

¿Cómo gastarlo?

Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz

Informe basado en seis
casos de estudio por país
sobre contrataciones,
desvinculación de la
ayuda y la utilización de
los sistemas nacionales

Bodo Ellmers



Contenido

- 03 Sobre este informe
- 04 Resumen ejecutivo
- 08 Introducción
- 10 **Parte I:**
Contrataciones públicas: una de las claves del desarrollo
- 12 **Parte 2:**
¿Se gasta la ayuda de forma inteligente?
- 20 **Parte 3:**
Sistemas nacionales de contratación: ¿Quién los fortalece y para qué?
- 24 **Parte 4:**
Transformar la ayuda: Un paquete de estímulo para los más pobres

Agradecimientos

Este informe ha sido escrito por Bodo Ellmers y Javier Pereira, con el apoyo de Kirsten Ehrich y Núria Molina. Además, muchos de los miembros y socios de Eurodad han contribuido con valiosas aportaciones y comentarios, especialmente Vitalice Meja (Reality of Aid Africa), Anna Thomas (ActionAid) y Niina Pitkanen (KEPA). El informe ha sido editado por Clare Birkett.

Este informe ha sido posible gracias a los conocimientos y experiencias que han compartido con nosotros más de cien expertos y personas que trabajan en contrataciones dentro de gobiernos, agencias de ayuda y organizaciones de la sociedad civil de los países donde se han realizado los casos de estudio, además del Grupo de Trabajo sobre Contrataciones de la OCDE. A todos ellos les damos las gracias de forma especial.

Publicado en septiembre de 2011

Traducido al español por: Alejandra Mantecón, www.ajcommunication.eu

Imagen de portada: Cooperativa en Uganda

Foto: WFP, Vanessa Vick

Acrónimos

ACP	Países África-Caribe-Pacífico
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE
CAFTA-DR	Tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CPIA	Puntuación de las Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País
CPS	Contrataciones públicas sostenibles
DANIDA	Agencia Danesa de Desarrollo Internacional
DEG	Derechos especiales de giro
DPA	Diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones del país
EPIN	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems (Metodología para evaluar los sistemas de contratación)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
P4P	Iniciativa Compras en aras del progreso del Programa Mundial de Alimentos
PAA	Programa de Acción de Accra
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Programme (Programa Gasto Público y Responsabilidad Financiera)
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países menos adelantados
PMD	País Menos Desarrollado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
pymes	Pequeñas y medianas empresas
RNB	Renta Nacional Bruta
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WFP	Programa Mundial de Alimentos (World Food Program)

Sobre este informe

Durante la última década, donantes y receptores se han comprometido a mejorar la forma en que desembolsan la ayuda al desarrollo. A lo largo de los últimos años, Eurodad y otras organizaciones de la sociedad civil han explorado distintos aspectos que pueden hacer que la ayuda sea más eficaz. Sin embargo, hasta el momento las investigaciones independientes han prestado escasa atención a los acuerdos sobre contratación pública (la adquisición de bienes y servicios por parte de los gobiernos para ejecutar proyectos o proporcionar servicios públicos como infraestructuras, salud o educación) a pesar de que representan un papel central a la hora de determinar cómo se emplea la ayuda y quiénes se benefician de ella.

Los compromisos sobre contrataciones obligan a los países donantes y receptores a realizar reformas para incrementar las posibilidades de que una mayor parte de la ayuda llegue a las empresas y personas de los países en desarrollo, en lugar de a las empresas de los países donantes.

El presente informe analiza los progresos realizados en estos compromisos y explora cómo las contrataciones inteligentes pueden hacer que la ayuda sea más eficaz a la hora de erradicar la pobreza y promover un desarrollo sostenible.

Metodología

Este informe se basa en seis casos de estudio nacionales, además del análisis de la documentación existente sobre contratación y eficacia del desarrollo. Los casos de estudio se basan en entrevistas realizadas a personas que trabajan en contrataciones, expertos, activistas y especialistas de la sociedad civil y personal de las agencias de ayuda.

Cuando dicha información estaba disponible, también hemos analizado las bases de datos sobre los contratos adjudicados. Esta información está accesible fácilmente en el caso del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, pero este no es el caso de todos los donantes o los gobiernos de los países receptores. Aún cuando se ha podido acceder a información, en muchos casos ha sido insuficiente para realizar un análisis objetivo. Hemos evaluado la adjudicación de contratos a empresas locales y extranjeras para identificar los beneficiarios reales de la financiación al desarrollo, así como la proporción de ayuda que permanece en los países receptores. A estos efectos, los contratos se han dividido en aquellos de mayor tamaño (de más de 1 millón de USD) y los de menor cantidad, con el objetivo de analizar si el volumen del contrato influye de alguna manera en su adjudicación.

Contrataciones, ayuda ligada y utilización de los sistemas nacionales: los casos de estudio por país

Namibia	Targeting Development?	Febrero de 2010
Ghana	For whose gain?	Abril de 2010
Uganda	Tapping the potential?	Diciembre de 2010
Bangladesh	Helping or hindering?	Marzo de 2011
Nicaragua	Nicaragua: contrataciones públicas, alineación y armonización de la cooperación internacional	Abril de 2011
Bolivia	Financiamiento para el desarrollo y eficacia de la ayuda: análisis desde la perspectiva de las contrataciones públicas. Estudio de caso de Bolivia	Junio de 2011
Revisión bibliográfica	Procurement and Development Effectiveness	Diciembre de 2009

Resumen ejecutivo

La fecha límite para los Objetivos de Desarrollo del Milenio se aproxima con rapidez. Dadas las tendencias actuales, y a pesar de que un aumento de la cantidad de ayuda ha impulsado cierto progreso en los últimos años, se espera que muchos países no logren alcanzar estos Objetivos. Por ello, es necesario realizar esfuerzos extraordinarios, aprovechando al máximo cada céntimo para obtener un impacto sostenible y los mejores resultados de cara a 2015 y más allá.

La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra (PAA), los principales acuerdos de la comunidad internacional sobre la eficacia de la ayuda, representan un primer intento de que la ayuda funcione mejor para erradicar la pobreza, promover el desarrollo sostenible y alcanzar la Alianza Mundial para el Desarrollo (ODM 8). No obstante, hasta el momento se ha prestado escasa atención a cómo la ayuda puede lograr que las personas y los países pobres se ayuden a sí mismos para no depender de la ayuda a largo plazo.

El presente informe revela que la clave para dicho éxito es la utilización de prácticas de contratación más inteligentes por parte de las agencias de ayuda y los gobiernos de los países en desarrollo. Los proyectos de desarrollo se gestionan desde los ministerios y agencias de ayuda, pero dependen de prestaciones del sector privado, por ejemplo a la hora de contratar constructoras para trabajos de infraestructuras, adquirir medicamentos para los programas sanitarios o comprar libros de texto para los proyectos de educación. La cantidad exacta no se publica oficialmente, pero nuestros cálculos indican que cada año se destinan 69.000 millones de USD a la contratación de bienes y servicios de proveedores externos para proyectos de desarrollo. Esta cifra representa más del 50% del total de la ayuda oficial al desarrollo. Las prácticas de contratación determinan qué empresas privadas y de qué países obtienen los contratos financiados con ayuda, lo que a su vez establece quién se beneficia de la creación de puestos de trabajo decente, las fuentes de ingresos y las capacidades productivas.

¿Cómo de inteligentes son las prácticas de contratación de los donantes?

La forma menos eficaz de contratación es la «ayuda ligada o vinculada», es decir, conceder ayuda con la condición de que todas las compras se realicen a empresas de los países donantes. Esto convierte la ayuda en «ayuda boomerang»: un flujo financiero que sólo es transferido a los países en desarrollo sobre papel, dentro de los libros de contabilidad. A pesar de que los primeros acuerdos para acabar con la ayuda ligada se alcanzaron en el seno de la OCDE en 2001—hace más de diez años— alrededor del 20% de la ayuda bilateral continúa estando formalmente ligada. Los proyectos de desarrollo financiados con ayuda ligada resultan, además, entre un 15% y un 40% más caros.

Por otra parte, en la práctica, la mayoría de los contratos no ligados formalmente de las agencias bilaterales se otorgan también a empresas de los países donantes. Dos tercios de ellos se otorgan a empresas procedentes de países de la OCDE y un 60% a empresas del país que financia el proyecto. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) tienen una base de proveedores más amplia, pero aún así las empresas de los países de la OCDE y, cada vez más, las de los países emergentes son las principales beneficiarias de los contratos financiados por los BMD. Si nos fijamos en su valor, la mitad de los contratos de los proyectos financiados



Nuestros cálculos indican que cada año se destinan 69.000 millones de USD a la contratación de bienes y servicios de proveedores externos para los proyectos de desarrollo. Esta cifra representa más del 50% del total de la ayuda oficial al desarrollo.

por el Banco Mundial en los países donde hemos realizado casos de estudio se otorgaron a empresas extranjeras, proporción que aumenta en función del tamaño del contrato. Este es el resultado de las prácticas de contratación del Banco Mundial, que considera que la licitación internacional es la mejor opción. Por tanto, la desvinculación oficial de la ayuda ha sido una condición necesaria para su desvinculación real; pero no basta. Para aprovechar plenamente el potencial de la ayuda para crear capacidades, empleos e ingresos locales, la ayuda debe dejar de estar ligada en la práctica y no sólo sobre el papel. Las prácticas de contratación de los donantes todavía favorecen a las empresas del Norte y hacen que para las empresas de los países menos desarrollados competir con ellas sea virtualmente imposible.

Una opción es reformar las prácticas de contratación de los donantes: este informe muestra una serie de ejemplos de buenas prácticas en los que los donantes han realizado verdaderos esfuerzos. Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos compra comida a los pequeños agricultores, en un intento por combinar sus programas de ayuda alimentaria con el desarrollo rural. La Organización Internacional del Trabajo está aconsejando a los gobiernos y las agencias de ayuda sobre cómo utilizar técnicas que requieren una gran cantidad de mano de obra en los proyectos de construcción. Su objetivo es impulsar la creación de empleo e incrementar la proporción de la financiación de los proyectos que se transforma en ingresos adicionales para las personas pobres locales, en lugar de gastarse en material importado. Estas medidas son encomiables, pero no cabe olvidar que el fin último de la cooperación al desarrollo es ayudar a los países en desarrollo a hacer mejor las cosas, lo que requiere algo más que mejorar las agencias de ayuda. En este sentido, el Programa de Acción de Accra obliga a los donantes a ceder la responsabilidad de las contrataciones y utilizar los sistemas nacionales de contratación como primera opción a la hora de canalizar su ayuda.

La utilización de los sistemas nacionales puede dar un giro a la situación

La utilización de los sistemas nacionales ayuda a fortalecerlos: así, los escasos recursos de ayuda se utilizan para mejorar las funciones centrales del estado, en lugar de las estructuras paralelas, costosas y redundantes creadas por las agencias de ayuda. Asimismo, se transfiere a los países receptores el poder de decisión sobre la adjudicación de contratos, lo que facilita la apropiación y mejora las oportunidades de que empresas locales obtengan contratos, especialmente si los países dan un trato preferencial a las empresas locales o reservan para ellas una parte de los contratos. Evaluar el progreso con respecto al compromiso crucial de utilizar los sistemas nacionales es un desafío, ya que no existe la obligación de informar al respecto. La información existente e incompleta de la OCDE indica que apenas se ha progresado desde la firma de la Declaración de París. Con frecuencia, los donantes



Los proyectos de desarrollo financiados con ayuda ligada resultan, además, entre un 15% y un 40% más caros. Por otra parte, en la práctica, la mayoría de los contratos no-ligados formalmente de las agencias bilaterales se otorgan también a empresas de los países donantes.

argumentan que no utilizan los sistemas de contratación de los países receptores porque o bien estos carecen de capacidad o constituyen un riesgo fiduciario importante. Hemos puesto a prueba esta afirmación comparando la utilización de los sistemas nacionales con la Evaluación de las Políticas e Instituciones nacionales (EPIN) del Banco Mundial que se utilizan frecuentemente para evaluar la calidad de los sistemas nacionales.

Sorprendentemente, los resultados no muestran relación alguna entre la utilización de los sistemas nacionales por parte de los donantes y la puntuación EPIN. Esto implica que las limitaciones a la utilización de los sistemas nacionales vienen determinadas por los donantes: tras la falta de progreso en la utilización de los sistemas nacionales se esconde una mezcla de intereses económicos, aversión al riesgo y el deseo de un mayor reconocimiento público por parte de los donantes.

Sistemas nacionales de contratación: ¿Quién los fortalece y para qué?

Los compromisos de los donantes de utilizar los sistemas nacionales se realizaron bajo la condición de que los países receptores reformaran y fortalecieran dichos sistemas. De acuerdo con la Declaración de París, se supone que los receptores debían liderar el proceso de reforma. Sin embargo, la información sobre las reformas políticas en los casos de estudio elaborados para esta investigación indican que los donantes (principalmente el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo) continúan ejerciendo una fuerte influencia sobre las reformas de las políticas de contratación de los países en desarrollo.

Las reformas impulsadas por los donantes en la última década han presionado fuertemente para lograr una mayor liberalización de los sistemas de contratación, enfoque que beneficia sus intereses económicos al lograr un mejor acceso a los mercados de contrataciones públicas del Sur. No existen indicios de que los donantes hayan proporcionado (ni contribuido a proporcionar) -a los países en desarrollo el espacio político para que estos desarrollen políticas de contratación eficaces para el desarrollo de las empresas y las capacidades productivas nacionales. A los países en desarrollo tampoco se les ha dado la oportunidad de utilizar las contrataciones para favorecer sus objetivos sociales y medioambientales, tal y como se prevé en los acuerdos de las Naciones Unidas sobre contrataciones públicas sostenibles. El próximo Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busán, Corea del Sur, debatirá la ayuda dentro del contexto más amplio del desarrollo. Dicho Foro representa una oportunidad para tratar los temas pendientes y los desaciertos de la agenda de eficacia de la ayuda. Es el lugar adecuado en el que los países de la OCDE pueden demostrar que se toman en serio la eficacia del desarrollo y que realmente pueden cambiar la forma en que se gasta la ayuda.



Los donantes, principalmente el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo, continúan ejerciendo una fuerte influencia sobre las reformas de las políticas de contratación de los países en desarrollo.

Recomendaciones

Recomendaciones para los donantes bilaterales y multilaterales:

Desvincular toda la ayuda de todos los países

Poner fin a la ayuda ligada informal

Utilizar los sistemas nacionales de contratación como primera opción

Apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para reforzar los sistemas de contratación

Dar preferencia a las contrataciones locales y regionales

Avanzar hacia la contratación inteligente

Integrar la contratación pública en el Marco de la coherencia de las políticas de desarrollo de la UE

Recomendaciones para los gobiernos de los países en desarrollo:

Hacer que los sistemas nacionales de contratación funcionen

Lograr políticas y prácticas de contratación inteligentes

Hacer que las contrataciones sean transparentes y responsables

Decir «no» a la ayuda ligada

Introducción

A lo largo de la última década, los países donantes y receptores han realizado esfuerzos importantes para incrementar la cantidad y calidad de la ayuda al desarrollo (AOD). La AOD ha aumentado desde 54.000 millones de USD en 2000 hasta 129.000 millones en 2010, cifra que está todavía lejos del objetivo de la ONU de destinar el 0,7% de la RNB de los donantes a AOD.¹ Teóricamente, actualmente hay más ayuda disponible para reducir las diferencias de renta entre el Norte y el Sur e impulsar el desarrollo sostenible en el Sur. Se ha avanzado considerablemente hacia los ODM y, allí donde se ha proporcionado ayuda eficaz, esta ha representado un papel esencial en el proceso, principalmente en los sectores de la sanidad y la educación.

Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer. La pobreza es todavía una realidad para demasiados ciudadanos de este mundo. Más de 1.000 millones de personas sobreviven actualmente con menos de 1,25 USD al día y la desigualdad es generalizada.² Muy pocos países han logrado librarse de la dependencia de la ayuda en la última década. Debido a la falta de capacidades productivas y recursos nacionales, el progreso hacia los ODM en los países menos desarrollados sólo se puede mantener si los donantes continúan proporcionando fondos para la salud y la educación. Queda mucho por hacer para lograr que la ayuda sea un instrumento más eficaz para erradicar la pobreza y acelerar el progreso hacia modelos sostenibles y equitativos de desarrollo.

En los últimos diez años, la comunidad internacional ha alcanzado una serie de compromisos sobre la eficacia de la ayuda, recogidos en la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008).³ Si se pusieran en

práctica en su integridad, los países receptores de ayuda desempeñarían un papel más importante a la hora de introducir políticas de desarrollo y decidir cómo se emplea la ayuda. Una ayuda mejor debería traer consigo más y mejores resultados de desarrollo.

A pesar de estos compromisos internacionales, las prácticas ineficaces de donantes y receptores continúan limitando el potencial de la ayuda para alcanzar resultados de desarrollo. Muchos proyectos de desarrollo se hacen por y para los pobres, pero no cuentan con su participación. Si los donantes cambiaran los engranajes del desarrollo, se podrían retener cantidades mucho mayores de AOD en los países en desarrollo y convertirlas en ingresos adicionales para los pobres.

En la práctica, esto implica que durante muchos años la ayuda ha proporcionado servicios sanitarios, educación o infraestructuras a los pobres, pero los países y las

Las contrataciones en la agenda de eficacia de la ayuda – un resumen

CAD de la OCDE 2001

Desvinculación de la ayuda

Las recomendaciones sobre la desvinculación de la ayuda a los países menos desarrollados de 2001 tienen como objetivo hacer frente a uno de los grandes escándalos de la cooperación al desarrollo. Concretamente, que se presta ayuda con la condición de que los bienes y servicios provengan exclusivamente del país donante, excluyendo a las empresas del Sur de las oportunidades de negocio. La «ayuda ligada o vinculada» proporciona bienes y servicios, pero reduce su impacto sobre el desarrollo a la mitad ya que no ayuda a generar empleo, ingresos o capacidades en los países receptores.

Roma 2003

Armonización

En el primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda se alcanzaron compromisos para armonizar los procedimientos de distintos donantes, incluyendo los que afectan a áreas como las contrataciones de las agencias de desarrollo.⁶ La armonización de los procedimientos de los donantes implica que los gobiernos de los países receptores no tienen que conocer y trabajar con innumerables requisitos diferentes para cada uno de los donantes. En lugar de esto, los donantes de un país concreto alinean sus prácticas, reduciendo la carga administrativa y la demanda de capacidades sobre el país receptor.

