

Informe Nacional: Venezuela CONTRATACIONES PÚBLICAS

Coordinación:	Transparencia Venezuela. Mercedes de Freitas, Directora Ejecutiva.
Experta nacional:	Silvia Salvato.
Árbitros:	Marcos Morales y Gustavo Linares.
Contacto:	comunicaciones@transparencia.org.ve

I. Antecedentes

La investigación estuvo a cargo de la economista Silvia Salvato, profesional con amplia experiencia y conocimientos formales sobre el tema. Asimismo, ha participado en investigaciones y estudios en el sector público, en el sector privado y con organismos multilaterales con especial énfasis en el área de Finanzas Públicas.

Para la realización del estudio la consultora se fundamentó en el análisis del marco jurídico vigente en el país en materia de contrataciones, administración pública, finanzas públicas, presupuesto, función pública, control y rendición de cuentas y ley contra la corrupción.

Inicialmente se solicitó formalmente información sobre las contrataciones públicas efectuadas en el país en el año 2004 y primer semestre del 2005 al Servicio Nacional de Contrataciones, organismo adscrito al Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio, ente responsable legalmente del Sistema Nacional de Contrataciones. Dicha información llegó con retardo por lo cual no se incluyó en la primera versión del informe.

Adicionalmente, revisó y analizó los informes de las actuaciones de la Contraloría General de la República del año 2004, correspondientes a la gestión de los años 2003 y 2004.

En el marco de la investigación la consultora efectuó cinco (5) entrevistas a personas vinculadas con procesos de contrataciones públicas y con gran experticia en la materia, de las cuales cuatro (4) han formado parte de equipos de contrataciones en organismos públicos, uno (1) pertenece a un organismo multilateral especializado en el área de contrataciones para el sector público, y uno (1) es un político especialista en el área de finanzas públicas a nivel parlamentario.

Una vez elaborada la primera versión del informe, el estudio contó con el aporte de dos árbitros, los Drs. Marcos Morales, economista, especialista en finanzas públicas, es Jefe de la Oficina Nacional de presupuesto, cargo en el cual se desempeñó por siete (7) años, y Gustavo Linares Benzo, abogado, especialista en derecho Administrativo con amplia experiencia en asuntos públicos. Ambos presentaron sus observaciones por escrito al informe elaborado por la Dra. Salvato, las cuales fueron incorporadas en el informe final.

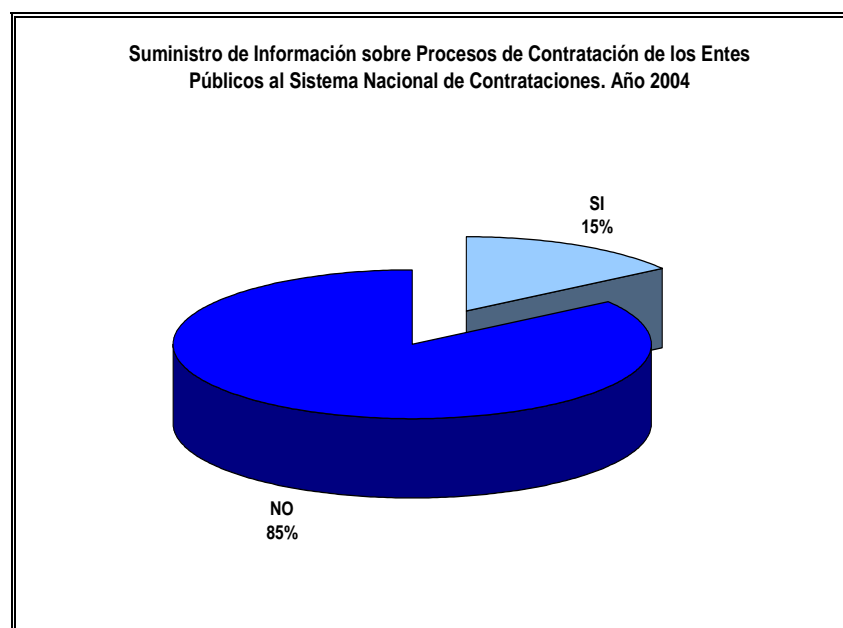
Para la segunda revisión se procesó la información entregada por el Servicio Nacional de Contrataciones, y esa información se pudo presentar en el *focus group* como parte de los contenidos.

