DIÁLOGOS

Contrataciones

ABIERTAS

para la Seguridad Ciudadana

Estudio de caso de la Dirección General de la Policía Nacional Civil (2012-2019)

CRÉDITOS

Autora:
Sofía Montenegro

Colaboración técnica:
Evelyn Espinoza

Colaboración especial:
Carlos Mendoza
Daniel Haering
Enrique Maldonado
Iliana Peña
Walter Corzo

Producción editorial:
Iliana Peña
Catalina Godoy

Diseño y diagramación:
Andrea Gilardi

Esta investigación ha sido elaborada con el apoyo de Hivos, en el marco del programa de "Contrataciones Abiertas" financiado por el El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Las opiniones y hallazgos contenidos en la misma, no necesariamente reflejan el punto de vista de Hivos. Los puntos de vista descritos en este documento pertenecen expresamente a Diálogos.

Se autoriza la reproducción parcial o total bajo formato de licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-ComparticIgual (CC BY-NC-SA).

Contenido

Siglario 3

Resumen ejecutivo 4

Introducción 7

1. Las contrataciones públicas en Guatemala 8

2. Modalidades establecidas en la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado de Guatemala* 9

3. El vínculo entre corrupción y contrataciones públicas 11

4. La Policía Nacional Civil en el marco de la seguridad ciudadana 12

5. El presupuesto de la Dirección General de la Policía Nacional Civil 16

6. Metodología de la investigación 20

7. Análisis de datos 21

A. Banderas rojas 21

B. Análisis del ítem 23

8. Resultados 24

A. Dinámicas de compras y adquisiciones en combustibles, arrendamientos, armas ligeras y municiones, y vehículos de motor 33

1. Combustibles 33

2. Servicios inmobiliarios 34

3. Armas ligeras y municiones 35

4. Vehículos de motor 37

9. Discusión de resultados 40

10. Recomendaciones de políticas públicas 46

A. Dirección General de la Policía Nacional Civil y Ministerio de Finanzas Públicas 46

B. Sociedad civil 47

C. Sector empresarial 48

Referencias bibliográficas 49

Siglario

- ***AFIS (siglas en inglés)***
  Sistema Automatizado de Identificación de Huella Dactilares
- ***BID***
  Banco Interamericano de Desarrollo
- ***BM***
  Banco Mundial
- ***CdE***
  Captura del Estado
- ***Cicig***
  Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
- ***CIEN***
  Centro de Investigaciones Nacionales Económicas
- ***DGPNC***
  Dirección General de la Policía Nacional Civil
- ***Diplán***
  Dirección de Planificación
- ***ECA***
  Estándar de Contrataciones Abiertas
- ***FCN-Nación***
  Frente de Convergencia Nacional
- ***LCCE***
  Ley de Compras y Contrataciones del Estado
- ***LOP***
  Ley Orgánica del Presupuesto
- ***Minfin***
  Ministerio de Finanzas Públicas
- ***Mingob***
  Ministerio de Gobernación
- ***Mopsic***
  Modelo de Policía de Seguridad Integral Comunitaria
- ***OCDE***
  Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ***OCDS (siglas en inglés)***
  Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas
- ***OSC***
  Organizaciones de sociedad civil
- ***PACC***
  Plan anual de compras y contrataciones
- ***PEFA (siglas en inglés)***
  Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas
- ***PIB***
  Producto interno bruto
- ***PNC***
  Policía Nacional Civil
- ***POA***
  Plan operativo anual
- ***PP***
  Partido Patriota
- ***SAT***
  Superintendencia de Administración Tributaria
- ***Segeplán***
  Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia
- ***SIAF***
  Sistema Integrado de Administración Financiera
- ***Sicoín***
  Sistema de Contabilidad Integrada
- ***Siges***
  Sistema Informático de Gestión
- ***SNA (siglas en inglés)***
  Análisis de redes
- ***UE***
  Unión Europea
- ***UNCCS***
  Sistema de Codificación Común de las Naciones Unidas

Resumen Ejecutivo

La contratación pública se caracteriza por el alto grado de complejidad que acompaña cada una de sus fases (preparación, adjudicación y contratación). En Guatemala, el sistema de contrataciones públicas se encuentra regulado por la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado (LCCE) (Decreto 52-92)*. Desde que fuera creada, esta ley ha tenido diez modificaciones mediante las cuales se ha buscado compaginar distintos intereses y problemáticas. Uno de los desafíos principales es la falta de transversalidad de los sistemas de información para cada fase de las contrataciones públicas. Esto ha generado poca congruencia entre la planificación desarrollada en el plan anual de compras y contrataciones *(PACC)* y las contrataciones realizadas por la unidad ejecutora.

La ausencia de un sistema transversal genera poca transparencia e incentiva distintos tipos de corrupción. La metodología de las banderas rojas ha desarrollado indicadores para sopesar los riesgos que enfrentan las contrataciones públicas en las diferentes entidades. Esta metodología parte del reconocimiento de que cada indicador debe lograr adecuarse al contexto que se quiere estudiar. Por ello, los hallazgos deben ser interpretados desde las particularidades del marco normativo y desde el sistema como tal.

Con base en esta aproximación, este documento presenta un análisis de caso sobre las contrataciones públicas llevadas a cabo por la Dirección General de la Policía Nacional Civil (DGPNC) durante las administraciones gubernamentales del Partido Patriota (PP, 2012-2015) y el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación, 2016-2020). Adicionalmente, utilizando el Sistema de Codificación Común de las Naciones Unidas (UNCCS, por sus siglas en inglés) se elabora la clasificación de los ítems obtenidos en la DGPNC durante el período en estudio. Esto permite entender cuál fue la relación entre las políticas desarrolladas en ambas administraciones para los procesos de contrataciones públicas.

Principales hallazgos:

- Se realizaron 2,906 contratos entre el 1 de enero de 2012 y agosto de 2019.
- Alrededor del 60.0% de las contrataciones de la DGPNC se llevó a cabo mediante procedimientos no competitivos en los que no se requirió de concursos y se pasó directamente a la adjudicación del contrato.
- En los casos en los que sí se establecieron procesos competitivos, el grado de competencia fue limitado: en el 18.0% de los contratos se presentó un único postor y, en un 37.0%, hubo menos de tres oferentes. La escasa participación se encuentra relacionada con el poco tiempo de los concursos: el 54.0% de los contratos registró un período de convocatoria menor a cuatro días. Pese a ello, el 98.8% de los contratos acató el tiempo mínimo requerido por la *LCCE*.
- El comportamiento de las contrataciones obedece a una lógica de cumplimientos mínimos de la *LCCE*, lo cual demuestra que las falencias y debilidades no se encuentran en hacer cumplir la normativa, sino en generar e incentivar mejores prácticas para una mayor competencia.
- Durante la administración del PP (2012-2015), los contratos en la DGPNC priorizaron ítems relacionados con la adquisición de vehículos, reparaciones y servicios de transporte; además, aditamentos para el equipo de vigilancia de video y audio. Por otra parte, en el gobierno del FCN-Nación se priorizaron ítems relativos a construcción, seguros y pensiones. También se dio más importancia a armas y equipo de seguridad de los agentes de la Policía Nacional Civil (PNC).

- El análisis destaca la importancia de la adquisición de combustible en ambas gestiones gubernamentales (2012-2015 / 2016-2019). Este rubro ha sido el más costoso durante el período analizado. La evidencia señala que, pese a realizar procesos competitivos por licitaciones, el mismo proveedor ha sido adjudicado en todas las oportunidades.

- El número de contratos adjudicados para servicios inmobiliarios representó el 55.0% de todas las adjudicaciones realizadas en la DGPNC, pese a solo abarcar el 8.0% del monto total. Para este ítem no se contemplan procesos competitivos. La última reforma, que data de 2016, ha impuesto la obligatoriedad de ajustar el monto al del mercado para este tipo de adquisición, sin embargo, todavía existen amplios grados de arbitrariedad en relación con arrendamientos y adquisiciones de bienes inmuebles.

- Entre 2012 y agosto de 2019 se adjudicaron veinticinco contratos para la compra de armas ligeras y municiones, utilizando procedimientos competitivos en gran parte de los casos. Sin embargo, la mayoría de las adjudicaciones se llevó a cabo mediante compra directa por oferta electrónica, procedimiento que estipula un período mínimo de un día hábil como requisito legal. En consecuencia, el comportamiento de las contrataciones realizadas disponía, en promedio, de cinco días de convocatoria. De nuevo, la dinámica de las contrataciones públicas tomaba en cuenta los requerimientos mínimos, sin que esto mejorara el nivel de competencia.

- El 4.0% del monto total de las adjudicaciones en la DGPNC entre 2012 y agosto de 2019 correspondió a vehículos de motor. Los resultados muestran que, para algunas modalidades, como compra directa por oferta electrónica, las adjudicaciones se han hecho casi en su totalidad al mismo proveedor, mientras que en otras modalidades más competitivas —como es el caso de la licitación— se ha favorecido a otros proveedores. Esto ha generado dinámicas poco competitivas en las adquisiciones del ítem.

- El problema de las dinámicas de contrataciones y adquisiciones de la DGPNC no recae en la aplicación de la ley. En este sentido, se demuestra un alto grado de cumplimiento en tiempos y procesos. El problema radica en los incentivos generados por la normativa y el sistema; en pocas palabras, los procesos de contratación resultan favoreciendo a pocos. Estas características llegan a tener un efecto directo en el proceso de adquisiciones, menoscabando el grado de competencia de los concursos.

- En cuanto a las contrataciones abiertas en la DGPNC, cabe indicar que esta entidad forma parte del Ministerio de Gobernación (Mingob), lo cual la hace susceptible a los cambios en el modelo policial y a las acciones de seguridad ciudadana que se decida implementar en cualquier momento del año, obviando la planificación del presupuesto anual. Esto afecta, por una parte, el diseño de los planes de compras y contrataciones y, por la otra, la ejecución del gasto. En la actualidad, la DGPNC no cuenta con la autonomía técnica y política que le permita orientar una agenda de seguridad ciudadana basada en las verdaderas necesidades a las que se enfrenta la institución.