Un programa de reforma ambicioso con algunas omisiones importantes

personas pobres no han participado en la prestación de estos bienes y servicios. A menudo el motivo ha sido que los donantes han proporcionado ayuda con la condición de que la mayoría de los bienes y servicios necesarios para los proyectos de desarrollo provinieran de proveedores de los países donantes. Aunque los compromisos para desvincular la ayuda han ayudado a eliminar en cierto grado la ayuda formalmente ligada, si analizamos quién se lleva los contratos veremos que estos todavía se adjudican en gran medida a empresas y consultores del país donante, que proporcionan bienes y servicios con los presupuestos de ayuda. La forma en que se contratan estos bienes y servicios también

forma parte integral del problema.

Existe un gran margen de mejora a la hora de incrementar la participación de los pobres en la ejecución de proyectos de desarrollo y proporcionales oportunidades de encontrar un trabajo decente e incrementar sus ingresos y capacidades. Cumpliendo con los compromisos oficiales para desvincular la ayuda, utilizando los sistemas de contratación de los países en desarrollo y dando preferencia a las contrataciones locales a la hora de adquirir bienes y servicios con dinero de la ayuda se podría desatar un potencial que actualmente no se aprovecha. Las Naciones Unidas destacan que es

necesario «acelerar el aumento del gasto público en bienes y servicios»⁴ para impulsar el desarrollo de los países menos desarrollados. El desembolso de la ayuda a través de los sistemas de contratación del país que recibe la ayuda contribuye a dicho crecimiento. Las políticas y prácticas de contratación inteligentes contribuyen al «progreso tecnológico y la transformación estructural, así como a la generación de oportunidades de empleo productivas, que son esenciales para lograr una reducción substancial de la pobreza».⁵

El presente informe examina las políticas y prácticas de contratación de las agencias de ayuda y los

gobiernos de los países en desarrollo para evaluar si se utilizan de forma que maximicen el impacto sobre el desarrollo de la ayuda y el gasto público en los países en desarrollo. Además, este informe evalúa los efectos sobre el desarrollo de las reformas iniciadas a raíz de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra y explora la forma en que las contrataciones inteligentes podrían hacer de la ayuda un instrumento más eficaz para impulsar la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.



Las Naciones Unidas destacan que es necesario «acelerar el aumento del gasto público en bienes y servicios» para impulsar el desarrollo de los países menos desarrollados.

Paris 2005

Apropiación y utilización de los sistemas nacionales

Más de cien países y organizaciones internacionales firmaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. La DP reconoce que los países en desarrollo deben tomar las riendas de sus propios procesos de desarrollo. Los donantes también se comprometieron a utilizar lo máximo posible los sistemas de contratación de los países en desarrollo, con la condición de que los países receptores reformaran y fortalecieran dichos sistemas.

Aunque los compromisos sobre la eficacia de la ayuda en vigor tienen el potencial de hacer que la ayuda sea más eficaz para conseguir un desarrollo sostenible, la agenda de la eficacia del desarrollo del CAD de la OCDE no incluye un compromiso específico para lograr que las contrataciones obtengan mejores resultados

para los pobres y promuevan un desarrollo social y medioambientalmente sostenible. Tales compromisos sí se han realizado en el marco de las Naciones Unidas. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo de 2002, los 192 Estados miembros se comprometieron a avanzar hacia las

Accra 2008

Contrataciones locales y regionales

En el tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, los signatarios se comprometieron a utilizar los sistemas nacionales de contratación como primera opción. Fue necesario reforzar este compromiso porque la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París de 2008 demostró que, aunque muchos países habían mejorado sus sistemas de gestión de las finanzas públicas y de contratación, los donantes no incrementaron el uso de estos en consonancia.⁷ El Programa de Acción de Accra también incluye un compromiso nuevo para incrementar el impacto de la ayuda sobre la economía local y por tanto sobre la eficacia del desarrollo. Se trata de la promoción del uso de contrataciones locales y regionales, incrementando así el gasto en bienes, materiales y empleo de los países en desarrollo.

contrataciones públicas sostenibles.

Las prácticas sostenibles de contratación tienen en cuenta criterios de desarrollo, sociales y medioambientales y mejoran la contribución de las contrataciones a la hora de progresar hacia los objetivos de desarrollo de la ONU.

Contrataciones públicas: una de las claves del desarrollo

Las contrataciones públicas consisten en la adquisición de bienes y servicios por parte de los gobiernos para ejecutar proyectos o proporcionar servicios públicos (tales como infraestructuras, salud o educación) y representan una gran parte de la actividad económica de un país. Además, las contrataciones son el principal componente de los gastos gubernamentales, por detrás de los salarios. De acuerdo con la información de la OCDE, las contrataciones públicas suponen el 20% de la RNB de los países de la OCDE, y el 14.5% de la de los países en desarrollo.⁸

En los países en desarrollo, las contrataciones públicas son una fuente de financiación al desarrollo todavía mayor que la ayuda. Los países del CAD de la OCDE únicamente concedieron un 0,32% de su RNB en ayuda en 2010 y tan solo unos cuantos países en situación de posconflicto reciben algo más del 14,5% de su RNB en ayuda. Los recursos nacionales y los ingresos por impuestos son la fuente de ingresos más importante de las contrataciones públicas; a pesar de ello, en algunos países en desarrollo la ayuda al desarrollo financia una parte importante de las inversiones y adquisiciones públicas. Esto se debe a que los donantes todavía prefieren financiar, por ejemplo, la construcción de un nuevo hospital o colegio, en lugar de los gastos recurrentes, tales como los salarios de médicos y profesores, a los que destinan menos dinero.

Es difícil calcular el porcentaje de los presupuestos de ayuda que se utiliza para adquirir bienes y servicios (es decir, para contrataciones públicas) dado que es muy frecuente que los donantes no informen de manera sistemática sobre los contratos adjudicados y las empresas que los han ganado. Además, los gobiernos de los países en desarrollo también

adjudican contratos financiados con ayuda cuando la ayuda se proporciona en forma de apoyo presupuestario o cuando los donantes emplean los sistemas nacionales de contratación.

El dinero está en la contratación pública

De acuerdo con la OCDE, en 2009 los donantes bilaterales invirtieron cerca de 9.000 millones de USD en ayuda al desarrollo para adquirir bienes y servicios o contratar trabajos del sector privado.⁹ Sin embargo, Austria, Canadá, Italia, Irlanda, Corea, Países Bajos, Noruega, España y Suiza no enviaron información a la OCDE. Si el porcentaje de estos países fuera similar al de los demás (aproximadamente el 14%), la cifra total alcanzaría los 12.000 millones de USD en 2009.¹⁰ Las agencias multilaterales, además, añadirían otros 5.000 millones al año.

Al mismo tiempo que algunas agencias de donantes utilizan la AOD directamente para proyectos de desarrollo, parte de la AOD se inyecta en los presupuestos de los países receptores. Una parte de esta ayuda también se utiliza para financiar las contrataciones públicas. De acuerdo con la OCDE, los 30 países receptores

que participaron en la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París de 2008 invirtieron 10.500 millones de USD de ayuda en contrataciones públicas en 2007.¹¹ Para estos países, esto supone poco más del 40% de la ayuda recibida.¹² Si este fuera el porcentaje para todos los países receptores, en total se estarían destinando unos 52.000 millones de USD a las contrataciones públicas.¹³

A pesar de que estas estimaciones pueden no coincidir con las cifras reales, dan una idea de la cantidad total de ayuda invertida en contrataciones tanto por países donantes como receptores: algo más de 69.000 millones de USD al año.

Las contrataciones inteligentes fomentan la reducción de la pobreza y contribuyen al desarrollo sostenible

En los acuerdos internacionales de ayuda, los donantes se han comprometido a usar en mayor medida los sistemas nacionales de los países receptores, reducir los costes de transacción, aumentar el control de los países receptores sobre el uso de la ayuda (su apropiación) y reforzar las instituciones de los países en desarrollo.

A cambio, piden que los países en desarrollo reformen sus políticas y prácticas de desarrollo. Dado que la ayuda sólo es un porcentaje del dinero empleado en la contratación de los gobiernos, el impacto de estas reformas va más allá de la mera ayuda.

Las reformas también van mucho más allá de un simple incremento de la transparencia y la responsabilidad de los procedimientos empleados cuando el gobierno saca a licitación ofertas de bienes y servicios; también sirven para decidir en qué manos acaba el dinero, de ahí la naturaleza política de este tema.

Al adjudicar contratos, los gobiernos aseguran un determinado volumen

de negocios a las empresas, además del trabajo y sueldo de sus trabajadores. Al garantizar una demanda predecible, las empresas pueden tomar decisiones de inversión más audaces, generar capacidad productiva para el futuro e innovar. Utilizando prácticas de contratación adecuadas, los gobiernos pueden excluir (o meter en una lista negra) a empresas que se hayan visto involucradas en fraudes, corrupción o que atenten contra el interés público. También puede servir para fortalecer a las empresas más beneficiosas para el público, otorgándoles un trato preferente (véase el cuadro 3 más adelante).

Joseph Stiglitz, el que fuera economista jefe del Banco Mundial, señala que «las políticas de contratación del gobierno representan papeles económicos y sociales importantes en los países en desarrollo... Las políticas de contratación se pueden utilizar para fomentar la industria nacional o el desarrollo de sectores específicos de interés nacional. También es posible incluir objetivos sociales al dar preferencia a una serie de grupos o comunidades, especialmente a aquellos con poca representación desde el punto de vista económico».¹⁴

Sin embargo, con frecuencia los responsables de contratación están sometidos a una gran presión externa para garantizar una buena rentabilidad. Si lo pensamos, esto supone un gran incentivo para atribuir contratos a la oferta más barata, independientemente de su calidad y de otras consideraciones adicionales, de carácter socioeconómico y de desarrollo. Un experto en contrataciones del Banco Mundial al que entrevistamos para el presente informe resumió este procedimiento diciendo que con frecuencia se trata de «responder primero a las necesidades inmediatas sin preocuparse por el futuro».

Esta postura aumenta los resultados a corto plazo, pero limita enormemente el impacto potencial a largo plazo de los bienes y servicios adquiridos por agencias de donantes y países receptores con el



Cada año se destinan 69.000 millones de USD a la contratación

De acuerdo con la información de la OCDE, las contrataciones públicas suponen el 20% de la RNB de los países de la OCDE, y el 14.5% de la de los países en desarrollo.

dinero de la ayuda. De otra manera, estos fondos se podrían utilizar para incentivar la investigación y la innovación, el respeto de las normas laborales, sociales y medioambientales, lograr una mayor capacitación local y la creación de las estructuras socioeconómicas adecuadas para que los países en desarrollo puedan encontrar un camino que les aleje de la pobreza. Las contrataciones se pueden utilizar como herramienta para el desarrollo, o lo que es más, como herramienta «que favorezca a los

pobres», herramienta «para comprar justicia social», para reducir las desigualdades y para luchar contra la pobreza.¹⁵

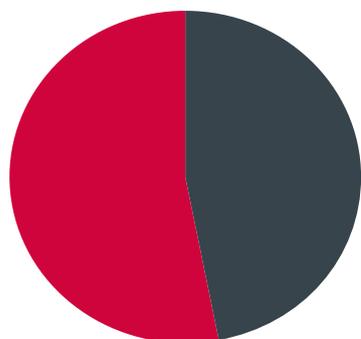
A pesar de que las contrataciones inteligentes suponen un mayor reto desde el punto de vista técnico que limitarse a seleccionar la oferta más barata, algunos creen que «la capacidad de navegar las difíciles aguas de las preferencias económicas debería ser una competencia esencial de los funcionarios encargados de la contratación pública a nivel

local y estatal».¹⁶ Esto incluye a los responsables de contratación de las agencias de ayuda.

La ayuda únicamente puede servir de apoyo, ya sea cuando se concede a través de los sistemas de contratación del país receptor o a través de los sistemas de contratación paralelos de las agencias de ayuda. Sin embargo, este papel es significativo para los países dependientes de la ayuda, donde esta supone un gran porcentaje del PIB y el dinero de los donantes

representa una gran cantidad del presupuesto del gobierno. Las contrataciones inteligentes pueden aumentar el valor real del dinero de la ayuda, generando impactos de desarrollo sostenibles y duraderos. Ambas partes, tanto los donantes como los gobiernos de los países receptores, deben contribuir a que esto sea así. El siguiente capítulo analizará lo que deben hacer los donantes para convertir las contrataciones en una herramienta inteligente de desarrollo.

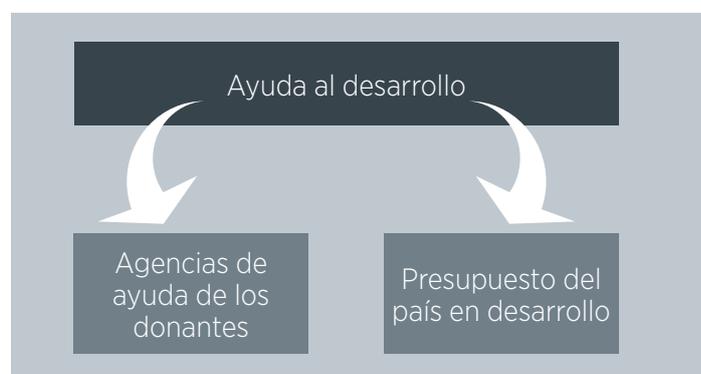
Porcentaje de la ayuda que representa la contratación



129.000 millones de USD en ayuda en 2010

Más de un 53% es contratación

Cómo se canaliza ayuda



Tipos de contrataciones selectivas: Prácticas habituales

Reserva: Mediante la reserva, ciertos contratos gubernamentales se ofrecen de forma exclusiva a un grupo de empresas que cumplen con una serie de criterios. Lo más común es limitar estas contrataciones a empresas nacionales o registradas en el país, pero también es común reservar una serie de contratos para pequeñas y medianas empresas, minorías étnicas o grupos sociales en desventaja. Algunos gobiernos tienen normas bastante excepcionales para las reservas. Por ejemplo, los EE.UU. las utiliza con los veteranos de guerra, tratando así de reintegrarlos en la economía cuando vuelven a casa.

Márgenes de preferencia: Esta es la práctica más común de las contrataciones públicas. La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, o CNUDMI, dispone de una

legislación modelo para las contrataciones públicas internacionales que permite utilizar preferencias de precio con las empresas nacionales que respondan a la licitación. El margen es de un 7,5% para la construcción y de un 15% para bienes y servicios.¹⁷ Estos porcentajes pueden añadirse a las ofertas presentadas por empresas nacionales para compararlas con aquellas de empresas extranjeras. Los márgenes de preferencia de la legislación modelo de la CNUDMI son utilizados por numerosos países en desarrollo y a veces también por instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial. La idea es que así generan una igualdad de condiciones para las empresas nacionales y extranjeras, dado que las extranjeras son normalmente más competitivas y pueden hacer ofertas más bajas, porque se benefician de una serie de ventajas, como economías de

escala o acceso a financiación más barata. Los mercados libres no son necesariamente mercados justos, y los márgenes de preferencia se supone que sirven para equilibrar la balanza, creando las condiciones adecuadas para una competición justa entre las empresas nacionales de los países en desarrollo y las grandes empresas transnacionales.

Selección por calidad: Aunque con frecuencia los precios son el criterio clave para asignar un contrato (es decir, el contrato se otorga a quien proporcione la oferta más barata: selección del coste más bajo), en la práctica es frecuente que haya una serie de criterios adicionales «cualitativos» que también se tengan en cuenta. La selección en base a la calidad es frecuente para los contratos de consultoría, pero también se puede utilizar para dar preferencia a bienes que respetan el medio ambiente. Hay tres formas distintas de evaluar la «calidad» al analizar una oferta.

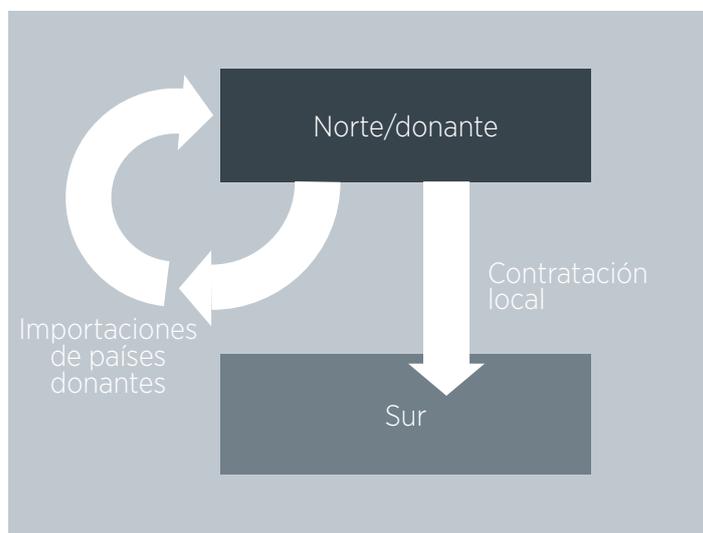
Primero, un proceso de selección con dos fases (el «coste» y la «calidad» se evalúan de forma independiente). Segundo, la «calidad» se traduce en valor económico y se ajusta el precio como corresponda. Tercero, el «coste» se traduce en puntos y se otorgan puntos adicionales por «calidad».

Exclusión: Excluir una serie de empresas del mercado de contratación. Una práctica muy utilizada, por ejemplo por parte de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, consiste en excluir empresas que se han visto involucradas en casos de fraude y corrupción, castigándolas así por su irresponsabilidad social corporativa.¹⁸ El compromiso de que los donantes respeten la responsabilidad social corporativa, incluido en el Programa para la Acción de Accra, también debe implicar que se excluya a las empresas registradas en paraísos fiscales o relacionadas con violaciones de los derechos humanos.

¿Se gasta la ayuda de forma inteligente?

El Programa de Acción de Accra obliga a los donantes a utilizar los sistemas de contratación de los países receptores al desembolsar la ayuda, ya que esto maximiza su impacto sobre el desarrollo (véase la sección 1). Sin embargo, los donantes no están cumpliendo con este compromiso y continúan usando sus propios sistemas de contratación. Mientras continúen haciéndolo, es importante que las prácticas de contratación de los donantes se mejoren para garantizar que tienen el mayor impacto sobre el desarrollo. Esto implica garantizar que utilizan empresas locales a la hora de invertir en proyectos de desarrollo para que la economía local se beneficie.

Ayuda «boomerang» frente a transferencias sostenibles de ayuda



Las contrataciones de los donantes: La mayoría de los contratos de ayuda se otorgan a sus propias empresas.

Aunque las políticas y prácticas de contratación de los donantes pueden variar, en general existen tres prácticas básicas:



Ayuda ligada o vinculada

Sólo las empresas del país donante pueden participar en las licitaciones de los donantes. Como resultado, la ayuda ligada vuelve al lugar de origen rápidamente o ni siquiera llega a salir del país donante.



Ayuda no-ligada

Todas las empresas de todos los países pueden participar. Este tipo de contratos suele adjudicarse mediante licitación internacional, lo que significa que la oferta más barata (la más competitiva) obtiene el contrato. Las empresas más grandes, a menudo procedentes de países donantes, suelen recibir una mayor proporción de los contratos ya que pueden beneficiarse de economías de escala o tienen más recursos para competir en la licitación. Aunque la ayuda no-ligada tiene la capacidad de lograr contratos más baratos, también tiene unos costes de transacción más altos debido a la complejidad del proceso de licitación y evaluación.