En fecha 22/09/2005 se realizó un grupo focal al cual se invitaron personas vinculadas, al mundo académico, político, funcionarios públicos activos y otras personalidades con experiencia en contrataciones públicas o relacionadas con la actividad administrativa pública. Entre otros participaron Eduardo Roche Lander (excontralor general de la República), José Bernardo Guevara, abogado exfuncionario de la Corte Suprema de Justicia, Jenny Gragirena, urbanista, exfuncionaria de la Fiscalía general de la República y consultor independiente especialista en Procura y Contrataciones públicas y en proyectos financiados por organismos multilaterales, Carmen Alguindigue, abogado, profesora universitaria y exfuncionaria de la Fiscalía General de la República, el funcionario de la representación del BID en Venezuela y tres profesores universitarios.

Las observaciones y comentarios obtenidos en el grupo focal fueron incorporadas al informe final.

II. Situación de las Contrataciones en Venezuela

La Administración Pública venezolana está conformada por 26 Ministerios, aproximadamente 350 instituciones descentralizadas, 23 Gobernaciones de estado y cerca de 300 Municipios. La Ley de Licitaciones vigente en su artículo 18 crea el Servicio nacional de contrataciones que debe ejercer la autoridad técnica en las materias reguladas por la Ley de Licitaciones. Al efecto, se solicitó formalmente al Servicio Nacional de Contrataciones, mediante comunicación de fecha 1/8/2005 una entrevista e información sobre ejecución de contratos, tipos de licitaciones y programación de contratos correspondientes al año 2004 y primer semestre del año 2005 y se recibió respuesta para finales de septiembre. De acuerdo a la información oficial recibida solo el 15,1 % de las instituciones remitieron a ese organismo la programación anual de contrataciones y la ejecución trimestral de las mismas en el año 2004 y primer trimestre del 2005. Por otra parte, es preciso destacar, que algunos organismos públicos (aproximadamente el 10%) divulgan en su página web los llamados a licitaciones y pliegos licitación, no así información sobre contratos suscritos, lo que forma parte de su gestión administrativa que no se divulga.



La información que está al alcance de los usuarios es la correspondiente al presupuesto asignado por instituciones y partidas de gasto, presupuesto ejecutado a nivel de grandes rubros, no así el detalle de su ejecución. Igualmente se divulga por medios electrónicos la Ley de Endeudamiento anual que contempla los proyectos que serán objeto de financiamiento, sin embargo no se registra información sobre las contrataciones efectivamente realizadas.

III. Resultados del Ejercicio

Porcentaje de riesgo de corrupción (100 % siendo riesgo alto, 0% ningún riesgo).

A. Indicadores Institucionales

Planeación del Gasto Público	20.00%
Selección objetiva	23.33%
Ejecución y cumplimiento	50.00%
Control	34.88%
Información	47.92%
Total	35.23%

B. Indicadores de Integridad del Sistema

Transparencia institucional	N.A.
Calidad del sistema político	71.19%
Calidad de la burocracia	62.00%
Calidad del sistema judicial	85.57%
Total	72.92%

C. Indicadores de Desempeño **94.81%**

D. Indicadores de Percepción **91.67%**

IV. Conclusiones Generales

Venezuela cuenta con un amplio marco jurídico en materia de Administración Financiera Pública, sistema de control interno y externo, rendición de cuentas etc.

En materia de Licitaciones o contrataciones públicas desde hace muchos años se cuenta con una Ley de Licitaciones y su reglamento, sin embargo, en los últimos años se efectuaron varias modificaciones a la referida ley y se aprobaron varios reglamentos que en mayor o menor medida abrieron compuertas para evadir la utilización de los concursos públicos en las contrataciones del Estado.

