecimiento económico y generar prosperidad.

Es propiedad de los Gobiernos de sus 188 países miembros, los cuales están representados por un directorio de 25 miembros, que consta de 20 directores ejecutivos elegidos y cinco designados.

La institución ofrece una combinación de recursos financieros, conocimientos y servicios técnicos, además de asesoría estratégica a las naciones en desarrollo,

⁶⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>: consulta efectuada el 7 de enero del año 2016.

incluidos los países de ingreso mediano y de ingreso más bajo pero con solvencia crediticia.

El Grupo Banco Mundial trabaja con los países de ingreso mediano de manera simultánea en sus condiciones de clientes, accionistas y actores globales. A medida que esta asociación evoluciona, el BIRF provee soluciones financieras innovadoras, incluidos productos financieros (préstamos, garantías y herramientas de gestión del riesgo) y servicios de conocimiento y asesorías (incluidos mecanismos que funcionan sobre la base de reembolsos) a los gobiernos a nivel nacional y subnacional.

Además, financia proyectos en todos los sectores y ofrece asistencia y conocimientos técnicos en las distintas etapas de un proyecto.

El BIRF obtiene la mayor parte de sus fondos de los mercados financieros mundiales. De hecho, en estos mercados, la institución es conocida como el Banco Mundial. Esta práctica le ha permitido ofrecer más de quinientos mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$500,000,000,000.00) en préstamos para aliviar la pobreza en todo el mundo desde 1946, de los cuales los Gobiernos accionistas han aportado un capital de alrededor de catorce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$14,000,000,000.00).

La institución ha mantenido una calificación triple A desde 1959. Su alta calificación crediticia le permite pedir prestado a bajo costo y ofrecer a los países de ingreso mediano acceso a capital en condiciones favorables, en volúmenes más grandes, con plazos de vencimiento más largos y de una manera más sustentable que lo que normalmente ofrecen los mercados financieros mundiales. El BIRF recauda ingresos todos los años a partir de la rentabilidad de su patrimonio y del pequeño margen que obtiene del financiamiento. Estos se usan para pagar sus gastos operacionales, se destinan a las reservas para fortalecer el

balance y se utilizan para realizar una transferencia anual de recursos a la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el fondo para los países más pobres.

3.2. ASPECTOS CUANTITATIVOS

Los organismos multilaterales que tienen mayor presencia en Guatemala son el BID, BM y el BCIE. Para finales del año 2014, “Guatemala tenía 41 préstamos en ejecución con 16 organismos internacionales, y 203 en fase de pago. Entre los principales acreedores están el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica”.⁷⁰

La deuda externa de Guatemala, en el año 2014, se redujo en un 4.7%, de acuerdo a la publicación del Diario de Centroamérica, que indica que “En 2014, Guatemala logró reducir 4.7 por ciento su deuda externa, al pasar de US \$7 mil 70 millones (Q53 mil 875 millones) en 2013 a US \$7 mil 39.25 millones (Q53 mil 639 millones) y sumar junto a la interna US \$14 mil 598.88 millones (Q111 mil 243 millones), lo cual sitúa al país como una de las economías con más bajo endeudamiento de la región, según registros del Ministerio de Finanzas”.⁷¹En la misma publicación se indica que, para finales del año 2015, “En Guatemala, el monto de la deuda externa asciende a US\$ 14,598.88 millones. Representan el 24.4% del PIB y el 25.8% de los ingresos”.⁷²En consecuencia, Guatemala se encuentra por debajo del 50% de la relación entre deuda total y el PIB, parámetro que, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial, consideran por debajo de riesgo global de sobreendeudamiento.

Con respecto al nivel de endeudamiento que en el futuro pueda alcanzar Guatemala, hay que actuar con prudencia, porque la historia indica que “los países latinoamericanos se han caracterizado por una tendencia hacia las políticas

⁷⁰Diario de Centro América. 9 de marzo de 2015. <http://www.dca.gob.gt/index.php/nacional/item/26727-guatemala-redujo-47-su-deuda-externa-en-2014>, Consulta digital realizada el 9 de febrero de 2016.

⁷¹*Loc. Cit.*

⁷²*Loc. Cit.*

populistas; esto es, los gobiernos tratan de generar apoyo popular poniendo en marcha vastos programas de gasto aun si los costos de estos programas están más allá de la capacidad de pago de los gobiernos”.⁷³

Según información de gobierno presentada en Prensa Libre “En los últimos cinco años el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han financiado proyectos, por un monto total estimado de US\$ 2,786 millones de dólares de los Estados Unidos de América”.⁷⁴Ello ejemplifica la cantidad de programas que son necesarios ejecutar en Guatemala bajo el amparo de la legislación nacional y las normativas propias de los organismos y del manejo diario que en las entidades públicas se da en relación a programas totalmente financiados por organismos multilaterales, siendo este un tema conocido pero sorprendentemente poco estudiado.

Una de las razones por las cuales se presenta incertidumbre en la ejecución de los Programas, es porque no se tiene certeza sobre la legislación a aplicar al momento de realizar la contratación de obras, contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes; es por ello que se hace necesaria la investigación y el análisis tanto de la normativa nacional y la normativa de los diferentes órganos internacionales que regulan la contratación y ejecución de los programas. Para con ello poder aclarar dudas, formular ideas y establecer soluciones que aporten algo nuevo a los profesionales que manejan el tema y más a un a los que estando involucrados no lo manejan.

Según noticia publicada por Prensa Libre “En el año 2012, solo en el primer semestre de ese año, la multa por no ejecutar préstamos conseguidos con entes extranjeros aumentó US\$1.08 millones —Q8.44 millones—. El monto acumulado, desde que se inician, es de US\$11.41 millones —Q89.22 millones—, refieren datos del Ministerio de Finanzas (Minfin) actualizados al 30 de junio del 2012 y

⁷³Sachas, Jeffrey y Felipe Larraín. Macroeconomía en la economía global. Primera Edición. México. 1994. Página 702.

⁷⁴Prensa Libre. 28 de julio de 2012.<https://issuu.com/prensalibregt/docs/plmt26072012>. Consulta digital realizada el 10 de junio de 2014.

que incluyen créditos aprobados durante varios gobiernos. En la actualidad, el Estado tiene 41 préstamos extranjeros por US\$2 mil 61 millones —unos Q16 mil 119.3 millones—; sin embargo, por 25 de ellos se pagan multas. El Minfin explica que estos se denominan “comisión de compromiso”.⁷⁵

Lo anterior es el monto que recibe el prestamista por mantener los fondos no desembolsados de un crédito, y es que esta es una de las consecuencias que más afecta y pega al país, ya que simplemente por no cumplir con los tiempos y no ejecutar de una buena manera los programas el país se endeuda mucho más de lo contemplado lo cual sale de lo contemplado por el análisis que se hizo al momento de adquirir el préstamo.

Aunque existen distintas razones por las cuales la ejecución se atrasa, el tema de la aplicación de las normas es elemento fundamental para el avance de un programa y en consecuencia la ejecución de los recursos que dispone.

El poder ejecutar eficientemente las obras financiadas con recursos externos es importante para el desarrollo de Guatemala, ya que representa un porcentaje elevado en el presupuesto de inversión del país, lo cual beneficia a la población.

Luego de conocer sobre el impacto que tienen los convenios de préstamo en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, y el impacto que ello significa para que el gobierno de Guatemala logre ejecutar los proyectos planificados, y que el Estado cumpla con sus fines, se creyó necesario que la legislación guatemalteca se reformara en función de facilitar, en cierta medida, la ejecución de los fondos provenientes de los convenios ya mencionadas, es por ello que, siendo la Ley de Contrataciones del Estado el cuerpo legal que trata específicamente sobre las normas bajo las cuales las entidades de gobierno pueden adquirir y contratar servicios, se consideró reformarla básicamente en su artículo primero. El artículo 1 de la Ley De Contrataciones del Estado establece en su parte conducente que

⁷⁵*Loc. Cit.*

“...Las adquisiciones cuya fuente de financiamiento sean recursos del crédito público, incluyendo la deuda pública de mediano o largo plazo, o fondos de contrapartida de donaciones que hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados a favor del Estado de Guatemala, sus dependencias, instituciones o municipalidades, se registrarán por esta ley (el subrayado es propio). Sin embargo, en el caso de los contratos, convenios o tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, podrán someterse a las disposiciones de tales entidades. En estos casos, las adquisiciones siempre deberán cumplir con un proceso de concurso público...”⁷⁶ Lo anterior es el fundamento para que al momento que el Congreso de la República de Guatemala aprueba un convenio de préstamo con cualquier organismo multilateral como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Centroamericano de Integración Económica, el Estado de Guatemala acepta que las políticas en materia de contrataciones y adquisiciones que cada uno de los organismos multilaterales han diseñado para los préstamos que otorgan sean las que se apliquen en sustitución de la Ley de contrataciones del Estado al momento de ejecutar los fondos provenientes de cada uno de los préstamos específicamente en materia de adquisición y contrataciones de bienes y servicios.

3.3. RAZONES POR LAS CUALES LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EXIGEN LA APLICACIÓN DE SUS POLITICAS.

3.3.1 DESCONFIANZA EN LAS LEYES NACIONALES.

Una de las razones por la cual los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centro Americano de Integración Económica, han exigido, de una u otra forma, aplicar sus políticas en materia de adquisición y contratación para ejecutar los recursos provenientes préstamos que otorgan, es debido a los altos índices de corrupción que se presentan en algunos países a los cuales les otorgan préstamos. Los altos índices de corrupción, las malas prácticas al momento de adquirir y contratar bienes y

⁷⁶ Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado. Op. Cit. Artículo 1.

servicios, por parte de los funcionarios, la escasez de controles en los procesos de contratación y adquisición y, por último, la impunidad que impera en muchos de estos países creó la necesidad en los organismos multilaterales de encontrar acuerdos en países como Guatemala, para que estos, en su legislación nacional, contemplaran la validez de las políticas en materia de contratación y adquisición de bienes y servicios, al momento de ejecutar los recursos provenientes de préstamos; dichas políticas regulan procesos más controlados y vigilados, tanto por las autoridades de los países prestatarios como por las autoridades de los Bancos acreedores, regulan sistemas de denuncia anticorrupción y establecen estándares más altos de calidad para la contratación de cualquier persona individual o jurídica que participe como oferente en cualquier concurso público.

3.3.2.MAYOR AGILIDAD PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS.

Otras de las razones por las cuales se considera que se vio la necesidad de implementar las políticas propias de los organismos multilaterales, al momento de la ejecución de los recursos provenientes de préstamos, es la búsqueda de agilidad y eficiencia en la ejecución de las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios. Porque al momento de darse cuenta que, países como Guatemala y otros miembros de las organizaciones multilaterales, que son sujetos de crédito, contaban con normas débiles en temas de contratación se estableció la necesidad de crear normas uniformes que facilitaran, a los distintos órganos asesores de los prestatarios, manejar y vigilar los distintos procesos, independientemente del país en el cual se estuvieran llevando a cabo. Con la utilización de documentos estándar para la ejecución de los procesos de compra o contratación, se facilita la ejecución y supervisión de los mismos. En tal sentido, los expertos internacionales ya no tienen que conocer a fondo la legislación de cada país miembro sino únicamente manejar, de manera precisa, sus políticas las cuales serán aplicadas de igual forma en los distintos países lo cual les brinda una mayor experiencia al momento de supervisar, analizar las solicitudes y brindar su asesoría.

3.4. OBJETIVO DE CADA UNA DE LAS POLÍTICAS.

3.4.1 BANCO MUNDIAL.

Las políticas de normas de contratación del Banco Mundial tiene como propósito principal, informar a las unidades ejecutoras de los proyectos financiados por el Banco sobre las normas que rigen la contratación y adquisición de bienes y servicios (existen dos manuales de políticas siendo una de ellas para la contratación y adquisición de bienes y servicios en general⁷⁷ y la segunda específicamente para la contratación de consultorías⁷⁸), dichas políticas se rigen por varios principios rectores que nos brindan una idea de los objetivos que persigue su aplicación y son una guía fundamental al momento de su interpretación e integración entre sí, y dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

a. Economía y eficiencia

El principio de economía debe entenderse como una adecuada evaluación del valor de la contratación o adquisición que se está realizando, no incluye únicamente el precio del momento sino el valor de la inversión a largo plazo que tiene que ver mucho con la calidad del gasto.

La eficiencia se refiere a la agilidad en los procesos, a la importancia de contar con una unidad ejecutora que este a la altura y tenga la capacidad de no demorar y en cambio agilizar le ejecución de los préstamos.

b. Igual oportunidad de competir

Las normas en materia de contrataciones y adquisiciones del Banco Mundial se caracterizan por estar diseñadas en función de favorecer la imparcialidad,

⁷⁷Banco Mundial; Normas: Selección Y Contratación De Consultores Con Préstamos Del Birf, Créditos De La Aif y Donaciones Por Prestatarios Del Banco Mundial; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington, D.C. U.S.A., enero de 2011.

⁷⁸Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Washington; Última revisión de las Normas de Contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial, febrero de 2012.

de brindar las mismas oportunidades y crear escenarios de igualdad para cada uno de los oferentes para favorecer la libre competencia, lo cual las hace muy confiables.

c. Fomentar el progreso de los contratistas, fabricantes y prestadores de servicios del país prestatario.

Este principio busca favorecer a las personas tanto individuales como jurídicas del país del prestatario para que sean ellos los que oferten trabajos y proyectos para los cuales tengan capacidad, lo cual significa economía y mayor rapidez en el proyecto sin dejar por un lado la calidad que siempre deberá tomarse en cuenta al momento de evaluar las ofertas.

d. Transparencia

El principio de transparencia se considera que es uno de los más importantes que se evidencien en países como Guatemala, en donde no es acostumbrado observarlo, por ello las normas del Banco Mundial deberán ser estables, brindar seguridad jurídica y no implementarse procedimientos engorrosos y confusos para los participantes. Además, los miembros del Banco deberán conducirse en su actuar de forma imparcial.

e. Responsabilidad y ética

Este principio persigue que se cumplan obligatoriamente las normas establecidas en cada proceso y que el actuar de todas las personas involucradas en los distintos procesos sea mediante la práctica de valores morales y éticos.