Contratación local

Los donantes adquieren los bienes o servicios en el país donde se realiza el proyecto con lo que los contratos se otorgan a empresas del país receptor (incluyendo empresas extranjeras registradas en el país). Esto permite que se inviertan más fondos de ayuda en los países receptores.

Mucha ayuda continúa estando ligada

La ayuda ligada ha sido una práctica común durante décadas. Muchos donantes pensaron que la ayuda ligada tenía ventajas para todos: les permitía proporcionar ayuda al desarrollo y al mismo tiempo generar oportunidades de negocio para sus empresas en los países en desarrollo.

Sin embargo, la ayuda ligada implica, en la práctica, que los fondos de ayuda nunca salen del país donante. Las personas pobres de los países en desarrollo pueden beneficiarse de los bienes o servicios contratados, pero se ven privadas de las potenciales externalidades positivas de la ayuda, tales como la generación de empleo o la mejora de sus capacidades al trabajar en empresas locales que proporcionen bienes o servicios contratados con fondos de ayuda.

En 2001, el CAD de la OCDE aprobó las Recomendaciones sobre la desvinculación de la ayuda al desarrollo otorgada a los países menos desarrollados,¹⁹ reconociendo que la ayuda no-ligada puede tener un mayor impacto sobre la economía local. Estas recomendaciones fueron un paso adelante muy importante en la agenda de la eficacia de la ayuda. No obstante, tienen varios defectos, ya que excluyen tanto la ayuda alimentaria como la asistencia técnica. Esto significa que, aunque la ayuda ligada no es buena para el desarrollo, una gran parte de la ayuda continúa estando ligada. En la última década, el progreso real hacia

el fin de la ayuda ligada ha sido, en el mejor de los casos, mínimo. De acuerdo con la OCDE, casi una quinta parte de la ayuda de los donantes bilaterales en 2009 fue ayuda ligada (cerca de 18.000 millones de USD).²⁰

Por qué la ayuda ligada es ineficaz

1. La ayuda ligada limita la apropiación del proceso de desarrollo por parte del país receptor. La apropiación es la piedra angular de la agenda de eficacia de la ayuda. Hacerla realidad significa dar más poder a los habitantes de los países en desarrollo, así como una mayor responsabilidad sobre su desarrollo. Sin embargo, la ayuda ligada impide que los países en desarrollo se responsabilicen de su desarrollo, ya que las decisiones de contratación recaen en los donantes, lo que a menudo resulta en la adquisición de bienes y servicios inadecuados. El proyecto Gilgel Gibe en Etiopía es un ejemplo de cómo la ayuda ligada disminuye el valor de la ayuda al proporcionar servicios que pueden no ser los más adecuados para el país.

2. La ayuda ligada disminuye la rentabilidad. A menudo, los bienes y servicios de los países donantes son considerablemente más caros que los de los países en desarrollo. Las Recomendaciones del CAD sobre la desvinculación de la AOD a los países menos desarrollados indican que la ayuda ligada incrementa los costes de los bienes

y servicios entre un 15% y un 40%. Esto se debe principalmente a la falta de competencia (que permite a las empresas cargar precios monopolísticos) además de los mayores costes de transporte cuando los bienes tienen que enviarse desde los países donantes en lugar de adquirirse localmente.²²

3. La ayuda ligada socava el derecho al desarrollo.²³ Los contratos de ayuda ligada que se otorgan a empresas de los países donantes impiden que los países en desarrollo se beneficien de todo el potencial de la ayuda para impulsar un desarrollo sostenible a largo plazo. Si, en la medida de lo posible, los bienes se compraran a través de empresas de los países en desarrollo

y los servicios tales como la asistencia técnica se contrataran con expertos locales, la ayuda podría ayudar a reforzar el tejido socioeconómico de estos países, al crear puestos de trabajo e ingresos muy necesarios para las personas pobres de los países en desarrollo.

La Comisión Europea llegó a la conclusión de que la desvinculación de la ayuda incrementa la transparencia, hace que la ayuda se centre más en la pobreza (ya que la ayuda deja de estar ligada a los intereses comerciales de los donantes) y proporciona bienes y servicios rentables.²⁴



La ayuda ligada incrementa el coste de los bienes y servicios entre un 15% y un 40%.

La presa de Gilgel Gibe: La ayuda italiana sirve para apoyar los negocios italianos en el extranjero.

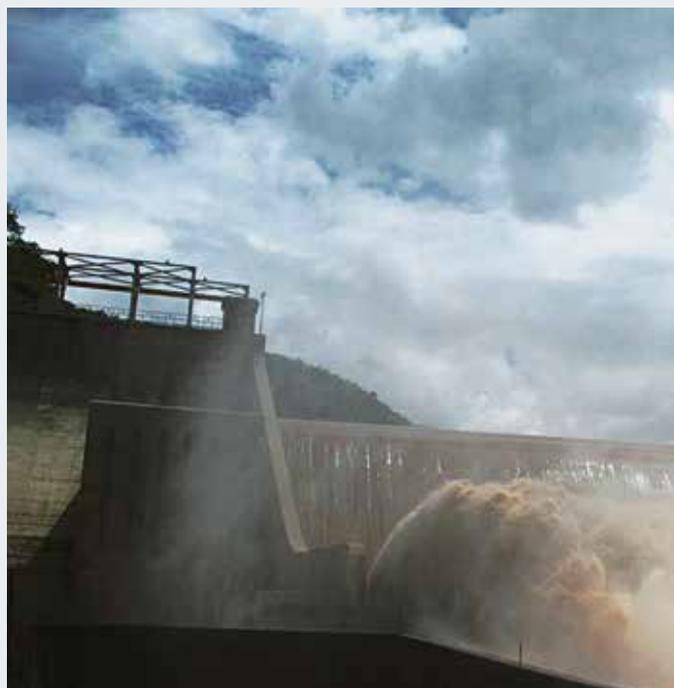
Gilgel Gibe II es un túnel de 25 kilómetros de longitud para crear un salto de agua y generar electricidad. En mayo de 2004, la compañía eléctrica de Etiopía (Ethiopian Electric Power Corporation) y Salini Costruttori (empresa italiana) firmaron un contrato de 490 millones de € para construir este proyecto, que desde entonces ha estado plagado de irregularidades.

En contra de lo dispuesto en los procedimientos de contratación del Ministerio de hacienda y Desarrollo Económico de Etiopía, la legislación italiana y las directivas sobre contrataciones de la UE, el contrato fue adjudicado tras una negociación directa entre las dos empresas. A pesar de esto, el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano concedió un préstamo de 220 millones de € en condiciones

favorables a Etiopía para ejecutar el proyecto. Este es el mayor préstamo de AOD jamás concedido por Italia.

Además de la falta de transparencia a la hora de elegir los contratistas, la falta de una evaluación adecuada sobre la necesidad de este proyecto siembra serias dudas sobre su justificación desde el punto de vista del desarrollo. En febrero de 2004, unos meses antes de la firma del contrato de Gilgel Gibe II, la presa de Gilgel Gibe (conocida como Gilgel Gibe I) entró en funcionamiento. Esto incrementó la capacidad de generación eléctrica nacional hasta los 783 megavatios, cuando el pico de demanda nacional de Etiopía en enero de 2006 se situó en tan sólo 587 megavatios.

Durante la fase de construcción también se produjeron incidentes. Se cree que la falta de estudios de viabilidad adecuados fue la causa de importantes retrasos. El proyecto se inauguró en 2010, con dos años de retraso con



respecto a la fecha original. Diez días más tarde, el túnel principal se colapsó, ocasionando costosas y prolongadas reparaciones.

Fuente: The Gilgel Gibe Affair: An analysis of the Gilgel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia, CRBM, CEE BankWatch y otras fuentes.²¹



La desvinculación de la ayuda incrementa la transparencia, hace que la ayuda se centre más en la pobreza (ya que la ayuda deja de estar ligada a los intereses comerciales de los donantes) y proporcione bienes y servicios rentables.

¿Qué países continúan ligando su ayuda?

En 2005 y 2008, los donantes reafirmaron sus compromisos para desvincular la ayuda. La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra recogen compromisos para «profundizar [en] la desvinculación de su ayuda tanto como sea posible». ²⁵ Estos acuerdos han sido clave para incrementar drásticamente la cantidad de ayuda bilateral no-ligada a los PMA (del 57% al 86% entre 1999-2001 y 2007-2009) y también a todos los países en desarrollo (51% al 79%). ²⁶ A pesar del progreso, al menos el 17% de la ayuda bilateral continuaba estando ligada en 2009. Esta cifra esconde una realidad mucho peor entre los donantes bilaterales, con países como Grecia (67% de su ayuda estuvo ligada en 2009), Austria (54%), Corea (50%), Portugal (39%), Italia (38%), Estados Unidos (32%), Alemania (27%) y España (25%). ²⁷

No obstante, en 2009 también se pueden encontrar malos ejemplos de ayuda ligada entre los pioneros de la agenda de eficacia de la ayuda. Por ejemplo, Dinamarca financió con 57 millones de USD de ayuda ligada varios proyectos de infraestructuras en Mozambique, Bangladesh, Sri Lanka, China y las Maldivas. Por su parte, los Países Bajos canalizaron 505 millones de USD a través del Programa de exportaciones relacionadas con el desarrollo.

También en 2009, Francia compró 37 tranvías para Casablanca, Marruecos, con un coste total de 148 millones de USD. Además, se proporcionaron 90 millones de USD para el mantenimiento de los tranvías en ese mismo año. En Pakistán, Francia se gastó 98

millones de USD en una planta de tratamiento de aguas residuales y en Vietnam invirtió 70 millones en un sistema de transbordadores en fase de pruebas para Hanói. España financió la ampliación de un parque eólico en Túnez con 146 millones de USD de ayuda ligada. Portugal proporcionó 86 millones de USD para reconstruir carreteras en Cabo Verde. Todo ello financiado con ayuda ligada.

Fuera de Europa, y en el mismo año, el Departamento de Estado de los EEUU dedicó 250 millones de USD de ayuda ligada a dos proyectos para la lucha contra los narcóticos en Méjico. Esta cifra se queda pequeña comparada con la cantidad de ayuda ligada (534 millones de USD) invertida por los EEUU en la Iniciativa andina contra las drogas y otros proyectos similares en Colombia. Japón también está construyendo un sistema de transporte público en Yakarta al que ha dedicado 515 millones de USD de ayuda ligada. ²⁸

A pesar de las recomendaciones del CAD de la OCDE y del compromiso para desvincular la ayuda recogido en el PAA, los países donantes continúan engañando a sus ciudadanos y los de los países en desarrollo al hacer pasar como una contribución al desarrollo eficaz de los países en desarrollo lo que en realidad es ayuda estatal a las empresas de los países donantes. Tal y como reconoce la Comisión Europea, «desvincular la ayuda no es una cuestión técnica. Es un asunto profundamente político que está relacionado con la realidad de la apropiación y la neutralidad de la ayuda». ³⁰

Porcentaje de ayuda ligada en 2009



Asistencia técnica ligada

Cuando en 2001 se negociaron las Recomendaciones del CAD de la OCDE sobre la desvinculación de la ayuda a los países menos desarrollados, algunos miembros del CAD de la OCDE ejercieron una fuerte presión para que no se incluyera la asistencia técnica en el acuerdo. Algunos países donantes, como Alemania y Bélgica, tienen agencias especializadas que ejercen un monopolio a la hora de proporcionar asistencia técnica. Todos los donantes tienen una cierta preferencia por los consultores de sus países, especialmente en áreas delicadas como la supervisión y la evaluación de los proyectos de desarrollo en las que supuestamente la lealtad entra en juego. Sin embargo, los donantes se comprometieron en Accra a promover «la prestación de cooperación técnica utilizando recursos locales y regionales, incluyendo la cooperación Sur-Sur». ³¹

La asistencia técnica ligada es cara y con demasiada frecuencia ineficaz. En países como Bangladesh y Uganda, los consultores extranjeros son cinco veces más caros que los locales. No sólo perciben salarios más altos, sino que también conllevan más costes en términos de asignaciones por hijos a cargo, alquileres y viajes o dietas por condiciones de vida difíciles, que sólo se otorgan a personal extranjero. ²⁹ Sin embargo, la asistencia técnica es una contribución en especie y muy a menudo los gobiernos de los países receptores no son completamente conscientes de los costes de oportunidad.

Los consultores externos excesivamente remunerados que trabajan junto a funcionarios mal pagados en los ministerios también pueden generar corrupción, tal y como destaca Anu Muhammad, activista político y profesor universitario de Bangladesh. Afirma que a los funcionarios públicos les cuesta entender por qué están en semejante situación de desventaja frente a los consultores extranjeros y asegura que no existen muchas oportunidades legales de compensar dicha diferencia.

Además, la asistencia técnica se considera frecuentemente la forma más ineficaz de cooperación al desarrollo. Muy pocos programas de capacitación obtienen buenos resultados y, todavía menos, resultados sostenibles a largo plazo. Los consultores extranjeros suelen carecer de conocimientos sobre el contexto y la cultura local y tienden a tener menos legitimidad frente a los actores locales.

Contratar consultores extranjeros es con frecuencia inevitable porque «no se pueden encontrar expertos de todos los ámbitos en el país», afirma Sylvi Demas, Director de planificación para el desarrollo de la Comisión Nacional de Planificación de Namibia. Sin embargo, expertos locales como Charles Businge, de ActionAid Uganda, opinan que «existe un proceso deliberado para mantener este nicho en el que se necesitan expatriados». La práctica habitual en la que la ayuda extranjera es controlada por personal extranjero no se ve con buenos ojos entre la sociedad civil del Sur: «Cuando proporcionas ayuda, deja que sea sólo ayuda, no metas ahí a cien personas. Eso es neocolonialismo», afirmó Businge.



Aparcamiento reservado para consultores extranjeros frente a un edificio gubernamental en Kampala, Uganda.

“ Los contratos más grandes de la UE casi siempre se adjudican a grandes empresas internacionales porque «tienes que tener personal dedicado a las licitaciones, algo que sólo las empresas más grandes pueden permitirse».

Ayuda ligada informal: ¿Vino viejo en odres nuevos?

La desvinculación de la ayuda es una condición necesaria si se quieren crear oportunidades para los actores socioeconómicos de los países en desarrollo, tales como las empresas locales o los expertos en asistencia técnica. Sin embargo, investigaciones recientes demuestran que esta condición no es suficiente. Una evaluación de la OCDE publicada en 2010 indicó que, a pesar del progreso realizado oficialmente en cuanto a la desvinculación de la ayuda, la mayoría de los contratos de las agencias de ayuda se continúan adjudicando a empresas de los países donantes.³²

¿Cómo es posible?

1. Las contrataciones realizadas desde la sede benefician a las empresas del Norte. El proceso de contratación pueden gestionarlo funcionarios que trabajan en la sede o en las oficinas nacionales. En casos excepcionales, se externaliza a agencias especializadas como la Crown Agents en el caso de la ayuda bilateral del Reino Unido.³³ Las contrataciones desde la sede reducen las oportunidades de que empresas de los países en desarrollo ganen contratos ya que es muy difícil que una compañía de un país en desarrollo tenga los recursos

para mantenerse al día y enviar ofertas a las licitaciones gestionadas por los donantes. No existe una oficina central donde una empresa de Uganda, por ejemplo, pueda acceder a todas las licitaciones de todos los donantes presentes en el país.³⁴ Además, el idioma suele ser un obstáculo añadido. Por último, las empresas y consultorías más grandes mantienen oficinas de enlace en los principales nodos de la industria de la ayuda, como Washington o Bruselas, lo que les da ventaja cuando los contratos están centralizados. Las embajadas de los países ricos también apoyan a las empresas nacionales, una medida que no pueden permitirse la mayoría de los países pobres.³⁵

La promoción de las contrataciones a través de las oficinas nacionales incrementa las probabilidades de que una empresa local obtenga contratos de ayuda, incrementando así el impacto local de la ayuda. Los gobiernos son plenamente conscientes de los beneficios de la ayuda local para el desarrollo y el PAA anima a los donantes a «prestar más atención a la tarea de delegar autoridad suficiente a los funcionarios nacionales [...] a fin de promover un comportamiento acorde a los principios en materia de eficacia de la ayuda».³⁶

2. Fragmentación de la contratación de los donantes. Las contrataciones de las agencias de ayuda están

reguladas por la legislación nacional, la cual no presta apenas atención a consideraciones relacionadas con el desarrollo. Además, algunos países en desarrollo trabajan con un gran número de donantes, cada cual con multitud de directrices distintas. Uganda trabaja con 58 donantes y Bangladesh y Ghana con más de 30. La utilización de distintos procedimientos de licitación, documentos y requisitos hace que sea casi imposible que las empresas pequeñas de los países receptores compitan con éxito por los contratos, ya que no pueden competir en condiciones de igualdad con empresas más grandes de los países desarrollados.

Charles Businge, el director de ActionAid Uganda, reconoció que las empresas ugandesas suelen «desconocer las directrices de contratación de los donantes». Los responsables de finanzas y contratos de la Comisión Europea confirmaron que los contratos más grandes de la UE casi siempre se adjudican a grandes empresas internacionales porque «tienes que tener personal dedicado a las licitaciones, algo que sólo las empresas más grandes pueden permitirse». Las consecuencias son especialmente preocupantes en los países dependientes de la ayuda, donde la ayuda representa una parte importante del PIB y por lo tanto un parte igualmente significativa de las oportunidades de negocio

potenciales de las empresas locales.

Apenas se han realizado esfuerzos para armonizar las prácticas de contratación, con las únicas excepciones de los bancos multilaterales de desarrollo, que han elaborado contratos de trabajo armonizados,³⁷ y la Política de Contratación Conjunta desarrollada por el grupo de donantes llamado Nordic+.³⁸ Los responsables de las agencias de ayuda señalaron que existen limitaciones impuestas por las distintas legislaciones nacionales sobre contrataciones que hacen que la armonización con otros donantes sea complicada a no ser que se realicen amplias excepciones cuando se contratan bienes y servicios para países en desarrollo concretos.

3. Los contratos grandes disminuyen las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas de los países pobres.

Por ejemplo, la Comisión Europea financió un proyecto de construcción de carreteras de gran tamaño en Uganda, presupuestado en 122 millones de €, pero los contratos se licitaron en sólo tres lotes de más de 40 millones de € de media. Este tamaño es simplemente excesivo para las constructoras ugandesas, sobre todo para las pymes del sector de la construcción.