En Venezuela el problema de las contrataciones públicas no obedece a la existencia de multiplicidad de leyes aplicables a la contratación, sino más bien a las características de la misma ley y a su excesiva permisividad. Se podría aseverar que la ley contempla procedimientos mucho más vulnerables y de menor exigencia que los estatutos que se aplican en algunas empresas del Estado y que los procedimientos utilizados en las contrataciones financiadas con recursos de organismos multilaterales (BID, Banco Mundial y CAF). En nuestra opinión uno de los problemas fundamentales de la Ley son las numerosas excepciones al uso de la licitación que justifican la utilización de la adjudicación directa.

La Ley de Licitaciones no establece en forma explícita como regla general el deber de realizar la contratación por concurso o licitación pública. La misma contempla tres tipos de procedimientos de contratación, cuya diferencia fundamental es el tope del costo estimado del contrato:

a) Licitación general o Licitación anunciada internacionalmente:

- Adquisición de bienes o contratación de servicios, cuyo contrato tenga un monto estimado superior a 11.000 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$154.000).
- Construcción de Obras, cuyo contrato tenga un monto estimado superior a 25.000 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$ 349.000).

b) Licitación Selectiva

- Adquisición de bienes o contratación de servicios, cuyo contrato tenga un monto estimado desde 1.100 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$ 15.349) hasta 11.000 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$154.000).
- Construcción de Obras, cuyo contrato tenga un monto estimado entre 11.500 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$ 161.000) hasta 25.000 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$ 349.000).

c) Adjudicación Directa

- Adquisición de bienes o contratación de servicios, cuyo contrato tenga un monto estimado hasta 1.100 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$ 15.349).
- Construcción de Obras, cuyo contrato tenga un monto estimado hasta 11.500 Unidades Tributarias (aproximadamente US \$ 161.000).
- Si la ejecución de la obra, el suministro de los bienes o la prestación del servicio se encomiendan a un organismo del sector público.

Adicionalmente la Ley establece que se puede proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del organismo o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los siguientes supuestos:

- Si se trata de suministros requeridos para la continuidad del proceso productivo del ente.
- Si se trata de la adquisición de obras artísticas o científicas.
- Si los bienes o servicios a contratar los produce, vende o presta un solo fabricante o proveedor o cuando las condiciones técnicas de determinado bien servicio u obra excluyen toda posibilidad de competencia.
- El caso de contratos que tengan por objeto la fabricación de equipos, la adquisición de bienes o la contratación de servicios, en los que no fuere posible aplicar los procedimientos licitatorios, dadas las modalidades bajo las cuales los fabricantes y proveedores convienen en producir o suministrar esos bienes.
- Cuando se declare estado de alarma, de conmoción interior o exterior.
- En caso de emergencia comprobada dentro del respectivo organismo o ente.
- Cuando se trata de servicios básicos indispensables para el funcionamiento de la institución.
- Si se trata de obras o bienes regulados por contratos resueltos o rescindidos y del retardo por la apertura de un nuevo procedimiento licitatorio pudieren resultar perjuicios para el ente contratante.
- En caso de obras, servicios o adquisiciones que por razones de interés nacional deban ser ejecutados en un plazo perentorio no mayor de ciento ochenta días hábiles, conforme a un plan excepcional de desarrollo económico y social previamente aprobado en Consejo de Ministros.
- De lo anterior se desprende que cualquier adquisición de bienes, servicios u obras puede realizarse por adjudicación directa.
- Los supuestos que establece la ley para proceder a la adjudicación directa son muy amplios y su reglamentación ha contribuido a aumentar la discrecionalidad de las autoridades en el uso de este mecanismo, lo que le resta carácter competitivo.