- En lo relativo a las diferencias entre las administraciones de gobierno 2012-2019, cabe mencionar que, en Guatemala, el modelo de seguridad ciudadana es mixto: es decir, desarrolla acciones de prevención de la violencia a nivel comunitario pero también destina recursos al control del delito. Esto implica una inversión alta en términos de insumos tanto materiales como humanos. Durante el gobierno del PP se priorizó la compra de material de video y audio, así como transporte para el desplazamiento de fuerzas especiales creadas durante el período con el objetivo de disuadir la actividad delictiva. El equipo de video no llegó a utilizarse e integrantes del Mingob durante ese período de gobierno se encuentran privados de libertad, acusados de varios casos de corrupción. Durante su gestión se realizaron las adquisiciones más costosas, pese a tener un volumen de contratos menor al del gobierno del FCN-Nación.

- El FCN-Nación, por su parte, mantuvo un volumen más alto en la adjudicación de contratos, pero su monto se mantuvo similar al que se observó durante el gobierno del PP. Se adjudicaron contratos para construcción, seguros y pensiones, y equipo o plataformas de redes multimedia y datos. Vale señalar que fue en esta administración cuando se removió a la cúpula policial, así como a mandos medios de la institución.

- Con respecto a la metodología de las banderas rojas y las oportunidades para la corrupción, es preciso indicar que, debido a la naturaleza y complejidad del sistema de contrataciones y adquisiciones, se generan intereses perversos por parte de pequeñas redes cerradas que ocasionan un «problema de distribución de poder». Esto ha dado lugar a una vasta discusión sobre cómo visibilizar los patrones y mejorar las prácticas de contratos y adquisiciones del Estado. Un mecanismo para este abordaje ha sido el estudio de banderas rojas. Adicionalmente, el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS, por sus siglas en inglés) es una herramienta crucial para establecer la información que se requiere en cada fase del proceso de contrataciones.

Introducción

El estudio de las contrataciones públicas ha adquirido mayor relevancia en la agenda anticorrupción de muchos Gobiernos, principalmente por el cuantioso capital que proviene de estos recursos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los contratos públicos representan el 15.0% del valor del producto interno bruto (PIB) a nivel mundial (2015). En países de la OCDE se estima que la cifra ronda alrededor del 29.0% del gasto público, mientras que para países en vías de desarrollo llega hasta el 50.0% (OCDE, 2015).

La contratación pública tiene un efecto directo en el acceso a los servicios básicos de los ciudadanos; además, es la espina dorsal del funcionamiento de Estados cada vez más complejos, de manera que su impacto en la lucha contra la corrupción es de una amplia envergadura. Sin embargo, en las diferentes fases del proceso de contrataciones públicas existen malas prácticas que propician una gestión nociva de los recursos públicos. Estas debilidades se hacen notorias en sistemas con una legislación ambigua, con poca información disponible, procesos burocráticos con amplia discrecionalidad y ausencia de datos abiertos.

El sistema guatemalteco de adquisiciones del Estado presenta varias de las características mencionadas. En un estudio presentado por el Centro de Investigaciones Nacionales Económicas (CIEN) se señala la falta de unidad en la aplicación de la normativa, así como los conflictos en la interpretación de esta (Bonilla y Quezada, 2016). Sumado a la poca claridad de los instrumentos legales, el actual sistema de contrataciones públicas no se encuentra integrado, lo cual ha dado lugar a un desfase entre los procesos de planificación y adjudicación de bienes y servicios públicos. No obstante, con pocas excepciones (Waxenecker, 2019), el estudio de contrataciones públicas en Guatemala se ha abordado desde el enfoque normativo, que centra la discusión en las propuestas para reformar la *LCCE*. En ese sentido, se necesitan más estudios que puedan abordar el uso de los datos de contrataciones y así realizar propuestas para un gasto público eficiente y para la creación de alertas que prevengan prácticas de corrupción.

Para llenar el vacío de información, este estudio hace uso de la metodología diseñada por las banderas rojas de la corrupción (Deleanu, Ferwerda y Unger, 2017) y desarrolla una serie de indicadores para medir los procesos de contrataciones públicas en la Dirección General de la Policía Nacional Civil (DGPNC) en Guatemala. El interés primordial es detectar en dónde se encuentran las deficiencias de las adquisiciones y así entender cuáles han sido las prácticas habituales de la unidad ejecutora en dos períodos de gobierno: el del Partido Patriota (PP) y el del Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación).

La metodología empleada realiza un análisis cuantitativo de las contrataciones adjudicadas por la DGPNC entre el 1 de enero de 2012 y agosto de 2019. Con base en ello, se evalúa el grado de riesgo de las siete banderas de corrupción identificadas en el análisis. Adicionalmente, se efectúa un análisis entre las políticas implementadas por cada gobierno y el valor de los ítems adquiridos. Con ello se logra profundizar en las dinámicas particulares y, a la vez, en las que prevalecen en ambas administraciones gubernamentales.

El documento se divide en ocho capítulos. En el primero se ofrece un marco contextual sobre cómo funciona el sistema de contrataciones públicas en Guatemala; el segundo desarrolla el enfoque conceptual y metodológico de las banderas rojas de corrupción. Por su parte, el tercer capítulo explica la naturaleza de la DGPNC, para luego ahondar en los logros obtenidos durante los dos períodos bajo análisis, mientras que la siguiente sección (capítulo cuatro) explica la metodología y el proceso de recolección de datos. El capítulo cinco describe los principales hallazgos del estudio y, por último, se discuten los resultados (capítulo seis) y se elaboran las conclusiones (capítulo siete) y recomendaciones (capítulo ocho) derivadas del análisis.

1. Las contrataciones públicas en Guatemala

Las contrataciones públicas se refieren al proceso mediante el cual las autoridades de gobierno pueden adquirir bienes, servicios y obras (Unión Europea, 2015). Se enmarcan en un sistema complejo, compuesto por un cuerpo de normas y leyes que involucran a diferentes actores en los distintos niveles de gobierno y que determinan qué, cuándo y cómo se debe comprar.

En el diseño del sistema pueden surgir grandes contradicciones; por ejemplo, entre la búsqueda de mayores controles y mecanismos de fiscalización y la creación de incentivos para agilizar las adquisiciones. Cómo solventar estos problemas y generar un equilibrio entre ambas intenciones sigue siendo uno de los desafíos más grandes del sistema de contrataciones públicas.

La naturaleza misma del sistema exige un examen no solo del todo, sino también de sus partes. En este sentido, según el Estándar de Contrataciones Abiertas[1] (ECA) existen cinco fases en un proceso de contratación pública: planificación, licitación, adjudicación, contrato e implementación. Las guías de la Unión Europea (UE), por su parte, identifican tres grandes fases: antes, durante y después de la oferta del concurso (European Commission, 2013). Cada una de ellas responde a diferentes objetivos; en el caso del ECA, las fases se clasifican según la información que debe proveer el Estado, mientras que la UE organiza las fases con base en el riesgo de corrupción que pueda existir.

Pese a sus similitudes y la coherencia provista por varios de los procedimientos, el proceso de contrataciones públicas y sus fases varían de país a país. Los instrumentos proporcionados por las organizaciones mencionadas reconocen la mirada crítica y diferenciada que debe tener la discusión de las fases del proceso de contrataciones públicas.

En el caso de Guatemala, las fases se encuentran reguladas en la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado (LCCE), Decreto 57-92 del Congreso de la República*. Desde su creación, en el año 1992, se han llevado a cabo diez reformas[2]. Buena parte de los cambios a esta ley se ha enfocado en la creación de mayor integralidad en el sistema; no obstante, en la actualidad la mayoría de las fases del proceso de contrataciones públicas se ejecuta de forma sectorial, estableciéndose escasa relación ente ellas.

La ley confiere al Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) el rol de institución rectora del manejo de los sistemas[3] de información sobre las fases del proceso de contrataciones públicas en Guatemala. De entrada, la ausencia de un portal unificado de información ejemplifica la falta del sistema integrado.

Así las cosas, en el actual sistema de contrataciones públicas, para comparar la fase de planificación de bienes y servicios de cada entidad compradora (disponible en el portal SICOINWEB) con la fase de contratación (disponible en el portal Guatecompras), se debe acceder al Sistema Informático de Gestión (Siges), plataforma cuya utilización no resulta sencilla.

El desafío no radica en la estructura organizativa del Minfin, que se modificó en 2019, sino en la falta de mecanismos para articular cada sistema en una misma plataforma. Asimismo, cada entidad encargada traslada su información a su propio sistema, según sus formatos, sin que estos se encuentren estandarizados.

---

1 Plataforma elaborada por Open Contracting Partnership, organización cuyo objetivo es implementar el estándar a nivel internacional para su uso replicable. Para más información, véase: https://www.open-contracting.org/data-standard/?lang=es

2 *Decreto 20-97, Decreto 34-2001, Decreto 73-2001, Decreto 11-2006, Decreto 27-2009, Decreto 29-2009, Decreto 45-2010, Decreto 06-2011, Decreto 09-2015, Decreto 46-2016.*

3 Para la fase de planificación existe el Sistema Informático de Gestión (Siges) y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), con su herramienta informática, el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín). Para acceder a la información se debe realizar múltiples búsquedas y efectuar una corroboración en diferentes sitios.

Por otra parte, la normativa *(Decreto 27-2009)* permite a las entidades compradoras realizar ofertas incluso cuando no estén en la asignación presupuestaria. En los artículos 31 y 32, la *Ley Orgánica del Presupuesto (LOP)* establece los mecanismos para realizar modificaciones al presupuesto. Esto quiere decir que se pueden efectuar concursos que no estén contemplados en el plan anual de compras y contrataciones (*PACC*). Esta práctica es tan recurrente que tan solo en el año 2019 el Minfin registró un total de 10,400 modificaciones.

Además, la adjudicación definitiva de un contrato requiere disponibilidad presupuestaria solo para el ejercicio fiscal correspondiente, de manera que no se compromete el pago para el total de tiempo requerido en el contrato, lo que permite la demora en los pagos, con la consecuente acumulación de deuda pública. En congruencia con esto, también se encuentra un desajuste entre la fase de planificación y la de contratos, lo cual tiene significativas implicaciones para el monitoreo y evaluación de los procesos de contrataciones públicas.

2. Modalidades establecidas en la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado*

En la reforma a la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado (LCCE)* de 2015 *(Decreto 09-2015)*, se aumentó el número de sujetos obligados, incorporando en el sistema a cualquier entidad, tanto pública como privada, que administre o ejecute fondos públicos. Las empresas que obtengan principalmente su capital del Estado también deben regirse por la ley. Para garantizar el cumplimiento y fortalecer el sistema de contrataciones públicas se establece que todos los sujetos obligados deben utilizar el sistema Guatecompras para las adquisiciones de bienes públicos.