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) prefieren licitar en grandes lotes porque así

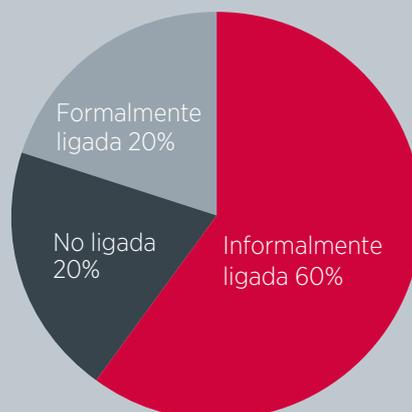
Ayuda ligada formal frente a la informal

El 60%

de la ayuda de los donantes está informalmente ligada a la utilización de empresas de los países donantes

El 20%

de la ayuda de los donantes está formalmente ligada a la utilización de empresas de los países donantes





La ayuda ligada de facto no es muy diferente de la ayuda ligada formal en cuanto a los resultados, aunque su naturaleza sea diferente: disminuye la rentabilidad e impide que los países en desarrollo se beneficien de las externalidades positivas de la ayuda.

se incrementa la competencia internacional. La normativa de contratación de los BMD indica que la licitación internacional es la práctica a emplear para los contratos grandes. Esto implica que se abra el mercado a la participación de empresas transnacionales, lo que a menudo va en detrimento de oportunidades de negocio para las pymes locales. Las pymes locales no tienen la capacidad de participar en la licitación de contratos grandes. De esta forma, los contratos grandes quedan reservados de facto para las empresas extranjeras de mayor

tamaño. El dinero fluye fuera del país y no contribuye a incrementar las capacidades productivas en el país receptor. Organizaciones internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), recomiendan específicamente que se licite en lotes pequeños para incrementar la eficacia del desarrollo de las contrataciones financiadas con ayuda.³⁹

4. Condiciones restrictivas y criterios de selección. Las agencias de ayuda utilizan criterios de

selección restrictivos. Por ejemplo, EuropeAid da preferencia a las ofertas de grupos grandes con experiencia al exigir que la empresa haya realizado un cierto número de proyectos similares en los últimos años. Dichos requisitos penalizan a las industrias nacientes y las excluyen de facto del mercado de contrataciones públicas. Otros requisitos restrictivos incluyen el tener acceso a créditos por un valor elevado o haber tenido un volumen de negocios elevado en los últimos años. Esto suele significar que sólo las empresas con un buen acceso

a los mercados de crédito pueden competir con éxito por los proyectos, lo que en la práctica excluye a la mayoría de empresas de los países en desarrollo.

Aunque estos requisitos tienen la intención de preseleccionar a los ofertantes para asegurar la calidad y el éxito del proyecto, son claramente inadecuados desde la perspectiva del desarrollo. El objetivo de la cooperación al desarrollo no sólo es asegurar la óptima gestión del proyecto, sino también utilizar la ayuda al desarrollo para crear

Donantes del CAD: Distribución geográfica de los contratos adjudicados en 2007

Donante	Contratos adjudicados, total		En el país donante				Otros países de la OCDE y países no pertenecientes al CAD		Países en desarrollo (excl. PMA)		PMA	
	Nº de contratos	m USD	Nº de contratos	m USD	Como % del total de contratos adjudicados (nº)	Como % del total de contratos adjudicados (valor)	Nº de contratos	m USD	Nº de contratos	m USD	Nº de contratos	m USD
Alemania	52	171.8	29	75.9	55.8	44.2	3	6.7	4	6.4	16	82.9
Australia	12	100.5	10	96.3	83.3	95.8	0	0.0	1	1.4	1	2.8
Austria (2)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Bélgica	5	18.2	1	2.8	20.0	15.4	0	0.0	2	2.1	2	13.3
Canadá	1	16.1	1	16.1	100.0	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Dinamarca (3)	6	6.5	5	6.5	83.3	100.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0
España (4)	0	0.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Estados Unidos	95	1917.0	65	1207.4	68.4	63.0	6	20.2	20	650.2	4	39.2
Finlandia	3	5.5	3	5.5	100.0	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Francia	66	350.3	16	57.4	24.2	16.4	7	119.7	32	134.3	11	38.9
Grecia (4)	0	0.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Irlanda (2)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Italia (5)	0	0.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Japón (6)	23	..	20	..	87.0	..	2	..	0	..	1	..
Luxemburgo	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Noruega	1	6.0	0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	1	6.0	0	0.0
Nueva Zelanda	7	10.5	6	9.1	85.7	86.7	1	1.4	0	0.0	0	0.0
Países Bajos	1	4.0	1	4.0	100.0	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Portugal	1	1.4	0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	1	1.4	0	0.0
Reino Unido	54	293.7	44	258.4	81.5	88.0	4	13.3	4	12.6	2	9.3
Suecia (4)	0	0.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Suiza (2)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Total CAD	327	2901.3	201	1739.4	61.5	60.0	24	161.2	65	814.3	37	186.4

Fuente: Clay, E. J. y otros (2010): Untying Aid: Is it working?, p. 17.

Notas:

1. Esta tabla no incluye información sobre los contratos pequeños (por debajo de 700.000 DEG)
2. No hay información sobre la adjudicación de contratos.
3. Dos de los contratos de Dinamarca no incluían el valor del proyecto.
4. No se informó de contratos por encima de la barrera de 700.000 DEG en los casos de Grecia, España y Suecia.
5. No se adjudicaron contratos relativos a las notificaciones ex ante de 2007.
6. No se facilitó el valor de los contratos.



En 2008, el 67% del valor de los contratos financiados por el Banco Mundial se adjudicó a empresas procedentes de tan sólo diez países.

capacidades locales. Esta última opción queda totalmente excluida por los criterios de selección de la UE, ya que no es razonable esperar que las empresas y otros actores socioeconómicos de los países en desarrollo tengan la misma experiencia y acceso a créditos que los europeos.

5. Los donantes apenas se esfuerzan por equilibrar la situación.

Muy pocos donantes trabajan para incrementar la proporción de contratos que se adjudica a empresas de países pobres y explotar el doble dividendo de las contrataciones locales. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) van un paso por delante, ya que permiten prácticas como la utilización de márgenes de preferencia para apoyar a las empresas nacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) permiten un margen de preferencia del 7,5% para las obras y 15% para los bienes en las licitaciones. Sin embargo, los BMD evalúan el precio de las ofertas extranjeras sin contar aranceles y derechos de importación, que pueden ser más altos que los márgenes que conceden a las empresas locales. Sólo en contadas ocasiones los donantes bilaterales reservan una parte de los contratos o utilizan márgenes de preferencia para fomentar las industrias locales. Algunos, como la sueca SIDA, los prohíben explícitamente. La Unión Europea (el Fondo Europeo de Desarrollo) utiliza márgenes de preferencia para las empresas de los países ACP (África, Caribe y Pacífico), pero los responsables de finanzas y contratos de la UE entrevistados durante este estudio confirmaron que no suelen utilizarse en la práctica.

Las empresas de los donantes son las principales beneficiarias de los contratos de ayuda

Incluso cuando los donantes utilizan la licitación abierta para las contrataciones, la mayoría de los contratos se adjudica a empresas procedentes de sus mismos países.

Un estudio de 2010 encargado por la OCDE y titulado «Untying Aid. Is it working?» demuestra que el 60% de los contratos «se adjudican

dentro del país donante» y que «sería razonable asumir que, si se incluyen aquellos de los que no se informa, una proporción [todavía] más alta de los contratos se adjudicarían dentro del país donante». ⁴⁰ Es razonable pensar que algunos contratos puedan adjudicarse a empresas del país donante cuando los bienes y servicios no estén disponibles en el país receptor. Sin embargo, la desproporcionada distribución de contratos sugiere que las prácticas de contratación de los donantes continúan favoreciendo a sus propias empresas.

Aunque no está ligada explícitamente, la llamada ayuda ligada de facto no es muy diferente de la ayuda ligada formal en cuanto a los resultados, aunque su naturaleza sea diferente: disminuye la rentabilidad e impide que los países en desarrollo se beneficien de las externalidades positivas de la ayuda.

Eurodad no ha tenido acceso a información sobre los contratos adjudicados por los donantes a empresas locales y extranjeras en los países donde se han realizado casos de estudio para este proyecto. Desafortunadamente, muy pocos donantes publican información de forma accesible y útil para que la sociedad civil pueda estudiarla. No obstante, un estudio realizado por el Banco Mundial indica que menos del 20% de toda la ayuda a las Islas Salomón se invirtió localmente. ⁴¹ En Afganistán, una investigación de Peace Dividend Trust concluyó que sólo el 37,6% de la AOD se invierte de forma local y contribuye realmente a la economía. Esto representa una importante mejora comparado con años anteriores. La cifra se vio incrementada gracias a la «Afghanistan First Initiative» de la ONU, que tiene como objetivo incrementar al máximo la contratación local. ⁴² El informe de Afganistán concluyó que el factor decisivo que determina la cantidad de ayuda que se utiliza localmente es la modalidad de ayuda escogida. Las modalidades de ayuda que utilizaron los sistemas nacionales de contratación obtuvieron resultados mucho mejores. El 80% del apoyo presupuestario se gastó localmente, mientras que la ayuda canalizada a través de las organizaciones internacionales fue solamente el 15%. ⁴³

Eurodad examinó la distribución de los contratos financiados por el Banco Mundial en base a si los beneficiarios eran locales o extranjeros. Los resultados arrojan resultados muy distintos en función de los países donde se han realizado casos de estudio. En Nicaragua, el 72% del valor de los contratos se adjudicó a empresas locales, mientras que en Uganda la cifra fue de tan sólo el 18%, lo que tiene como consecuencia una escasa creación de empleo y de capacidades entre los ciudadanos y empresas ugandeses. Comparativamente, la contratación internacional es mucho menor en la UE: los gobiernos europeos, que financian las contrataciones con partidas de ingresos propios en lugar de hacerlo con préstamos extranjeros que incluyan condiciones de contratación, adjudicaron solamente el 1,6% de los contratos a empresas de otros Estados miembro. En los

Estados miembro, más del 98% de los contratos se adjudica a empresas locales. Esto demuestra que el utilizar fondos desembolsados de acuerdo con las condiciones de los donantes resulta en flujos de salida importantes si se compara con contrataciones públicas financiadas por el propio país. ⁴⁴

Es razonable pensar que las operaciones de los bancos multilaterales de desarrollo están influenciadas por el equilibrio de poder existente en el seno de sus órganos ejecutivos, donde los donantes tienen la mayor parte de los derechos de voto. Por tanto, en la práctica, los BMD optan sistemáticamente por la licitación internacional, lo que incrementa las probabilidades de ganar contratos entre las empresas más competitivas procedentes de los países con rentas más altas, en detrimento de las

Distribución de los contratos del Banco Mundial en los países donde se han realizado casos de estudio (entre enero de 2000 y febrero de 2011)

País	Contratación local en % del valor de los contratos		
	Todos los contratos	Contratos de más de 1 m USD	Contracts below USD 1mn
Nicaragua	72	64	83
Bolivia	63	57	80
Bangladesh	58	51	75
Ghana	43	33	67
Uganda	18	11	53
Namibia	N/A	N/A	N/A
Media	51	43	72

Fuente: Cálculos de Eurodad basados en la base de datos de adjudicación de contratos del Banco Mundial.



Para aprovechar plenamente el potencial de la ayuda para crear capacidades locales, empleos e ingresos, la ayuda debe dejar de estar ligada tanto sobre el papel como en la práctica.

pymes de los países prestatarios, que irónicamente cargan con la responsabilidad de generar beneficios e ingresos fiscales de las inversiones para poder devolver los préstamos.

El destino final y los beneficiarios de una parte importante de los préstamos del Banco Mundial son los países industrializados y emergentes, que mediante dichos préstamos pueden incrementar sus exportaciones a países prestatarios del Banco Mundial. En 2008, el 67% del valor de los contratos financiados por el Banco Mundial se adjudicó a empresas procedentes de tan sólo diez países: China, Alemania, India, Italia, Reino Unido, Argentina, Rusia, Turquía, Indonesia y Francia.⁴⁵ Esta es una de las consecuencias de las prácticas de contratación del Banco Mundial, que considera que la licitación internacional es la mejor opción.⁴⁶

Para aprovechar plenamente el potencial de la ayuda para crear capacidades locales, empleos e ingresos, la ayuda debe dejar de estar ligada tanto sobre el papel como en la práctica. Esto último exige un mejor entendimiento entre los donantes y los receptores sobre el verdadero significado de la eficacia de la ayuda. Tal y como indica la UNCTAD, parece existir una «gran diferencia de percepción entre los países donantes y receptores acerca del significado de la desvinculación. Para los donantes, se trata de cumplir con un conjunto de requisitos legales y administrativos. Para los receptores, la desvinculación se entiende como la transferencia de responsabilidades sobre la planificación y gestión de la ayuda de los donantes a los receptores y debería proporcionar a las empresas locales la oportunidad de competir con éxito por los contratos».⁴⁷

Para poder convertir la ayuda no-ligada formal en un conjunto de fondos del que se puedan beneficiar plenamente los actores socioeconómicos de los países en desarrollo, los donantes deben, bien eliminar las limitaciones en las contrataciones de las agencias de ayuda para garantizar un mejor acceso a los contratos por parte de las empresas de los países pobres, o bien limitarse a contratar a través de los sistemas de contratación de los receptores.

Contrataciones a través de los sistemas nacionales

Los beneficios de utilizar los sistemas nacionales

La utilización de sistemas de contratación de los países en desarrollo podría acabar con muchas de las controvertidas prácticas de contratación que utilizan actualmente los donantes. No es una casualidad que en el Programa de Acción de Accra los donantes se comprometieran a «utilizar los sistemas nacionales como primera opción para los programas de ayuda en respaldo de actividades gestionadas por el sector público»⁴⁸ para hacer la ayuda más eficaz.

También es el prerrequisito para una mayor responsabilidad nacional porque sólo las instituciones de los países en desarrollo pueden ser supervisadas y controladas por sus ciudadanos, auditores y miembros del parlamento (los sistemas de los donantes están fuera de su esfera de influencia). A cambio, unos sistemas nacionales mejorados mejoran la transparencia y la responsabilidad de todo el gasto público más allá de la ayuda.

¿En qué medida utilizan los donantes los sistemas nacionales de contratación?

Los donantes van con mucho retraso

en el incremento del uso de los sistemas nacionales. Los datos oficiales indican que, entre 2005 y 2007, no se realizó progreso alguno. Además, el progreso es desigual entre los distintos países. La tabla 3 muestra la utilización de los sistemas nacionales de contratación en los países donde se han realizado casos de estudio para este informe, así como algunos otros países donde Eurodad ha investigado en el pasado. Las cifras indican que sólo han progresado ostensiblemente Bangladesh, Nicaragua y países con puntuaciones muy bajas en 2005, mientras que en Malí y Uganda la utilización de los sistemas nacionales está disminuyendo.

Hasta que se publique la Encuesta de seguimiento de la Declaración de París, no dispondremos de información más reciente y desglosada por país sobre el uso de los sistemas nacionales; no obstante, los casos de estudio de esta investigación no proporcionan indicios de que los donantes hayan realizado grandes progresos para cumplir con su compromiso de utilizar los sistemas nacionales de contratación como primera opción. De entre todos los países de los casos de estudio sólo cabe destacar un ejemplo positivo en Bangladesh: la Agencia de desarrollo internacional danesa (DANIDA, por sus siglas en inglés) y el Centro de desarrollo de las capacidades de contratación del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evaluaron el sistema de contratación para incrementar su utilización, a la vez que pusieron en marcha una serie de salvaguardias.⁵⁰ Si bien cabe alegrarse por esta noticia, el hecho de que sea algo aislado confirma que se progresa con demasiada lentitud. La excepción confirma la regla.

Todavía más preocupante es que una serie de países europeos, incluyendo Alemania y los Países Bajos, hayan reducido recientemente la cantidad

El uso de los sistemas nacionales:

mejora las opciones de que empresas locales se beneficien de la ayuda

proporciona mayor autonomía para que los países en desarrollo decidan sobre el uso de la ayuda

reduce los costes de transacción al eliminar las numerosas unidades de implementación paralelas que prosperan en el mundo de la ayuda a raíz de lo que se conoce como «bombardeo de proyectos de ayuda»⁴⁹

Uso de sistemas nacionales de contratación



de apoyo presupuestario en favor de la ayuda a proyectos. El apoyo presupuestario es la única modalidad de ayuda que utiliza de forma natural los sistemas nacionales, por lo que esta decisión puede tener un impacto grave en las cifras futuras sobre progreso con respecto a los compromisos de incrementar el uso de los sistemas nacionales.

¿Por qué los donantes no utilizan los sistemas nacionales de contratación como primera opción?

Los donantes argumentan con frecuencia que no utilizan los sistemas de contratación de los países receptores porque, o bien estos carecen de capacidades, o constituyen un riesgo fiduciario importante. El primer argumento lo esgrimieron, por ejemplo, la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit alemana y el PNUD en Namibia. El segundo, lo utilizó la Cuenta del Desafío del Milenio de los EEUU y Japón en Namibia y Uganda, respectivamente.

Esto indica que mejores sistemas nacionales deberían animar a los donantes a utilizarlos más a menudo. Eurodad ha puesto a prueba esta afirmación comparando la utilización de los sistemas nacionales con la puntuación de la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN) del Banco Mundial que mide, entre otras cosas, la calidad de los sistemas nacionales. A pesar de sus deficiencias, la metodología EPIN del Banco Mundial se utiliza como indicador de la calidad de los sistemas nacionales en la Declaración de París. El gráfico 1 compara estas cifras con la utilización de los sistemas nacionales de contratación en los casos de estudio y otros estudiados en informes anteriores de

Eurodad.⁵¹ Sorprendentemente, los resultados no muestran relación alguna entre la utilización de los sistemas nacionales por parte de los donantes y la puntuación EPIN. A pesar de que sus sistemas nacionales obtienen una buena puntuación, Ghana, Malí y Bolivia no han logrado convencer a los donantes de que utilicen sus sistemas y acaben con las decenas de sistemas y unidades de implementación paralelas. Sin embargo, los donantes utilizan en gran medida los sistemas nacionales de Bangladesh, Mozambique y Sierra Leona, a pesar de su mala puntuación. Cuando existen los sistemas de gestión de riesgo s adecuados, la utilización de los sistemas nacionales puede ser una buena inversión de cara al futuro y puede ayudar a fortalecerlos. Sin embargo, la situación actual lleva a plantearse por qué países con sistemas adecuados reciben un tratamiento distinto por parte de los donantes.

También se dan incongruencias en la evolución temporal de la utilización de los sistemas nacionales de contratación (véase la tabla 3 de la sección anterior). Por ejemplo, el uso de los sistemas de contratación de Malí disminuyó del 45% al 35% entre 2005 y 2007, mientras que la puntuación CPIA se mantuvo estable (3,6 en 2005 y 3,5 en 2007). El caso de Uganda todavía ilustra mejor este punto, ya que el uso de los sistemas nacionales disminuyó del 54% al 37% en el mismo periodo, mientras que la puntuación EPIN se mantuvo en 3,3.