3.4.2 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

El Banco Interamericano de Desarrollo posee dos manuales de políticas que se deberán aplicar al momento de la ejecución de un proyecto financiado con sus

recursos, las primeras son las políticas para la adquisición de bienes y obras,⁷⁹ y las otras son las políticas para la selección y contratación de consultores.⁸⁰ Dichas políticas pretenden establecer las normas bajo las cuales las unidades ejecutoras de los prestatarios deberán guiarse al momento de la adquisición y contratación de bienes, obras y de la selección y contratación de consultores. Para que durante todos los procesos cumplan con lo que las políticas buscan en ellas se desarrollan los propósitos, los distintos procesos y se establecen los principios esenciales que se persiguen.

Es fundamental atender criterios de economía y eficiencia en la ejecución de los proyectos, para lograr que los procesos que realicen las unidades ejecutoras no sean onerosos para el Estado y se realicen en el menor tiempo posible garantizando la mejor calidad.

Como parte de los compromisos del Banco, como ente encargado de darle seguimiento y de la fiscalización de cada uno de los préstamos “...tomará las medidas necesarias para asegurar que el producto de todo préstamo que efectúe o garantice, o en el que tenga participación, se destine únicamente a los fines para los cuales el préstamo se haya efectuado, dando debida atención a las consideraciones de economía y eficiencia...”⁸¹

El Banco Interamericano dentro de sus políticas contempla incentivar el desarrollo de las personas individuales y jurídicas que quieran y actúen como oferentes y/o contratistas de los países prestatarios, esto contribuirá a la generación de empleo además de ser más económico para el proyecto. Esto sin dejar a un lado la igualdad de oportunidades que se brinda a los oferentes elegibles de los distintos

⁷⁹Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo/ GN-2349-9, marzo de 2011.

⁸⁰Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo/ GN-2350-9, marzo de 2011.

⁸¹Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit.

países miembros del Banco, de competir en los distintos procesos de suministro, consultoría y ejecución de obras.

El Banco contempla su regulación encaminada a que los procesos de selección y contratación de bienes, obras, consultores y servicios conexos se lleven a cabo con la mayor transparencia posible; y así incentivar la participación de más oferentes por la confianza que estos tengan en relación a los distintos concursos que las unidades ejecutoras publiquen bajo programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

3.4.3 BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

El Banco Centroamericano de Integración Económica emitió para los convenios de préstamos que firme con los distintos prestatarios o en los cuales actúe como administrador “Las Normas para la Aplicación de la Política para la obtención de bienes, obras⁸² y servicios de consultorías”.⁸³

Las normas establecidas por el Banco Centroamericano de Integración Económica se basan en distintos principios fundamentales que se encuentran inmersos en cada una de sus regulaciones y procesos, y sobre los cuales se considera pertinente emitir las siguientes apreciaciones:

El principio de transparencia: dentro de este principio el BCIE contempla el libre acceso a la información en igualdad de condiciones para todo oferente que se encuentre concursando dentro de un proceso, durante el mismo período de tiempo y de la misma calidad.

⁸²Banco Centroamericano de Integración Económica; Política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE; Resolución número DI-32/2013.

⁸³Banco Centroamericano de Integración Económica; Normas para la aplicación de la política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías; Resolución número PRE-40/2013.

El principio de competencia: las normas reguladas por el BCIE tienden a incentivar la libre competencia, lo cual trae como consecuencia elevar la competitividad y esto a su vez mejorará las condiciones de precio y calidad lo cual brindará a los prestatarios un beneficio directo en la ejecución de sus proyectos.

El principio de igualdad: el BCIE promueve a través de sus normas el trato igual a todos los oferentes, concursantes y contratistas que se vean involucrados en los procesos y proyectos en los cuales se apliquen las políticas del Banco, lo cual brinda a los involucrados confianza y comodidad al momento de involucrarse con las unidades ejecutoras encargadas de ejecutar préstamos otorgados por el BCIE.

El principio del debido proceso: es importantísimo que desde un principio al momento de firmarse el convenio de préstamo y/o al firmarse los contratos específicos con los contratistas se plasme claramente cómo se resolverán las controversias que se puedan presentar durante la ejecución de los proyectos.

El principio de publicidad: este principio es de suma importancia que se ponga en práctica al momento de que las distintas unidades ejecutoras pretendan que su invitación a los distintos procesos y concursos de adquisiciones y contrataciones, participen la mayor cantidad de oferentes con el fin de poder tener distintas opciones de contratación que cumplan con las calidades requeridas en beneficio de la competitividad y mejores condiciones en favor del Estado.

La aplicación de cada uno de los principios antes mencionados en todos y cada uno de los procesos de contratación de bienes, obras, servicios y consultorías que se realicen en base a las políticas reguladas por el BCIE es de suma importancia para atraer la participación de un buen número de oferentes y que la tarea del ente encargado de la selección sea en base a un análisis de las mejores opciones posibles para el Estado, asegurándose una ejecución eficiente, económica y de calidad.

3.5. DESCRIPCIÓN GENERAL DE CADA UNA DE LAS POLÍTICAS

3.5.1. BANCO MUNDIAL.

El Banco Mundial cuenta con normas de contratación para adquisición de bienes, obras y servicios por un lado,⁸⁴ y otras normas especiales para la selección y contratación de consultores.⁸⁵ Las cuales en términos generales regulan lo siguiente:

- Aplicabilidad

Las normas contenidas en las políticas de contratación del Banco Mundial son aplicables a los proyectos que están contenidos en los convenios de préstamos que firma el Banco, y los cuales financia de forma total o parcial. En los casos en que dentro de un proyecto contenido en un convenio de préstamos de incluyan algunos que no serán financiados por el Banco, estos pueden utilizar otro tipo de regulación al momento de realizar las adquisiciones pero el Banco siempre supervisará que estos cumplan con los requisitos mínimos de economía, eficiencia y calidad.

- Elegibilidad

En virtud del respeto al principio de la libre competencia el Banco en los préstamos que otorga, brinda la oportunidad a todas las personas individuales y/o jurídicas de todos los países a que participen en los procesos de selección, adquisiciones y contrataciones, siendo la única limitante a lo anteriormente expuesto razones de capacidad de la personas, situaciones de conflicto de interés que se encuentran contemplados dentro de las normas del Banco, por situaciones legales del país prestatario que prohíban relaciones comerciales con países

⁸⁴Banco Mundial; Normas: Selección Y Contratación De Consultores Con Préstamos Del Birf, Créditos De La Aif y Donaciones Por Prestatarios Del Banco Mundial. Op. Cit.

⁸⁵Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Washington; Última revisión de las Normas de Contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial. Op. Cit.

determinados, por decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas que tiendan a limitar las relaciones con el país de origen de la entidad excluida o por ser una persona ya sancionada por el Banco de acuerdo a las normas generales o las políticas anticorrupción.

El Banco contempla dentro de sus normas la contratación anticipada que el prestatario puede hacer previo a la firma del Convenio de Préstamo y las puede financiar siempre y cuando los procesos de contratación evidencien el cumplimiento de los principios fundamentales que persigue el Banco.

- Contrataciones viciadas, fraude y corrupción

En el afán del Banco en contrarrestar la malas prácticas y la corrupción al momento de realizar las adquisiciones y contrataciones, el Banco tiene la potestad con base a sus políticas de declarar una contratación viciada si durante el proceso de la misma no se cumplieron con los procedimientos establecidos, no se respetó el plan de adquisiciones no objetado por el Banco y se detecta en la revisiones anteriores o posteriores alguna anomalía o engaño cometido por el prestatario o alguno de los contratistas, lo cual traerá como consecuencia que el Banco pueda cancelar la porción del préstamo destinada a dicha contratación y no hacerse cargo. El Banco no tolera el fraude y la corrupción a lo largo de la ejecución de los proyectos que este financiando y es por ello que exige que todos los involucrados (licitantes, proveedores, contratistas, agentes, subcontratistas, consultores, subconsultores y cualquier persona que tenga relación) practiquen principios éticos principalmente de honradez y transparencia, con lo cual se evitarán sanciones que al final traen como únicos damnificados a los beneficiarios de los proyectos.

-Plan de adquisiciones

Lo relevante del plan de adquisiciones que debe presentar el prestatario al Banco es la planificación de todos los contratos para los cuales se requiera realizar un proceso de licitación, pensando en los primeros dieciocho meses del proyecto.

Importante resaltar que este plan está sujeto a revisiones y modificaciones durante la ejecución de los proyectos.

- Licitación pública internacional

Es un método por medio del cual se realiza la invitación a todas las entidades tanto del país prestatario como de cualquier otro a participar como posibles oferentes en un proceso específico de adquisición y contratación que sea requerido dentro de un programa financiado por el Banco, dicho método tiene como principios fundamentales la transparencia, igualdad de oportunidades, publicidad y libre competencia. Es el método más recomendado en proyectos de magnitud considerable para lograr obtener la participación de empresas que ofrezcan calidad, experiencia y tengan la capacidad necesaria para llevar a cabo el trabajo.

Es importante que en los documentos de licitación que se le entregan a los interesados se estipule de una forma clara el tipo y el monto del contrato, garantías exigidas, seguros, normas técnicas aceptadas internacionalmente, tipo de moneda a utilizar, condiciones y métodos de pago, leyes aplicables entre otros. Todo ello para que los oferentes tengan claras las reglas desde un principio y puedan presentar una oferta en la cual contemplen cada uno de los requisitos exigidos por el Banco y no quede lugar a futuras controversias por invocar el desconocimiento y en consecuencia el incumplimiento de alguno de ellos.

- Otros métodos de adquisición.

Estos son los métodos que se regulan en las políticas del Banco y que pueden ser utilizados cuando la licitación pública internacional por varias circunstancias no sea el método ideal para la adquisición que se trate, estos otros métodos en las normas del Banco se encuentran divididos en dos clasificaciones estando por un lado los métodos utilizados y que en orden de preferencia para el Banco son los siguientes:

- A) Licitación Internacional Limitada;
- B) Licitación Pública Nacional;
- C) Comparación de precios;
- D) Contratos Marco;
- E) Contratación directa.

Y por otro lado métodos especiales para contrataciones específicas que son necesarias en algunos de los proyectos por razones de especialidad o contratos que manejen aspectos fuera de los normales, dentro de los cuales se encuentran:

- F) Construcción por administración;
- G) Contrataciones a través de Agencias de la Agencia de Naciones Unidas;
- H) Agentes de Contrataciones y Administradores de contratos de construcción;
- I) Servicios de inspección;
- J) Contrataciones en préstamos a intermediarios financieros;
- K) Contrataciones por Acuerdos de Asociación Público-Privada;
- L) Contratación basada en desempeño;
- M) Contrataciones con préstamos garantizados por el Banco;
- N) Participación de la comunidad en las contrataciones;
- O) Uso de Sistema de País.

- Examen previo y posterior por parte del Banco.

Estos exámenes son el seguimiento y supervisión que el Banco le da a todos los programas que se encuentran ejecutando proyectos financiados total o parcialmente por el Banco, prácticamente lo que persiguen es que los prestatarios cumplan a cabalidad lo regulado por las políticas de adquisiciones y contrataciones, por ello al hacer precalificaciones otorgan su “no objeción” al prestatario de cada documento que realice para el proceso que se esté llevando, ya que sin la “no objeción” del Banco el proceso no puede continuar; al realizar las revisiones posteriores el Banco podría llegar a declarar una adquisición viciada y

deducir las responsabilidades a quienes correspondan sin perjuicio de poder cancelar la porción del préstamo.

- Origen de los contratistas y fabricación de los bienes.

El Banco tiene contemplado el poder brindar preferencia al momento de la licitación a los contratistas del país del prestatario y a las entidades que oferten bienes fabricados en el país del prestatario, el Banco establece el método a realizar para que aplique la preferencia atendiendo a la calidad y economía de lo ofertado, todo ello sin excluir a los demás oferentes que tendrán que tener conocimiento de la preferencia que se aplicará al momento de seleccionar al oferente ganador.

- Métodos de selección de consultores

Existen distintos métodos para seleccionar y contratar a las firmas consultoras y consultores individuales, siendo el más utilizado y recomendado por el Banco el proceso de:

A) Selección basado en la calidad y el costo; en este método se le brinda la importancia necesaria a cada uno de los aspectos relacionados en base a las reglas establecidas en las políticas y los documento específicos del procesos, se califica a los distintos participantes en base a sus propuestas técnicas y financieras, y en base a ello se selecciona al mejor.

Aparte existen otros métodos de selección que se utilizan por distintas circunstancias especiales que requieren otro tipo de análisis para calificar a los participantes, dentro de los cuales están:

- B) Selección basada en la calidad;
- C) Selección cuando el presupuesto es fijo;
- D) Selección basada en el menor costo;

- E) Selección basada en las calificaciones de los consultores;
- F) Selección con base en una sola fuente;
- G) Uso de sistema de país;
- H) Selección de consultores en préstamos a intermediarios y entidades financieras;
- I) Selección de consultores en préstamos garantizados por el Banco;
- J) Selección de determinados tipos de consultores (detallados en las políticas).

- Tipos de contrato de consultores

En las normas específicas para servicios de consultoría se regulan los tipos de contratos bajo los cuales se pueden contratar dichos servicios, su funcionamiento y las disposiciones importantes que deben de contener para poderse ejecutar de forma transparente y eficiente.

3.5.2 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

El Banco Interamericano de Desarrollo para normar las adquisiciones y contrataciones que realicen los prestatarios con fondos provenientes de convenios de préstamo firmados con el Banco o fondos de terceros en los cuales el Banco intervenga como administrador, cuenta con instrumentos normativos que contemplan todos los posibles escenarios el primero es relacionado con las políticas para la adquisición de bienes y obras financiadas por el BID,⁸⁶ y el segundo regula especialmente lo relativo a las políticas para la selección y contratación de consultores.⁸⁷

- Aplicabilidad de las políticas

⁸⁶Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo/ GN-2349-9. Op. cit.

⁸⁷Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo/ GN-2350-9. Op. Cit.

Las políticas reguladas por el BID son aplicables a todas las contrataciones y adquisiciones que sean realizadas con fondos provenientes total o parcialmente de un préstamo otorgado por el BID. Si se da el caso que el prestatario para las adquisiciones y contrataciones con recursos que no provengan de algún préstamo otorgado por el BID utilice procedimientos distintos, el BID verificará que dichos procedimientos cumplan con exigir calidad, economía y eficiencia. En beneficio del resto del proyecto.

- Elegibilidad

Es importante resaltar que en el caso del BID los prestatarios únicamente pueden ejecutar los recursos con personas individuales y jurídicas que provengan de países miembros del Banco, además los bienes que se pretendan adquirir deben ser originarios de países miembros del Banco también. En este caso especial a pesar de que el BID crea y promueva la libre competencia si tiene la limitante para las personas y los bienes que no son originarios de países miembros del Banco, los cuales no son elegibles para participar en cualquier procesos que se realice con motivo de un convenio de préstamo financiado por el BID.