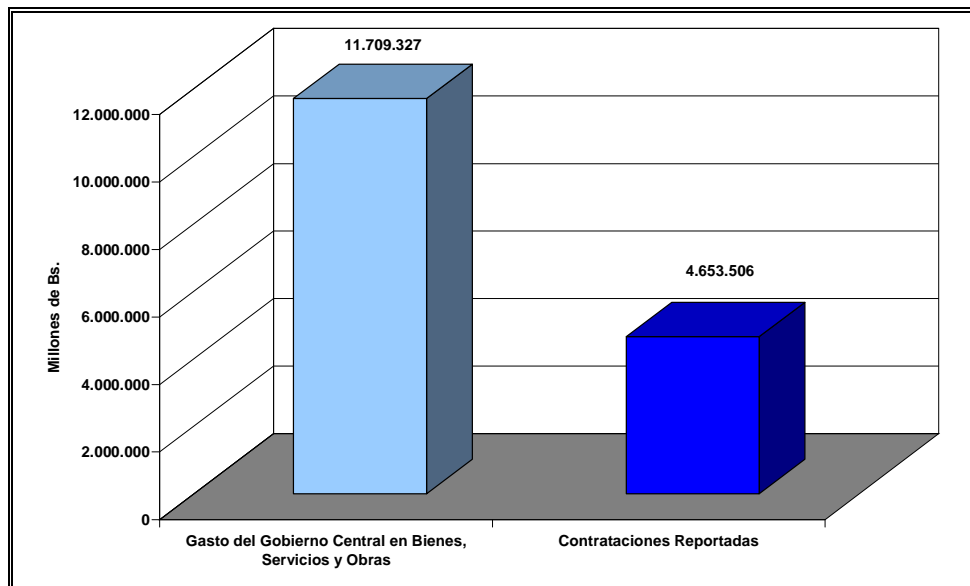
Estos supuestos han dado margen para utilizar la adjudicación directa en la mayor proporción de las contrataciones.

Por otra parte, a partir del año 2003 se ha adoptado la práctica de ejecutar programas sociales de alto costo (denominados Misiones) fuera del aparato institucional ordinario del estado, utilizando empresas públicas o Fondos especiales y no aplicando el marco legal correspondiente. Esto ha permitido la realización de compras sin licitación, utilización de ingresos sin pasar por el Tesoro Nacional y aplicación de recursos a programas y actividades no incluidas en la Ley de Presupuesto anual

Por otra parte, la falta de transparencia es promovida por la misma ley y por su reglamentación reciente. Los criterios que prevalecen para utilizar uno u otro procedimiento se fundamentan en el precio en unidades tributarias, en lugar del objeto de la contratación.

El informe de la Contraloría General de la República correspondiente al año 2004 que da cuenta de la actuación de los entes públicos en el período 2002-2003, revela incumplimiento de la ley de licitaciones y que la mayoría de las contrataciones se realizan por adjudicación directa.

De acuerdo con la información suministrada por el Servicio Nacional de Contrataciones, en el año 2004 las contrataciones reportadas a dicho organismo alcanzaron la cantidad de 4.653.506 millones de bolívares, cifra equivalente a 2.423.7 millones de dólares, cifra que representa apenas el 39,7% del monto asignado a las partidas de gasto cuya ejecución debe someterse a las normas de la Ley de Licitaciones (adquisiciones de bienes y equipos y contratación de obras y servicios), el cual para el año 2004 alcanzó la cantidad de 11.709.327 millones de bolívares, equivalentes a 6.098.6 millones de dólares.