Por último, donantes distintos utilizan en diferente grado los sistemas de un determinado país. En Bangladesh, por ejemplo, el 99% de la ayuda danesa al gobierno utilizó

los sistemas nacionales. Esta cifra fue del 0% para Canadá, EEUU y la Comisión Europea. Puesto que todos los donantes se enfrentan al mismo sistema con el mismo nivel de funcionalidad y responsabilidad, es imposible que la decisión de utilizarlo o no venga determinada exclusivamente por su calidad. Si la calidad de los sistemas nacionales de contratación no es la principal razón que determina las decisiones de los donantes sobre la utilización de los sistemas nacionales, ¿cuáles son las verdaderas razones?

Algunos donantes bilaterales tienen una tolerancia extremadamente baja a los riesgos fiduciarios, lo que hace muy difícil que puedan utilizar los sistemas nacionales. Fuentes de USAID comentaron que hace 15 o 20 años el 60% de su ayuda se canalizaba a través de los sistemas nacionales. Actualmente, la cifra se ha reducido al 10% debido a que se ha dado más importancia a la reducción de riesgos.⁵² Sin embargo, no existen razones para pensar que los sistemas nacionales de los receptores funcionaran mejor o de forma más responsable en el pasado que hoy en día. Las razones por la que los donantes de la UE han disminuido el apoyo presupuestario pueden ser diversas, pero en Tanzania, por ejemplo, los recortes responden a la falta de visibilidad y

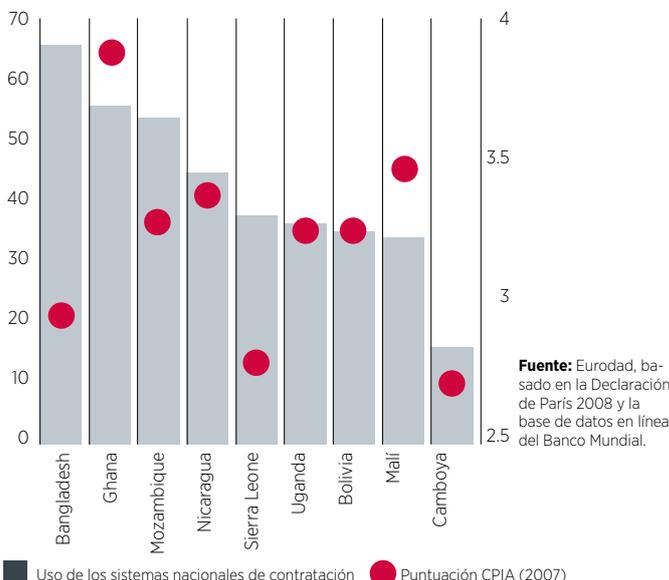
los deseos de algunos donantes de menor tamaño de poder demostrar resultados específicos y atribuibles a sus intervenciones, para así ganar reconocimiento público.⁵³ Los intentos del Banco Mundial de incrementar el uso de los sistemas nacionales han sido bloqueados por los principales socios y han contado con una fuerte oposición por parte de las asociaciones empresariales de los países de la OCDE, tal y como se demuestra en los comentarios realizados durante la consulta del Banco Mundial sobre la reforma de sus directrices de contratación.⁵⁴

Tras la falta de progreso en la utilización de los sistemas nacionales podrían esconderse un conjunto de razones como intereses económicos, aversión al riesgo y el deseo de un mayor reconocimiento público por parte de los donantes. Los intereses políticos y comerciales de los donantes y los grupos de influencia de las empresas de los países ricos podrían estar poniendo en riesgo el importantísimo progreso en la agenda de la eficacia de la ayuda, que podría convertir las contrataciones en una poderosa herramienta política para incrementar las capacidades de las empresas privadas y otros actores socioeconómicos de los países en desarrollo.

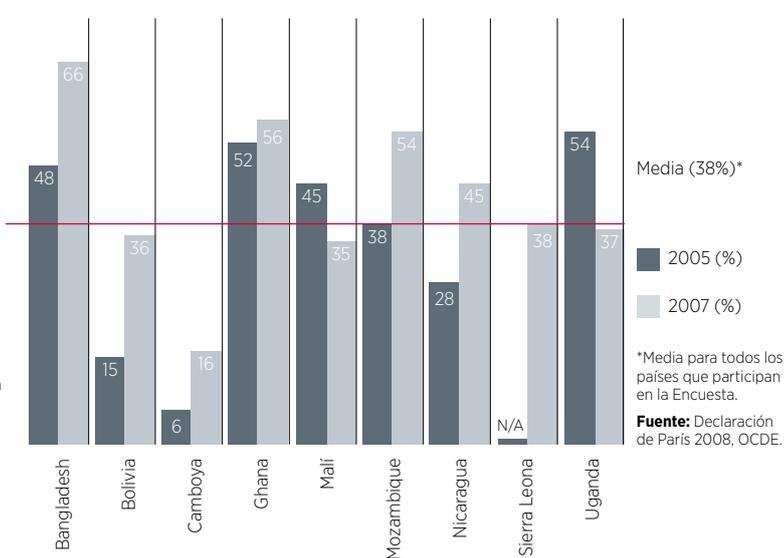


El apoyo presupuestario es la única modalidad de ayuda que utiliza de forma natural los sistemas nacionales.

Uso de los sistemas nacionales de contratación y puntuación CPIA



Uso de los sistemas nacionales de contratación (indicador 5b)



Sistemas nacionales de contratación: ¿Quién los fortalece y para qué?

Las contrataciones inteligentes tienen el potencial de que pueden tener un impacto duradero en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por ello, los donantes acordaron en la Declaración de París y el PAA que utilizarían «progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (Indicador 5)»⁵⁵ y «apoyarán estas reformas [de los países en desarrollo] y prestarán asistencia [cuando sea necesario] en el desarrollo de la capacidad». Por su parte, los países receptores «dirigirán la definición de programas y prioridades de reforma».⁵⁶

Reformar las contrataciones es un tema altamente político

Las políticas y prácticas de contratación son delicadas desde el punto de vista político porque influyen sobre quién recibe los contratos y quién se beneficia del gasto público. Determinan cómo se utiliza el dinero de la ayuda; pero, más allá de la ayuda, establecen en qué se invierten los presupuestos públicos de los países en desarrollo y el dinero de los contribuyentes. Las contrataciones públicas son un tema conflictivo dentro de las negociaciones comerciales, dado

que los países ricos tratan de abrir los mercados de contrataciones públicas del Sur a sus empresas transnacionales. La apertura de los mercados de contratación de los gobiernos del Sur es un objetivo político de los países del Norte, y por tanto un interés de los donantes: la estrategia Europa Global de la Unión Europea, por ejemplo, establece que: «las contrataciones públicas son un área con un enorme potencial sin explotar para los exportadores de la Unión Europea. Las compañías de la UE [...] son objeto de prácticas discriminatorias con casi todos nuestros socios comerciales, lo que limita eficazmente sus oportunidades de exportación». En consecuencia,

la Unión Europea está tratando de «concentrarse más en una apertura de mercados y unas normas más estrictas que regulen las nuevas áreas comerciales de importancia económica para nosotros, en particular [...] las contrataciones públicas».⁵⁷

Los países en desarrollo se han negado a firmar el Acuerdo de contrataciones públicas de la OMC, que liberaliza las contrataciones públicas al tratar por igual a las empresas nacionales y extranjeras, porque querían mantener el espacio político suficiente para utilizar las contrataciones para el desarrollo de las industrias nacionales. Sin embargo, la OMC no es el único canal que pueden utilizar los países donantes para perseguir sus ansias de liberalización. El Banco Mundial afirma, dentro de un documento no publicado, que las reformas de contratación deberían: «contribuir de forma significativa a los objetivos comerciales, mediante una mayor apertura. Al adoptar políticas equivalentes a las del Banco para todas las contrataciones, es menos probable que los países puedan utilizar dichas contrataciones de forma inadecuada para la protección nacional [...]. El Banco pretende garantizar que las empresas extranjeras participan en los procesos de contratación en términos de igualdad, y se espera que estos procesos atraigan la competencia internacional».⁵⁸

Una mayor competencia, generada mediante la liberalización de los mercados de contratación, puede reducir los costes y aumentar la «relación calidad/precio» de los proyectos de desarrollo y los proveedores de servicios públicos. Este es el argumento que con frecuencia defienden los BMD. Por otro lado, la liberalización puede reducir sustancialmente la cantidad de contratos públicos adjudicados a empresas locales y llevar a gastar una mayor parte de los escasos recursos nacionales en bienes importados, en lugar de producidos localmente. Si la apropiación es esencial para que la ayuda sea más eficaz, también lo es el definir políticas que influyan la forma en que se emplea en los países en desarrollo el dinero que tanto ha costado ganar a los contribuyentes. Por tanto, es esencial que los gobiernos de los países en desarrollo (y no los actores extranjeros) asuman un papel de liderazgo a la hora de diseñar las reformas de

contratación, que inviten a participar a un número más amplio de partes interesadas para diseñar medidas que permitan que las políticas de contratación rindan cuentas frente a los ciudadanos y que garanticen que son eficaces para el desarrollo.

Sin embargo, información sobre las reformas políticas en los casos de estudio elaborados para esta investigación indican que los donantes (principalmente el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo) continúan ejerciendo una fuerte influencia sobre las reformas de las políticas de contratación de los países en desarrollo al:

- vincular condiciones políticas a su ayuda y préstamos;
- proporcionar ayuda técnica dirigida por los donantes;
- realizar evaluaciones de los sistemas de contratación;
- utilizar las negociaciones comerciales para limitar el espacio político de los países en desarrollo para decidir sus propios caminos que los saquen de la pobreza.

Las reformas de los sistemas de contratación están dirigidas por los donantes

1. Las condiciones políticas empleadas por los donantes influyen la reforma de las políticas de contratación en los países en desarrollo. Con frecuencia, el Banco Mundial y otros BMD vinculan estas reformas con una buena gobernanza y una mayor transparencia. La transparencia es una de las dimensiones que debe abordarse en las políticas de contrataciones públicas para conseguir aprovechar todo su potencial de contribuir a un desarrollo equitativo. Sin embargo, las reformas de las políticas de contratación propuestas por el Banco Mundial y otros BMD han defendido con frecuencia una mayor liberalización de los sistemas de contratación.

Por norma general, el Banco Mundial establece la condición de que para todas las grandes licitaciones se deben seguir las directrices de contratación del Banco, es decir, es obligatorio realizar una licitación internacional. La liberalización de las contrataciones también es con



Si la apropiación es esencial para que la ayuda sea más eficaz, también lo es el definir políticas que influyan la forma en que se emplea en los países en desarrollo el dinero que tanto ha costado ganar a los contribuyentes.

frecuencia una condición para el desembolso de los préstamos de desarrollo. Por ejemplo, en la Estrategia de Asistencia a los Países del Banco Mundial 2006-2009 para Bangladesh se afirma: «existe un plan de inversiones, elaborado conjuntamente con el BAD, para aumentar la capacidad energética máxima y construir instalaciones de transmisión complementarias y que está pendiente de que el gobierno se comprometa a que el proceso de contratación sea plenamente abierto y competitivo. También se prevé apoyar el programa de gobierno sobre producción de energía pequeña escala, si se cumple la misma condición».⁵⁹

Los casos de estudio elaborados en el país demuestran que los Bancos Regionales de Desarrollo también establecen una serie de condiciones de contratación para sus préstamos de desarrollo. En Bolivia, el Banco Interamericano de Desarrollo solicitó que todos los ofertantes cualificados de los estados miembros del Banco tuvieran la oportunidad de competir en términos de igualdad en el proceso de contratación.

2. La ayuda técnica es otro canal mediante el cual los donantes influyen las reformas de los sistemas de contratación de los países en desarrollo. En Ghana, la ayuda técnica del Banco Mundial representó un papel crucial dentro del proceso de reforma emprendido hace unos años. En teoría, los consultores contratados para ayudar en la reforma tenían que rendir cuentas ante el gobierno (directamente responsable de su supervisión y honorarios) pero, tal y como ellos reconocieron, en la práctica esto no fue así: «el 90% de nuestros esfuerzos consiste en responder a las demandas de los donantes».⁶⁰ Bangladesh ha sido objeto del proyecto de reforma de contratación pública de mayor tamaño financiado y diseñado por el Banco Mundial. Las reformas institucionales y legales promovidas y ejecutadas dentro de ese proyecto fueron consecuencia de las recomendaciones realizadas por el propio Banco Mundial dentro del Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país en 2002. Anu Muhammad, un experto en ayuda entrevistado para el caso de estudio, señaló que «existen muy pocas políticas en el país que se hayan elaborado sin el apoyo de consultores y sin satisfacer las necesidades de los donantes».

Como resultado de lo anterior, los sistemas de contratación se alinean con las mejores prácticas internacionales, conforme las definen el Banco Mundial y otros donantes, en lugar de con las necesidades de cada uno de los países en desarrollo. Con frecuencia las mejores prácticas internacionales no responden a las

Herramientas de diagnóstico para evaluar las prácticas de contratación:

¿Qué miden?

Las herramientas de diagnóstico para evaluar la gestión de la financiación pública proliferaron durante los 2000 junto con las iniciativas de alivio de la deuda y la nueva agenda de eficacia de la ayuda. Conforme las condiciones vinculantes se fueron reduciendo a partir de mediados de los 2000, estas se fueron convirtiendo en un instrumento para influenciar la reforma política en los países en desarrollo de forma más sutil. Los donantes utilizan las herramientas de diagnóstico para decidir las modalidades de ayuda, por ejemplo si proporcionan apoyo presupuestario o destinan su ayuda a proyectos. De esta forma, se presiona a los países receptores para que, si quieren ayuda más eficaz, reformen sus sistemas de gestión de la financiación pública y de contratación conforme a las líneas establecidas por los indicadores de dichas herramientas de diagnóstico.

A continuación presentamos un análisis de cómo estas herramientas tienden a conceder puntuaciones más altas a sistemas de contratación liberalizados y licitaciones de mayor tamaño, que con demasiada frecuencia benefician a las compañías de donantes en lugar de garantizar un mayor y mejor impacto de ayuda en los países más pobres.

La Evaluación de las políticas Instituciones Nacionales puntúa

la calidad de las políticas de los países en desarrollo y su marco institucional, incluyendo indicadores de la Declaración de París para medir el progreso de los sistemas de gestión de financiación pública. Esta herramienta, diseñada por el Banco Mundial, ha sido muy duramente criticada por su sesgo a favor de la liberalización comercial y de las políticas del

necesidades específicas de un país. Por ejemplo, Namibia emplea la contratación de carácter selectivo para hacer frente a las desigualdades étnicas heredadas del apartheid. Este tipo de medidas podrían ser importantes a la hora de mejorar las condiciones de vida de otros grupos marginados, por ejemplo las minorías, las mujeres o simplemente los más pobres.

3. Los diagnósticos también han ejercido influencia externa sobre la forma en que se realizan las reformas de contratación. La Declaración de París llama a «trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones

sector financiero».⁶³

Los Diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones del país

tienen por objetivo evaluar la eficiencia, transparencia e integridad de la totalidad del sistema de contratación de un país, además del riesgo que puede suponer para los fondos del Banco Mundial.⁶⁴ De los casos de estudio elaborados por Eurodad se deduce que estos informes se han convertido en el prototipo de programas de reforma de la contratación pública financiados, diseñados, y con frecuencia ejecutados por personal del Banco Mundial o por consultores del mismo, que con frecuencia actúan como «negros» al redactar las leyes de contratación que determinan cómo se invierten los fondos públicos en los países más pobres. Como resultado de ello, los sistemas nacionales de contratación están completamente en línea con los de los donantes. «De hecho, el sistema que estamos utilizando es el de los propios donantes», respondió un funcionario del gobierno de Uganda. Esta opinión la comparten algunos representantes de donantes, que confirmaron que «están muy próximos al sistema del Banco Mundial».

La Metodología para evaluar los sistemas de contratación

(MAPS, por sus siglas en inglés) es la herramienta más novedosa para evaluar los sistemas de contratación. Fue desarrollada por el equipo de trabajo de la OCDE sobre contratación. La MAPS se supone que alinea los sistemas de contratación de los países en desarrollo con las «buenas prácticas acordadas internacionalmente», incluyendo los mercados de contratación

liberalizados y la licitación en grandes lotes (indicador 1b). Para recibir la puntuación más alta, se requiere que los países en desarrollo pongan un límite a los márgenes de preferencia nacionales y que vayan acabando lentamente con los requisitos exigidos a las compañías extranjeras para que participen en empresas conjuntas con las locales. Sin embargo, estos requisitos están ampliamente reconocidos como mecanismos adecuados para facilitar la transferencia de tecnologías. La MAPS carece de indicadores para evaluar los impactos sociales, medioambientales y sobre la pobreza de las contrataciones.⁶⁵

El programa Gasto Público y Responsabilidad Financiera

(PEFA, sus siglas en inglés) fue creado por el Banco Mundial junto con el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y cuatro gobiernos europeos.⁶⁶ Los indicadores de contratación incluidos en el PEFA «se concentran en la calidad y transparencia del marco regulador de la contratación a la hora de establecer el uso de concursos abiertos y justos como método preferido de contratación».⁶⁷ Por ello, los sistemas de contratación liberalizados reciben puntuaciones más altas.

El PEFA es la única herramienta de diagnóstico que trata de poner en práctica los compromisos de eficacia de la ayuda sobre responsabilidad mutua y evaluar el rendimiento de los receptores al igual que el de los donantes. En este sentido, contiene una serie de indicadores sobre la previsibilidad del apoyo presupuestario, la información financiera proporcionada por los donantes y la cantidad de ayuda invertida en los sistemas nacionales.



Las reformas de contratación impulsadas por los donantes durante la última década han promovido una mayor liberalización de los sistemas de contratación.

Los sistemas nacionales de contratación de nuestros seis casos de estudio

El presente cuadro muestra las principales características de los sistemas de contratación en vigor en los países de nuestros casos de estudio. Las reformas se han visto determinadas en gran medida por las condiciones y diagnósticos de los donantes, la ayuda técnica y los acuerdos de libre comercio. Por ejemplo, a principios de los 2000, los Diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones del país del Banco Mundial influenciaron la legislación de contrataciones en Bangladesh, Bolivia, Ghana, Nicaragua y Uganda. El MAPS se está utilizando actualmente en Bolivia y Nicaragua.

Todos los países de los casos de estudio disponen actualmente de un marco legal, que al menos en

el caso de Bangladesh, Ghana y Uganda se vio significativamente influenciado por las evaluaciones y la ayuda técnica del Banco Mundial. En aquellos países que han liderado el proceso de reforma, los organismos de contratación están normalmente integrados dentro de los ministerios, mientras que en los que el Banco ha ejercido una influencia sustancial se han creado organismos independientes.