Los criterios para excluir la participación de algún oferente en algún proceso además de la capacidad y recursos para cumplir con el contrato serían limitaciones comerciales entre países, conflictos de interés, empresas estatales que no sean independientes y entidades o individuos inelegibles declarados por el Banco.

- Contrataciones no elegibles para el financiamiento del Banco

El BID considerará no elegibles y cancelará las porciones de préstamo correspondientes para los gastos que se realicen en virtud de procesos de adquisición y contratación que se realicen sin cumplir con los procedimientos establecidos en las políticas del Banco y si no se cumple con el plan de contrataciones presentado por el prestatario. El Banco también podrá declarar no

elegible un contrato ya adjudicado si logra establecer que la “no objeción” la otorgo con base a información falsa o incompleta.

- Prácticas prohibidas

El BID en el afán de promover los valores éticos y combatir la corrupción dedica un apartado dentro de sus políticas de adquisiciones y contrataciones para explicar detenidamente lo que el Banco considera como prácticas prohibidas, corruptas, fraudulentas, coercitivas, colusorias y obstructivas. Además hace un llamado a todas las personas individuales o jurídicas que intervienen en los distintos procesos de selección o contratación dentro de algún programa financiado por el BID a no realizar ese tipo de prácticas y a vivir apegados a los valores éticos que permitan trabajar de una forma honesta y transparente, con el objeto de realizar buenas obras y proyectos en beneficio del Estado.

Si el Banco detecta que se están llevando a cabo prácticas prohibidas puede sancionar al prestatario, unidades ejecutoras, contratistas y demás responsables.

- Plan de adquisiciones

El prestatario deberá presentar al Banco para su aprobación un plan de adquisiciones que contemple indispensablemente los contratos que se requieren para adquisiciones, selección y contrataciones de los primeros dieciocho meses; los métodos de contratación que se pretenden utilizar y los procedimientos aplicables para el examen del Banco.

- Licitación pública internacional

Es el método por medio del cual se realiza la invitación a todas las entidades, tanto del país prestatario como de cualquier otro país elegible, a participar como posibles oferentes en un proceso específico de adquisición y contratación que sea requerido dentro de un programa financiado por el Banco, dicho método tiene

como principios fundamentales la transparencia, igualdad de oportunidades, publicidad y libre competencia. Es el método más recomendado en proyectos de magnitud considerable para lograr obtener la participación de empresas que ofrezcan calidad, experiencia y tengan la capacidad necesaria para llevar a cabo el trabajo.

Es importante que en los documentos de licitación que se le entregan a los interesados se estipule de una forma clara el tipo y el monto del contrato, garantías exigidas, seguros, normas técnicas aceptadas internacionalmente, tipo de moneda a utilizar, condiciones y métodos de pago, leyes aplicables entre otros. Todo ello para que los oferentes tengan claras las reglas desde un principio y puedan presentar una oferta en la cual contemplen cada uno de los requisitos exigidos por el Banco y no quede lugar a futuras controversias por invocar el desconocimiento y en consecuencia el incumplimiento de alguno de ellos.

- Otros métodos de adquisición.

Estos son los métodos que se regulan en las políticas del Banco y que pueden ser utilizados cuando la licitación pública internacional por varias circunstancias no sea el método ideal para la adquisición que se trate, estos otros métodos en las normas del Banco se encuentran divididos en dos clasificaciones estando por un lado los métodos utilizados y que en orden de preferencia para el Banco son los siguientes:

- A) Licitación Internacional Limitada;
- B) Licitación Pública Nacional;
- C) Comparación de precios;
- D) Contratación directa.

Y por otro lado métodos especiales para contrataciones específicas que son necesarias en algunos de los proyectos por razones de especialidad o contratos que manejen aspectos fuera de los normales, dentro de los cuales se encuentran:

- F) Administración directa;
- G) Compras directas a Agencias especializadas;
- H) Agencia de contrataciones;
- I) Agencias de inspección;
- J) Contrataciones en préstamos a intermediarios financieros;
- K) Contrataciones por el Sistema CPO/COT/CPOT, concesiones o algún sistema Semejante del sector privado;
- L) Contratación basada en desempeño;
- M) Contrataciones con préstamos garantizados por el Banco;
- N) Participación de la comunidad en las contrataciones.

- Revisión Ex- Ante y Revisión Ex- Post

Estas revisiones son el seguimiento y supervisión que el Banco le da a todos procesos de contratación y adquisición que se dan en los programas que se encuentran ejecutando proyectos financiados total o parcialmente por el Banco, prácticamente lo que persiguen es que los prestatarios cumplan a cabalidad lo regulado por las políticas de adquisiciones y contrataciones, por ello al hacer precalificaciones otorgan su “no objeción” al prestatario de cada documento que realice para el proceso que se esté llevando, ya que sin la “no objeción” del Banco el proceso no puede continuar y califica a los posibles oferentes siendo un filtro más; al realizar las revisiones posteriores el Banco podría llegar a declarar una contratación no elegible y deducir las responsabilidades a quienes correspondan sin perjuicio de poder cancelar la porción del préstamo que fue destinada para ello.

- Preferencias domésticas

El BID tiene contemplado el poder brindar preferencia al momento de una licitación pública internacional a los contratistas del país del prestatario y a las entidades que oferten bienes fabricados en el país del prestatario, el Banco establece el

método a realizar para que aplique la preferencia atendiendo a la calidad y economía de lo ofertado, todo ello sin excluir a los demás oferentes que tendrán que tener conocimiento de la preferencia que se aplicará al momento de seleccionar al oferente ganador.

- Políticas para préstamos del sector privado

El BID contempla la posibilidad de que una empresa privada sea prestataria, considerando el Banco una entidad privada a la que no posee capital proveniente del gobierno o que teniéndolo este signifique menos del cincuenta por ciento de su capital. Las políticas son aplicables a los procesos que lleven a cabo las empresas privadas primordialmente en la elegibilidad de los bienes y los principios de eficiencia, economía, transparencia y la aplicación de prácticas éticas.

- Métodos de selección de consultores

Existen distintos métodos para seleccionar y contratar a las firmas consultoras y consultores individuales, siendo el más utilizado y recomendado por el Banco el proceso de:

Selección basado en la calidad y el costo; en este método se le brinda la importancia necesaria a cada uno de los aspectos relacionados en base a las reglas establecidas en las políticas y los documentos específicos del proceso tales como los términos de referencia, se califica a los distintos participantes en base a sus propuestas técnicas y financieras, y en base a ello se selecciona al mejor.

Aparte existen otros métodos de selección que se utilizan por distintas circunstancias especiales que requieren otro tipo de análisis para calificar a los participantes, dentro de los cuales están:

- A) Selección basada en la calidad;
- B) Selección cuando el presupuesto es fijo;

- C) Selección basada en el menor costo;
- D) Selección basada en las calificaciones de los consultores;
- E) Selección Directa;
- F) Prácticas comerciales;
- G) Selección de determinados tipos de consultores (detallados en las políticas).

-Tipos de contrato de consultores

En las normas específicas para servicios de consultoría se regulan los tipos de contratos bajo los cuales se pueden contratar dichos servicios con base a las distintas circunstancias y necesidades, su funcionamiento y las disposiciones importantes que deben de contener para poderse ejecutar de forma transparente y eficiente.

3.5.3. BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

El Banco Centroamericano de Integración Económica cuenta para los programas en los cuales se ejecuten recursos provenientes de sus fondos con las Normas Para La Aplicación de La Política Para la Obtención de bienes, obras, servicios y consultorías,⁸⁸ y la Política correspondiente,⁸⁹ y sobre las cuales se profundizará a continuación:

- Aplicabilidad, relaciones jurídicas y legislación.

Las normas para las adquisiciones y contrataciones del BCIE serán aplicables a todos los contratos o convenios de préstamo en el que el Banco financie total o parcialmente, el Banco contempla que normas de otro organismo sean aplicables al momento de otorgar un financiamiento en conjunto siempre y cuando las

⁸⁸Banco Centroamericano de Integración Económica; Normas para la aplicación de la política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías; Resolución número PRE-40/2013. Op. Cit.

⁸⁹Banco Centroamericano de Integración Económica; Política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE; Resolución número DI-32/2013. Op. Cit.

normas de dicho organismo no de alejen de los principios perseguidos por el BCIE.

Las relaciones entre el BCIE y los prestatarios se regularán por medio de los convenios de préstamo y la responsabilidad en cuanto a la ejecución de los proyectos recaerá en el prestatario, siendo función del Banco únicamente la de supervisar y revisar los documentos y procesos de contratación.

- Prácticas prohibidas

El BCIE busca evitar que durante los procesos de contratación y la ejecución de los contratos que se derivan de un convenio de préstamo suscrito por él todos los actores que intervengan vivan y practiquen principios éticos y las buenas prácticas, es por ello que le toma mucha importancia a prevenir a los prestatarios sobre la prácticas prohibidas para que estos las eviten y no sean causa para detener los procesos.

- Normas generales para las adquisiciones

Las contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y consultorías que se pretendan realizar con recursos otorgados por el BCIE se podrán trabajar con personas tanto individuales como jurídicas que sean originarias tanto de países miembros del Banco como de países no miembros, teniendo los primeros mencionados un nivel mayor de preferencia al momento de la selección.

Los prestatarios tienen que presentar al BCIE un plan general de adquisiciones en el cual plasmen los contratos y procesos que tienen planificado realizar para los primeros dieciocho meses del proyecto, este plan deberá obtener la “no objeción” del Banco para poder trabajarse.

- Procedimiento para adquisiciones del sector público

Las Políticas del BCIE contemplan la posibilidad de que los prestatarios puedan adquirir y contratar bienes y servicios antes de ser aprobado el convenio de préstamo y este hacerse responsable del pago siempre y cuando los procesos de adquisiciones y contrataciones que se realizaron evidencien que se observaron los principios y procedimientos regulados en sus políticas, legislación nacional o políticas de otro organismo internacional, siempre y cuando las normas aplicables sean aceptadas como suficientes por el BCIE.

El BCIE contempla distintos métodos de adquisición que se aplicarán de acuerdo a rangos de montos ya establecidos, dichos métodos se denominan licitación o concurso y se clasifican de la siguiente manera:

- A) Licitación o concurso Público Internacional;
- B) Licitación o concurso Público Internacional Limitado;
- C) Licitación o concurso Público Nacional;
- D) Licitación o concurso privado.

El BCIE contempla otros métodos que pueden ser utilizados cuando las circunstancias así lo requieran, el prestatario deberá cumplir con garantizar la transparencia de dichos procesos. Dentro de estos otros se encuentra los siguientes:

- E) Comparación de precios o calificaciones a nivel local o internacional;
- F) Contratación directa.

- Procedimiento para adquisiciones del sector privado

El BCIE contempla la posibilidad de que una empresa privada sea prestataria, considerando el Banco una entidad privada a la que no posee capital proveniente del gobierno o que teniéndolo este signifique menos del cincuenta por ciento de su capital. Las políticas son aplicables a los procesos que lleven a cabo las empresas privadas primordialmente en la elegibilidad de los bienes y los principios

de eficiencia y economía. Los prestatarios deberán utilizar los métodos de contratación aprobados por el Banco y buscar calidad y precios de mercado, además deberán evitar caer en conflicto de intereses por las empresas que contraten.

- Comités

El BCIE y los prestatarios para su relación contractual se organizarán en comités que serán los representantes de cada una de las partes por medio de los cuales se manejarán las relaciones necesarias para llevar a cabo la ejecución de los contratos.

- Disposiciones contractuales

Dentro de las normas para la aplicación de las políticas de adquisiciones de obras, servicios y consultorías que maneja el BCIE se regulan ciertas disposiciones contractuales que son necesarias tengan los contratos de préstamos que firme el Banco con los prestatarios y los prestatarios con los contratistas, siendo algunas de las más curiosas las relativas a las bonificaciones, seguros, resolución de controversias, reajuste de precios, desembolsos, porcentajes de retención, cláusulas penales, caso fortuito o fuerza mayor y otras opciones de arreglo extrajudicial; entre otras.

- Divulgación de las adquisiciones

El BCIE implementa un sistema de ciclo de proyectos por medio del cual mantiene actualizado el estado de cada uno de los proyectos que está financiando con el fin de facilitar su supervisión y estar pendiente de las distintas necesidades que necesitan ser atendidas en cada uno de ellos.

CAPÍTULO FINAL.PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Como parte del trabajo de campo de la presente investigación, se realizaron durante el mes de octubre del año dos mil quince entrevistas a profesionales especialistas en el tema motivo de la presente investigación.

Para lograr obtener el punto de vista de profesionales que diariamente trabajan en programas financiados por organismos multilaterales, en los cuales se aplican las normas de contrataciones y adquisiciones de los organismos y en algunos casos la Ley de Contrataciones del Estado, se logró realizar entrevistas a seis profesionales quienes compartieron con base a su experiencia y conocimientos sus puntos de vista.

Los seis profesionales entrevistados fueron:

- a) Licda. Ingrid Carolina Aguilar, Licenciada en Administración de Empresas con amplia experiencia en la materia por haber sido parte de distintas unidades ejecutoras específicamente en el área de adquisiciones.
- b) Ing. Julio Enrique Toledo Borrayo, Ingeniero Civil con amplia experiencia por haber sido parte de distintas unidades ejecutoras en las cuales se trabajó con financiamientos de Organismos Multilaterales, específicamente en unidades de Inversiones de Infraestructura.
- c) Lic. José Ernesto Samayoa Bran, Abogado y Notario con experiencia como asesor Jurídico de Unidades Ejecutoras de programas que trabajan con financiamiento externo.
- d) Lic. David González, Economista con experiencia en adquisiciones y contrataciones del Estado por ser parte de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas.

- e) Licda. Rosa María Ortega Sagastume, Economista con amplio conocimiento en los sistemas de contrataciones y adquisiciones del Estado por su trayectoria profesional y ser actualmente Directora de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas.

- f) Licda. Consuelo García de Lima, Contadora Pública y Auditora, quien ejerce como consultora del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las entrevistas fueron realizadas con base a los temas que se han venido desarrollando en el trabajo de tesis y pensando en la importancia que tendrían los aportes que profesionales expertos en los temas pudieran realizar con sus conocimientos y opiniones, a continuación se presenta un resumen global de los aspectos más importantes que fueron abordados.