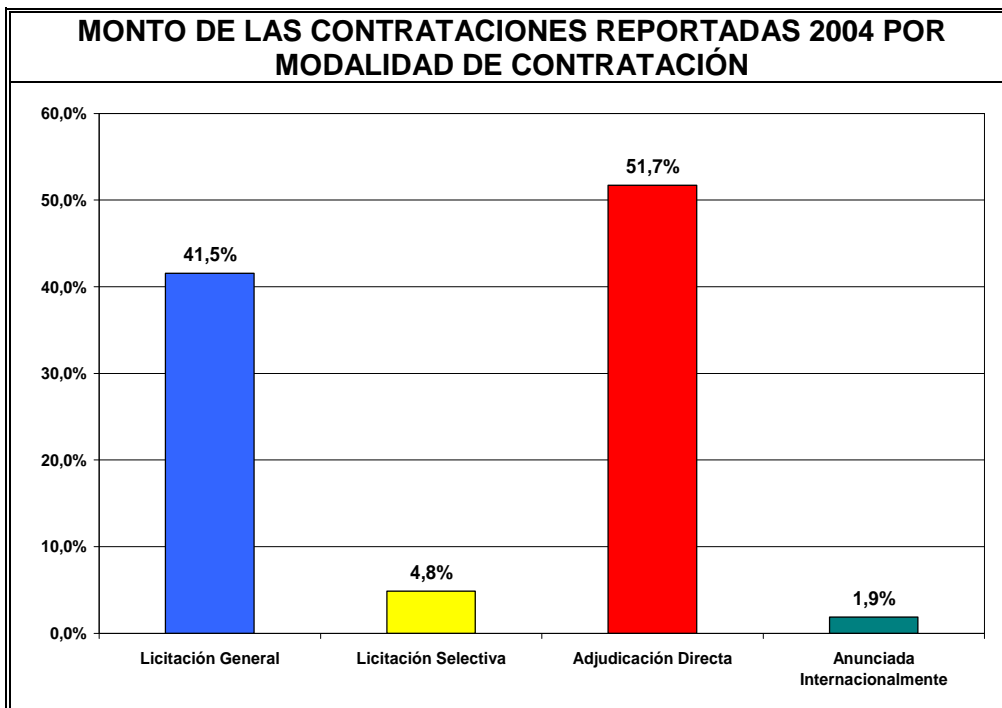
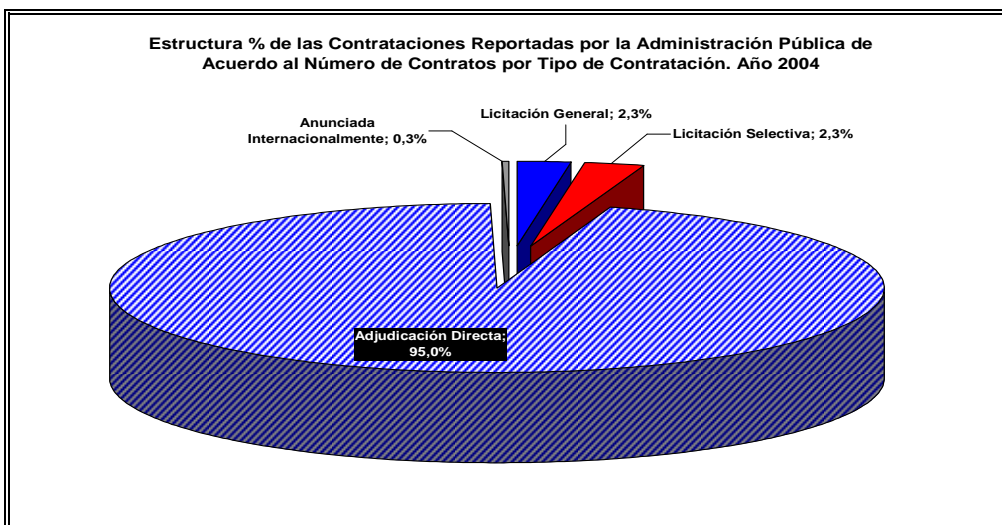


En lo que se refiere a la modalidad de concurso utilizado en las contrataciones reportadas al Servicio Nacional de Contrataciones, la información suministrada refleja que el 95% de los contratos reportados (número de contratos) respondió a la modalidad de Adjudicación Directa y tan sólo el 5% de los mismos fue adjudicado por concurso. Sin embargo, al evaluar el monto de los contratos reportados se aprecia que

el 48,3% se adjudicó por concursos y el 51,7 % se realizó por la modalidad de adjudicación directa.