Únicamente el sistema de contratación de Namibia está exento en gran medida de influencia extranjera, y por tanto se aleja mucho de las «mejores prácticas internacionales» conforme a la definición de la OCDE y el Banco Mundial, sobre todo en el área de

trato preferencial. Namibia tiene sistemas preferenciales relativamente complejos, que no sólo favorecen las industrias nacionales sino que también establecen un objetivo dentro de ellas, en concreto las pymes, las empresas con sede en zonas menos desarrolladas y aquellas que pertenecen a grupos en desventaja, que conforme a la definición de Namibia incluye: personas de color, mujeres y personas con discapacidad. Nicaragua eliminó todos los sistemas de preferencia como consecuencia del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica. Aquellos países en donde la influencia extranjera ha sido más fuerte normalmente se han aferrado a los márgenes de

preferencia establecidos por la Comisión de las Naciones Unidas de Derecho Mercantil Internacional, que básicamente se trata de una ley modelo de las Naciones Unidas pero ha sido ampliamente modificada por el Banco Mundial y sus expertos. La ley de Uganda prevé márgenes de preferencia y permite la reserva de contratos, pero estas medidas no se ponen en práctica.

Ninguno de los países evaluados utiliza la exclusión de forma sistemática salvo cuando se trata de casos de fraude y corrupción, por ejemplo para excluir a empresas basadas en paraísos fiscales o que han violado los derechos humanos y las normas fundamentales de trabajo del mercado de contratación pública.

Pais	Marco legislativo	Principales organismos	Iniciativa anticorrupción	Trato preferencial
Bangladesh	Ley de Contratación Pública de Bangladesh Normas de Contratación Pública Reglamentos de Contratación Pública	Unidad Técnica de Contratación Central Comité de Consultas Grupo de revisión	Comisión Anticorrupción	Se puede conceder un margen de preferencia a los ofertantes nacionales: 15% para bienes y 7,5% para obras
Bolivia	Decreto Supremo 181	Ministerio de Economía y Contratación Pública	Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción Contraloría General	En algunos procesos de contratación, se establece un margen de preferencia de un 25% para productos nacionales, hasta un 5% para empresas bolivianas (más del 51% de las acciones) y hasta un 20% para Mpymes, pequeños agricultores y similares.
Ghana	Unidad Técnica de Contratación Central	Panel de Reclamaciones y Demandas de la Autoridad de Contratación Pública	Oficina de Fraudes Graves	Un organismo de contratación puede conceder un margen de preferencia para beneficiar a los ofertantes que trabajan para empresas nacionales, para dar preferencia a los bienes producidos en el país o para beneficiar a los proveedores nacionales de servicios.
Namibia	Ley de la Junta de Contratación de Namibia (Ley N° 323)* Reglamentos de la Junta de Contratación y Códigos de procedimiento de la Junta de Contratación	Junta de Contratación	La Ley Anticorrupción (No. 8 de 2003) estableció la Comisión Anticorrupción. En menor medida, el Defensor del Pueblo y el Auditor General	Se pueden conceder preferencias de precio para: a) bienes producidos, manufacturados o ensamblados en Namibia; b) empresas de Namibia a pequeña escala bona fide; c) ofertantes de áreas comunales o en regiones menos desarrolladas; d) ofertantes de Namibia bona fide que ponen en práctica políticas de acción afirmativa.
Nicaragua	Ley de Contratación del Estado (Ley N° 323)*, reformada por la Ley 349 de Contratación Municipal (Ley N° 622)* Anteproyecto de Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público	Dirección General de contratación del Estado Unidades centrales de contratación	Oficina de ética pública. Administra la eficiencia y transparencia del programa de contrataciones públicas y contratación.	En un principio sí, pero fue anulado por la Ley 349
Uganda	Ley de Contratación Pública y Disposición de Activos (Ley 1/2003)	Autoridad de Contratación Pública y Disposición de Activos Organismos de Disposición de Contrataciones del Gobierno Central (ODC) Los gobiernos disponen de sus propias ODC	Estrategia Nacional Anticorrupción 2008-2013 ⁹⁸ Directorado de ética e integridad (coordinación) Inspección del Gobierno (autoridad principal) PPDA	Es posible emplear sistemas de preferencia en todas las contrataciones públicas. Dos tipos: - los organismos de contratación pueden añadir un margen al precio de los licitadores locales a la hora de evaluar su oferta; - sistemas de reserva: sólo son elegibles los miembros de un grupo o comunidad determinados.

Elaborado por Eurodad, utilizando información de los casos de estudio y las autoridades nacionales.

fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales». Sin embargo, en realidad ha sido principalmente el Banco Mundial el que ha desarrollado las herramientas de diagnóstico, con alguna influencia de otros BMD y donantes bilaterales. Los gobiernos del Sur, parlamentarios y la sociedad civil han tenido escasa voz. Las herramientas de diagnóstico para los sistemas de contratación han sido desarrolladas por la Mesa Redonda sobre Contratación, una iniciativa conjunta del Banco Mundial y el CAD de la OCDE, que actualmente se ha convertido en el grupo de trabajo del CAD de la OCDE sobre contratación.⁶¹ Sólo después del Foro de alto nivel de Accra, se ha abierto en cierta medida este grupo de trabajo a la participación y el escrutinio de actores no gubernamentales. Hasta el momento funcionaba de forma opaca y sin rendir cuentas.

Las Evaluaciones de los políticas e Instituciones Nacionales y los Diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones del país del Banco Mundial han sido las principales herramientas para el análisis. Desde 2005, se han desarrollado una serie de herramientas adicionales. En concreto, el programa Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, sus siglas en inglés) y la Metodología para evaluar los sistemas de contratación (MAPS, por sus siglas en inglés). Estas herramientas todavía promueven la apertura de los mercados de contratación pública de los países en desarrollo, a pesar de que conceden una mayor puntuación a las políticas liberales de contratación (véase cuadros sobre herramientas de diagnóstico). Bangladesh ha sido el único en desarrollar su propia metodología para evaluar los sistemas nacionales de contratación, aunque la Declaración de París deja claro que este es el papel de los países en desarrollo, que deben «ejecutar

análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país».⁶²

En la práctica, las evaluaciones se realizan con el apoyo financiero de los donantes y muy frecuentemente a través de consultores externos. Incluso Namibia, país donde los BMD están en gran medida ausentes, se realizó una evaluación del PEFA utilizando un consultor financiado por la Unión Europea. El gobierno de Namibia consideró que los resultados eran inadecuados, renunció a aceptar que se hicieran públicos y optó por realizar sus propias entrevistas a sus homólogos africanos de cara a los planes de reforma del sistema de contratación. Este caso, sin embargo, es una excepción. En Bolivia, los donantes han dejado claro que la posibilidad de usar el apoyo presupuestario dependía de conseguir una buena puntuación MAPS independientemente de la adecuación de esta herramienta de evaluación a las necesidades de la reforma del sistema de contratación nacional. El caso estudio de Nicaragua también muestra que los países en desarrollo se están viendo forzados a alinear sus sistemas de contratación con los de los donantes como resultado de las conclusiones de las herramientas de diagnóstico cuando se quiere que los donantes aumenten la utilización de los sistemas nacionales de contratación.

4. Los acuerdos comerciales también pueden influenciar el funcionamiento de los sistemas de contratación de los países en desarrollo. Los países en desarrollo se han negado a firmar el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC, que liberaliza las contrataciones públicas en el Norte. Sin embargo, los acuerdos regionales y bilaterales son cada vez más importantes. El caso estudio de Nicaragua demuestra cómo el Tratado de libre comercio entre la República

Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) obliga a los países signatarios a utilizar la licitación internacional. Dicho Tratado, garantiza a las empresas de todas las partes un acceso en términos de igualdad a la licitación, siempre y cuando la cantidad de contratos esté por encima de una cifra determinada (70.000 de USD para los contratos de suministro y servicios y 7,8 millones de USD para las obras).⁶³ Estas medidas también fomentan una mayor liberalización de las políticas de contratación, lo que puede generar un mayor desequilibrio a la hora de competir, dada la gran desigualdad en términos de capacidad entre las empresas de países desarrollados y las de los países en desarrollo.

Las reformas de contratación todavía no son eficaces para el desarrollo

Las reformas de contratación comenzadas por los donantes durante la última década han promovido una mayor liberalización de los sistemas de contratación. Sin embargo, no existen indicios de que los donantes hayan proporcionado a los países en desarrollo el espacio político –ni que tan siquiera los hayan animado– para desarrollar políticas de contratación eficaces para el desarrollo de las empresas y capacidades productivas de los países en desarrollo. Esta estrategia impide que los países pobres puedan obtener un doble dividendo sobre la ayuda, al utilizar la ayuda y otros gastos públicos para generar puestos de trabajo y con ello nuevas fuentes de ingresos para los pobres o reforzar las capacidades locales.

En aquellos países donde Eurodad realizó sus casos de estudio, la reforma de las políticas de contratación ha favorecido la liberalización de los mercados de contratación y el uso de la licitación internacional. La mayor parte de las leyes y reglamentos de contratación de los países de los casos de estudio permiten que las autoridades nacionales apliquen pequeños márgenes de preferencia para las compañías locales. Sin embargo, en la práctica, los grandes contratos (los únicos que pueden atraer la atención de las compañías extranjeras) quedan frecuentemente excluidos. En Bolivia, por ejemplo, existen márgenes de preferencia, pero no se aplican si los acuerdos bilaterales con los donantes sugieren un procedimiento distinto. También llama la atención el caso de Nicaragua, donde la versión original de la ley actual de contratación pública (Ley 323) se reformó tres meses después de entrar en vigor para eliminar los márgenes de preferencia existentes.

En muchos casos, las reformas emprendidas no resultaron necesariamente en sistemas de contratación más eficaces. El caso de estudio de Uganda llegó a la conclusión de que, incluso cuando el objetivo de muchas de las reformas era promover una mayor eficiencia y responsabilidad, en realidad éstas sólo suponían una enorme cantidad de requisitos burocráticos junto con arduos procesos de contratación. La Autoridad de Contratación Pública y Disposición de los Activos Públicos (Public Procurement and Disposal of Assets Authority) señaló que la duración media de un ciclo de contratación va de los 43 días, en el caso de las contrataciones directas, a los 180 días para las licitaciones abiertas. Por tanto, la contratación se convirtió en un cuello de botella a la hora de poner en práctica nuevos proyectos de desarrollo.

En ninguno de los países evaluados se ha proporcionado al personal de contratación la formación necesaria para gestionar los sistemas de preferencia socioeconómica y sólo el taller de Uganda (financiado por la Agencia de desarrollo internacional danesa, DANIDA) proporcionó formación acerca de las prácticas sostenibles de contratación. Los impactos de la contratación sobre la pobreza, a nivel social y medioambiental se han dejado ampliamente de lado hasta el momento.

Desde que se firmó la declaración de París, se ha destinado un gran volumen de ayuda a las reformas de la gestión de las finanzas públicas, lo que incluye las reformas de los sistemas de contratación. Los desembolsos de AOD al sector de gestión de las finanzas públicas aumentaron a más del triple desde el año 2005, alcanzando los 644,5 millones de USD en 2008. Sin embargo, dentro de los programas de reforma dirigidos por los donantes, no se prestó la suficiente consideración a conseguir que los sistemas de contratación sean los adecuados para promover los objetivos de desarrollo, sociales y medioambientales. Un representante de los donantes entrevistado en Uganda subrayó que la agenda de reforma no debería verse sobrecargada: «quizá no sea el momento de ser tan sofisticado, lo primero tenemos que hacer es conseguir un sistema fuerte». Guiados por sus propios intereses, los donantes dan prioridad (mediante el incremento de la competitividad) a una mayor responsabilidad fiduciaria, el libre acceso de las empresas internacionales y un modelo corto de miras basado en la rentabilidad. La oportunidad de desarrollar sistemas convencionales de contratación de acuerdo con los sistemas sostenibles y más modernos de contratación pública⁷⁰ ha quedado relegada a la próxima generación de reformas.



Ninguno de los países analizados emplea la exclusión de forma sistemática por razones que no sean fraude o corrupción.



En ninguno de los países analizados se había formado a los funcionarios de contratación para gestionar los sistemas de preferencia socioeconómica.

Transformando la ayuda: Un paquete de estímulo para los más pobres

El propósito principal de la ayuda oficial al desarrollo es impulsar la erradicación de la pobreza y contribuir al desarrollo sostenible tal y como se reconoce en los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente de las Naciones Unidas. En el caso de la ayuda europea, este objetivo queda recogido en el Tratado de Lisboa y el Consenso Europeo sobre Desarrollo, que establece que «el objetivo primordial y horizontal de la cooperación para el desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible».⁷¹

La lucha contra la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible y la salvaguarda de los derechos humanos son los principios fundamentales que deben guiar a los donantes europeos a la hora de elegir la forma en que proporcionan la ayuda.

En la última década, los compromisos de ayuda de la UE han representado un papel esencial (aunque insuficiente) en el aumento de la ayuda. Sin embargo, no han logrado garantizar que el gasto de ayuda tenga el mayor impacto posible sobre la erradicación de la pobreza y otros objetivos socioeconómicos y medioambientales. Hasta el momento, los donantes no se han parado a reflexionar en profundidad sobre cómo la ayuda puede contribuir directamente a la

erradicación de la pobreza (mediante la creación de empleos decentes y nuevas oportunidades de ingresos) y ampliar las capacidades productivas, al mismo tiempo que se protege el medioambiente.

Replantearse la rentabilidad

La AOD es un recurso escaso y claramente insuficiente para lograr el desarrollo y erradicar la pobreza en todo el mundo. No obstante, puede tener un efecto catalizador muy potente si se emplea de forma eficaz. Los donantes y los receptores pueden exprimir al máximo la ayuda si gastan dos veces cada euro. En otras palabras, cuando se invierte ayuda en bienes y empleo locales para los proyectos de desarrollo, esta puede tener un enorme efecto multiplicador y de palanca: crea empleos e



Los donantes y los receptores pueden exprimir al máximo la ayuda si gastan dos veces cada euro. Cuando se gasta ayuda en bienes y empleo locales para los proyectos de desarrollo, esta puede tener un enorme efecto multiplicador y de palanca.

Contrataciones a favor de los pobres en la práctica: los sectores de infraestructuras y alimentación

Las técnicas de contratación que favorecen a los pobres son particularmente adecuadas para el sector de infraestructuras. Además, en este sector, las técnicas basadas en el trabajo intensivo pueden ser hasta un 50% más baratas que los proyectos basados en maquinaria.⁷⁴ No obstante, lo más importante es que la OIT ha calculado que los proyectos de construcción que utilizan estas técnicas crean 20 veces más puestos de trabajo. Al mismo tiempo, hasta el 50-60% del presupuesto se transforma en salarios para los trabajadores locales (comparado con el 5-10% de los proyectos basados en maquinaria donde la mayor parte del presupuesto se invierte en maquinaria suministrada por empresas transnacionales). La creación de empleo local también tiene efectos multiplicadores

adicionales para la economía local porque los trabajadores gastan la mayor parte de sus ingresos en bienes y servicios locales para ellos mismos y sus familias.⁷⁵

En Nicaragua, los proyectos ProEmpleo de construcción de viviendas dedicaron casi dos tercios del presupuesto a salarios y la compra de materiales locales.⁷⁶ En Namibia, los proyectos de trabajo intensivo suelen utilizar a grandes contratistas con experiencia, que proporcionan el equipo pesado y se encargan de las finanzas, a los que se obliga a trabajar con pequeñas y medianas empresas de la región para dar trabajo a personal local. En general, el 50% del valor del contrato acaba en manos del contratista principal y el 50% en las de las pymes. La Autoridad de Construcción de Carreteras de Namibia (Namibian Roads Construction Authority) también proporciona formación a las pequeñas constructoras. Estas últimas aprenden a elaborar ofertas y cómo acceder a financiación del Banco de Desarrollo de Namibia.

Por desgracia, la Comisión Europea y la mayoría de los BMD utilizan principalmente la licitación internacional, adjudican contratos en base al menor coste y no tienen en cuenta los impactos sociales y sobre la pobreza de sus prácticas de contratación. Como consecuencia, la mayoría de los contratos se adjudican a empresas extranjeras que trabajan de acuerdo con métodos de capital intensivo y la mayoría del presupuesto se gasta en equipo y técnicos extranjeros, con lo que se pierde la oportunidad de lograr un mayor impacto al utilizar y pagar a más trabajadores locales.

La iniciativa Compras en Aras el Progreso (P4P, por sus siglas en inglés), del Programa Mundial de Alimentos, demuestra cómo se puede utilizar con éxito un sistema de contratación favorable a los pobres en el sector agrícola. En 21 países piloto, el P4P compra directamente alimentos a las organizaciones de agricultores con el objetivo de incrementar la proporción de alimentos de origen local. Mediante contratos a futuro y garantías de compra, consigue

crear una demanda estable para los pequeños agricultores. El programa también proporciona formación a los agricultores sobre los cuidados tras la cosecha, ayuda a crear puntos de colecta para el comercio y apoya la construcción de caminos para unir dichos puntos con otros mercados más grandes. De acuerdo con las estimaciones del WFP, se cree que el programa beneficia a más de 48.000 agricultores en Uganda.⁷⁷ Los programas de alimentación escolar con productos locales son otro ejemplo. Se compran los alimentos que se necesitan a pequeños agricultores. La alimentación escolar es un incentivo adicional para que los niños vayan a la escuela y mejoren su educación. La buena nutrición mejora su salud. Además, al comprar alimentos a los pequeños agricultores, normalmente los padres de estos niños, se incrementan los ingresos familiares. Estos programas se pusieron en práctica a gran escala por primera vez en Brasil, principalmente mediante el programa Hambre Cero. Actualmente se están extendiendo por toda África.



Las contrataciones que favorecen a los pobres tienen un doble dividendo a la hora de erradicar la pobreza: a la vez que las personas pobres se benefician de los resultados de los proyectos de desarrollo en su región (p.ej. una carretera o una escuela nueva), también se benefician de las oportunidades de empleo y de ingresos nuevas que crean estos proyectos.

ingresos a nivel local y genera demanda para los productos de las empresas locales.⁷² La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha calculado que cada euro adicional ingresado por los trabajadores locales se ve multiplicado por entre 1,5 y 2,8 en los países de renta baja, lo que demuestra que debería ser una prioridad generalizar prácticas basadas en el trabajo intensivo en los proyectos de desarrollo. Las contrataciones inteligentes pueden promover el crecimiento económico, aumentar la demanda y la inversión local y ayudar a crear un sector privado, algo esencial en los países en desarrollo. A continuación se proponen tres formas de contrataciones para beneficiar a las personas pobres y otros grupos marginados para que puedan contribuir directamente a la erradicación de la pobreza y una mayor justicia social.