Además de aumentar el alcance de la *LCCE*, mediante la reforma se crearon nuevas modalidades de contratación pública[4], pasando de cinco a once procedimientos. En algunas modalidades especiales se prescinde de los procesos de licitación o cotización (véase tabla 1).

Otro cambio importante de las reformas de 2015 y 2016 es el uso restringido de los casos de excepción. En cuanto a esto, vale la pena mencionar que los arrendamientos que previo a la reforma de 2015 se contabilizaban como casos de excepción se dividen en dos procedimientos de contratación: a) arrendamientos; b) arrendamientos y adquisiciones de bienes inmuebles.

Esta consideración es de suma relevancia para el estudio de contrataciones públicas. A grandes rasgos, las modalidades determinan si un procedimiento es o no competitivo, pero también establecen los pasos a seguir en cada fase.

Debido a que incide en los tiempos de adjudicación, la modalidad llega a tener un efecto directo en el costo del proceso.

En materia de fiscalización, la *LCCE* establece diferentes tipos de sanciones y delitos. El Pacto Colusorio queda regulado en la reforma de 2015 y se define como la acción (convenio, acuerdo, decisión, recomendación o práctica) que pretenda impedir, restringir o afectar la libre competencia del proceso de contratación.

Esto se materializa cuando uno o más oferentes pertenecen a la misma empresa, pero participan en conjunto en algún concurso.

4 Compra de baja cuantía, compra directa, adquisición con proveedor único, arrendamiento, arrendamiento y compra de bienes inmuebles y dragado.

Tabla 1 Modalidades de las contrataciones y adquisiciones del Estado contempladas en la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado*

Modalidades	Monto	Tiempo total de días para la convocatoria a ofertar	Proceso competitivo
Licitación	Mayores a Q90,000	Mínimo 40 días hábiles	Sí
Cotización	De Q90,000.01 hasta Q900,000.00	Mínimo de ocho días hábiles	Sí
Contrato abierto	Sin límites en el monto	El tiempo para la convocatoria no se encuentra regulado	Sí
Subasta electrónica inversa	Sin límites en el monto	Mínimo ocho días hábiles antes del inicio de la puja	Sí
Compra directa con oferta electrónica	Igual a Q25,000 y menor a Q90,000	Mínimo 1 día hábil	Sí
Compra de baja cuantía	Igual o menor a Q25,000	No requiere un proceso de convocatoria	No
Adquisición con proveedor único	Sin límites en el monto	Máximo cinco días hábiles[5]	No
Arrendamientos	Sin límites en el monto	Sujeto al monto	Sí[6]
Arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles	Sin límites en el monto	No requiere un proceso de convocatoria	No
Dragado	Sin límites en el monto	No requiere un proceso de convocatoria	No
Casos de excepción	Sin límites en el monto	No requiere un proceso de convocatoria	No

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado (Decreto 57-92)* y su reforma *(Decreto 46-2016).*

También existe la prohibición del fraccionamiento, en la cual se impide a la unidad ejecutora utilizar modalidades menos competitivas para adquirir un bien o servicio en un mismo ejercicio fiscal. A raíz de la reforma de 2016 se establece la categoría de «Otras infracciones» para regular cualquier comportamiento errado por parte del funcionario o empleado público.

En lo concreto, sin embargo, se carece de los mecanismos adecuados para supervisar y hacer un monitoreo exhaustivo de estas prácticas corruptas. La falta de datos ahonda estas dificultades.

5 Según lo establece el artículo 43 de la *LCCE*, se realiza la convocatoria con un máximo de cinco días para rectificar que, en efecto, el bien, producto, servicio o insumo a adquirir no tenga oferentes y presente características de un solo oferente.

6 Se reconoce la existencia de arrendamientos por medio de la modalidad de proveedor único.

3. El vínculo entre corrupción y contrataciones públicas

Según datos de 2015 de la OCDE, la contratación pública representa la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción. Esto ha despertado la inquietud de académicos y ha motivado una amplia producción de investigaciones sobre corrupción en las adquisiciones del Estado.

En la novedosa propuesta conceptual de Cingolani, Fazekas y Tóth (2016), se define a la corrupción en contrataciones públicas como un problema en la distribución de poder dentro de la sociedad. La corrupción es vista no solo desde la aproximación normativa, entendida como la actividad ilegal, sino desde el desempeño de los contratos públicos. Para determinarlo, los autores proponen la observación de cuatro elementos: a) el contrato adjudicado; b) el vínculo particular; c) el ente adjudicador; d) el postor ganador.

Dada la extensa variedad teórica que se ha venido generando, cada uno de estos elementos encarna aproximaciones metodológicas amplias. Por ejemplo, el enfoque conceptual de captura del Estado[7] (CdE) crea también un problema en la distribución del poder y puede ser resultado del apoderamiento de un grupo sobre el sistema de contrataciones públicas.

El trabajo de Waxenecker (2019) estudia la CdE desde el enfoque de la economía de captura[8] en Guatemala. El autor elabora un análisis *ex post* sobre los contratos adscritos entre 2004 y 2017, lo cual le permite analizar el excedente que existe en ventas y ganancias entre las empresas oferentes en los ámbitos de infraestructura, salud, alimentos, transporte y seguridad.

Derivado del análisis de redes (SNA, por sus siglas en inglés), el estudio reveló que el 50.0% del volumen de las contrataciones y adquisiciones del Estado se encuentra afectado por una economía de captura. El aporte de Waxenecker presenta un diagnóstico valioso para dimensionar la problemática en la distribución de las ganancias obtenidas a partir de las contrataciones públicas. No obstante, este trabajo se centra en el análisis del número y monto de los contratos, dejando a un lado las dinámicas de competencia en los procesos de contratación.

El enfoque de las banderas rojas de corrupción ofrece una aproximación medible, cuantitativa, preventiva y no reactiva del fenómeno de corrupción. Por ello, las banderas rojas de corrupción no solo cumplen con el objetivo de detección, sino también pueden servir como mecanismo para analizar qué tan eficiente es el gasto público en los diferentes sectores. De conformidad con lo anterior, el número de indicadores varía según la organización y guía desarrollada;[9] por ejemplo, la lista del Banco Mundial (BM) propone 67 banderas rojas. En este sentido, la literatura al respecto no ha dejado de crecer y readecuarse, aplicando métodos cada vez más sofisticados para medir con creciente precisión los indicadores.

En la guía proporcionada por Open Contracting Partnership y Development Gateway (2016) destaca la importancia de crear indicadores de banderas rojas en contrataciones públicas acordes con el contexto geográfico, económico, social y cultural. Sobre todo, se considera que las banderas rojas deben advertir el comportamiento anormal en una adquisición o compra pública, por lo cual el criterio llega a ser relativo.

7 El concepto de captura del Estado se define como «Acciones de individuos, grupos o empresas tanto en el sector público como en el privado para influir en la formación de leyes, reglamentos, decretos y otras políticas gubernamentales en su propio beneficio como resultado de la disposición ilícita y no transparente de beneficios privados para funcionarios públicos» (The World Bank , 2000: xv; traducción libre).

8 Se define como economía de captura a los «mecanismos extraordinarios —lícitos e ilícitos, formales e informales, abiertos y secretos— que (re) producen ventajas y excedentes extraordinarios para agentes económicos al margen de las reglas establecidas de competitividad económica» (Waxenecker, 2019: 26).

9 Cabe destacar el trabajo de Transparencia Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el BM y la OCDE.

Sobre lo anterior, en América Latina se pueden citar los trabajos realizados por organizaciones como PODER, en México[10], el proyecto Funes de Ojo Público, en Perú, y La Letra Menuda, ejecutado por la organización Datasketch. Cada una de estas entidades ha priorizado sus propios indicadores con base en la literatura de las banderas rojas de corrupción. Un criterio fundamental para desarrollar el trabajo ha sido el acceso y uso de los datos disponibles en cada país.

Gracias al esfuerzo del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS, por sus siglas en inglés) ha sido posible impulsar una agenda de datos abiertos en las contrataciones públicas a nivel internacional. Sin embargo, en cada contexto existen importantes desafíos con respecto al nivel de detalle, la disponibilidad de la información en cada fase, y la calidad misma de los datos.

4. La Policía Nacional Civil en el marco de la seguridad ciudadana

El modelo de seguridad ciudadana se desarrolló en la época de transición democrática en América Latina a finales de los años 80. Según Muggah (2017), se buscaba una seguridad que lograra la reconciliación entre un Estado responsable y una ciudadanía activa; es decir, que la seguridad no fuera de uso exclusivo del aparato estatal.

La seguridad ciudadana propone crear políticas eficientes que atiendan las necesidades identificadas por la población, vistas no solo desde lo colectivo, sino desde el desarrollo personal de los individuos (Inter-American Development Bank, 2012).

En el período de transición democrática de Guatemala se elaboró, en primer lugar, el concepto de seguridad democrática, definido como «la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que permitan a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia [...]» *(Decreto 19-2008)*.

A raíz del *Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática* se elimina la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, para dar paso a la Policía Nacional Civil (PNC) que represente el «cuerpo único que tendrá a su cargo la seguridad ciudadana, interna y el orden público» (Irungaray, 2018).

Poco después, en 1997, se crea la *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (Decreto 11-97)*, que establece que el carácter del cuerpo policial debe ser técnico y apolítico, por lo cual el modelo implementa la carrera policial y la carrera administrativa de la PNC, definidas por una escala jerárquica compuesta de diferentes grados.

La PNC fue concebida como una entidad centralizada que estuviera bajo el mando del presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación (Mingob). De conformidad con lo anterior, el cargo de director general de la PNC es nombrado por el titular de esta cartera. La designación política del director le ha restado carácter técnico y apoliticidad a la institución.

Asimismo, según el diseño del modelo policial guatemalteco, la Dirección General de la Policía Nacional Civil (DGPNC) pertenece a una de las ocho direcciones que integran el Mingob, de manera que la PNC debe acatar las directrices del Despacho Ministerial con respecto a las políticas nacionales en materia de orden público y seguridad interior.