Todos los entrevistados coinciden en que el impacto que tienen las operaciones de crédito público para el país, en términos generales, es positivo por la cantidad de proyectos que se logran realizar. Algunos de los entrevistados hacen ver que los pagos por servicio de deuda y las multas por el atraso en la ejecución de los préstamos, reducen el impacto positivo y, por tal razón, se recomienda una mayor eficacia, transparencia y eficiencia al momento de ejecutarlos.

La experiencia con la que cuentan los entrevistados es muy amplia, prueba de ello es que, cada uno de los mismos, ha podido participar en distintos programas relacionados con agua y saneamiento, salud, educación, justicia, infraestructura, electrificación, medio ambiente, entre otros, lo cual les brinda un conocimiento integral de la situación.

Con base a lo que cada uno de los entrevistados ha vivido en todos los programas en los que ha participado, observaron que las unidades ejecutoras se apegaban a la exigencia del convenio de préstamo, en cuanto a la aplicación de las Políticas en materia de contrataciones y adquisiciones que poseen los organismos multilaterales y en forma supletoria se utiliza la ley de Contrataciones del Estado.

Algunos de los entrevistados consideran que la regulación, en materia de adquisiciones y contrataciones, para la ejecución de recursos provenientes de organismos multilaterales es escasa, mientras otros consideran que es suficiente, en términos generales, consideran que es escasa en materia de fiscalización, ya que la Contraloría General de Cuentas no posee mecanismos para verificar dichos convenios y la unidades ejecutoras algunas veces actúan con base a su experiencia y no a normas establecidas. Por otro lado se considera suficiente, pero con algunas falencias en cuanto a la claridad de las mismas y al momento de la interpretación y aplicación supletoria.

En relación al sistema de GUATECOMPRAS, todos los entrevistados consideran que el sistema es accesible y no todos lo consideran eficiente, algunos opinan que al ser un programa diseñado con base a la Ley de Contrataciones del Estado, hay aspectos que no permiten esa eficiencia al momento de tratarse de concursos que se realizan en programas con financiamiento externo. Otros ven, por un lado, el beneficio que trae para la auditoría social y la transparencia, pero critican que no exista algún ente que se encargue de calificar la calidad de la información que en el sistema se publica.

Los registros de precalificados regulados en la Ley de Contrataciones del Estado, en la ejecución de un programa cuya fuente de financiamiento proviene de un préstamo externo, no poseen relevancia alguna, ya que en las Políticas de los organismos multilaterales generalmente este tipo de registros no son requisito para contratar y requerir servicios.

Luego del análisis y con base a su conocimiento, los profesionales entrevistados, en su mayoría, consideran que el artículo uno de la Ley de Contrataciones del Estado, es el que permite la aplicación de las Políticas de los Organismos

Multilaterales, y que la ley local deberá ser utilizada únicamente para los aspectos que dichas políticas no regulen.

Los entrevistados coinciden en que sí se presentan problemas originados por aspectos legales, en los concursos de obras, bienes y/o servicios, al momento de la adjudicación, y ven como causa la falta de conocimiento de los funcionarios al querer trabajar únicamente con la regulación local, falta de experiencia de las unidades ejecutoras para cumplir con los requerimientos de las Políticas y, en otros casos, debido a que las empresas extranjeras no cumplen con requisitos de la ley local. Además, están de acuerdo en que se presentan problemas al momento de la suscripción del contrato cuando los contratistas son extranjeros, esto por lo tardado que resulta para estas empresas cumplir con los requisitos legales para poder operar en el país, inscripción en el Registro Mercantil General de la República y requisitos tributarios que deben cumplir.

En cuanto a la etapa de ejecución de obras, bienes y/o servicios de consultoría una vez suscritos los contratos, los problemas legales más comunes que se presentan, en cuanto a la aplicación de las normas propias de los organismos internacionales y la legislación guatemalteca, consideran que son la interpretación y confusión en cuál aplicar, desconocimientos técnicos del ente fiscalizador, los pagos al extranjero no tienen un sistema definido y las empresas extranjeras incumplen por falta de conocimiento de la ley local.

Algunos entrevistados consideran que podrían existir normas más específicas para poder llevar a cabo los procesos de contratación y ejecución, mientras que otros consideran definitivamente la falta de conocimiento de las autoridades al momento de aplicar la normativa correspondiente como principal inconveniente, al momento de ejecutar los recursos provenientes de financiamiento externo.

Respecto a las Políticas de Adquisiciones y normas de los distintos órganos multilaterales que regulan las adquisiciones, los entrevistados coinciden en que son necesarias, ya que estas regulan de una mejor manera, los métodos de

contrataciones y adquisiciones; además, han logrado limitar al gobierno al no poder utilizar los recursos provenientes de financiamiento externo de forma incorrecta, evitando de esta forma actos de corrupción y logrando mejorar la calidad del gasto público.

Al momento de consultarles a los expertos sobre aspectos que ellos consideraban se deberían mejorar para poder ejecutar, de manera eficiente y con celeridad, los programas con financiamiento externo, en términos generales, consideraron como más importantes, los siguientes:

- a) Capacitación de los funcionarios públicos y la estabilidad del personal de las unidades ejecutoras.
- b) La emisión de reglamentos y disposiciones claras, que no permitan que los aspectos en temas de adquisiciones y contrataciones queden a la discrecionalidad de la persona que en ese momento ocupe el puesto; y
- c) Capacitar y fortalecer a la Contraloría General de Cuentas en fiscalización de programas que utilizan financiamiento externo.

Todos coincidieron en que la legislación que debería de aplicarse, en materia de adquisiciones y contrataciones en aquellos casos en que el financiamiento proviene de préstamos otorgados por organismos multilaterales, con normativas de adquisiciones propias, debería ser la normativa que se indica en el Convenio de Préstamo aceptado por el Congreso de la República, que generalmente son las Políticas de los organismos multilaterales y de forma supletoria la Ley de Contrataciones del Estado.

Adicionalmente, durante la investigación se elaboraron dos cuadros que se encuentran como anexo 1 y 2, en los cuales se hace una comparación exhaustiva de los diferentes aspectos que se regulan en las Políticas de Contrataciones y Adquisiciones de bienes y servicios y contratación de consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Banco Centroamericano de

Integración Económica y lo que contempla al respecto la Ley de Contrataciones del Estado.

Uno de los aspectos importantes que se pueden observar en los cuadros es que las Políticas que regulan lo relativo a las Adquisiciones y Contrataciones de los Organismos Multilaterales, objeto de estudio, le ofrecen al prestatario una variedad muy amplia de métodos para contratar y adquirir bienes y/o servicios, además, norman los tipos y formas de los contratos que la entidades podrían trabajar facilitando así, de alguna manera, la ejecución de los proyectos y el buen manejo de los recursos. Por el contrario, la Ley de Contrataciones del Estado no logra profundizar en cuanto a métodos de contratación y mucho menos menciona alternativas claras aplicables a tipos de contrato que brinden seguridad para el Estado y el contratista; además, en lo que respecta a la contratación de servicios de consultoría la Ley de Contrataciones del Estado posee una escasa regulación como se puede ver en los cuadros mencionados.

Se considera prudente que la Ley de contrataciones del Estado sea reformada a corto plazo en el sentido que logre profundizar en los métodos de adquisiciones y contratación con los que cuenta, haciendo más seguro y eficiente el proceso de la Licitación Pública en beneficio del Estado y el Contratista, y, por otro lado, se limiten más las condiciones para utilizar los métodos de compra directa y contrato abierto para que estos no sean utilizados como regla general, cuando su naturaleza es ser excepcionales.

En cuanto a la ausencia de normas más rígidas que eviten el mal uso de los métodos de contratación se sabe, por informe publicado en Prensa Libre el veinticinco de septiembre del año dos mil quince, que durante el mismo año “Las cifras revelan que en lo que va del año las carteras han adjudicado a distintos proveedores Q2 mil 727 millones 430 mil 710.88, de los cuales Q2 mil 369

millones 700 mil 363.98 no fueron licitados; es decir, el 86.88 por ciento del gasto hecho o comprometido por estas entidades”.⁹⁰

Otros aspectos que se pueden apreciar en los cuadros que se encuentran como Anexo 1 y 2, en el presente trabajo, son los siguientes: a) el contenido de los documentos de licitación, en licitaciones financiadas con recursos de préstamos se deben de utilizar los pliegos estándar de cada organismo multilateral; b) los criterios de elegibilidad que se establecen en las Políticas para adquisiciones de bienes, obras, servicios de no consultoría y servicios de consultoría, son requisitos que únicamente se exigen en los pliegos de licitación de los Organismos Multilaterales, en la legislación local no existen dichos criterios de elegibilidad; c) los requisitos para la publicidad de los eventos son diferentes cuando el financiamiento proviene de Organismos Multilaterales; d) los Criterios de calificación de ofertas para obras son sustancialmente diferentes entre lo que establecen las Políticas de Adquisiciones de los Organismos Multilaterales y la Ley de Contrataciones del Estado. Sobre todo, porque en la legislación local se tiene contemplado un sistema de franjas, el cual no se aplica en los documentos de las Políticas de Adquisiciones; e) en las Políticas de Adquisiciones de bienes, obras, servicios de no consultoría y servicios de consultoría, se tienen contemplados distintos tipos de contrato que pueden aplicarse, tal es el caso del contrato de llave en mano, sin embargo, en la Ley de Contrataciones del Estado no se hacen mención específica a otros tipos de contrato que podrían aplicarse tomando en consideración las características propias de un proyecto determinado; f) para la selección y contratación de servicios de consultoría, en las Políticas de los Organismos Multilaterales se tienen contemplados varios métodos o tipos de contratación, en la ley de Contrataciones del Estado únicamente se identifica un método.

Por otro lado, luego del análisis de las Políticas y la Ley de Contrataciones del Estado se considera oportuno que en aras de la competencia, transparencia y

⁹⁰ Prensa Libre, 25 de septiembre del año 2015, <http://www.prensalibre.com/guatemala/ministerios-evaden-licitar-en-mas-del-80-de-compras>, consulta realizada el 13 de noviembre de 2015.

seguridad jurídica, se logre con el tiempo una mayor concordancia entre este conjunto de normas para que, tanto el Estado como los contratistas, no sufran contratiempos en los procesos por divergencias en criterios en cuanto a la aplicación de las normas.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación se logró establecer la importancia que el Sistema de Crédito Público tiene para el desarrollo del país, debido al impacto que las operaciones que este sistema regula y analiza tienen para el funcionamiento de distintos sectores del Estado; el impacto de estas operaciones de crédito, siempre y cuando sean eficientemente administradas, será positivo por ser esenciales para que el Estado pueda llevar a cabo proyectos de desarrollo en sectores de Salud, Agua y Saneamiento, Educación, Infraestructura, Justicia, Electrificación, entre otros; sin duda todos sectores esenciales para el bien común y el desarrollo de la población. Varios estudios sugieren la relación estrecha que existe entre el financiamiento y el crecimiento y entre el financiamiento y la reducción de la pobreza.⁹¹

La razón principal por la que un país recurre a las operaciones de crédito público para financiar sus actividades y satisfacer sus necesidades es la insuficiencia de los recursos que recauda para dicho fin, esto es conocido como déficit fiscal que “es la situación inversa a la del superávit fiscal, que expresa una diferencia negativa entre los ingresos y los egresos públicos, de acuerdo con el presupuesto que maneja usualmente el Gobierno. El déficit fiscal se establece mediante el conocimiento de las vigencias anteriores a través del balance de la Nación, el cual se calcula con el fin de mantener una visión de la situación real del Estado en el aspecto financiero”.⁹²

Para reducir el déficit fiscal el Estado realiza actividades relacionadas con la recaudación tributaria, esta “acción fiscal o impositiva realizada por el Estado, se

⁹¹Financiamiento para el desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada, editorial B-CEPAL, Stallings, Bárbara, Rogério Studart, Santiago de Chile 2006. Página. 335.

⁹² Finanzas públicas: soporte para el desarrollo del estado, segunda edición, Editorial Ecoe Ediciones, Córdoba Padilla, Marcial, Colombia 2009. Página. 254.

puede decir que si siempre ha repercutido en la vida económica, hoy constituye el instrumento por excelencia de la política económica y es fuente fundamental de los ingresos del Estado”.⁹³

La insuficiencia de recursos es provocada, generalmente, por la baja carga tributaria, entendiéndose como Carga Tributaria a “la relación de los ingresos tributarios con el Producto Interno Bruto. La carga o tasa tributaria, indica el porcentaje que el Estado toma por medio del sistema impositivo del PIB”.⁹⁴

Tradicionalmente la carga histórica ha sido baja en Guatemala, en la década de los años sesenta “las leyes y reglamentos condicionan el sistema tributario de manera que corresponda a los intereses de agroexportadores e industriales fiscalmente protegidos. La carga tributaria es baja y totalmente regresiva, oscilando los impuestos indirectos alrededor del 87 por ciento del total⁹⁵. Entendiéndose por carga tributaria regresiva, cuando la carga tributaria promedio disminuye a medida que los niveles de ingreso por tramo aumentan.”⁹⁶

Las operaciones de Crédito Público consistentes en convenios de financiamiento que el Estado firma y entran a formar parte de la deuda Pública Externa, son muy comunes en nuestro país y representan un alto porcentaje del presupuesto de ingresos y egresos de la nación. En el presente trabajo de investigación, el análisis al respecto se realizó específicamente en los convenios de préstamo que el Estado firma con tres Organismos Multilaterales de los que más financiamiento, según la información encontrada, le otorgan a Guatemala, siendo estos el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

⁹³ Benavides Gómez, Leandro. Op. cit. Página 124.

⁹⁴ Zetina Puga, Manuel. Apuntes de Finanzas Públicas. Cooperativa de Servicios Varios, Ciencias Económicas USAC. Marzo de 1988.

⁹⁵ Osorio Paz, Saúl. Impacto de la deuda externa en las pequeñas economías de la cuenca del caribe. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Praxis. Primera edición. México. 1987. Página 59.

⁹⁶ Perez Mejía, Víctor Manuel. La Estructura fiscal y tributaria de Guatemala. Universidad de San Carlos. Página. 7, <http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/rapidos2010/INF-2010-003.pdf>, consultada el 16 de enero 2015.