PROCESOS DE CONTRATACIÓN REPORTADOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO				
AÑO 2004				
TIPO DE PROCEDIMIENTO	CANTIDAD	%	MONTO Bs.	%
Licitación General	1.053	2,3%	1.933.398.417.282	41,5%
Licitación Selectiva	1.043	2,3%	225.691.107.381	4,8%
Adjudicación Directa	43.020	95,0%	2.406.560.656.781	51,7%
Anunciada Internacionalmente	147	0,3%	87.856.048.033	1,9%
TOTAL	45.263	100,0%	4.653.506.229.478	100,0%

Incluye: PDVSA y filiales, CVG y tuteladas, ENELVEN y filiales, HIDROVEN y filiales, CADAFE y filiales, ENELBAR, MARN, MAT, MC, MCT, MD, MED, MES, MF, MINFRA, MPC, MPD, MSDS, MT y MVH.
 Alcaldía de Chacao, Gobernación de Aragua.
 Fuente: Dirección del Registro Nacional de Compras del Estado. Informe de los Procesos Ejecutados por los entes de la Administración Pública 2004. Cálculos Propios



Igual comportamiento se observa en los procesos de contratación reportados en el primer trimestre del año 2005, período en el cual el 97,3% del número de las contrataciones reportadas se realizó por Adjudicación Directa y tan sólo 2,7% se adjudicó mediante concurso. En lo que respecta a los montos contratados el 47,9% se realizó por adjudicación directa y el 51,8% mediante concursos.

PROCESOS DE CONTRATACIÓN REPORTADOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO PRIMER TRIMESTRE AÑO 2005				
TIPO DE PROCEDIMIENTO	CANTIDAD	%	MONTO Bs.	%
Licitación General	235	1,5%	326.954.686.216	43,7%
Licitación Selectiva	185	1,2%	62.313.649.865	8,3%
Adjudicación Directa	15.001	97,3%	358.296.031.457	47,9%
Anunciada Internacionalmente	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	15.421	100,0%	747.564.367.538	100,0%

Incluye: CVG y tuteladas, ENELVEN y filiales, HIDROVEN y filiales, ENELBAR, INCRET, Metro de Valencia, SAAEZ, Alcaldía de Baruta, Banco Comercio Exterior, CDMNA-Alcaldía Baruta, CORPOZULIA, INAMUJER, CORPOANDES, P.A.N., SAFIV, UCV, IUTEBA, Metro de Maracaibo, Sistema Hidráulico Yacambu, CORPOTULIPA, FUS, FONTUR, FUNVISIS, Universidad de Carabobo, Instituto de Ingeniería, M.C.T., M.A.T., IVIC, BCV, SARMIPGRU, INPSASEL, CNAC, Aguas de Cojedes, Aguas de Mérida, Puertos del Litoral, Bandes, CNU-OPUSU, Museo de Bellas Artes, INAGER, BANFOANDES, IND, PROCEDATOS, CIDA, MINFRA, PDVSA y sus filiales.
 Fuente: Dirección del Registro Nacional de Compras del Estado. Informe de los Procesos Ejecutados por los entes de la Administración Pública 2004. Cálculos Propios

En lo que respecta a la divulgación de los procesos de contratación, esta es limitada. Ello debe obedecer a la gran proporción de contrataciones que se realizan por adjudicación directa. De acuerdo con la Ley las invitaciones a Licitaciones Generales y Selectivas son publicadas en medios impresos de circulación nacional. Adicionalmente algunas instituciones publican en sus páginas web las invitaciones a licitaciones, sin embargo esta forma de divulgación es bastante limitada.

La publicación de la información completa sobre los procesos de contratación, depende del organismo que realice el proceso, pero por lo general no es común. Algunos organismos realizan la publicación de términos de referencia para la contratación pública, sin embargo la mayoría solo hace el llamado a licitación, dejando el resto de la información para incluirla en los pliegos respectivos.

En casos excepcionales se notifica la información sobre la empresa a la cual le fue adjudicado el contrato y las razones que privaron en la selección. Por lo general solo se señala el nombre de la empresa favorecida, debido a que la ley no obliga a la publicación.