10 Para más información, véase: https://www.todosloscontratos.mx

Existen pocos elementos de autonomía con los que pueda maniobrar la DGPNC. Por ejemplo, según lo establece la normativa, esta dirección se encarga de todos los procesos administrativos de recursos humanos y materiales. No obstante, la institución posee poca incidencia al respecto del diseño de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Su función es rendir cuentas a las autoridades de gobierno que son, finalmente, quienes establecen las acciones y estrategias para el funcionamiento del cuerpo policial.

Con base en la actual estructura de la PNC, cada gobierno ha generado nuevas propuestas para la seguridad ciudadana, pero muchas, en lugar de integrarse, se yuxtaponen con propuestas pasadas, lo que plantea «desafíos para garantizar la seguridad ciudadana» (Espinoza, 2019). En ese sentido, no existe en la actualidad un modelo que logre integrar las propuestas para garantizar una seguridad ciudadana efectiva y perdurable en el tiempo.

La Dirección General de la Policía Nacional Civil en el gobierno Partido Patriota (2012-2015) y Frente de Convergencia Nacional (2016-2020)

El Partido Patriota (PP), cuya administración gubernamental estuvo vigente de 2012 a 2015, llegó al poder con una agenda que priorizaba el eje de seguridad. En su *Plan de gobierno 2012-2016* se describen acciones orientadas al fortalecimiento de la seguridad democrática. Durante el gobierno del PP se crearon veintisiete políticas públicas, entre las cuales seis se relacionan con el componente de seguridad[11].

En relación con la DGPNC, el gobierno del PP implementó una amplia gama de propuestas que van desde la creación de diferentes unidades técnicas especializadas, hasta la implementación de modelos policiales. Existe variedad de acciones realizadas en los cuatro años de gobierno, como se muestra en la Figura 1. Cabe mencionar que, en el año 2015, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) presenta el caso conocido como «La Línea», que implicó la renuncia del binomio presidencial del PP que, de esta manera, no logró terminar su mandato.

Entre los logros destacados en las memorias de labores de la DGPNC se menciona la creación de las fuerzas de tarea especializadas en el combate al sicariato, homicidios, feminicidios, extorsiones y robos. Por otra parte, y de interés para este estudio, aparecen varias adquisiciones relacionadas con la obtención de tecnología que permitiese la incorporación de sistemas de vigilancia y monitoreo en diferentes zonas de la ciudad capital.

A diferencia del gobierno anterior, el partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), que gobernó de 2016 a 2020, fue electo con una promesa de campaña enfocada en el combate a la corrupción. Durante este período se formuló la *Política nacional de seguridad 2016-2020* y la *Estrategia nacional de*

Figura 1 Acciones de la Dirección General de la Policía Nacional Civil durante el gobierno del Partido Patriota (2012-2015)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las memorias de laborales del Mingob correspondientes a los años 2012-2018. La última actualización en la página se realizó el 14 de febrero de 2019.

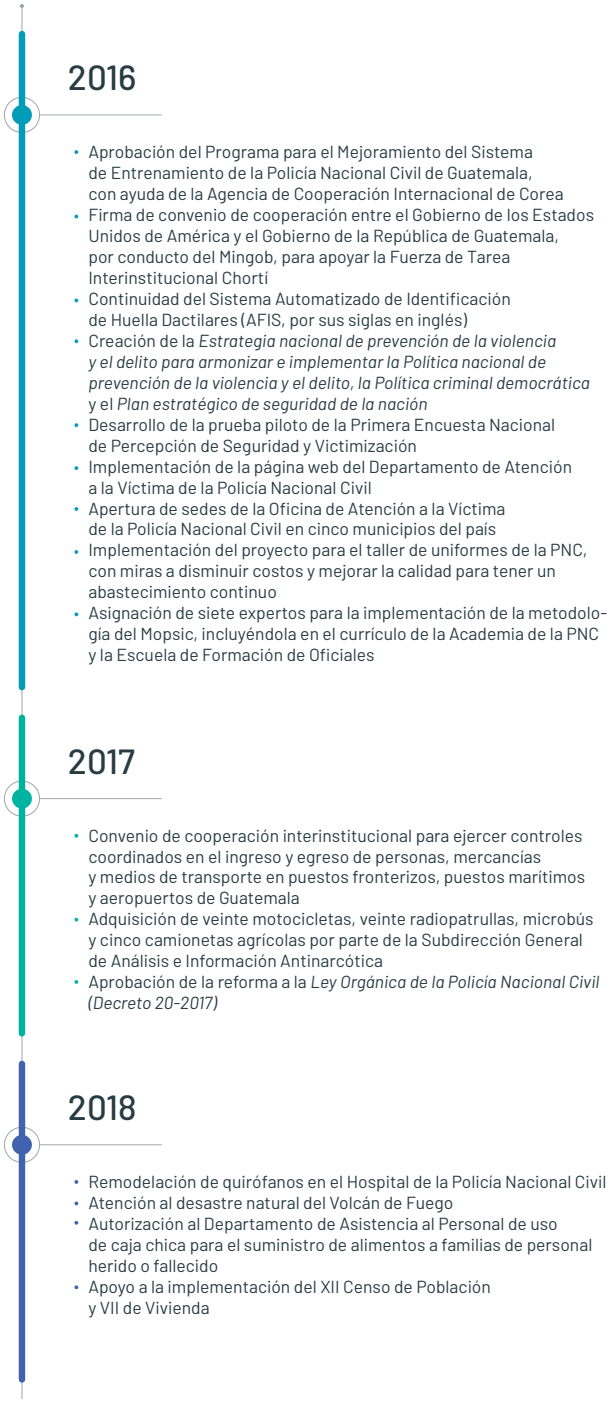
11 Se puede obtener información sobre las políticas en la página del Centro de Acopio de Políticas Públicas de la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (Segeplán), disponible en: http://190.111.1.13/CAPP/#

prevención de la violencia y el delito. En la DGPNC, varias acciones del gobierno anterior continuaron; por ejemplo, se mantuvo el Mopsic.

Durante el primer año de gobierno se aprobaron dos convenios con las agencias de cooperación internacional de Corea y los Estados Unidos de América, cada una de las cuales proporcionó asistencia económica a la DGPNC. En el segundo año de gobierno se realizó la prueba piloto para la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Seguridad y Victimización, que se aplicó a nivel nacional en los veintidós departamentos del país en noviembre de 2017. Ese mismo año, se aprobó la reforma a la *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*, que establece como requisito contar con el último grado de ascenso de la carrera policial para los cargos de subdirector y director general adjunto.

En el tercer año de gobierno, la DGPNC, bajo la dirección del ministro Degenhart, se enfrentó a tres cambios en la cúpula[12] en un lapso corto. Debido a la alta rotación de los cargos, las acciones de la PNC en 2018 se limitaron a la ayuda durante el desastre natural del Volcán de Fuego y la elaboración del XII Censo de Población y VII de Vivienda. Es importante mencionar que al momento de culminar la elaboración del presente estudio no se contaba aún con el registro de memoria de labores para el año 2019, por lo cual no fue posible analizar las acciones en el último año de gobierno del partido FCN-Nación.

Figura 2 Acciones en la Dirección General de la Policía Nacional Civil durante el gobierno del FCN-Nación (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las memorias de labores del Mingob correspondientes a los años 2012-2018

12 En ese lapso pasaron por la DGPNC los directores Nery Ramos, Erwin Rolando Tzi Juárez y Carlos Roberto Tohom Escobar.

5. El presupuesto de la Dirección General de la Policía Nacional Civil

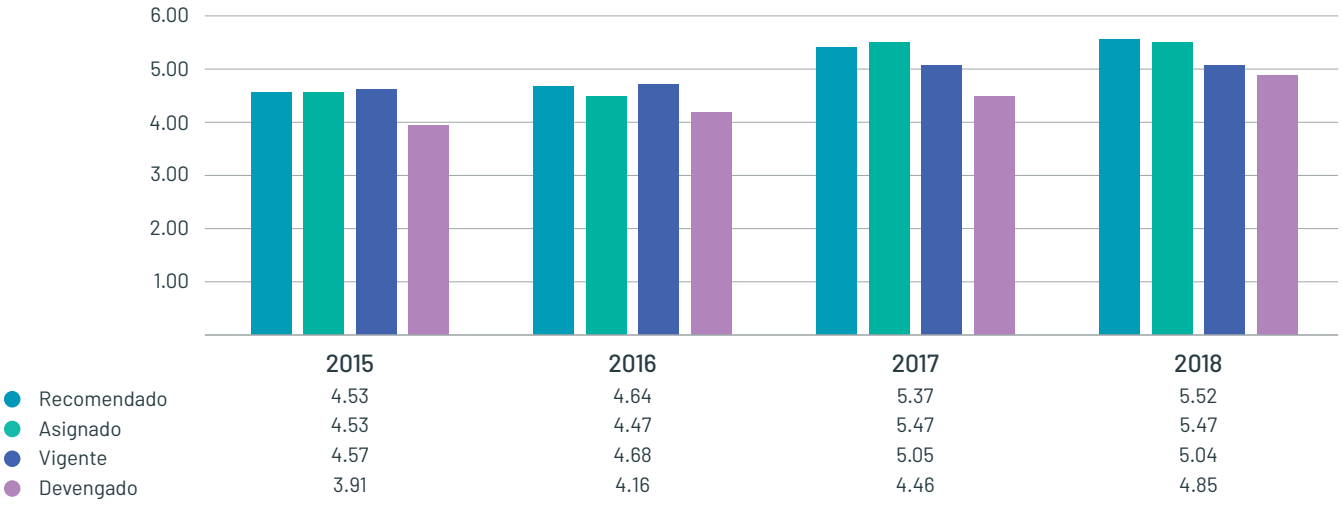
En el Gobierno, la planificación presupuestaria se realiza mediante la actualización del plan operativo anual (POA) durante los meses de febrero, marzo y abril de cada año fiscal. En ese documento se establecen los objetivos, metas y resultados esperados de cada unidad ejecutora. El plan es ajustado en los meses de mayo y junio de acuerdo con las recomendaciones que entrega la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), a efecto de que en julio se produzca el presupuesto institucional y se presente al Congreso de la República para su discusión y aprobación.

Corresponde a la unidad ejecutora de la Dirección General de la Policía Nacional Civil (DGPNC) actualizar y trasladar los cambios a la plataforma electrónica WEBPOA. Al terminar este proceso, la Dirección de Planificación (Diplán) revisa las modificaciones introducidas al POA y las integra a las del resto de unidades ejecutoras del Ministerio de Gobernación (Mingob) para presentarlas al Despacho Superior. Este proceso es necesario para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, cuya fecha límite de presentación al Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) es el 15 de julio de cada año.