La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, como ente rector del Sistema de compras públicas, hasta el momento, no tiene la injerencia que debería en las contrataciones y adquisiciones que realiza el Estado y, menos aún, cuando estas se realizan con fondos de convenios de préstamo que el Estado firma con los organismos multilaterales ya mencionados, esto debido que al momento de que el Congreso firma este tipo de contratos, todo lo relativo a contrataciones y adquisiciones que se vayan a realizar con esos recursos, se rige por las normativas reguladas por dichos entes, ya que la Ley de Contrataciones lo permite y los convenios lo exigen.

Con base a las entrevistas realizadas y la información obtenida, se logra establecer que existe normativa local para poder ejecutar los préstamos a través de las adquisiciones y contrataciones que requieren los distintos programas; además, se cuenta con las Políticas de los Organismos Multilaterales que brindan herramientas eficientes que fortalecen la transparencia y, además, contribuyen a mejorar la calidad del gasto. Una de las razones por lo cual los proyectos se atrasan en su ejecución, y el Estado se ve obligado a pagar además de la deuda contraída comisiones de compromiso por no ejecutar en tiempo los recursos del préstamo, es la falta de capacitación de los funcionarios que conforman las unidades ejecutoras, asesores técnicos y legales; además, otra razón, es la falta de normas que logren unificar criterios para ejecutar dichos préstamos lo que trae como consecuencia que se deje a la interpretación de las personas que conforman las distintas unidades ejecutoras la aplicación de la normativa local y las Políticas de los distintos organismos Multilaterales, con base a lo que cada uno cree que es correcto.

La reforma por medio de la cual se abre la puerta para que dichas políticas pudieran ser aplicadas y la Ley de Contrataciones del Estado únicamente se utilice de forma complementaria, se da por medio del Decreto número once guion dos mil seis del Congreso de la República de Guatemala, en virtud de cumplir con los compromisos que adquiere Guatemala con la firma del Tratado de Libre Comercio

con los Estados Unidos de América, el cual, entre otras cosas, busca la atracción de la inversión extranjera y facilitar el comercio internacional. Al reformar la Ley de Contrataciones del Estado en anteriores ocasiones y en la reforma más reciente, mediante el decreto nueve guion dos mil quince del Congreso de la República de Guatemala, se persigue, desde mi punto de vista, tener las reglas claras, establecer limitaciones y hacer más eficientes los procesos para que, tanto los oferentes nacionales como extranjeros, perciban una mayor seguridad jurídica que les permita concursar libremente y en condición de igualdad, dependiendo únicamente de las calificaciones propias de cada renglón evaluado por la junta encargada y que se sientan confiados en ofrecer sus servicios, lo cual trae beneficios para el Estado de Guatemala por razones de competitividad, calidad y precio.

Por los altos niveles de corrupción que se presentan actualmente en la administración pública del Estado, el contar con las políticas de los organismos multilaterales y tener que cumplirlas, brinda de alguna manera un control que vela por la transparencia y el buen manejo de los recursos provenientes de préstamos que organismos multilaterales le otorgan al país y que pasan a formar parte del presupuesto del Estado; sin embargo, las instituciones extranjeras que brindan los préstamos tienen un prestigio mucho mayor que el gobierno de países como Guatemala y brindan mayor confianza, además, que aseguran a través de la aplicación de sus normas una mayor calidad del gasto, al punto que se tiene que llegar en países en desarrollo como Guatemala es ir paulatinamente evolucionando en aspectos legales e institucionales, “crear y negociar mecanismos o reglas de juego que signifiquen opciones equitativas entre las partes. Esto significa atender aspectos institucionales que son los que finalmente determinan la forma como los sectores se relacionan”.⁹⁷

Por otro lado, se considera que se deberían de especificar las normas de la Ley de Contrataciones del Estado que definitivamente no se aplicarán, al momento de

⁹⁷La deuda externa en América latina: antecedentes, situación actual y perspectiva, El Cid Editor, Arcos Palma, Oscar, año 2012.

trabajar con recursos provenientes del exterior, y realizar otras reformas de manera integral para facilitar los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios, y se logre que la Ley de Contrataciones del Estado y las políticas propias de los organismos multilaterales permitan una integración armónica, sin mayores discusiones, al momento de su aplicación, que faciliten la participación de consultores y entidades extranjeras y su inclusión al mercado al momento de concursar y, más importante aún, al momento de ganar proyectos por méritos propios con el fin de aumentar la competitividad, ahorrar recursos y tener la oportunidad de mejorar la calidad de los proyectos que necesita el país y para los cuales se recurre a la firma de convenios de préstamo.

Como ya se evidenció, tanto el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo como el Banco Centroamericano de Integración Económica, son organismos multilaterales que se dedican a financiar proyectos de desarrollo en beneficio de entidades, tanto públicas como privadas, en esta ocasión se enfocarán ciertos aspectos de la presente investigación en el financiamiento que estas le brindan a las entidades de derecho público y la importancia que tienen dichos recursos para que estas logren alcanzar sus objetivos que a la larga producen un impacto positivo en la población.

Es importante hacer ver que las relaciones legales entre los distintos Bancos mencionados en el párrafo anterior y los prestatarios se regulan en los convenios de préstamo que se suscriben, y la aplicabilidad de las políticas de adquisición y contratación de bienes y servicios se encuentra regulada en los mismos convenios; en el caso de Guatemala, también se regula dicha posibilidad en la ley de contrataciones del Estado, pero todavía falta divulgar y capacitar al personal que ejecuta operaciones de este tipo, para que la ampliación de una u otra norma no sea de manera discrecional.

Durante el presente trabajo de investigación se dio un repaso general y, en cierta manera, se mencionaron los objetivos de cada una de las normas de las políticas que en materia de contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios, poseen

los tres organismos financieros multilaterales que le otorgan préstamos en mayor medida Guatemala y que fueron mencionados durante todo el trabajo, se puede ver claramente que los tres Bancos tienen como objetivo principal que, en países prestatarios como Guatemala, los recursos se ejecuten de manera eficiente, transparente, honesta y evitando prácticas de corrupción, actualmente tan comunes en el Estado. Se considera que los distintos procesos de adquisiciones que se contemplan en las distintas políticas, además de promover la libre competencia, le brindan una mayor confianza a los oferentes para trabajar con las entidades del Estado, ya que tienen la certeza que con el control y supervisión de entidades internacionales, como las tres que ya se mencionaron, estos procesos de contratación y selección muy difícilmente podrán ser manejados al antojo e intereses de alguna persona o grupo en particular y, más bien, brindan la oportunidad para que el concurso se base en calidad, precio y experiencia de los que participen. Además, contienen medidas de presión al momento en el que los funcionarios de los países prestatarios quieran abusar y no cumplir con las exigencias reguladas en las Políticas de Adquisiciones.

Mientras no exista institucionalidad, se tenga un Estado débil y las leyes no sean creadas atendiendo a los intereses estatales, las normas de los organismos multilaterales estudiadas en este trabajo son de indispensable aplicación, no solo por ser un requerimiento contractual, sino porque sin ellas los recursos provenientes de los préstamos y/o donaciones que les son otorgados a Guatemala difícilmente serían ejecutados de forma eficiente y para lo que fueron otorgados.

Luego de un amplia investigación y análisis de información, a lo largo del presente trabajo se logró cumplir con objetivos propuestos desde un inicio, ya que el lector puede tener una idea clara sobre la importancia del financiamiento externo en el país, conocer en qué consiste el Sistema de Crédito Público, las funciones de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, la existencia de las políticas en materia de adquisiciones y contrataciones, que poseen los organismos multilaterales, que son una exigencia para la ejecución de los recursos que estos le otorgan al país, y sus diferencias y similitudes con la Ley de

Contrataciones del Estado; además, el lector puede comprender las razones por las cuales es importante fortalecer la institucionalidad y, en términos generales, al Estado, con normas claras y transparentes, que permitan brindar confianza, tanto internamente como al exterior, en materia de contrataciones y adquisiciones.

Se logró mediante la recolección de información, análisis de la misma, apreciaciones personales y de expertos, establecer cuál es la legislación aplicable en materia de adquisiciones y contrataciones en aquellos casos en que el financiamiento proviene de préstamos otorgados por organismos multilaterales, con normativas de adquisiciones propias, además, se analizó lo regulado en el artículo uno de la Ley de Contrataciones del Estado, el cual recientemente fue reformado por el Decreto nueve guion dos mil quince del Congreso de la República de Guatemala, dejando claro que al momento de tratarse de contratos, convenios o tratados internacionales de los cuales Guatemala sea parte, se podrán aplicar las normas de la entidades internacionales.

Considerando lo anterior se determinó que la normativa aplicable en materia de adquisiciones y contrataciones, cuando los recursos provienen de contratos de préstamos suscritos por el Estado con organismos multilaterales, en principio deberán ser las políticas que cada uno de los organismos contemplan para la ejecución de sus recursos, y únicamente de forma supletoria se podrá aplicar la Ley de Contrataciones del Estado, teniendo en cuenta que para estos casos el artículo uno de la Ley de Contrataciones del Estado, exige que siempre se cumpla con un proceso de concurso público.

CONCLUSIONES

1. El Sistema de Crédito Público en Guatemala maneja distintas herramientas a través de las cuales el Estado puede obtener financiamiento; las operaciones de Crédito Público, sin duda alguna representan una cantidad significativa de los recursos con los cuales el Estado logra su desarrollo y en consecuencia el bien común, es por ello de suma importancia que el sistema sea fortalecido y fiscalizado en la medida de lo posible.
2. El financiamiento externo para Guatemala representa en los últimos años un alto porcentaje del presupuesto del Estado, con esos recursos el Estado ha logrado financiar importante proyectos de infraestructura y desarrollo a nivel nacional, los Organismos Multilaterales que han financiado con más recursos a Guatemala son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.
3. La falta de confianza en las instituciones públicas y en general, la fragilidad del Estado, son las razones primordiales por las cuales, en países como Guatemala, los distintos organismos multilaterales al momento de otorgar financiamiento, son estrictos y exigen de forma contractual, la aplicación de sus políticas en materia de adquisiciones y contrataciones, como requisito obligatorio para la ejecución de los recursos.
4. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica, incluyen sus propias normas de Contrataciones y Adquisiciones en los contratos de préstamo debido a la falta de transparencia y calidad del gasto que existe en la mayoría de los países en los cuales brindan financiamiento, con dichas

normas se logra una mejor ejecución y en la medida de lo posible un buen manejo de los recursos.

5. La Legislación aplicable en Guatemala en materia de Adquisiciones y Contratación de bienes, servicios y/o consultoría, cuando los recursos provienen de convenios, contratos o tratados internacionales, de los cuales Guatemala sea parte, podrán ser las normas que para el efecto poseen los distintos organismos y de una forma complementaria se aplica la Ley de Contrataciones del Estado, según se establece la reforma al artículo 1, del Decreto número nueve guión dos mil quince del Congreso de la República de Guatemala; sin embargo, no hay criterios unificados a nivel nacional ni la claridad suficiente en la regulación, para resolver e interpretar las divergencias que se presentan en la ejecución.

RECOMENDACIONES

1. Fortalecer a la Dirección de Crédito Público, la Contraloría General de Cuentas y a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, para se relacionen de una forma armónica y puedan tener un mayor control y fiscalización sobre las unidades ejecutoras encargadas de llevar a cabo el proceso de ejecución de los recursos que provengan de financiamiento externo.
2. Crear Reglamentos y la normativa necesaria para que las distintas Unidades Ejecutoras que manejen recursos provenientes de convenios de préstamo, no tengan duda en cuanto a qué normas aplicar en determinadas situaciones y todas las instituciones del Estado puedan trabajar en la misma línea, sin dejar las decisiones importantes en manos de funcionarios que no tengan un total dominio del tema y por lo mismo pongan en riesgo la elegibilidad de los recursos y la buena marcha de los programas.
3. Fortalecer paulatinamente la legislación nacional en materia de Adquisiciones y Contrataciones, para asegurar que los procesos de selección sean transparentes, confiables y realmente exista libre competencia en los concursos públicos, se puede iniciar fortaleciendo los criterios al momento de seleccionar a las empresas o consultores que serán inscritos en los registros públicos para que puedan participar en los distintos concursos y con ello crear registros confiables que aseguren la capacidad técnica y económica de los sujetos registrados según su clasificación. Además, es necesario que se exija la publicación de la evaluación que realizan las distintas juntas encargadas de adjudicar los proyectos, para que todos puedan fiscalizar y comprobar las razones por las cuales se selecciona a una u otra entidad.

4. Que la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, la Dirección de Crédito Público y los asesores técnicos y legales de los organismos multilaterales brinden una capacitación continua al personal de las Unidades Ejecutoras específicamente de los programas financiados por el BM, el BID o el BCIE, sobre el contenido de las Políticas de Adquisiciones que cada uno de dichos organismos contempla y sobre la Ley de Contrataciones del Estado, tomando en consideración que dichas Unidades Ejecutoras son las responsables de llevar a cabo día a día los diferentes programas de inversión y serán las encargadas de cumplir con la legislación correspondiente, dependiendo de la situación a la que se enfrenten.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFICAS.

- Arcos Palma, Oscar, La deuda externa en América latina: antecedentes, situación actual y perspectiva, El Cid Editor, año 2012.
- Benavides Gómez, Leandro. Introducción a la Economía Política. Ediciones Pirámide, S. A. Madrid. Segunda Edición. 1978.
- Chacholiades, Miltiades. Economía Internacional. Segunda Edición. Editorial McGraw-Hill. México, 1993.
- Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. El Sector público en la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. CEPAL. Editorial Siglo Veintiuno. Décimo tercera edición. México. 1986.
- Gorospe Oviedo, Juan Ignacio; Derecho financiero y tributario: parte general, esquemas y resúmenes, 2 edición, Editorial Dykinson, España 2013.
- Gutiérrez Ocegueda, Gelacio Juan Ramón; Manual de política financiera pública aplicable a las unidades de enseñanza: planeación y organización de la administración pública y derecho fiscal I, Universidad de Guadalajara, México 2011.
- Heilbrun, James; Administración pública y política urbana, Buenos Aires, Argentina: Marymar, 1977.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Guía para la presentación de proyectos, Editorial Siglo Veintiuno, Décimo quinta edición, México. 1987.