1. Contrataciones que favorecen a los pobres

Las contrataciones que favorecen a los pobres incrementan la cantidad de ayuda (o gasto público) que se destina a los pobres y contribuyen a desarrollar sus capacidades. Por ejemplo, pueden favorecer el uso de métodos intensivos desde el punto de vista laboral y crear empleos para los sectores más pobres de la sociedad.

Las contrataciones que favorecen a los pobres tienen un doble dividendo a la hora de erradicar la pobreza: a

la vez que las personas pobres se benefician de los resultados de los proyectos de desarrollo en su región (p.ej. una carretera o una escuela nueva), también se benefician de las oportunidades de empleo e ingresos que crean estos proyectos. La OIT calcula que solamente los proyectos de infraestructuras financiados actualmente por la UE y el Banco Mundial podrían crear un millón de empleos adicionales en el África Subsahariana si los contratistas estuvieran obligados a utilizar prácticas laborales intensivas.⁷³ Aunque nadie discute los beneficios de las contrataciones que favorecen a los pobres, no suelen ponerse en práctica. Los funcionarios de las agencias de ayuda responsables de las contrataciones públicas alegaron limitaciones relacionadas con la gestión de proyectos, como la presión por finalizar los trabajos. Desde el punto de vista de los

gestores de proyectos suele ser más rápido y sencillo trabajar con grandes contratistas con experiencia a los que ya conocen. Esto limita el uso de prácticas favorables a los pobres o sostenibles, que suelen ocasionar una mayor carga laboral y requieren más tiempo.

Estas prácticas se han puesto a prueba principalmente en el sector de infraestructuras, pero un ejemplo del sector agrícola es la compra de alimentos a los pequeños agricultores en lugar de las grandes empresas agrícolas.

2. Promover el trabajo decente, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental

Los gobiernos y las agencias de ayuda pueden usar su gran

poder de compra para incentivar que las empresas contratadas persigan resultados sociales y medioambientales deseables. Pueden exigir a los contratistas que cumplan con las normas laborales y medioambientales y pueden utilizar las contrataciones para el beneficio de grupos marginados, incluyendo las mujeres.

La utilización de normas laborales exigentes tiene un doble efecto. Por un lado, crea trabajo decente, pero también evita la competencia agresiva en los procesos de contratación, ya que evita que la mayoría de los contratos sean adjudicados a empresas que pueden enviar ofertas más baratas porque se ahorran costes al reducir los salarios. Los sindicatos consultados durante la investigación de Eurodad en Namibia mostraron su preocupación por las empresas extranjeras, que a menudo

A pesar del éxito de estos programas, la gestión de un gran número de proveedores supone un número de dificultades a la hora de gestionar las contrataciones. Esta es una de las razones por las que las agencias de ayuda solían trabajar con grandes empresas agrícolas en el pasado. Sin embargo, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) demostró que la agrupación de los pequeños agricultores en cooperativas permite hacer frente a dichas dificultades.⁷⁸



Construcción de una carretera en Ghana

se imponen a las empresas locales en la adjudicación de contratos gubernamentales de construcción porque no pagan el salario mínimo o no cumplen con las normas laborales.

Existen ejemplos de la utilización de contrataciones para promover activamente los derechos laborales. La Ley sobre salarios justos de los EEUU (Living Wage Law) es un buen ejemplo de este enfoque, ya que obliga a los contratistas a pagar a los trabajadores un salario suficiente para que se mantengan tanto ellos como sus familias y a proporcionarles un seguro de salud.⁷⁹ Más recientemente, la presión de los sindicatos logró que los BMD pusieran fin al dumping salarial en los proyectos de desarrollo. Los contratos de trabajo normalizados actuales obligan a los contratistas a pagar al menos el salario mínimo o, cuando este no esté fijado en el país, un salario que no sea inferior al nivel medio de los salarios locales.⁸⁰

Las normas de contratación también pueden ayudar a superar la desigualdad social y de ingresos al reservar una parte de los contratos para grupos marginados, luchar contra la desigualdad de género o beneficiar a grupos étnicos en desventaja. En los EEUU, por ejemplo, la Ley de simplificación de las compras federales de 1994 (Federal Acquisition Streamlining Act), introdujo un objetivo de contratación de un 5% para empresas pertenecientes a mujeres.⁸¹ Los países donde se produjo el Apartheid, como Sudáfrica y Namibia, han integrado las compras públicas dentro de sus políticas de empoderamiento económico de la población negra, y dan preferencia a las empresas que pertenecen a ciudadanos de color.⁸²

Los gobiernos también pueden utilizar su poder de compra para promover objetivos medioambientales. Pueden proporcionar incentivos para producir productos sostenibles desde el punto de vista medioambiental, utilizar técnicas de fabricación sostenibles e incluso promocionar la innovación medioambiental. La Cumbre Mundial de la ONU sobre Desarrollo Sostenible de 2002 alentó «a las autoridades competentes de todos los niveles a [...] promover políticas de contratación pública que propicien la creación y difusión de bienes y servicios que no causen daño al medio ambiente». ⁸³ En Europa, la Comisión pide que las contrataciones públicas «apoyen el cambio hacia una economía que haga un uso más eficiente de los recursos y con bajas

emisiones de carbono, por ejemplo, fomentando la generalización de una contratación pública ecológica». ⁸⁴ Este cambio ya está previsto en el marco legal actual, las Directivas sobre contratación pública de la UE. ⁸⁵ El cambio hacia unas contrataciones públicas ecológicas también se impulsó mediante los paquetes de estímulo fiscal aprobados durante la crisis financiera, que tenían como objetivo promover una transformación ecológica de la economía.

Las contrataciones ecológicas son igualmente importantes para los países en desarrollo, ya que estos sufren las peores consecuencias del cambio climático. Un caso de estudio de la ONU sobre contrataciones sostenibles argumenta que «las debilidades de la contratación pública en Indonesia [...] también podrían entenderse como una oportunidad, dado que es posible desarrollar un sistema nacional paralelo de contratación sostenible». ⁸⁶ Sin embargo, el conseguir que los sistemas de contratación contribuyan a un desarrollo sostenible no parece ser una de las prioridades de los donantes, que actualmente se concentran en los costes, el rendimiento de cuentas y el acceso de sus empresas a los mercados.

En todo caso, esto podría ser un dilema injustificado. Ignorar aspectos importantes relacionados con el empleo, la justicia social y el medioambiente durante el desarrollo de los sistemas de contratación puede ser una actitud corta de miras: podría perderse una oportunidad para hacer que los fondos de ayuda y el gasto público en los países en desarrollo logren no sólo resultados, sino también generar externalidades positivas para la economía y la sociedad local. Queda mucho por hacer para poner las contrataciones al servicio de los pobres y marginados, multiplicando por dos el impacto de la ayuda.

3. Impulsar el desarrollo del sector privado, la innovación y el crecimiento inclusivo

La disposición de las empresas privadas a la inversión depende en gran medida de la demanda futura de sus bienes y servicios. Un compromiso de compra predecible y a largo plazo por parte de los gobiernos y los donantes puede crear dicha demanda y en consecuencia impulsar la inversión en capacidades productivas. Sin embargo, dar



Un compromiso de compra predecible y a largo plazo por parte de los gobiernos y los donantes puede crear dicha demanda y en consecuencia impulsar la inversión en capacidades productivas.



Queda mucho por hacer para poner las contrataciones al servicio de los pobres y marginados, multiplicando por dos el impacto de la ayuda.

prioridad a la contratación local y regional como primera opción no es una práctica común. Prácticas de los donantes como la ayuda ligada formal o informal pueden disminuir las posibilidades de utilizar la ayuda para reforzar el tejido socioeconómico local.

Las agencias de ayuda y los gobiernos de los países en desarrollo podrían promover el desarrollo del sector privado mediante la concesión de márgenes de preferencia o la reserva de una parte de los contratos, especialmente en el caso de las pymes. La promoción del desarrollo de las OSC mediante las contrataciones de carácter selectivo es una práctica habitual en la mayoría de los países desarrollados, incluyendo la UE, que considera que «las pymes, con su gran potencial de creación de empleo, crecimiento e innovación, son consideradas la espina dorsal de la economía de la UE». ⁸⁷ Durante la revisión de las directivas de contratación pública de la UE, la Comisión Europea llegó a la conclusión de que el acceso fácil a los mercados de contratación es una herramienta esencial para el desarrollo de las pymes. En todo caso, las pymes son también la espina dorsal de las economías más pobres. Por lo tanto, las mismas consideraciones que realiza la Comisión Europea durante la revisión de las directivas de contratación de la UE, deberían poder aplicarse en los

países en desarrollo.

Un estudio de la OCDE en tres países de África Oriental indica que «las pequeñas y medianas empresas y las microempresas han sido dejadas de lado como proveedores del gobierno» y menciona que la principal razón «parece ser la falta de una política de contrataciones coherente, transparente, responsable y participativa en los tres países». El estudio critica que al contrario de Sudáfrica «donde el gobierno ha hecho partícipes de la política de contratación a las pequeñas y medias empresas y microempresas», otros países africanos no tienen «programas específicos que favorezcan a las pequeñas y medianas empresas y microempresas». ⁸⁸ El caso de estudio de Eurodad en Uganda confirma que hasta el momento no se ha puesto en práctica un programa de este tipo. Estas reflexiones han sido ignoradas en todas las herramientas de diagnóstico sobre contrataciones, incluyendo el Banco Mundial, y por lo tanto no aparecen reflejadas en ninguno de los programas de reforma resultantes. Sudáfrica diseñó y puso en marcha las reformas de forma independiente y ha logrado convertir las contrataciones en una herramienta para el desarrollo local. ⁸⁹

Conclusiones y recomendaciones:

Las contrataciones son una pieza clave de la financiación al desarrollo

Cerca de la mitad de toda la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se invierte en bienes y servicios para los programas de desarrollo. La cantidad enorme de dinero que gastan los donantes o los gobiernos de los países en desarrollo hace que sus prácticas de contratación sean esenciales para garantizar que la ayuda obtiene los mejores resultados de desarrollo.

Las prácticas de contratación de los donantes determinan el beneficiario y el destino final de los flujos de ayuda. También determinan el impacto distribucional y sobre el desarrollo, diferencian la ayuda real de la ayuda boomerang y separan las transferencias sostenibles Norte-Sur de los flujos inversos. Si se realizan correctamente, las contrataciones pueden lograr un doble dividendo para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Las contrataciones estarán en el programa del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de noviembre de 2011 donde se espera que se apruebe una declaración ministerial sobre contrataciones. Actualmente, ya es un tema importante en los acuerdos internacionales sobre la eficacia de la ayuda como la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. Los donantes se comprometieron a seguir progresando en la desvinculación de la ayuda, utilizar los sistemas nacionales de contratación como primera opción y dar preferencia a las contrataciones locales y regionales. Los países

receptores se comprometieron a liderar el fortalecimiento de los sistemas nacionales de contratación. Si se pusieran en práctica estos compromisos en su totalidad, la ayuda sería significativamente más eficaz para el desarrollo.

¿Se gasta la ayuda de forma inteligente?

De acuerdo con la OCDE, casi el 80% de la AOD bilateral no está ligada. La desvinculación de la ayuda es clave para las contrataciones inteligentes y es también un prerrequisito para garantizar que se gasta una mayor cantidad de ayuda de forma local, creando así más empleo e ingresos. Sin embargo, este cambio no ha sido suficiente para garantizar que una cantidad sustancialmente mayor de ayuda pasa a formar parte de las economías de los países receptores.

La OCDE ha demostrado que prácticamente dos tercios de los contratos se adjudican a empresas transnacionales y consultores extranjeros cuando los donantes bilaterales son responsables de las contrataciones, en lugar de beneficiar a empresas de los países en desarrollo. Tres quintos de los contratos se adjudican dentro del país donante, lo que demuestra que los donantes continúan favoreciendo a las empresas nacionales. Las contrataciones de los donantes multilaterales están menos influenciadas por intereses económicos, pero la mitad de los contratos financiados por el Banco Mundial en los países de nuestros casos de estudio se adjudicó a empresas extranjeras. En casos extremos, como Uganda, la cifra supera el 80%. Principalmente se

adjudican a empresas del Norte los contratos de mayor tamaño.

Los donantes no toman medidas para equilibrar la balanza y hacer que para las empresas de los países receptores sea más fácil competir. Muchas de sus prácticas de contratación excluyen de facto a las empresas del Sur de los mercados de contratación de los proyectos grandes y obstaculizan el acceso a oportunidades de negocio para mejorar sus capacidades. Estas prácticas incluyen la licitación en grandes lotes, que exceden las capacidades de las pymes, las contrataciones desde la sede, y los criterios de selección restrictivos.

Utilización de los sistemas nacionales de contratación

El uso de los sistemas de contratación de los países en desarrollo ayudaría a mejorar los resultados de desarrollo e incrementar el impacto económico local. La ayuda que utiliza los sistemas nacionales de contratación tiene unas probabilidades de gastarse localmente varias veces superior que la ayuda que gestionan las organizaciones internacionales, por poner un ejemplo. Además, utilizar los sistemas nacionales es un prerrequisito para la apropiación y la responsabilidad nacional porque el poder de decisión sobre la adjudicación de contratos pasa a ser responsabilidad del receptor.

Sin embargo, los donantes apenas han progresado en la utilización de los sistemas nacionales, aunque existen diferencias entre ellos. Los donantes entrevistados afirmaron que no utilizan los sistemas nacionales porque estos no son funcionales o responsables. No obstante, datos sobre distintos

donantes en países diversos indican que la disposición de los donantes a utilizar los sistemas nacionales no depende de la responsabilidad o calidad de los sistemas y que dicha disposición no crece con la calidad. Tanto Ghana como Nicaragua tienen mejores sistemas nacionales que Bangladesh (de acuerdo con la EPIN), pero los donantes los utilizan en menor medida. En Uganda, la proporción de ayuda que utiliza los sistemas nacionales ha disminuido desde 2005 aunque la calidad de los sistemas no ha cambiado (puntuación EPIN).

Los donantes suelen decidir de forma arbitraria qué sistemas nacionales utilizar. Algunos donantes se enfrentan a limitaciones legales o institucionales a la hora de utilizar los sistemas nacionales, principalmente EE.UU. y el Banco Mundial. Otros factores incluyen la aversión al riesgo, el deseo de poder tomar las decisiones para poder atribuirse resultados, o simplemente el mantener el control sobre el proceso de contratación para favorecer sus intereses económicos. Ejemplos de buenas prácticas incluyen DANIDA en Bangladesh, que ha incrementado el uso de los sistemas nacionales hasta el 99% de su cartera tras evaluar y eliminar las limitaciones. Este ejemplo demuestra que es posible mejorar si existe la voluntad y se realizan los esfuerzos necesarios para ello.

Sistemas nacionales de contratación: ¿Quién los fortalece y para qué?

En la Declaración de París y el PAA, los países receptores se comprometieron a reforzar sus sistemas de contratación y los donantes se comprometieron



Las normas de contratación también pueden ayudar a superar la desigualdad social y de ingresos al reservar una parte de los contratos para grupos marginados, luchar contra la desigualdad de género o beneficiar a grupos étnicos en desventaja.

a apoyarlos. Se supone que los defectos de estos sistemas se han de identificar mediante evaluaciones conjuntas herramientas con de diagnóstico que cuenten con la aprobación de ambas partes. Así, la agenda de eficacia de la ayuda se expandió mucho más allá de la ayuda: los sistemas nacionales de contratación determinan cómo se invierten todos los fondos públicos, independientemente de que estos provengan de la ayuda de donantes extranjeros o de los impuestos de los ciudadanos. De media, las contrataciones públicas representan el 15% del PIB de los países en desarrollo, por lo que sólo una pequeña parte se financia con ayuda.

La política óptima de contrataciones varía de un país a otro. El principal determinante es claramente el estado de desarrollo y la competitividad de las empresas locales. A pesar de ello, también existen una serie de factores específicos para cada país. Namibia, por ejemplo, es un país post-apartheid y utiliza las contrataciones públicas como una herramienta política para la justicia social junto con su política de empoderamiento de la población de color. Sin embargo, organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE promueven un modelo basado en las mejores prácticas que es inflexible, como parte de su mandato para fortalecer los sistemas de contrataciones que se recoge en la Declaración de París y el PAA.

Las herramientas de diagnóstico de los sistemas de contrataciones que se emplean con mayor frecuencia no cuentan con el acuerdo de ambas partes, sino que han sido desplegadas por los donantes en su mayor parte. Estas herramientas incluyen indicadores

sobre liberalización, por lo que los sistemas de contrataciones más liberalizados obtienen mejores puntuaciones. Por lo tanto, incluyen un cierto nivel de condicionalidad sobre políticas económicas. Se considera la licitación internacional como la mejor práctica. De esta forma, las herramientas miden en realidad la facilidad con la que las empresas transnacionales pueden acceder a los mercados de contratación de los países en desarrollo, lo que puede ir en detrimento del desarrollo de la industria local, ya que esta puede no estar en condiciones de competir. Lo que no evalúan es la capacidad de los sistemas nacionales de contratación de promover el desarrollo de los objetivos medioambientales y socioeconómicos del país: la contratación inteligente.

El grado de apropiación o influencia foránea sobre las políticas y prácticas de contratación presenta diferencias enormes entre unos países y otros. En algunos países, los diagnósticos de los donantes, principalmente el DPA y EPIN del Banco Mundial, pasan a convertirse en el esquema de las reformas y las recomendaciones se convierten literalmente en reformas. No se ha detectado apenas influencia extranjera en Namibia, pero esta ha sido importante en Ghana, Uganda y Bangladesh, donde ha provenido principalmente del Banco Mundial. Hemos llegado a la conclusión de que cuanto más fuerte es la influencia extranjera, más liberal es el resultado de la reforma de las políticas y prácticas de contrataciones. De esta forma, la fuerte influencia extranjera reduce el espacio político para utilizar los fondos públicos de forma que favorezcan intereses nacionales como la promoción de las empresas nacionales.

Los países en desarrollo rechazaron

la liberalización de las contrataciones públicas en las negociaciones de la OMC. Ahora, la agenda de eficacia de la ayuda ha logrado introducirla furtivamente por la puerta de atrás. Los flujos financieros salientes que resultan de la mayor cantidad de contratos adjudicados a las empresas extranjeras podrían cancelar los beneficios de una ayuda más eficaz.

Transformando la ayuda: un paquete de estímulo los más pobres

Las contrataciones son, con diferencia, la principal actividad económica controlada por los gobiernos. Deberían usarse con más eficacia para luchar contra la pobreza e impulsar el progreso hacia los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Con este objetivo en mente, las Naciones Unidas han desarrollado el concepto de contrataciones públicas sostenibles (CPS), como parte del proceso de desarrollo sostenible de la ONU. Las CPS tienen en cuenta criterios de desarrollo, sociales y medioambientales. Los Estados miembro de la ONU están obligados a informar sobre su puesta en práctica en las Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2012.