En sus últimas instancias, este proceso depende del aval político del Despacho Superior, pero está fuertemente ligado con las negociaciones políticas que se realizan en el Congreso de la República (del 2 de septiembre al 30 de noviembre de cada año). Por ello, el presupuesto elaborado no siempre responde a la planificación que realizan las unidades ejecutoras durante el ejercicio del POA.

Según lo establece la *LCCE*, en Guatemala el POA sirve para crear el plan anual de compras y contrataciones (*PACC*), el cual permite que las entidades puedan efectuar consultas sobre saldos y fechas de abastecimiento. Es responsabilidad de la unidad ejecutora verificar la disposición del gasto, supervisar los contratos y autorizar pagos.

Gráfica 1 **Ciclo del presupuesto del Mingob**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sicoín.

Por otro lado, el ministro de Gobernación se encarga de aprobar o improbar el *PACC* para cada año fiscal. En el proceso de contrataciones, el ministro funge como autoridad superior y es responsable de la adjudicación de los contratos.

Al tomar en cuenta este proceso, se tiene que el presupuesto consolidado del Mingob durante los primeros años de gobierno del Partido Patriota (PP) no cambió de forma significativa; de hecho, la asignación presupuestaria se mantuvo igual entre 2013 y 2014. Sin embargo, para 2015 la asignación presupuestaria disminuyó en un 7.5% con relación al año anterior.

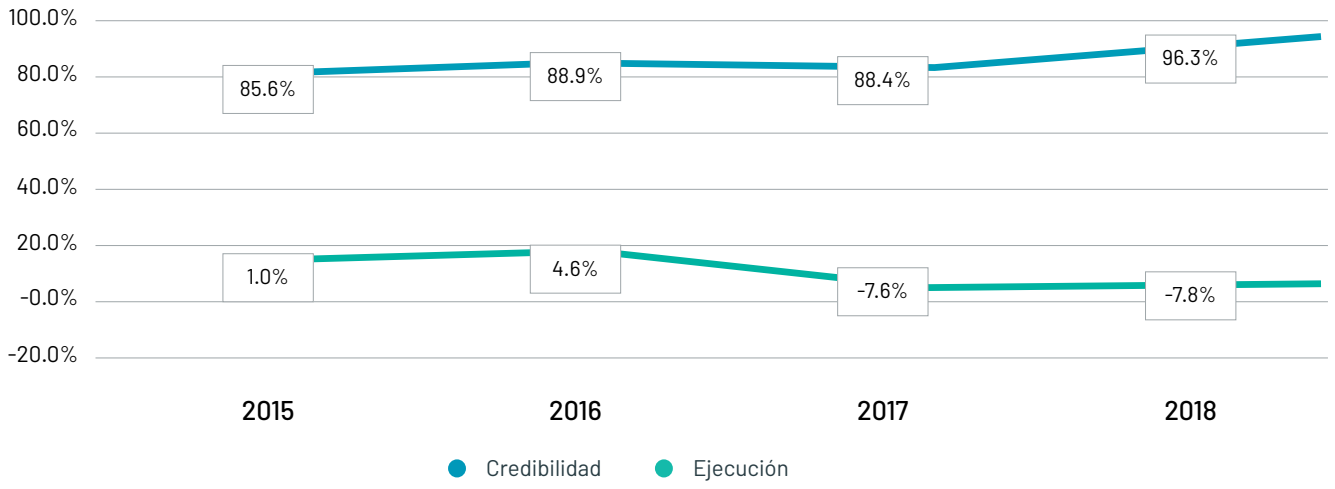
Asimismo, se encontró que en 2015 el Organismo Ejecutivo recomendó al Congreso de la República un presupuesto para la cartera de Gobernación de 4.53 millardos de quetzales, los cuales fueron aprobados por este organismo y, durante la fase de ejecución, aumentaron en medio millón. No obstante, la tasa de ejecución de estos fondos fue muy baja, arribando a un 85.5% para un presupuesto devengado de 3.9 millardos de quetzales. En el análisis, sin embargo, es importante recordar que la crisis política de ese año pudo afectar el desempeño institucional en materia de ejecución presupuestaria.

Por su parte, en 2016 el Congreso de la República no aprobó el presupuesto recomendado y lo redujo en un 3.6%; sin embargo, durante la fase de ejecución el Ejecutivo lo restituyó en 4.68 millardos de quetzales. Pese a ello, el desempeño institucional, aunque mejoró, continuó siendo bajo, ya que la ejecución presupuestaria se situó en un 88.8%. El mismo valor se observó en 2017, mostrando un ligero incremento en 2018, cuando se ubicó en un 96.2%.

Es oportuno relacionar la tasa de ejecución presupuestaria con la credibilidad del presupuesto, integrada por el cociente entre el presupuesto vigente y el asignado, puesto que mide la intensidad de las modificaciones a la planificación inicial. El marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas (PEFA, por sus siglas en inglés)[13] considera que un presupuesto que varía en más de un 15.0% al año es un presupuesto nada confiable; desde esta perspectiva, cabe indicar que los resultados obtenidos por el Mingob han pasado de presupuestos «confiables» (2015 y 2016) a presupuestos «algo confiables» (2017 y 2018).

Al profundizar en el análisis de la tasa de ejecución, se desagregó el presupuesto vigente y devengado por grupo de gasto, lo cual permitió encontrar que

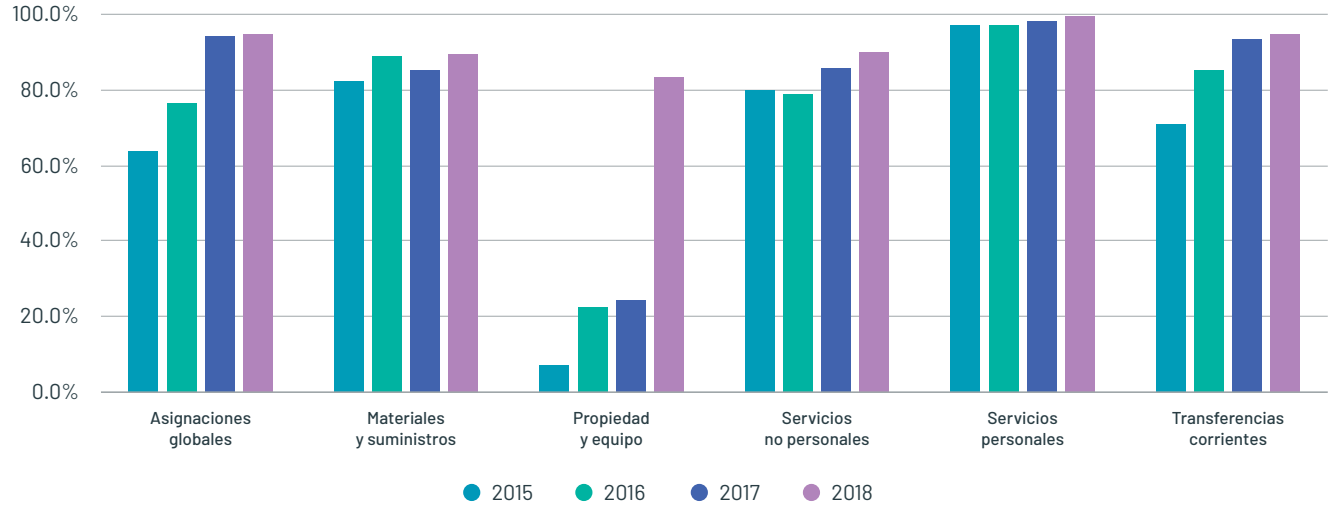
Gráfica 2 Eficiencia (tasa de ejecución) y credibilidad del presupuesto del Mingob 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sicoín.

13 La escala de Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) indica que si el cociente entre el presupuesto vigente y el asignado es mayor que el 15.0%, el presupuesto es considerado «nada confiable»; entre el 10.1% y el 15.0%, «poco confiable»; entre el 5.1% y el 10.0%, «algo confiable». Variaciones del presupuesto vigente con respecto al asignado menores al 5.0% hacen del presupuesto un instrumento confiable.

Gráfica 3 Tasa de ejecución del Mingob por grupo de gasto (2015-2018)

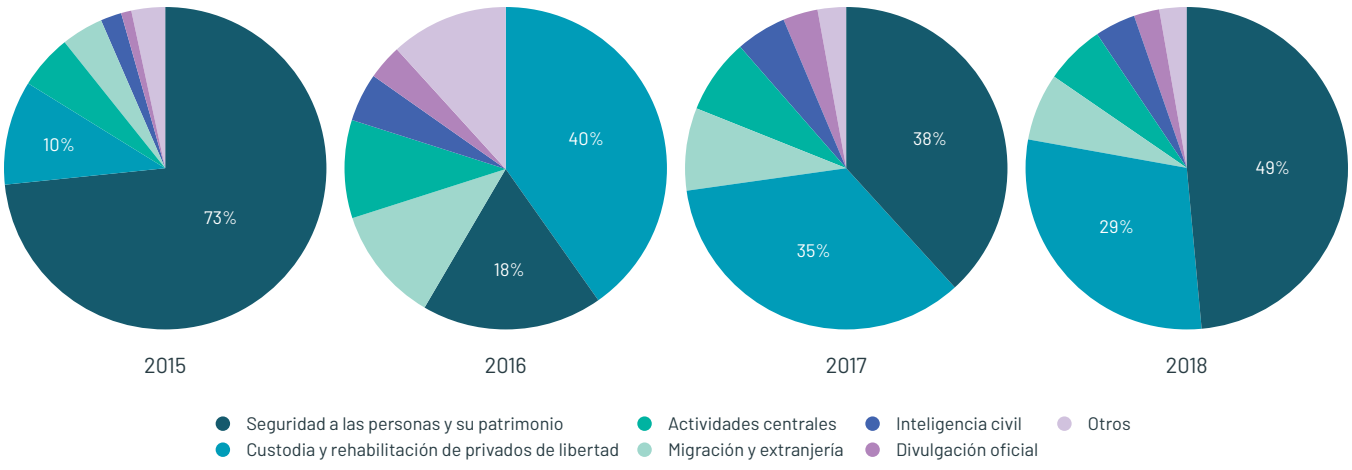


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sicoín.

en el grupo de servicios personales la ejecución es bastante alta, por tratarse de la planilla, pero, en otros rubros, tales como materiales y suministros y servicios no personales, la ejecución promedio fue, durante el período analizado, del 86.5% y el 83.7%, respectivamente. Llama la atención el comportamiento del grupo de gasto «Propiedad y equipo», pues inició con una ejecución del 7.2%, en 2015, y del 83.1%, en 2018, lo cual puede ser reflejo de la débil implementación de la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado (LCCE)*.