- Martínez-Carrasco Pignatelli, José Miguel; Derecho financiero y tributario I, Editorial Reus, España 2014.
- Ortega Cárdenas, Alfonso; Hacienda pública: las finanzas del Estado, cuarta edición, Editorial Ecoe Ediciones, Colombia 2010.
- Ortega de Ramazzini, Rosa María; Verónica Antonieta Morales Ramos de de la Cruz, “Funciones de la Dirección de Crédito Público”, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Dirección de Crédito Público, marzo de 2015.
- Osorio Paz, Saúl. Impacto de la deuda externa en las pequeñas economías de la cuenca del caribe. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Praxis. Primera edición. México. 1987.
- Palencia Prado, Mayra. El Estado para el capital: La arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Guatemala. 2002.
- Parkin, Michael. Macroeconomía. Editorial Addison-Wesley Iberoamericana S. A. Estados Unidos de América. 1995. Volumen II.
- García López, Roberto; Mauricio, García Moreno; La gestión para resultados en el desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, oficina de relaciones externas del Banco Interamericano de Desarrollo Económico, segunda edición, año 2010.
- Sanin, Héctor. Guía metodológica genera para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social. ILPES. CEPAL. Impreso Naciones Unidas. Santiago de Chile. 1995.

- Sachas, Jeffrey y Felipe Larraín; Macroeconomía en la economía global. Primera Edición. México. 1994.
- Stallings, Bárbara y Rogério Studart; Financiamiento para el desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada, editorial B-CEPAL, Santiago de Chile 2006.
- Vidales Rubí, Leonel; Glosario de términos financieros: términos financieros, contables, administrativos, económicos, computacionales y legales, editorial Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México Baja California, 2003.
- Zetina Puga, Manuel. Apuntes de Finanzas Públicas. Cooperativa de Servicios Varios, Ciencias Económicas USAC. Marzo de 1988.

NORMATIVAS.

- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, año de 1985.
- Banco Centroamericano de Integración Económica; Normas para la aplicación de la política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías; Resolución número PRE-40/2013.
- Banco Centroamericano de Integración Económica; Política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE; Resolución número DI-32/2013.
- Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo/ GN-2350-9, Marzo 2011.

- Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo/ GN-2349-9, Marzo 2011.
- Banco Mundial; Normas: Selección Y Contratación De Consultores Con Préstamos Del Birf, Créditos De La Aif Y Donaciones Por Prestatarios Del Banco Mundial; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington, D.C. U.S.A., Enero 2011.
- Congreso de la República de Guatemala, Decreto 101-87
- Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97.
- Congreso de la República de Guatemala, Ley de contrataciones del Estado Decreto 57-92.
- Congreso de la República de Guatemala, Decreto Numero 31-2002.
- Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 86. Expediente 1688-2007. Fecha de sentencia 13 de noviembre de 2007.
- Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Washington; Última revisión de las Normas de Contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial, febrero de 2012.

ELECTRONICAS.

- Análisis de sostenibilidad de la Deuda Pública, http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf.

- Banco Centroamericano de Integración Económica, <http://www.bcie.org/?lang=es>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>.
- Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6019/Adquisiciones%20y%20eficiencia%20operativa.pdf?sequence=1>.
- Banco Interamericano de Desarrollo.
https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7032/Guatemala_Construyendo_gobiernos_efectivos_Resumenes_ejecutivos_informes_nacionales.pdf?sequence=1.
- Diario de Centro América. 9 de marzo de 2015.
<http://www.dca.gob.gt/index.php/nacional/item/26727-guatemala-redujo-47-su-deuda->.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>.
- El Sistema de Crédito Público en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental El Proceso Presupuestario en la Administración Pública Nacional; Natri Emilio, Coordinador del módulo de Crédito Público dentro de las actividades del Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de la Nación, http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales_nuevo/Credito_Sistema_Credito_Publico.pdf.

- ILPES. CEPAL. XXIII Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, 18 al 21 de enero de 2011.
<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/espada.pdf>.
- Marco conceptual Sistema Nacional de Inversión Pública, Sistema Nacional de Inversión Pública,
http://snip.segeplan.gob.gt/sinip/html/portal/temp/mrc_sistema.htm.
- Ministerios de Finanzas Públicas de Guatemala, Crédito Público, Glosario Financiero,
http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=762.
- Prensa Libre. 28 de julio de 2012.
<https://issuu.com/presalibregt/docs/plmt26072012>.
- Prensa Libre, 25 de septiembre del año 2015,
<http://www.presalibre.com/guatemala/ministerios-evaden-licitar-en-mas-del-80-de-compras>.
- Perez Mejía, Victor Manuel. La Estructura fiscal y tributaria de Guatemala. Universidad de San Carlos.
<http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/rapidados2010/INF-2010-003.pdf>.
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia,
http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=297.

- Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala, <https://www.guatecompras.gt/info/queEsGuatecompras.aspx>.

OTRAS REFERENCIAS.

- Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas, “Estrategia 2014-2016”, Guatemala, 2014.
- Elías García, Jelin Noelia. La cooperación internacional para los sectores vulnerables de la sociedad: específicamente el caso de la Juventud Guatemalteca, Guatemala, año 2008, tesis de Licenciatura en relaciones internacionales, universidad de San Carlos de Guatemala.
- Raxón Mayen, Nancy Yadira, “Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Fecha de emisión: 1 de marzo de 2015.
- Sistema Nacional de Inversión Pública, “Marco Conceptual Sistema Nacional de Inversión Pública”, Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia, Guatemala, año 2007.
- Villatoro González, Karina Sahony; Modelo para perfilar el pago del servicio de la deuda pública externa del gobierno de la República de Guatemala con organismos financieros internacionales y países cooperantes y su seguimiento institucional, Guatemala, año 2009, tesis de Licenciatura de Administración de empresas, universidad de San Carlos de Guatemala.

ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO COMPARATIVO PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE OBRAS

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI- 32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
1	Contrato de Préstamo correspondiente y la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto No. 57-92).	Las relaciones legales entre el Prestatario y el Banco se rigen por el Convenio de Préstamo, y la aplicabilidad de estas Normas para la adquisición de bienes y obras se estipula en dicho convenio.	Las relaciones legales entre el Prestatario y el Banco se rigen por el Contrato de Préstamo y la aplicabilidad de estas Políticas para la contratación de bienes y de obras se estipula en dicho contrato.	Las relaciones jurídicas entre el BCIE y sus Prestatarios se regirán por los respectivos contratos. Cuando el Prestatario lo solicite regirá la legislación nacional.	Sin embargo, en el caso de los contratos, convenios o tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, podrán someterse a las disposiciones de tales entidades. En estos casos, las adquisiciones siempre deberán cumplir con un proceso de concurso público. Art. 1, segundo párrafo.
2	Licitación Pública Internacional (LPI)	El Banco exige a sus Prestatarios que contraten la obtención de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría, mediante LPI abierta a los proveedores de bienes y servicios y contratistas de obras elegibles para participar en ésta.	El método más apropiado es la licitación pública internacional (LPI). En la mayoría de casos, el Banco exige a sus Prestatarios que contraten la adquisición de bienes, la ejecución de obras y servicios conexos, mediante licitación pública internacional.	Para la adquisición de bienes, obras, servicios y consultorías, el Prestatario empleará procedimientos de licitación o concurso público internacional cuando el monto presupuestado para la adquisición corresponda a esta modalidad.	Similares requerimientos para una Licitación Pública Nacional

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI-32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
3	Licitación Pública Nacional (LPN)	La LPN es el método de licitación competitiva que se emplea normalmente en las Contrataciones del sector público en el país del Prestatario, dadas sus características y alcance, no es probable que se atraiga la competencia internacional.	La LPN es el método de licitación competitiva que se emplea normalmente en las contrataciones del sector público en el país del Prestatario. Dadas las características, no es probable que atraigan competencia internacional.	El Prestatario podrá restringir la publicidad de las licitaciones y concursos al ámbito nacional cuando se presente al menos una de las condiciones estipuladas en las Políticas.	Cuando el monto total de los bienes, suministros y obras exceda de las cantidades establecidas en el artículo 38 (mayor de Q 900,000.00), la compra o contratación deberá hacerse por Licitación Pública, salvo los casos de excepción que indica la presente ley. Art. 17.
4	Documentos de licitación	Los Prestatarios deben utilizar los Documentos Estándar de Licitación (DELS) apropiados, emitidos por el Banco, con los cambios mínimos que éste considere aceptables.	Los Prestatarios deben utilizar los Documentos Estándar de Licitación (DEL) apropiados, emitidos por el Banco, con los cambios mínimos que éste considere aceptables.	Los Prestatarios utilizarán documentos estándar de licitación y concurso en los cuales se reflejará la normativa del BCIE.	Documentos de licitación. Se requieren los siguientes documentos: 1. Bases de licitación; 2. Especificaciones Generales; 3. Especificaciones técnicas; 4. Disposiciones especiales; y 5. Planos de construcción, cuando se trate de obras. Art. 18.
5	Modificaciones a las Bases de Licitación	Las modificaciones a los documentos de licitación deben enviarse a los posibles licitantes que adquirieron los documentos originales y todos los licitantes registrados, con tiempo suficiente respecto a la fecha fijada como límite para la recepción de las ofertas.	Toda aclaración o modificación de los documentos se debe enviar, a los posibles oferentes que adquirieron los documentos, con tiempo suficiente respecto a la fecha fijada como límite para la recepción de las ofertas.	El Prestatario podrá enmendar los documentos en cualquier momento durante el plazo para la preparación de propuestas, emitiendo las enmiendas necesarias hasta 15 días calendario antes de la fecha límite para la recepción.	Modificación a las Bases de Licitación. La entidad contratante en el curso de una licitación y antes de la presentación de ofertas, puede modificar las bases de licitación, para lo cual debe publicar las modificaciones en GUATECOMPRAS. Art. 19 bis.
6	Especificaciones Generales, Técnicas, disposiciones Especiales y Planos	El Prestatario debe especificar normas técnicas de aceptación internacional. Las especificaciones técnicas deben basarse en características aplicables y/o requisitos de funcionamiento	El Prestatario debe especificar normas técnicas de aceptación internacional. Las especificaciones técnicas deben basarse en características aplicables y/o requisitos de funcionamiento	Para las licitaciones de bienes o ejecución de obras, las descripciones que figuren en las especificaciones deberán evitar toda indicación de marca de fábrica, números	Los documentos deberán ser congruentes. La entidad licitante o contratante no deberá fijar especificaciones técnicas o disposiciones especiales que requieran o hagan mención a determinadas marcas. Art. 20.

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI-32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
		relevantes. Debe evitarse mencionar marcas comerciales.	relevantes. Debe evitarse mencionar marcas comerciales.	de catálogo o tipos de equipo de un fabricante determinado.	
7	Criterio de Elegibilidad	El Banco permite a empresas e individuos de todos los países ofrecer bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría en los proyectos financiados por él.	Los fondos del Banco pueden ser usados sólo para el pago de obras, bienes y servicios contratados con firmas o individuos de países miembros del Banco. Los bienes deben ser originarios de países miembros del Banco.	En todos los procesos de licitación y concurso promovidos por los Prestatarios del BCIE podrán participar oferentes de todos los países socios y no socios del BCIE.	No aplica
8	Contrataciones No Elegibles para Financiamiento del Banco	El Banco no financia gastos contemplados en un contrato de bienes y obras si el Banco concluye que dicho contrato no se adjudicó de conformidad con los procedimientos establecidos en el Convenio de Préstamo.	El Banco no financia gastos por concepto de bienes y obras cuya contratación no se haya hecho de conformidad con los procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo.	El BCIE se reserva el derecho de abstenerse de financiar cualquier adquisición de bienes, obras, servicios cuando, en el procedimiento de adquisición no se haya observado lo dispuesto en la Política.	No aplica
9	Aprobación de los documentos de licitación	Antes de llamar a licitación el Prestatario debe presentar al Banco, las versiones preliminares de los documentos de licitación, incluidos el llamado a licitación (En general el resto de documentos que formen parte de los pliegos de la licitación).	Antes de llamar a licitación, el Prestatario debe presentar al Banco, las versiones preliminares de los documentos de licitación, incluidos el llamado a licitación (y demás documentación que forme parte de los pliegos).	El Prestatario / Beneficiario utilizará la documentación estándar, la que deberá contar con la no objeción de la Gerencia de País o Área Técnica responsable de la Operación previo a su publicación.	Los documentos de licitación deberán ser aprobados por la autoridad administrativa superior de la dependencia, previo a los dictámenes técnicos que determinen el reglamento. En todo caso se respetarán los Convenios y Tratados Internacionales acordados entre las partes, si fuera el caso. Art. 21.

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI- 32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
10	Entrega de Bases o Documentos de Licitación.	El Prestatario podrá utilizar un sistema electrónico para distribuir los documentos de licitación, siempre y cuando el Banco esté satisfecho con la funcionalidad de ese sistema.	El Prestatario podrá utilizar un sistema electrónico para distribuir los documentos de licitación, siempre y cuando el Banco esté satisfecho con la funcionalidad de ese sistema.	Los avisos específicos de licitación deberán incluir Lugar, fecha y hora en donde podrán adquirirse los Documentos Bases de la Licitación; y Dirección física o electrónica en donde se puede conocer más información.	La entidad requirente debe publicar las bases de los eventos en GUATECOMPRAS de donde las personas interesadas las podrán obtener en forma gratuita. Art. 22.
11	Publicaciones	El plazo que se conceda para la preparación y presentación de las ofertas, para las licitaciones internacionales no debe ser inferior a 6 semanas a partir de la fecha del llamado a licitación. Los llamados a licitación, deben publicarse como Anuncios Específicos de Adquisiciones por lo menos en un periódico de circulación nacional en el país del Prestatario o un portal electrónico o sitio web de amplio uso y de libre. Los llamados se deben publicar también en el UNDB online.	a) El plazo para la preparación y presentación de las ofertas para las LPI no debe ser inferior a seis semanas a partir de la fecha del llamado a licitación. b) Los llamados a licitación, deben publicarse por lo menos en un periódico de circulación nacional en el país del Prestatario o en un portal único electrónico donde el país publique todas sus oportunidades de negocios. Tales llamados se deben publicar también en los sitios de Internet del UNDB online y del Banco.	El Prestatario deberá preparar y publicar en prensa y cualquier otro medio que establezca el BCIE los avisos de concurso y/o licitación. Para la presentación de propuestas en licitaciones y concursos internacionales, se deberá establecer un plazo de por lo menos 45 días calendario contados a partir del día siguiente hábil después de la fecha de la publicación de los Documentos Base.	Las convocatorias a licitar se deben publicar en el Sistema de Información de Contrataciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, y una vez en el diario oficial. Entre la publicación en GUATECOMPRAS y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas deben transcurrir por lo menos 40 días calendario. En lo relativo a lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala, sean parte, las disposiciones contenidas en los mismos se aplicarán en forma complementaria, siempre y cuando no contradigan el contenido del presente artículo. Art. 23.
12	Presentación de ofertas y apertura de plicas.	La apertura de las ofertas debe coincidir con la hora límite fijada para su entrega o efectuarse inmediatamente después de dicha hora límite y debe anunciarse, junto con el lugar en que haya de efectuarse la	En el llamado a licitación se debe especificar la fecha y hora límites y el lugar para la entrega de las ofertas. La apertura de las ofertas debe coincidir con la hora límite fijada para su entrega o	De conformidad con el plazo estipulado en las bases de licitación, las propuestas deberán presentarse: por escrito, firmadas por los representantes legales de	Las ofertas y demás documentos de licitación deberán entregarse directamente a la Junta de Licitación, en el lugar, dirección, fecha y hora en la forma que señalen las bases. Transcurridos treinta (30) minutos de la hora señalada para la presentación y