En lo que respecta a la calificación del personal que integra las comisiones de evaluación, ello depende del organismo. En algunos hay personal calificado, fundamentalmente en los que se ejecutan proyectos financiados con fondos de los multilaterales, que han favorecido la capacitación de ese personal. Sin embargo, en la mayoría de los organismos el personal que integra las comisiones de evaluación no es el más calificado, debido a que en la misma Ley se plantea que en dichas comisiones deben estar representadas las áreas técnica, jurídica y económico financiera, por lo que generalmente las autoridades designan a los jefes de dichas áreas (personal de confianza) independientemente de su calificación profesional. En consecuencia, no se presta especial atención a los requisitos que deben cumplir los integrantes de las comisiones de evaluación de propuestas, por lo general son personal de alto nivel y de confianza de las autoridades. Constantemente se hacen denuncias políticas al respecto.

Las causales de inhabilidad o incompatibilidad para la elaboración de términos de referencia de la contratación pública, así como las restricciones a la participación en

licitaciones y concursos públicos de las personas que han participado en los estudios o en la elaboración de los términos de referencia de un proceso de contratación, no está clara en la Ley de Licitaciones, aunque en otras leyes sí, lo que dificulta su control y le puede restar transparencia a los procesos de contratación. Por otra parte, no existe mucho personal capacitado en esas funciones en la administración pública.

En la práctica bajo la figura de la confidencialidad en muchos casos se condiciona y restringe la información generando privilegios y discriminaciones.

La calidad de la interventoría realizada a los contratos generalmente se realiza en el momento de la recepción de los bienes y de las obras y no a lo largo de toda su ejecución, lo que dificulta la corrección de desviaciones.

A partir del año 1995, la Contraloría General de la República dejó de ejercer el control previo de las actuaciones administrativas del Poder Ejecutivo. Este control quedó delegado a las dependencias de administración de cada organismo y a las contralorías internas de los mismos. La Contraloría General de la República hace revisiones periódicas (auditorias, revisiones de cuentas, revisiones de licitaciones) en los organismos públicos, generalmente dos o tres años después de haber sido ejecutados los actos administrativos.

En cuanto a controles externos, la Ley de Licitaciones establece la obligación de los organismos públicos de remitir al Sistema Nacional de Contrataciones la programación de compras y contrataciones anuales y los informes de ejecución trimestral de dichas contrataciones. En ningún caso los procesos de licitación son sometidos a control previo por organismos externos.

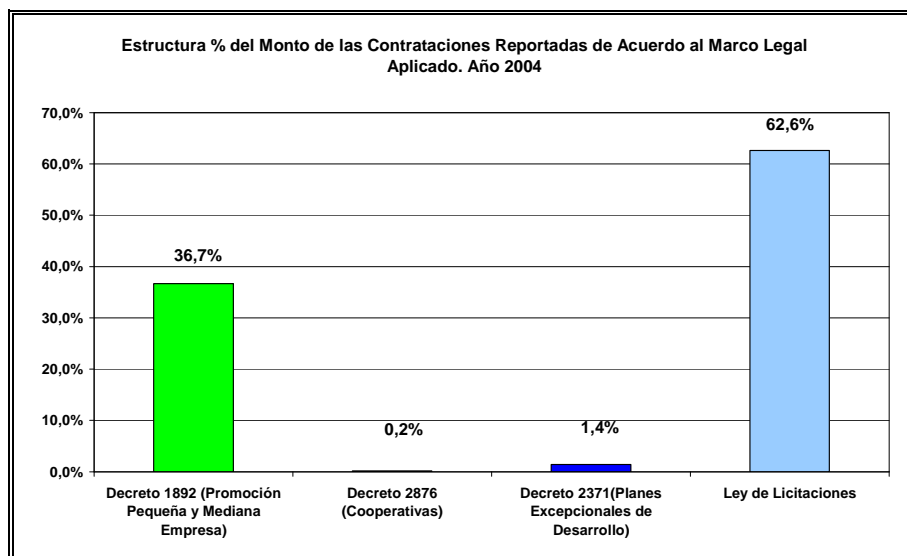
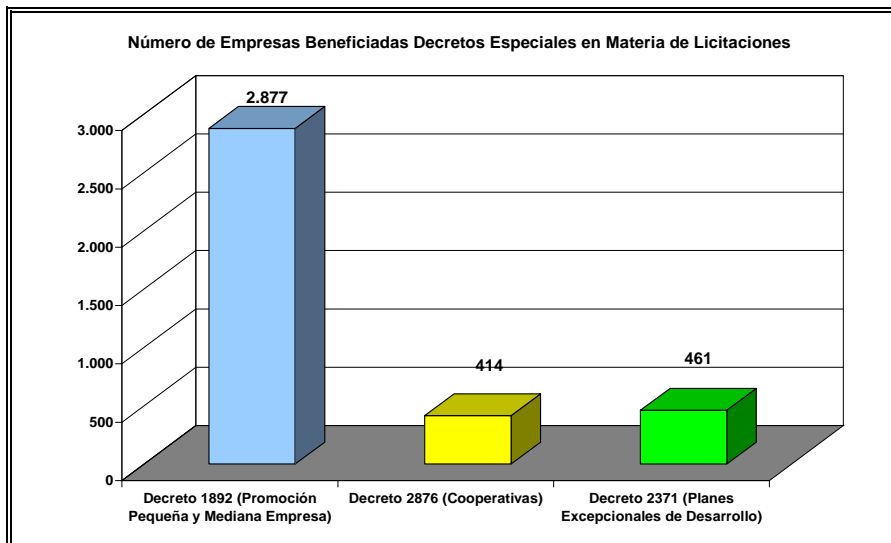
La eliminación del control previo de la Contraloría General de la República, la falta de implementación de las unidades de control interno de los organismos públicos y la dependencia jerárquica de sus titulares de la máxima autoridad del organismo impiden la identificación oportuna o divulgación de los hechos de corrupción en contrataciones públicas.