El otro aspecto de la gestión público financiera del Mingob radica en que la presupuestación por resultados aún es un proceso incipiente en la cartera. De esa cuenta, cuando se clasifica el devengado por programa en todos los años, resulta que más del 80.0% del presupuesto está concentrado en uno de dichos resultados, «Seguridad a las personas y su patrimonio», el cual no tiene subprogramas vinculados y cuya identificación por actividad resulta desconectada de la cadena lógica de resultados.

Gráfica 4 Ejecución presupuestaria del Mingob por programa (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sicoín.

Por último, llama la atención el hecho de que en la serie analizada los impuestos representan más del 90.0% del financiamiento del Mingob, y no se han explorado otras fuentes como préstamos a organismos internacionales o donaciones. Al respecto de estas últimas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) podría brindar apoyo.

A diferencia de esto, en el gobierno del FCN-Nación se aumentó el presupuesto designado al Mingob en un 16.0% el primer año, y en un 11.0% el segundo año. No obstante, en el tercer año de gestión no se aprobó el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018, por lo cual se continuó con el mismo presupuesto de 2017.

La asignación presupuestaria para la DGPNC se encuentra sujeta al monto total designado al Mingob. En los tres años del Partido Patriota (PP) esta se mantuvo casi igual, pero en el cuarto año se redujo de forma considerable, hasta en un 53.5% en relación con el presupuesto del año anterior. En cambio, en el gobierno del FCN-Nación se aumentó el presupuesto en el año 2017 en alrededor del 69.0% en comparación con años anteriores.

La tabla 2 muestra la relación del presupuesto de la DGPNC con el presupuesto del Mingob. Con respecto a estos datos, cabe indicar que la administración gubernamental del PP asignó un mayor porcentaje del presupuesto para la DGPNC en comparación con el gobierno del FCN-Nación.

En síntesis, los datos sobre el presupuesto de ingresos consolidados señalan alta inconsistencia en la asignación presupuestaria para el período comprendido entre 2012 y 2019. No existe una tendencia clara, incluso cuando el análisis se efectúa por período de gobierno.

Tabla 2 Presupuesto de ingresos consolidados de la Dirección General de la Policía Nacional Civil

Año	Total asignado a la PNC (en millones)	Variación porcentual	Porcentaje en relación con el total asignado al Mingob
2012	78 millones	0%	21.4%
2013	82 millones	5.1%	21.7%
2014	82 millones	0%	21.7%
2015	38 millones	-53.5%	10.9%
2016	37 millones	-3.2%	9.1%
2017	62 millones	69.6%	13.8%
2018	62 millones	0%	13.8%
2019	54 millones	-14.2%	11.5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)

6. Metodología de la investigación

El estudio tuvo como objetivo detectar las deficiencias de los contratos adjudicados entre el 1 de enero de 2012 y agosto de 2019 por el Ministerio de Gobernación (Mingob), por conducto de la Dirección General de la Policía Nacional Civil (DGPNC).

La base de datos se construyó con base en tres fuentes: a) portal de datos abiertos del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin);[14] b) solicitudes de acceso a la información pública en el portal del Minfin; c) «Laberinto del Poder» de *Plaza Pública*.[15] En total se recolectaron 2,906 contratos para el período estudiado. La tabla 3 presenta el resumen de las variables identificadas a partir de los datos recabados.

Tabla 3 Descripción de las variables identificadas en la base de datos de los contratos adjudicados por la DGPNC (2012 - agosto de 2019)

Variable	Descripción
NOG	Un identificador para este proceso de licitación
Año	Año en el que se presenta el concurso
Descripción	Descripción resumida de la oferta
Estatus[16]	Estado de la licitación
Entidad	Entidad que gestiona la contratación
Fecha de publicación	Fecha de publicación del contrato en Guatecompras
Fecha de adjudicación	Fecha de adjudicación del contrato
Categoría[17]	Categoría que describe el objeto principal de este proceso de contratación
Monto	Valor estimado total superior de la adquisición
Proveedores	Todas las partes que presenten una oferta en una licitación
Número de oferentes	Número de partes que presentan una oferta
Modalidad	Tipo de contrato basado en la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado*
Ítem	Bienes y servicios que se comprarán

Fuente: Elaboración propia.

14 Durante el proceso de recolección de datos, el portal registraba información desde 2017 hasta agosto de 2019. Por ello fue necesario gestionar solicitudes de acceso a la información pública para completar datos relativos al período estudiado. Para más información véase: https://datos.minfin.gob.gt/pages/guia-de-datos-abiertos

15 En la base de datos de «Laberinto del Poder», de *Plaza Pública*, fue posible obtener información sobre el número de oferentes que participaron en los concursos. No obstante, se tuvo que realizar solicitudes de acceso a la información pública para el año 2018 y para datos hasta agosto de 2019.

16 Solo se consideraron los contratos adjudicados.

17 Se utilizaron las categorías definidas por Guatecompras, no las sugeridas por el ECA, que tienen, además, dos variables de categorías.

7. Análisis de datos

El análisis se divide en dos partes: a) clasificación de las banderas rojas de corrupción desarrollada por Deleanu, Ferwerda, y Unger (2017) y de las cinco banderas rojas más recurrentes identificadas por Open Contracting Partnership (Hernández y Penagos, 2019); y b) un análisis detallado de la variable del ítem que establece el tipo de producto adquirido en cada contrato.

El ítem es parte de la estructura de datos del Estándar de Contrataciones Abiertas (ECA) y constituye una métrica de suma relevancia para establecer las diferencias entre las adquisiciones, por lo cual existen diferentes propuestas de estandarización en cada país.[18]

A. Banderas Rojas

El criterio que se utilizó para la selección de las banderas rojas fue la disponibilidad de datos sobre el proceso de contrataciones públicas en Guatemala. Al respecto, el estudio evidenció falta de información para varios de los indicadores de banderas rojas (véase tabla 4); por ejemplo, no existe una variable en la base de datos sobre la diferencia entre el monto adjudicado y el monto final del contrato.

La falta de datos sobre las diferentes fases de contratación reafirma la necesidad de implementar el ECA en Guatemala.

Tabla 4 Descripción de las banderas rojas según fuente y relación con el contexto guatemalteco

Fuente	Bandera roja de corrupción	¿Es explicable al contexto guatemalteco?	¿Por qué no?
Deleanu, Ferwerda, y Unger (2017)	¿Hubo un lapso más corto para el proceso de licitación?	Sí	
	¿Se ha ejercido el procedimiento para una licitación acelerada?	No	El procedimiento acelerado se refiere a un mecanismo de la Unión Europea (UE).
	¿El tamaño de la oferta es excepcional / excepcionalmente grande (por ejemplo, empaquetado)?	Sí	
	¿El tiempo para ofertar no está de acuerdo con las disposiciones legales?[19]	Sí	
	¿Se siguen aceptando las ofertas después de la fecha límite de admisión?	No	La base de datos no contempla información sobre fechas de admisión de propuestas para todos los oferentes.
	¿Cuántas ofertas se han recibido?	Sí	

18 Entre las cuales se puede mencionar «Vocabulario Común de Adquisiciones de la CE (CPV)», «Número de Identificación de Bienes y Servicios (GSIN)», «Clasificación Central de Productos (CPC)», «Clasificador Único Mexicano de Contrataciones Públicas», entre otros que se consignan en el esquema de referencia de contrataciones abiertas.

19 Se analizan los días para la oferta según cada modalidad competitiva. No se toman en cuenta las modalidades especiales y casos de excepción, al igual que los arrendamientos o la adquisición de bienes inmuebles.

Deleanu, Ferwerda, y Unger (2017)	¿Hay ofertas artificiales (por ejemplo, ofertas de empresas no existentes)?	No	El dato no existe en el portal de Guatecompras.
	¿Hay alguna queja (formal o informal) de los postores no ganadores?	No	La base de datos sobre inconformidades se encuentra incompleta.
	¿Hay alguna conexión entre los postores que socavaría la competencia efectiva?	No	La base de datos no contempla información sobre las relaciones de proveedores/oferentes.
	¿Son todas las ofertas superiores a los costos generales proyectados?	No	La base de datos no contempla datos sobre la fase de contrato.
Open Contracting Partnership (2019)	¿Hubo un lapso más corto para el proceso de licitación?	Sí	
	¿Existe un bajo número de oferentes para procesos competitivos?	Sí	
	¿Hay licitaciones adjudicadas mediante procesos no competitivos?	Sí	
	¿Existe una alta diferencia porcentual entre el monto de adjudicación del contrato y el monto final del contrato?	No	La base de datos liberada no contempla datos sobre la fase de contrato.
	¿Existe un alto porcentaje de contratos que presentan enmiendas?	No	La base de datos liberada no contempla datos sobre la fase de contrato.

Fuente: Elaboración propia.

A raíz de los datos disponibles, el estudio identificó seis banderas rojas de corrupción para este análisis; la tabla 5 muestra el detalle.

La metodología de banderas rojas de corrupción por lo general presenta cada bandera en forma de pregunta para establecer variables dicotómicas con respuestas del tipo «Sí» y «No». Conforme lo anterior, la metodología requiere diferentes criterios para categorizar los resultados; en este sentido, los parámetros pueden variar. Para efectos del estudio se consideraron los criterios establecidos en las guías de Open Contracting Partnership (Hernández y Penagos, 2019) para las banderas 2, 3 y 5.

Por el otro lado, para las banderas 1, 4, y 5 fue necesario excluir del análisis los procesos no competitivos, ya que el indicador solo aplica a las modalidades de compras y adquisiciones que establezcan concursos en los que se contemple la participación de más de un oferente.

Por consiguiente, el número de contratos analizados para estas banderas fue de 1,157 en total. En el caso de las banderas 3 y 6 no se requería el criterio del proceso de contratación y se examinaron las 2,906 contrataciones.