Concretamente, las organizaciones de la ONU ya promueven estos enfoques alternativos sobre contrataciones. El Programa Mundial de Alimentos intenta comprar más alimentos de los pequeños agricultores, la OIT fomenta proyectos de construcción de trabajo intensivo que generan oportunidades de ingresos para las personas pobres locales en las zonas del proyecto. No hemos podido obtener indicios de que otros donantes estén fomentando el enfoque CPS como parte de sus actividades para fortalecer los sistemas de contrataciones

públicas de los países en desarrollo. Solamente un taller organizado por DANIDA que tuvo lugar en Uganda incluyó un módulo de formación sobre CPS.

Las CPS tampoco son una prioridad dentro de las contrataciones paralelas de los donantes en los países en desarrollo. No se conoce ningún donante que dé prioridad de forma sistemática a las contrataciones locales. Las directrices de los bancos multilaterales de desarrollo y la Comisión Europea permiten ofrecer márgenes de preferencia a los ofertantes nacionales. Las directrices de algunos donantes bilaterales y multilaterales incluyen algunos criterios sociales y medioambientales. Sin embargo, las entrevistas realizadas confirman que ni los márgenes de preferencia ni los criterios sociales y medioambientales se ponen en práctica, se evalúan o se hacen cumplir sistemáticamente. Se puede y se tiene que hacer mucho más para explotar plenamente el potencial de las contrataciones selectivas y bien reguladas para extraer un doble dividendo de los escasos recursos de ayuda.

El camino a seguir

Las próximas conferencias mundiales ofrecen una oportunidad para impulsar cambios nuevos. Las principales oportunidades son el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busán, las reuniones periódicas del Foro de Cooperación al Desarrollo de la ONU y la Conferencia de la ONU sobre desarrollo sostenible de 2012 en Río de Janeiro. Además de acuerdos internacionales transparentes sobre contrataciones favorables para los pobres y sostenibles, se necesitan cambios reales sobre el terreno.

Recomendaciones para los donantes bilaterales y multilaterales:

Desvincular toda la ayuda de todos los países

Desvincular la ayuda es un prerrequisito para la utilización de los sistemas nacionales y la contratación local y, por lo tanto, para que exista un sistema de contratación eficaz con el desarrollo. Deberían ampliarse las Recomendaciones del CAD para desvincular la ayuda 2001/2008 para incluir explícitamente todas las modalidades de ayuda en todos los países. No debería considerarse que toda la ayuda ligada es AOD porque no promueve el desarrollo económico y el bienestar, aspectos que son un prerrequisito de la AOD.

Poner fin a la ayuda ligada informal

Los donantes deberían poner fin a todas las prácticas que de facto excluyen de la competición a las empresas del Sur. Entre otras medidas, esto implica crear paquetes más pequeños (cuyo tamaño permita que sean gestionados por empresas locales), anunciar todas las licitaciones localmente y en el idioma local, preferiblemente en una base de datos conjunta para cada país receptor, y eliminar criterios de elegibilidad innecesarios.

Utilizar los sistemas nacionales de contratación como primera opción

Utilizar los sistemas nacionales de contratación es la mejor forma de

asegurar la apropiación de la ayuda por parte del receptor, sentar las bases de la responsabilidad nacional e incrementar la proporción de ayuda que se gasta y se queda dentro de los países en desarrollo. Los sistemas nacionales deberían utilizarse en todos los casos en los que la responsabilidad nacional de los gobiernos de los países receptores con respecto a sus ciudadanos es satisfactoria de acuerdo con sus propias evaluaciones.

Apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para reforzar los sistemas de contratación

Los donantes deberían financiar los planes de capacitación de los países en desarrollo. La ayuda técnica para la capacitación debería ser gestionada por los países en desarrollo. Las instituciones en las que existan conflictos de interés no deberían de tener permitido realizar evaluaciones o proporcionar ayuda técnica a los programas de reforma de las contrataciones. Esto se aplica en particular a los bancos multilaterales de desarrollo.

Dar preferencia a las contrataciones locales y regionales

Las contrataciones locales son la mejor forma de aprovechar el doble dividendo de la ayuda y maximizar su eficacia. Sólo las contrataciones locales generan empleo e ingresos locales, y ponen en marcha ciclos de desarrollo

económico beneficiosos en los países en desarrollo. Debería ser obligatorio para los donantes ofrecer explicaciones cuando otorguen contratos a empresas del Norte.

Avanzar hacia la contratación inteligente

La AOD debería aprovechar al máximo la contratación inteligente para erradicar la pobreza, reducir desigualdades e inequidades, y promover el desarrollo sostenible. La contratación inteligente debería convertirse en un requisito fundamental de todos los funcionarios de contratación de todas las agencias de ayuda. La formación y las directivas de contratación deberían adaptarse en consonancia.

Integrar la contratación pública en el Marco de la coherencia de las políticas de desarrollo de la UE.

En la UE, la contratación pública representa el 16% de la RNB, o lo que es lo mismo, casi 40 veces la cantidad de AOD que proporcionan los Estados miembros. Las contrataciones deberían tratarse en un capítulo específico dentro del Marco de la coherencia de las políticas de desarrollo. La actualización de las políticas de contratación de la UE que se está produciendo debería incluir reformas para acercarlas a las prácticas de contratación sostenibles.

Recomendaciones para los gobiernos de los países en desarrollo:

Hacer que los sistemas nacionales de contratación funcionen

Invertir en y reforzar la capacidad de los sistemas públicos de contratación y sus funcionarios. Los países en desarrollo deberían diseñar sus propios planes de capacitación. Las contrataciones públicas son un componente clave de la soberanía: las reformas deberían estar financiadas preferiblemente con recursos nacionales, por si acaso los donantes imponen condiciones u ofrecen únicamente un asesoramiento sesgado.

Lograr políticas y prácticas de contratación inteligentes

Los gobiernos deberían consultar con el parlamento y los ciudadanos qué políticas y prácticas son mejores para poner las contrataciones al servicio del desarrollo y reformar sus leyes y normativas de contratación en consecuencia.

Hacer que las contrataciones sean transparentes y responsables

El proceso de contratación debería ser transparente a lo largo de todo el ciclo, desde la publicación de la

documentación para las licitaciones hasta la publicación en línea de información sobre los contratos otorgados y los criterios de evaluación. No debe restringirse el trabajo de exigir responsabilidades por parte de los parlamentos y la sociedad civil.

Decir «no» a la ayuda ligada

Developing countries should systematically assess the real value of all grants and loans provided by donors, taking into account the long-term pecuniary and political costs of tied aid, in particular of tied technical assistance.

1. Comunicado de prensa del CAD de la OCDE 6 abril de 2011: «Development: Aid increases, but with worrying trends»; http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_21571361_44315115_4751917_1_1_1_100.html
2. Cf. Por la pobreza absoluta: Naciones Unidas (2010): The Millennium Development Goals Report 2010; for relative poverty Ravallion, Martin y Shaohua Chen (2009): Weakly relative poverty, Documento de trabajo de investigación política del Banco Mundial N. 4844.
3. La Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y otros documentos relacionados están disponibles en la página web de la OCDE: http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_3236398_43554003_1_1_1_100.html
4. UNCTAD (2010): The Least Developed Countries Report 2010. Towards a New International Development Architecture for LDCs, p. VII.
5. Ibid, p. II.
6. OCDE (2003): Rome Declaration on Harmonisation.
7. OCDE (2008): 2008 Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París. Making aid more effective by 2010.
8. OCDE (2002): The size of government procurement markets.
9. OCDE (2011): Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying Aid; DCD/CAD(2011)4/REV1.
10. Basado en la base de datos de la OCDE.
11. OCDE (2008): 2008 Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París. Making aid more effective by 2010, p. 83.
12. Ibid. De acuerdo con este documento, la ayuda desembolsada para el sector del gobierno es mayor que el total de la ayuda recogida en la base de datos de la OCDE para estos países. Por ello, se puede considerar que utilizar una media del 40% es un enfoque conservador dado que la cifra resultante es menor.
13. Cálculo en base a la cifra total de ayuda a países en desarrollo de la OCDE 2010. Disponible en: <http://stats.oecd.org/>
14. Citado en: ActionAid, Christian Aid, Oxfam International (2008): The EU's Approach to Free Trade Agreements. Government Procurement, p. 7.
15. Cf. El análisis general de la contratación como herramienta para la justicia social en McCruden, Christopher (2007): Buying social justice Equality, government procurement, and legal change; for the developing country context ActionAid (1999): Purchasing Power. Aid Untying, Targeted Procurement and Poverty Reduction; y UNOPS (2009): 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. Sustainable Procurement Supplement.
16. Cummings, Glen, Robert E. Lloyd, Yuhuc Qiao and Khi V. Thai: State and Procurement Preferences. A survey, p. 2.
17. CNUDMI, Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional: UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment.
18. Cf. Lista de empresas excluidas del Banco Mundial: www.worldbank.org/debarr
19. Mejorado en 2008 para incluir a los países altamente endeudados, cf. OCDE (2008): DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries and Heavily Indebted Poor Countries. OCDE, París.
20. OCDE (2011): Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying Aid: 2010-2011 Review; DCD/CAD(2011)4/REV1, p. 12-13.
21. CRBM y CEE BankWatch (2008) The Gilgel Gibe Affair: An analysis of the Gilgel Gibe hydroelectric projects in Ethiopia. Véase también: Ethiopian Dam Suffers Tunnel Collapse Days After Inauguration. Disponible en: <http://www.internationalrivers.org/node/5058>.
22. Clay, E. J. et al (2008) Thematic Study, The Developmental Effectiveness of Untied Aid: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA To The LDCs, Phase I Report. Copenague, diciembre de 2008.
23. Cf. también Serra, Gianluca (2011): The Practice of Tying Development Aid: A Critical Appraisal from an International, WTO and EU Law Perspective.
24. Comisión Europea (2002): Untying: Enhancing the effectiveness of aid, Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo; COM(2002) 639 final.
25. Programa de Acción de Accra, §18.
26. OCDE (2011): Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying Aid, DCD/CAD (2011)4/REV1.
27. Ibid.
28. La información sobre la ayuda ligada procedente de las cifras de proyectos de la base de datos en línea de la OCDE: <http://stats.oecd.org>.
29. ActionAid (n.d.): Real Aid 2: Making Technical Assistance Work, p. 34.
30. Comisión Europea (2008): The EU - a global partner for development. Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond, documento de trabajo del personal de la Comisión; SEC(2008) 435, p. 22.
31. Programa de Acción de Accra, par. 14.
32. Clay, Edward J., Matthew Geddes y Luisa Natali (2009) Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs. Copenague, diciembre de 2009.
33. Cf. <http://www.crownagents.com/Home.aspx>
34. Sin embargo, los donantes de la UE tienen la obligación de utilizar la base de datos de la UE Tender Electronics Daily para los contratos más grandes y algunas bases de datos, como las de la DG Market o las licitaciones en grupo de algunos donantes y organizaciones internacionales en UN Development Business.
35. Véase, por ejemplo: UK Trade and Investment: Working with aid and donor agencies. (http://www.invest.uktradeinvest.gov.uk/download/114029_102465/Working%20With%20Aid%20and%20Donor%20Agencies.doc.html).
36. Programa de Acción de Accra, §23.
37. Véase FIDIC (2010) FIDIC Construction Contract. MDB Harmonised Ed. FIDIC, Suecia.
38. Disponible en línea en: <http://amg.um.dk/en/menu/policiesandstrategies/procurement/joint+procurement+policy>
39. UNCTAD (2010): The Least Developed Countries Report 2010. Towards a New International Development Architecture for LDCs, p. 168.
40. Clay, Edward J., Matthew Geddes y Luisa Natali (2009) Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs. Copenague, diciembre de 2009.
41. Banco Mundial (2010): Increasing the Participation of Women Entrepreneurs in the Solomon Islands Aid Economy, p. 6.
42. Peace Dividend Trust (2009): Spending the development dollar twice. The local economic impact of procurement in Afghanistan.
43. Peace Dividend Trust (2009): Spending the development dollar twice. The local economic impact of procurement in Afghanistan, p. 10.
44. European Commission (2011) Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Procurement Market; COM(2011) 15 final, p. 4, nota al pie 9.
45. Banco Mundial (2009): Procurement under World Bank-financed projects. Informe anual para el año fiscal 2008, p. 15.
46. UNCTAD (2010) The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, p. 56-57.
47. Véase Declaración de París §21 y Agenda de Acción de Accra §15.
48. UNCTAD (2010), op. cit., p. 56-57.
49. Oden, Bertil y Lennart Wohlgemuth (2011): Where is the Paris Agenda heading? Changing relations in Tanzania, Zambia and Mozambique; p. 2.
50. Cf. Estudio de caso de Bangladesh y DANIDA/ UNDP (2009): Moving towards use of country systems for procurement in Bangladesh.
51. Eurodad (2008): Cambiando las tornas: ayuda y responsabilidad en el marco de París.
52. Borrador de las actas de la primera reunión del grupo de trabajo de la OCDE sobre la gestión de la financiación pública. Además, para la Millennium Challenge Cooperation el Congreso de los EE.UU. impuso la condición de que no se emplearan los sistemas nacionales de contratación (Cf. Caso de estudio de Namibia).
53. Alliance 2015 (2011): Fulfilling Democratic Ownership: the Case of Tanzania.
54. Comentarios de la industria sobre las directrices revisadas de contrataciones y consultores, 2 de junio de 2010. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,contentMDK:22626321-pagePK:84271-piPK:84287-resourceurlname:SiemensFactSheetNov11.pdf-theSitePK:84266,00.html>
55. Véase la Declaración de París, §21.
56. Véase Programa de Acción de Accra, §15.
57. Comisión Europea (2006): Global Europe Competing in the World; quoted in ActionAid, Christian Aid, Oxfam: The EU's approach to Free-Trade Agreements. Government Procurement.
58. Banco Mundial (2009): Use of Country Procurement Systems in Bank-supported Operations. Proposed piloting program, Board Document R2008-0036/1, Washington DC: Banco Mundial (no publicado).
59. Banco Mundial (2006): Bangladesh Country Assistance Strategy 2006-2009, p. 33.
60. Fyson, Sara (2009): Sending in the Consultants: Development Agencies, the Private Sector and the Reform of Public Finance in Low-Income Countries. International Journal of Public Policy (4.3-4); Febrero de 2009.
61. Cf. OCDE: Task Force on Procurement Overview http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_3236398_43440827_1_1_1_100.html
62. Véase Declaración de París, §20.
63. Alexander, Nancy (2010): The Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) and Allocation of IDA Resources: Suggestions for Improvements to Benefit African Countries. Heinrich Boll Stiftung, Washington DC.
64. Banco Mundial (2002): Office Memorandum on Revised CPAR procedures, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,contentMDK:20105519-menuPK:84283-pagePK:84269-piPK:60010558-theSitePK:84266,00.html>
65. OCDE (2009): Methodology for the Assessment of Procurement Systems; <http://www.oecd.org/dataoecd/30/54/45454394.pdf>
66. Banco Mundial (2005): PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework, p. 38.
67. República de Uganda (2008): National Strategy to Fight Corruption and Rebuild Ethics and Integrity in Uganda 2008-2013. Directorado de Ética e Integridad, Oficina del Presidente, Uganda.
68. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/opnbiz/cpo_far_class_deviation_10-01.pdf
69. Cf. Sadikin, Susy Rizki (2009): Sustainable Procurement in Indonesia, in: 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. Sustainable procurement supplement, (Nueva York): UNOPS; p. 16-17.
70. Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Comisión Europea (2005): The European Consensus on Development, (2006/C46/01); Art. 5.
71. Peace Dividend Trust (2009): Spending the development dollar twice. The local economic impact of procurement in Afghanistan.
72. OIT (2002): Incorporating Social Criteria in Public Procurement. Presentation by Terje Tessem at the UNDESA Expert Meeting on Sustainable Public Procurement; <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/Incorporating%20Social%20Criteria%20in%20Public%20Procurement%20-%20Terje%20Tessem.pdf>
73. OIT (2005): Livelihood and Employment Creation. Labour-based infrastructure projects; p. 7.
74. Cf. OIT (2005): Livelihood and Employment Creation. Labour-based infrastructure projects; p. 7.
75. Ibid.
76. Cf. para mayor información con la página web de P4P: <http://www.wfp.org/purchase-progress>
77. Cf. Home-Grown School Feeding Network (<http://hgsf-global.org/>); en particular la presentación de Shahidur Rashid (IFPRI) sobre los aspectos económicos de las contrataciones del HGSF, http://hgsf-global.org/en/bank/downloads/doc_details/106-economics-of-hgsf-procurement
78. Cf. Cummings, Glen et al. (n.d.): State and Procurement Preferences. A survey.
79. FIDIC (2010): Condition of Contracts for Construction, MDB Harmonized Edition 2010, §6.2
80. Cf. Cummings et al. (n.d.): State and Procurement Preferences. A survey.
81. Véase el estudio de caso de Namibia
82. Naciones Unidas (2002): Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development; §19.
83. Comisión Europea (2011): Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Procurement Market; COM(2011) 15 final) p. 3
84. cf. ibid, p. 4; nota al pie 8
85. Sadikin, Susy Rizki (2009): Sustainable Procurement in Indonesia, en: 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. Sustainable procurement supplement, (Nueva York): UNOPS; p. 16-17
86. Comisión Europea(2011): Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Procurement Market; COM(2011) 15 final, p. 3
87. OCDE (2003): Public Procurement: Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda; (written by Walter Odhiambo and Paul Kamau); DEV/DOC(2003)06
88. Watermeyer, R.B. (1999): The use of public procurement as an instrument of local economic development

Eurodad

La Red Europea de Deuda y Desarrollo es una red especializada que analiza y realiza labores de incidencia acerca de las políticas oficiales de desarrollo. Eurodad cuenta con más de 54 grupos de miembros en 19 países. Sus funciones son:

- investigar aspectos complejos de la financiación al desarrollo;
- sintetizar e intercambiar información procedente de ONG y fuentes oficiales;
- facilitar encuentros y procesos para mejorar las acciones políticas conjuntas de las ONG en toda Europa y en países del Sur.

Eurodad ejerce presión para lograr políticas que apoyen estrategias de desarrollo sostenible orientadas hacia los pobres y definidas democráticamente. Apoyamos el empoderamiento de las poblaciones del Sur para que determinen su propio camino hacia el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Buscamos una política apropiada de financiación del desarrollo, una solución duradera y sostenible a la crisis de la deuda y un sistema financiero internacional estable que conduzca hacia el desarrollo.

www.eurodad.org

Información de contacto

Eurodad

Rue d'Edimbourg

18-26

1050 Bruselas Bélgica

Tel: +32 (0) 2 894 4640

Fax: +32 (0) 2 791 98 09

www.eurodad.org

twitter.com/eurodad



eurodad
european network on
debt and development



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Eurodad y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.