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI- 32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
		apertura, en el llamado a licitación.	efectuarse inmediatamente después de dicha hora límite. Las ofertas deben abrirse en un acto público.	los oferentes, en sobres cerrados y dentro de un solo sobre o paquete exterior debidamente sellado, rotulado e identificado.	recepción de ofertas, no se aceptará alguna más y se procederá al acto público de apertura de plicas. Art. 24.
13	Validez de las Ofertas y Garantía de Mantenimiento de Oferta	Se debe exigir a los licitantes que presenten ofertas que éstas permanezcan válidas durante un período especificado en los documentos de licitación, que sea suficiente para permitir al Prestatario terminar la comparación y evaluación de las ofertas y obtener las aprobaciones necesarias dentro de la entidad del Prestatario y la no-objeción del Banco a la recomendación de adjudicación.	Se debe exigir a los oferentes que presenten ofertas que permanezcan válidas durante un período especificado en los documentos de licitación, que sea suficiente para permitir al Prestatario efectuar la comparación y evaluación de las ofertas, y obtener la no objeción del Banco relativa a la adjudicación.	En los casos de licitaciones para la ejecución de obras, las especificaciones para obras de construcción deberán requerir fianza o garantía que asegure que los trabajos serán llevados hasta su conclusión. Su monto variará según el tipo y magnitud de los trabajos, pero deberá indicarse en los documentos de licitación.	De sostenimiento de oferta. La firmeza de la oferta se caucionará con depósito en efectivo o mediante fianza, por un porcentaje no menor del 1% ni mayor del 5% del valor del contrato. Cubrirá el período comprendido desde la recepción y apertura de plicas, hasta la aprobación de la adjudicación y, en todo caso, tendrá una vigencia de 120 días. Sin embargo, con el adjudicatario puede convenirse en una prórroga. Art. 64.
14	Aclaraciones y muestras	El Prestatario debe pedir a los licitantes las aclaraciones necesarias para evaluar sus ofertas, pero no debe pedir ni permitir que modifiquen su contenido sustancial ni sus precios después de la apertura de las ofertas. Tanto las solicitudes de aclaración como las respuestas de los licitantes deben hacerse por escrito.	El Prestatario debe pedir a los oferentes las aclaraciones necesarias para evaluar sus ofertas, pero no debe pedir ni permitir que modifiquen su contenido sustancial ni sus precios después de la apertura de las ofertas. Tanto las solicitudes de aclaración como las respuestas de los oferentes deben hacerse por escrito.	Una vez iniciada la venta de las bases de licitación, y con ello el plazo que se haya estipulado para la recepción de propuestas, el Prestatario / Beneficiario deberá estar disponible para contestar preguntas o formular aclaraciones para las consultas que los oferentes tengan sobre el contenido de estas.	La Junta podrá solicitar a los oferentes las aclaraciones y muestras que considere pertinentes, siempre y cuando se refieran a requisitos y condiciones relacionadas con la compra o contratación de que se trate, que hayan sido solicitados en las bases y que sea económica y físicamente posible. Art. 27.

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI- 32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
15	Criterios de calificación de ofertas (Análisis de las Ofertas)	El Prestatario debe determinar si las ofertas cumplen sustancialmente los requisitos especificados en los documentos de licitación. Si una oferta no se ajusta sustancialmente a los requisitos, ésta no se debe seguir considerando.	El Prestatario debe determinar si las ofertas cumplen sustancialmente los requisitos especificados en los documentos de licitación. Si una oferta no se ajusta sustancialmente a los requisitos, no se la debe seguir considerando.	Las bases de las licitaciones deberán tener claramente especificados cuáles son los factores; que, además del precio, deberán ser analizados para evaluar las ofertas, así como el valor ponderado de cada uno de ellos.	Para determinar cuál es la oferta más conveniente y favorable para los intereses del Estado, se utilizarán los criterios siguientes: calidad, precio, tiempo, características y demás condiciones que se fijan en las bases. Cuando se trate de obras, la junta tomará en cuenta el costo total oficial estimado. Art. 28.
16	Evaluación y comparación de ofertas. Integración del precio oficial.	La evaluación de las ofertas tiene por objeto determinar el costo de cada una de ellas para el Prestatario de manera que permita compararlas sobre la base del costo evaluado de cada una. La oferta que resulte con el costo evaluado más bajo, sin que sea necesariamente aquella cuyo precio cotizado sea el más bajo, debe ser seleccionada para la adjudicación.	La oferta que resulte con el costo evaluado más bajo, sin que sea necesariamente aquella cuyo precio cotizado sea el más bajo, debe ser seleccionada para la adjudicación. El Prestatario debe determinar si el oferente, cuya oferta evaluada más baja, cuenta con la capacidad y los recursos financieros necesarios para ejecutar el contrato. Si el oferente no reúne las condiciones necesarias su oferta debe ser rechazada.	La evaluación de ofertas deberá ser efectuada de acuerdo con las condiciones y criterios de evaluación determinados en las bases de la licitación. Al analizar, evaluar y comparar dichas ofertas se determinará si las mismas cumplen con los términos y condiciones estipulados en las bases y los puntajes correspondientes, con el objeto de obtener los resultados en orden de prelación y seleccionar al posible adjudicatario.	Tratándose de obras, la Junta de Licitación calculará el costo total oficial estimado que servirá de base para fijar la franja de fluctuación y lo dará a conocer de inmediato a los oferentes. Para el cálculo se tomará el 40% del costo estimado por la entidad interesada, al cual se sumará el 60% del promedio del costo de las ofertas presentadas que cumplan con los requisitos fundamentales y que estén comprendidas dentro de la franja del 25% arriba y el 25% abajo del costo estimado por dicha entidad. Finalmente se conforma una franja límite entre la cual deberán estar comprendidas las ofertas para que sean aceptadas. Art. 29.
17	Rechazo de ofertas	El Prestatario podrá rechazar todas las ofertas, previa no objeción del Banco. El rechazo se justifica cuando no hay competencia efectiva, ninguna	El Prestatario podrá rechazar todas las ofertas. El rechazo se justifica cuando no haya competencia efectiva, o cuando las ofertas no	Las ofertas serán rechazadas, previa no objeción, cuando contengan errores no subsanables, no se ajusten al contenido de	La Junta de Licitación rechazará, sin responsabilidad de su parte, las ofertas que no se ajusten a los requisitos fundamentales definidos como tales en las bases o cuando los precios, calidades

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI- 32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
		oferta responde a lo solicitado, ningún licitante cumple con los requisitos de calificación, o el precio de la oferta de menor costo supera sustancialmente el costo actualizado.	respondan sustancialmente a lo solicitado, o los precios de las ofertas sean sustancialmente más elevados que los presupuestos disponibles.	las bases de la licitación, no ofrezcan precios convenientes o se haya comprobado la utilización de prácticas prohibidas.	u otras condiciones ofrecidas sean inconvenientes para los intereses del Estado. Art. 30.
18	Un solo oferente o falta de oferentes.	La falta de competencia no se debe determinar exclusivamente sobre la base del número de licitantes. Aun cuando sólo se presente una oferta, el proceso podrá ser considerado válido, si la licitación fue apropiadamente notificada, los criterios de calificación no fueron excesivamente restrictivos, y los precios son razonables.	La falta de competencia no se debe determinar exclusivamente sobre la base del número de oferentes. Aun cuando solamente una oferta sea entregada, el proceso podrá ser considerado válido, si la licitación fue apropiadamente notificada y los precios son razonables.	Si resultan precalificados menos de tres oferentes, deberá realizarse una segunda convocatoria siguiendo el mismo procedimiento. Si vuelven a resultar menos de tres oferentes calificados, el proceso podrá seguir adelante con ellos si así lo permite la legislación nacional.	Si la convocatoria a la Licitación se presentare únicamente un oferente, a este se podrá adjudicar la misma, siempre y cuando a jurídico de la Junta de Licitación la oferta satisfaga los requisitos exigidos en las bases y que la proposición sea conveniente a los intereses del Estado. En caso contrario, la Junta está facultada para abstenerse de adjudicar. Art. 30.
19	Adjudicación	El Prestatario debe adjudicar el contrato, dentro del período de validez de las ofertas, al licitante que reúna los requisitos apropiados en cuanto a capacidad y recursos y cuya oferta: i) responde sustancialmente a los requisitos exigidos en los documentos de licitación y ii) representa el costo más bajo evaluado.	El Prestatario debe adjudicar el contrato, al oferente que reúna los requisitos apropiados en cuanto a capacidad y recursos y cuya oferta: (i) responda sustancialmente a los requisitos exigidos en los documentos de licitación y (ii) represente el costo más bajo evaluado.	Con la no objeción del BCIE, el Prestatario / Beneficiario podrá adjudicar al Oferente cuya propuesta contenga la oferta evaluada como la más conveniente. La adjudicación otorga al adjudicatario el derecho a que se formalice el contrato correspondiente.	Dentro del plazo que señalen las bases, la Junta adjudicará la Licitación al oferente que, ajustándose a los requisitos y condiciones de las bases, han hecho la proposición más conveniente para los intereses del Estado. La Junta hará también una calificación de los oferentes que clasifiquen sucesivamente. Art. 33.
20	Aprobación de la adjudicación	El Prestatario debe publicar en UNDB online, la información de todos los contratos de LPN y	Dentro del plazo de dos semanas de recibir la "no objeción" del Banco a la		Publicada en GUATECOMPRAS la adjudicación y contestadas las inconformidades, la Junta remitirá el

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI- 32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
		LPI. La publicación debe hacerse dentro de las siguientes dos semanas después de haber recibido la "no objeción" del Banco a la recomendación de adjudicación del contrato.	recomendación de adjudicación del contrato, el Prestatario debe publicar en los sitios de Internet del UNDB online y del Banco los resultados.		expediente a la autoridad superior dentro de los 2 días hábiles siguientes. La autoridad superior aprobará o improbará lo actuado por la Junta dentro de los 5 días de recibido el expediente. Art. 36.
21	Tipos de contrato	Los tipos más comunes de contratos estipulan pagos sobre la base de una suma alzada, precios unitarios, reembolso de costos más comisión fija, o combinaciones de estas modalidades. En ciertos casos, el Banco podrá aceptar o requerir la celebración de un contrato llave en mano.	Los tipos más comunes de contratos estipulan pagos sobre la base de una suma alzada, precios unitarios, reembolso de costos más comisión fija, o combinaciones de estas modalidades. En ciertos casos el Banco puede aceptar o exigir contratos llave en mano.	Cuando se trate de la ejecución de obras o adquisición de bienes o servicios muy complejos, podrá considerarse una adquisición por medio de un contrato "llave en mano".	No presenta diferentes tipos de contrato.
22	Garantía de cumplimiento	En los contratos de obras y los de responsabilidad única debe exigirse garantía por una cantidad suficiente para proteger al Prestatario en caso de incumplimiento del contrato por el contratista.	En los documento de licitación de obras debe exigirse garantía por una cantidad suficiente para proteger al Prestatario en caso de incumplimiento del contrato por parte del contratista.	En los casos de licitaciones para la ejecución de obras, las especificaciones para obras de construcción deberán requerir fianza o garantía que asegure que los trabajos serán llevados hasta su conclusión.	Para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones emitidas en el contrato, el contratista deberá prestar fianza, depósito en efectivo o constituir una hipoteca en los porcentajes y condiciones que señale el reglamento. Art. 65.
23	Modificaciones al contrato.	Antes de acordar (a) conceder una prórroga sustancial del plazo estipulado para la ejecución de un contrato, o (b) alguna modificación sustancial del alcance, o (c) cualquier orden de variación o adenda,	Antes de conceder una prórroga sustancial del plazo para la ejecución de un contrato, o aceptar alguna modificación de las condiciones del contrato, incluida la emisión de una	Cualquier cambio en lo referente a los servicios, monto, plazo o cualquier condición del compromiso pactado originalmente en el contrato constituye una ampliación del mismo,	A solicitud del contratista, el plazo contractual para la terminación de las obras, la entrega de bienes y suministros o la prestación de los servicios podrá prorrogarse por caso fortuito o causa de fuerza mayor o por cualquier otra causa no imputable al contratista. Art. 51.