Tabla 5 Las banderas rojas y los criterios desarrollados

Núm.	Bandera roja	Criterio
1	¿Se presentó solo un postor en la licitación?	Número de concursos
2	¿Hubo un lapso más corto para el proceso de licitación?	Menor de 4 días
3	¿Es el tamaño de la oferta excepcionalmente / usualmente grande?	La media más dos veces la desviación estándar
4	¿El tiempo para ofertar no está de acuerdo con las disposiciones legales?	Verificar tiempos de ofertas por modalidad de compra
5	¿Existe un bajo número de oferentes para procesos competitivos?	Menos de 3 oferentes
6	¿Hay licitaciones adjudicadas mediante procesos NO competitivos?	Verificar adjudicaciones por modalidades especiales y casos de excepción

Fuente: Elaboración propia.

B. Análisis del ítem

Para desarrollar esta tipología se utilizó el Sistema de Codificación Común de las Naciones Unidas (UNCCS).[20]

Es importante mencionar que, en Guatemala, las entidades compradoras elaboran las bases según la clasificación del UNCCS;[21] sin embargo, este código y su descripción no se encuentran entre la información presentada en el portal de acceso libre de Guatecompras, por lo cual la información no es visible para el usuario, ni tampoco es parte de las variables priorizadas en los datos del portal de datos abiertos del Minfin.

Asimismo, también es necesario constatar que el sistema de contrataciones públicas de Guatemala cuenta con un catálogo de adquisiciones del Estado. Según el proceso, cada entidad compradora puede asignar el código y el tipo de producto o crear un nuevo tipo de producto. En la actualidad, el catálogo mantiene un alto grado de flexibilidad y discrecionalidad por parte de la unidad ejecutora.

Conforme lo anterior, el estudio desarrolló la variable ítem a través de la descripción[22] de los contratos adjudicados por la DGPNC; en total, identificó 98 artículos de los 2,906 contratos analizados.

20 Para más información véase: https://www.un.org/es/procurement/info/unccs.shtml

21 Para más información, acceder a los tutoriales de Guatecompras en: http://www.guatecompras.gt/PreguntasFrecuentes/VideoTutoriales.aspx

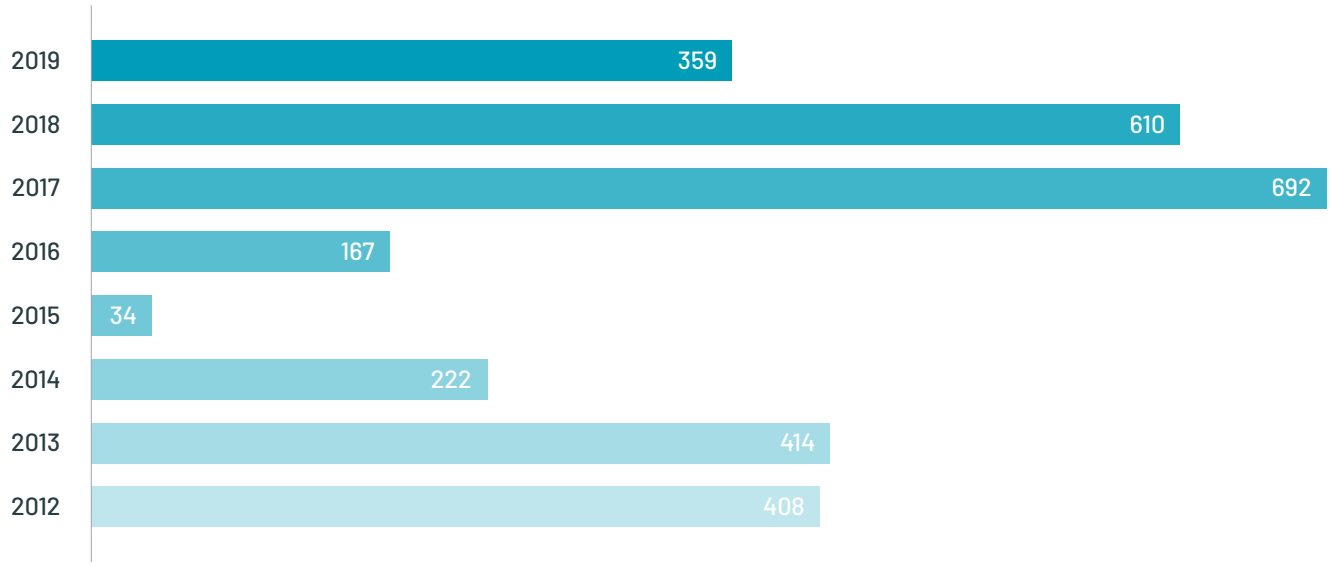
22 El sistema Guatecompras presenta información sobre las categorías de cada contrato. Se trata de una clasificación que aparece en la ficha técnica; sin embargo, en ese formato se agrupan varios bienes y servicios. Por ejemplo, de las 2,906 contrataciones adquiridas por parte de la DGPNC, 1,694 contratos se definen bajo la categoría «Otros tipos de bienes y servicios».

8. Resultados

El número de contrataciones públicas que aparece en la gráfica 5 muestra el total de contratos adjudicados por la Dirección General de la Policía Nacional Civil (DGPNC) entre 2012 y agosto de 2019. Se puede observar que durante el tercero y cuarto año de gobierno del Partido Patriota (PP) hubo un declive en el número de contrataciones adjudicadas. La renuncia del binomio presidencial en 2015 afectó el proceso de contrataciones públicas, llegando a tener tan solo 34 adjudicaciones en ese período.

También cabe destacar que, con posterioridad a las reformas de 2015 y 2016, el número de contrataciones públicas de la DGPNC aumentó hasta llegar a más de 600 en 2017. Esto refleja que, en la práctica, la implementación de ambas normativas no desincentivó el gasto público.

Gráfica 5 Número de contratos de la DGCPN adjudicados en Guatecompras (2012 - agosto de 2019)



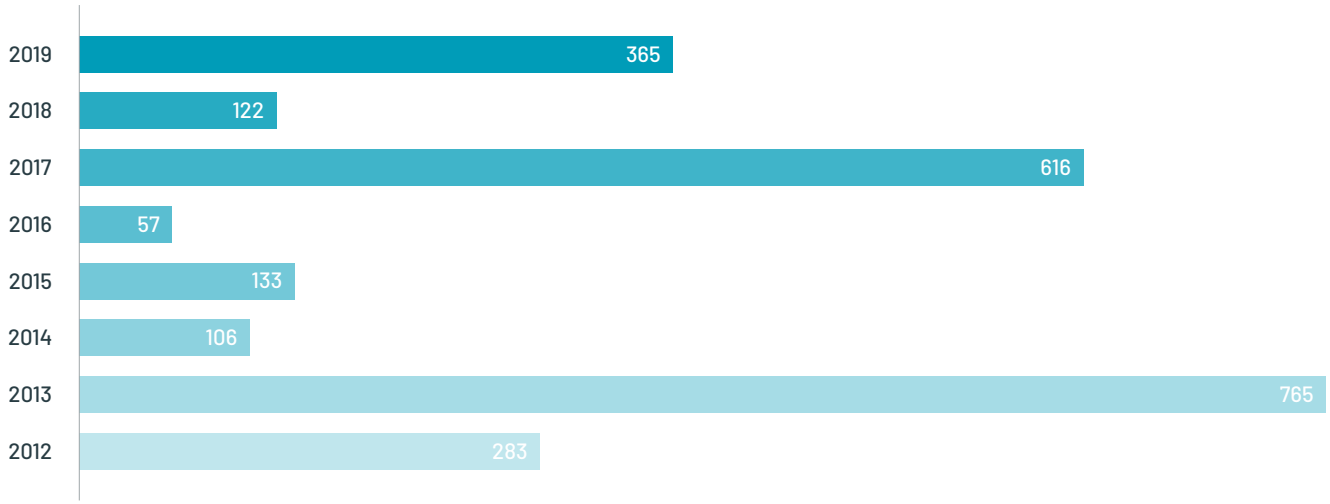
Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las escasas adjudicaciones que se realizaron en el gobierno del PP durante 2015, el monto total erogado a partir de ellas fue de 133 millones de quetzales. Durante el gobierno del PP se adscribió el contrato más costoso relacionado con un sistema de vigilancia en la zona 18.[23]

Sin embargo, como se ha indicado, el valor de los contratos no puede ser equivalente al gasto público del presupuesto de la Policía Nacional Civil (PNC). A pesar de ello, el dato es de utilidad para identificar patrones e inspeccionar cuáles fueron los contratos de mayor valor.

23 El contrato más caro se adjudicó durante el gobierno del PP a la empresa Construcción y Telecomunicaciones S. A., para el servicio de un sistema de transmisión de video en tiempo real para la vigilancia en la zona 18 y áreas subyacentes. Esta compra se realizó mediante la modalidad de casos de excepción.

Gráfica 6 Monto de contratos adjudicados por la DGPNC entre 2012 y agosto de 2019 (en millones de quetzales)



Fuente: Elaboración propia.

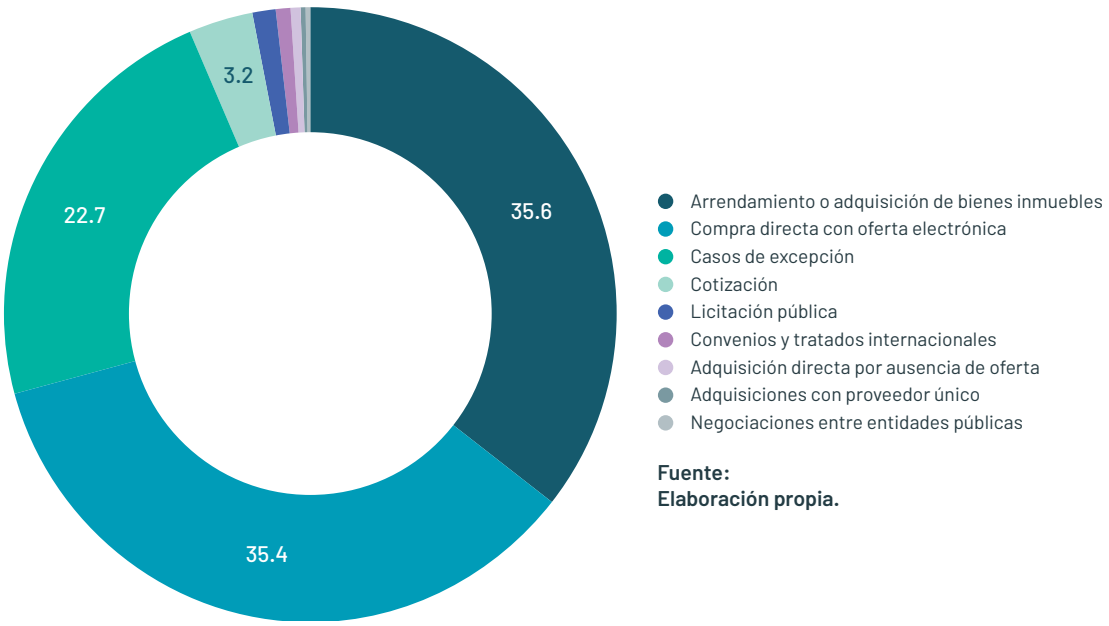
La modalidad más utilizada en el período analizado fue la de arrendamientos o adquisición de bienes inmuebles, seguida de las modalidades de compra directa con oferta electrónica y casos de excepción. Para las contrataciones públicas de la DGPNC, otras modalidades representan un porcentaje inferior al 5.0%.