No funcionan adecuadamente las instituciones administrativas establecidas para resolver conflictos o problemas surgidos durante el proceso de contratación. Por lo general los conflictos los resuelve el ente contratante, sin mayor opción para el contratista, que adicionalmente no se atreve a denunciar los conflictos a otro nivel para no arriesgar su contrato, los recursos invertidos y la contratación futura.

Las instituciones judiciales establecidas para resolver conflictos no son utilizadas. En muy pocos casos las empresas acuden a la vía legal, y por lo general logran acuerdos de tipo administrativo. Existe la certeza que "el estado nunca pierde" o que los procesos legales son muy lentos y las empresas prefieren hacer arreglos aun cuando pierdan recursos.

Desde el punto de vista de la contraloría social, ésta no está funcionando. Desde el punto de vista de la participación de asociaciones cooperativas y microempresas, en los concursos se han dictado normas especiales tendientes a favorecer su participación en contrataciones, básicamente bajo adjudicación directa. Existe la percepción de que los resultados han sido deficientes. A continuación se insertan gráficos en los cuales se puede apreciar que en la práctica el sector más favorecido por las normas especiales ha sido la pequeña y mediana empresa, en lo que respecta

a número de contratos. Sin embargo, por monto contratado la mayor proporción ha correspondido a los contratos ordinarios fundamentados en la Ley de Licitaciones.



La investigación efectuada da cuenta de que si bien el país dispone de un marco jurídico amplio, la ley que rige las contrataciones públicas tiene deficiencias y contiene aspectos que contribuyen a vulnerar la transparencia. Por otra parte, se observó el incumplimiento del marco legal vigente tanto por la baja proporción de organismos públicos que reportan al Servicio Nacional de Contrataciones los programas de contrataciones y los contratos adjudicados, como en los resultados reportados en los informes de actuación de la Contraloría General de la República.

Los indicadores de percepción dan cuenta de las fallas existentes en los sistemas de información, en la participación social, en los sistemas de control, en la capacitación de los equipos de evaluación de propuestas, en la contraloría social y consecuentemente en la transparencia. Por ultimo los indicadores de desempeño, ponen en evidencia todas las fallas anotadas, al reportar por una parte la baja

proporción de organismos que da cuenta de su gestión de contrataciones, y por la otra que la mayor proporción de los contratos adjudicados no se realiza por la modalidad de concursos, convirtiendo a la Adjudicación Directa en la modalidad de contratación utilizada mayoritariamente, cuando debería constituir la excepción.