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI-32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
		que individualmente o en combinación con todas las órdenes de variación o adendas emitidas eleven el monto original del contrato en más del 15%, el Prestatario debe solicitar al Banco su "no objeción".	orden de cambio del mismo que en conjunto eleven el monto original del contrato en más del 15% del precio original, el Prestatario debe solicitar al Banco su no objeción a la prórroga o modificación.	debiéndose considerar como tal para efectos de nueva contratación.	Las variaciones del valor de los contratos de obra o de suministro de equipo instalado, pueden efectuarse hasta un 20% en más o en menos del valor original del contrato ajustado como lo establezca en el reglamento de la presente ley. Art. 52.
24	Anticipo	En los contratos de obras se deben estipular, en los casos en que proceda, anticipos para movilización, para equipos y materiales del Contratista.	En los contratos de obras se deben estipular, en los casos en que proceda, anticipos para movilización, equipos y materiales del contratista.	Los contratos entre el Prestatario/Beneficiario y el contratista o consultor deberán incluir cláusulas como las siguientes: anticipo y porcentajes de retención de pagos.	En construcción de obras puede otorgarse un anticipo supervisado hasta del 20% del valor del contrato. Podrá otorgarse anticipo supervisado hasta del 20% en contrataciones de bienes por fabricar localmente y hasta el 10% cuando se trate de servicios de consultoría. Art. 58.
25	Otros métodos de contratación	Otros métodos de contratación son: a) Licitación Internacional Limitada (LIL); b) Comparación de precios; c) Compra directa; d) Administración directa; e) Agencia de contrataciones; f) Contratación basada en desempeño;	Otros métodos de contratación son: a) Licitación Internacional Limitada (LIL); b) Comparación de precios; c) Compra directa; d) Administración directa; e) Agencia de Contrataciones; f) Contratación basada en desempeño;	Otros métodos de contratación: a) Licitación Internacional Limitada; b) Comparación de precios; c) Compra directa;	Otros métodos de contratación son: a) Régimen de cotización; b) Compra directa;
26	Compra directa	La contratación directa es una contratación sin competencia (una sola fuente) y puede ser un método adecuado en las siguientes circunstancias. El Prestatario debe presentar al Banco para su revisión y "no objeción", una detallada con las	La contratación directa se lleva a cabo sin competencia (una sola fuente) y puede ser un método adecuado una vez de cumplan con las restricciones que se indican en las Políticas.	Contratación Directa. Este método consiste en llevar a cabo una contratación sin seguir un procedimiento competitivo. Puede ser el método apropiado para responder a ciertas circunstancias, tales como	La contratación que se efectúe en un solo acto, con una misma persona y por un precio de hasta Q90,000.00, se realizará bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa superior de la entidad interesada, tomando en cuenta el precio, calidad, plazo de entrega y demás

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2349-9, Marzo 2011)	BCIE (Resolución No. DI- 32/2013, Abril 2013 y No. PRE-40/2013)	La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento
		razones para realizar una contratación directa en lugar de un proceso competitivo de adquisiciones.		la necesidad de continuación de obras, servicios o consultorías específicas.	condiciones que favorezcan los intereses del Estado. La compra directa se deberá de publicar en GUAATECOMPRAS. Art. 43.
27	Casos de excepción				1. No será obligatoria la licitación ni la cotización en las contrataciones de adquisición de bienes, contratación de servicios y suministros para: a) salvaguardar las fronteras; b) para solucionar situaciones derivados de estados de excepción; c) acondicionamiento de embajadas, legaciones, consulados; extranjero; d) la compra de armamento, municiones, que se hagan en el Ejército de Guatemala. Art. 44.

ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO PARA LA SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE CONSULTORES

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2350-9, Marzo 2011)	BCIE	La Ley de Contrataciones del Estado
1	Criterio de Elegibilidad (Países miembros)	Para alentar la competencia, el Banco permite que consultores (firmas e individuos) de cualquier país ofrezcan servicios de consultoría para los proyectos financiados por el Banco.	Los fondos provenientes de préstamos del Banco pueden ser usados sólo para el pago de servicios realizados por individuos o firmas de países miembros del Banco. Los individuos o firmas de países no miembros del Banco no serán elegibles para participar en contratos.	En todos los procesos de licitación y concurso promovidos por los Prestatarios del BCIE podrán participar oferentes de todos los países socios y no socios del BCIE de forma individual o en consorcio.	
2	Contrato de Préstamo correspondiente y la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto No. 57-92).	El Convenio de Préstamo rige las relaciones legales entre el Prestatario y el Banco, y estas Normas se aplican a la selección y contratación de consultores para el proyecto de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio de Préstamo.	El Contrato de Préstamo rige las relaciones legales entre el Prestatario y el Banco, y las Políticas se aplican a la selección y contratación de consultores para el proyecto de acuerdo a lo dispuesto en el Contrato.	Las relaciones jurídicas entre el BCIE y sus Prestatarios se regirán por los respectivos contratos, en los cuales se establecerá la aplicación de las normas para adquisiciones del BCIE.	En lo relativo a lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, las disposiciones contenidas en la presente ley y reglamentos de la materia, se aplicarán en forma complementaria, siempre y cuando no contradigan los mismos. Art. 1, segundo párrafo.
3	Contrataciones No Elegibles para Financiamiento del Banco	El Banco no financia gastos contemplados en un contrato de consultoría si el Banco concluye que dicho contrato: no se adjudicó de conformidad con los procedimientos establecidos en el Convenio de Préstamo y conforme haya sido detallado en el Plan de Adquisiciones para el cual el Banco haya	El Banco no financia gastos por concepto de servicios de consultoría si los consultores no han sido seleccionados o los servicios no han sido contratados de conformidad con los procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo y con el Plan de Adquisiciones aprobado por	El BCIE se reserva el derecho de abstenerse de financiar cualquier adquisición de (...) consultorías cuando, a su juicio, en el procedimiento de adquisición correspondiente no se haya observado lo	

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2350-9, Marzo 2011)	BCIE	La Ley de Contrataciones del Estado
		proveído una "no objeción".	el Banco.	dispuesto en la Política y en las presentes Normas.	
4	Casos de excepción (Según Ley de Contrataciones del Estado).	Contrataciones viciadas. El Banco no financia gastos contemplados en un contrato de consultoría si el Banco concluye que dicho contrato no se adjudicó de conformidad con los procedimientos establecidos en el Convenio de Préstamo.	Contrataciones no elegibles. El Banco no financia gastos por concepto de servicios de consultoría si los servicios no han sido contratados de conformidad con los procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo.		1. No será obligatoria la licitación ni la cotización en las contrataciones siguientes: (...) f) la contratación de servicios profesionales individuales en general; g) la contratación de estudios, diseños, supervisión de obras y la contratación de servicios técnicos, conforme el procedimiento establecido en el reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Art. 44.
5	Selección Basada en la Calidad y el Costo (SBCC)	La SBCC es un proceso competitivo entre las firmas incluidas en la lista corta en el que, para seleccionar la empresa a la que se adjudicará el contrato, se tienen en cuenta la calidad de la propuesta y el costo de los servicios.	El método SBCC es el más recomendado. La SBCC es un proceso competitivo entre las firmas incluidas en la lista corta en el que, para seleccionar la empresa a la que se adjudicará el contrato, se tienen en cuenta la calidad de la propuesta y el costo de los servicios.	Es un proceso competitivo entre los consultores que han sido precalificados; se tienen en cuenta la calidad de la Oferta Técnica y el costo de los servicios que el consultor propone en su Oferta Económica.	
6	Aprobación de los documentos (No objeción del Banco)	Antes de enviar el Pedido de Propuesta (PP), el Prestatario debe presentar al Banco, para que éste los examine y	Antes de enviar la Solicitud de Propuesta (SP), el Prestatario debe presentar al Banco, para que éste los	El Prestatario / Beneficiario utilizará la documentación estándar, la que previo a su	

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2350-9, Marzo 2011)	BCIE	La Ley de Contrataciones del Estado
		notifique su "no objeción," el costo estimado y el PP propuestos (incluyendo la lista corta).	examine y notifique su "no objeción," el costo estimado y la SP propuestos (incluida la lista corta).	publicación deberá contar con la no objeción de la Gerencia de País.	
7	Tipos de Contrato	Tipos de contrato utilizados: a) Contrato por una suma global; b) Contrato sobre la base del tiempo trabajado; c) Contrato basado en el pago de honorarios fijos y/o de una comisión de éxito; d) Contrato por porcentaje; e) Contrato con entrega no definida de los servicios.	Tipos de contrato utilizados con más frecuencia: a) Contrato por una suma global; b) Contrato sobre la base del tiempo trabajado; c) Contrato basado en el pago de honorarios fijos y/o de una comisión de éxito; d) Contrato a porcentaje; e) Contrato con entrega no definida de los servicios.		
8	Garantía de mantenimiento de la oferta y garantía de cumplimiento.	No se recomienda la emisión de este tipo de garantías para los servicios de consultoría. Si se requieren, debe hacerse por una suma razonable. Su cumplimiento con frecuencia está sujeto a interpretación, es fácil hacer uso indebido de ellas y tienden a aumentar los costos para los servicios de consultoría.	No se recomienda la emisión de este tipo de garantías para los servicios de consultoría. Su cumplimiento con frecuencia está sujeto a interpretación, es fácil hacer uso indebido de ellas y tienden a aumentar los costos para los servicios de consultoría.	Garantía de Mantenimiento de la Oferta y de Cumplimiento, podrá aplicarse en aquellos casos que lo estime conveniente el Prestatario. Beneficiario	
9	Anticipo	Si el monto del anticipo es de 10% (diez por ciento) o menos del valor del contrato, el Prestatario puede decidir no requerir la garantía o fianza y especificarlo en el borrador del contrato que se incluye en la Petición de Propuesta (PP).	Los pagos de anticipos superiores al 10% del monto del contrato normalmente se deben respaldar con garantías por anticipo.	Los contratos entre el Prestatario/Beneficiario y el contratista o consultor deberán incluir cláusulas como las siguientes: anticipo y porcentajes de retención de pagos.	Podrá otorgarse anticipo supervisado (...) y hasta el 10% cuando se trate de servicios de consultoría. Art. 58

No.	Tema o aspecto	Banco Mundial (Enero 2011)	BID (GN-2350-9, Marzo 2011)	BCIE	La Ley de Contrataciones del Estado
10	Otros métodos de selección.	Son métodos de selección distintos de SBCC que pueden resultar apropiados: a) Selección Basada en Calidad (SBC); b) Selección Cuando el Presupuesto es fijo (SBPF); c) Selección Basada en el Menor Costo (SBMC); d) Selección basada en las Calificaciones de los Consultores (SCC); e) Selección con Base en una Sola Fuente (SSF).	Son métodos de selección distintos de SBCC que pueden resultar apropiados: a) Selección Basada en Calidad (SBC); b) Selección Basada en Presupuesto Fijo (SBPF); c) Selección Basada en el Menor Costo (SBMC); d) Selección Basada en las Calificaciones de los Consultores (SCC); e) Selección Directa.	Los métodos son: a) Selección basada en la calidad; b) Selección cuando el presupuesto es fijo; c) Selección basada en el menor costo; d) Selección directa.	
11	Selección de consultores individuales	Se pueden seleccionar sobre la base de la comparación de las calificaciones y capacidad general relevante de por lo menos tres candidatos calificados de quienes expresen interés en el trabajo.	La selección se hace teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo. No se requiere publicación. Se pueden seleccionar sobre la base de la comparación de las calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos.	Por medio de comparación de tres perfiles de consultores individuales, a fin de obtener las mejores calificaciones generales de formación y experiencia.	El organismo del Estado o dependencia estatal interesada, podrá abrir concurso, llamando a participar a las personas que tengan interés en la prestación de los servicios requeridos, por medio de un aviso publicado en el Diario Oficial y otro en uno de los diarios de mayor circulación en el país. Art. 22 (b) del Reglamento de la Ley.
12	Selección directa de consultores individuales	Los consultores pueden ser seleccionados por contratación directa siempre que se justifique en casos excepcionales.	Los consultores pueden ser seleccionados directamente siempre que se justifique en casos excepcionales.	Puede ser el método apropiado para responder a ciertas circunstancias, tales como la necesidad de continuación de consultorías específicas	1. No será obligatoria la licitación ni la cotización en las contrataciones siguientes: (...) f) la contratación de servicios profesionales individuales en general. Art. 44.

ANEXO 3

ENTREVISTA

Nombre: “instrumento sobre aspectos legales durante la ejecución de programas con financiamiento de recursos externos”

El presente documento tiene entre sus objetivos, recolectar información, de manera anónima, sobre la experiencia adquirida por personal que ha participado en la ejecución de programas financiados con recursos externos, provenientes de préstamos o donaciones, de diferentes Organismos Multilaterales.

La totalidad o parte de la presente investigación será utilizada en el trabajo de tesis, previo a culminar la Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, del Br. Julio Enrique Toledo Toledo, en la Universidad Rafael Landívar.

Instrucciones:

A continuación se le presentarán una serie de preguntas relacionadas con el tema propuesto, respóndalas libremente en base a su conocimiento y experiencia en el tema.

1. **¿Qué impacto considera usted que tienen las operaciones de crédito público en Guatemala? Específicamente, los contratos de préstamo suscritos por el Estado.**
2. **(¿En qué materias ha intervenido en programas para ejecutar con financiamiento externo?) El programa o programas en lo que ha trabajado, a qué sector pertenecen: (Ej.: Salud, Agua y saneamiento, infraestructura vial, otro).**

3. ¿Qué procedimientos o normativas legales la Unidad Ejecutora del Programa utilizaba para los procesos de contrataciones de obras, bienes y/o servicios?
4. ¿Considera usted que es escasa la regulación en materia de ejecución de fondos provenientes de contratos y/o convenios de préstamos externos (internacionales)?

¿Por qué?

5. ¿Considera usted accesible y eficiente el sistema de GUATECOMPRAS?

¿Por qué?

6. ¿Qué importancia cree usted que tienen los registros de precalificados regulados en la Ley de Contrataciones del Estado, en la ejecución de un programa cuya fuente de financiamiento proviene de un préstamo externo?
7. ¿Considera usted que por aplicación del artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado, específicamente, en lo que se refiere a la aplicación de la normativa contenida en convenios y tratados internacionales por encima de la Ley de Contrataciones del Estado, es posible abstraerse de aplicar dicha ley en caso de ejecución con fuente de financiamiento que provenga de un préstamo externo?

8. En los concursos de obras, bienes y/o servicios, según su experiencia ¿Se presentan problemas en la adjudicación de los mismos, originados por aspectos legales respecto a la aplicación de las normas propias de los organismos internacionales y la legislación guatemalteca?
9. Una vez adjudicados los procesos de obras, bienes y /o servicios, según su experiencia ¿Qué tipo de problemas se pueden presentar en la etapa de la contratación de las firmas contratistas, firmas consultoras o consultores individuales, en relación a la aplicación de las normas propias de los organismos internacionales y la legislación guatemalteca?
10. En la etapa de ejecución de obras, bienes y/o servicios de consultoría y una vez suscritos los contratos, según su experiencia ¿Cuáles son los problemas legales más comunes que se presentan, en cuanto a la aplicación de las normas propias de los organismos internacionales y la legislación guatemalteca?
11. ¿Cree usted que la falta de normas que regulen dichos procesos, o la falta de conocimiento de la correcta aplicación de la normativa, influyen en los problemas que encuentra? ¿Por qué?
12. ¿Qué opinión le merecen las Políticas de Adquisiciones (y normas) de los distintos órganos multilaterales que regulan las adquisiciones? ¿Los considera necesarios?
- Si _____ No.
- ¿Por qué? _____
13. ¿Qué aspectos considera que se deberían mejorar para poder ejecutar, de manera eficiente y con celeridad, los programas con financiamiento externo?

14. A su criterio, ¿cuál es la legislación aplicable en materia de adquisiciones y contrataciones en aquellos casos en que el financiamiento proviene de préstamos otorgados por organismos multilaterales, con normativas de adquisiciones propias?