Además, es importante considerar que para arrendamientos o adquisición de bienes inmuebles y casos de excepción no se emplean procesos competitivos.

Los datos evidencian una marcada diferencia entre las modalidades utilizadas en los dos períodos de gobierno. Durante la gestión del PP se utilizaron cuatro modalidades: casos de excepción, compra directa, cotización y licitación (gráfica 7).

Por su parte, durante el gobierno del partido FCN-Nación aparecieron cuatro nuevas modalidades: arrendamientos o adquisición de bienes inmuebles, convenios y tratados internacionales, negociaciones con entidades públicas y adquisiciones con proveedor único (gráfica 8).

Gráfica 7 Modalidades de contrataciones públicas en la DGPNC (2012 - agosto de 2019)



Fuente:
Elaboración propia.

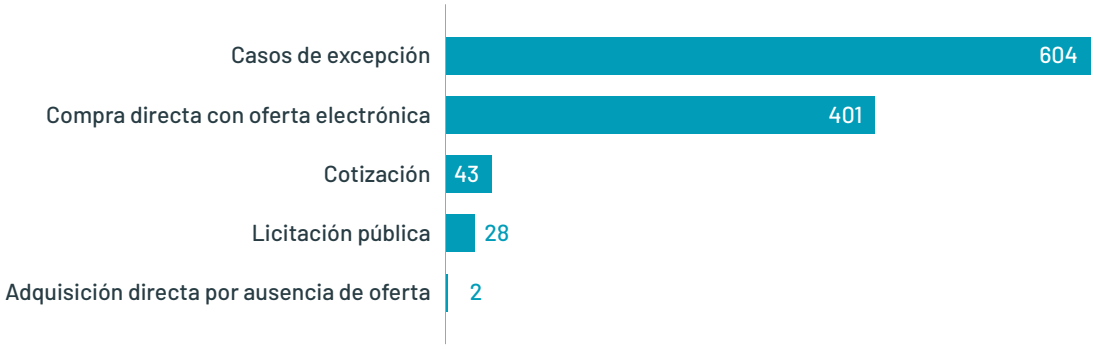
Esta diferencia entre modalidades se explica a partir de la reforma del año 2015, en la cual se incorporaron nuevos procedimientos de contrataciones. En ese contexto, se modificó el proceso para adjudicar arrendamientos de muebles e inmuebles, antes registrados como casos de excepción.

Asimismo, en el gobierno del PP se proclamó un estado de sitio[24] en varios municipios, lo cual significó que en ellos se suspendieran las garantías constitucionales. Este tipo de acción también facilita procesos para adjudicar contratos de forma rápida; por ese motivo, las acciones políticas y los tiempos son cruciales para evaluar el proceso de contrataciones en las diferentes unidades ejecutoras.

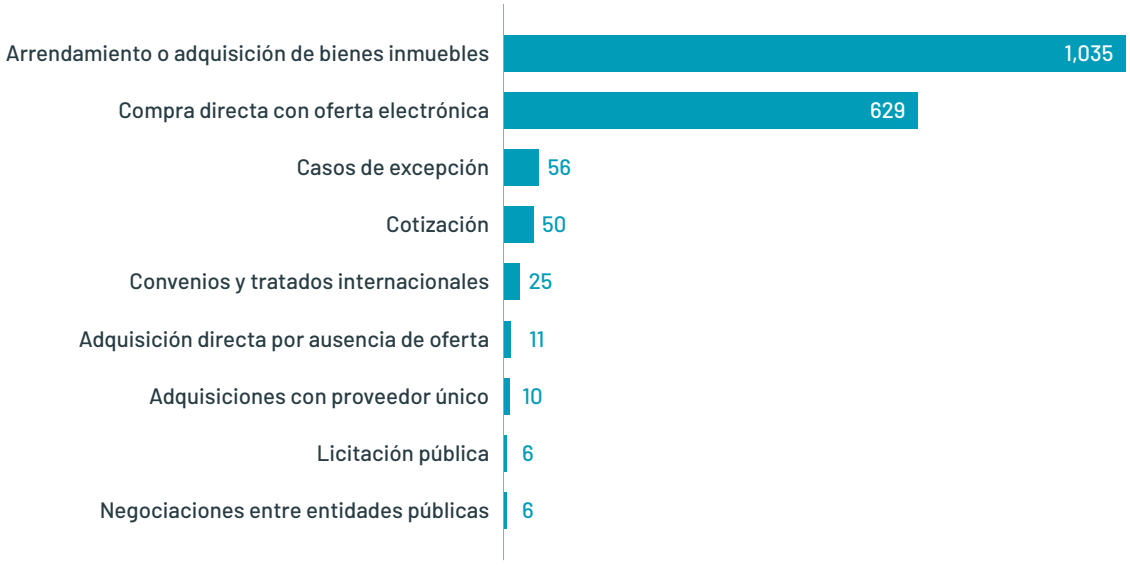
Todo esto ha llevado a encauzar la normativa hacia la creación de nuevas modalidades que permitan colocar los casos de excepción en circunstancias más específicas. Sin embargo, tal y como se muestra en la gráfica 8, los casos de excepción siguen siendo recurrentes en el eje de seguridad ciudadana.

Los resultados de la tabla 6 muestran que, de las seis banderas de corrupción analizadas, dos presentan un porcentaje por encima del 50.0%. Esto puede interpretarse como una alerta en un rango alto.

Gráfica 8 Modalidades de contrataciones públicas durante el gobierno del Partido Patriota (2012-2015)



Gráfica 9 Modalidades de contrataciones públicas durante el gobierno del Frente de Convergencia Nacional (2016 - agosto de 2019)



Fuente: Elaboración propia.

24 Algunos municipios donde el PP declaró el estado de sitio incluyen San Juan Sacatepéquez, San Rafael Las Flores y Barillas.

Tabla 6 Respuestas a las preguntas de banderas rojas para la DGPNC entre 2012 y 2019

Núm.	Bandera roja	Criterio	Sí	No
1	¿Se presentó solo un postor en la licitación?[25]	Número de concursos	18.0% (211)	82.0% (946)
2	¿Hubo un lapso más corto para el proceso de licitación?	Menor de 4 días	54.0% (626)	46.0% (551)
3	¿Es el tamaño de la oferta excepcionalmente / usualmente grande?	La media más dos veces la desviación estándar	5.0% (110)	95.0% (2,081)
4	¿El tiempo para ofertar no está de acuerdo con las disposiciones legales?[26]	Verificar tiempos de ofertas por modalidad de compra	1.2% (14)	98.8% (1,157)
5	¿Existe un bajo número de oferentes para procesos competitivos?	Menos de 3 oferentes	37.0% (436)	63.0% (721)
6	¿Licitaciones adjudicadas mediante procesos NO competitivos?	Verificar adjudicaciones por modalidades especiales y casos de excepción	60.0% (1,749)	40.0% (1,157)

Fuente: Elaboración propia.

La bandera 6 presenta el porcentaje de riesgo más elevado, con un 60.0% de las adjudicaciones de la DGPNC realizadas bajo procesos no competitivos (para su clasificación, véase tabla 1). En relación con este resultado debe tomarse en consideración que este indicador no mide la naturaleza o la condición de la adquisición, aunque arroja luz sobre la dinámica del proceso y proporciona una buena métrica para evaluar, en términos generales, las dinámicas de las contrataciones públicas.

La bandera 2 presenta la segunda alerta con más riesgo, con un 54.0% de las adjudicaciones de la DGPNC realizadas en un período menor a los cuatro días entre la fecha de publicación y la fecha de cierre del concurso. Esto quiere decir que existe un alto riesgo de que las convocatorias respondan a requisitos estipulados en la normativa, aunque en la práctica no proporcionen los incentivos para generar procesos competitivos.

25 Solo aplica en procesos de licitación bajo modalidades competitivas, donde la normativa estipula a más de un oferente. Por consiguiente, se debe excluir del análisis cualquier modalidad que no obedezca a esa lógica. En total, la base de datos registra 1,157contratos bajo modalidades competitivas.

26 Se analizan los días para la oferta según cada modalidad competitiva; no se toman en cuenta las modalidades especiales y los casos de excepción, al igual que los arrendamientos o la adquisición de bienes inmuebles.

También aparecen dos alertas de rango medio: las de la bandera 5 y la bandera 1, las cuales guardan relación entre sí pero se distinguen por cuestiones de grado. La bandera 5 mide el número de oferentes en los procesos bajo modalidades competitivas; según los datos, un 37% se adjudicaron concursos con menos de tres oferentes, lo cual muestra un comportamiento poco competitivo.

La bandera 1 examina la competencia desde la aparición de un único oferente. Tomando como referencia los procedimientos bajo modalidades competitivas (un total de 1,157 contratos), el dato muestra un 18.0% de contratos adjudicados a un solo postor. De acuerdo con la normativa de contrataciones públicas es posible, bajo la discrecionalidad de la junta, adjudicar un concurso de forma directa a un oferente si cumple con los requisitos establecidos en las bases de este. En caso de que el oferente no cumpla los requisitos, el concurso debe declararse desierto; por ello, el alto número de casos de contrataciones adjudicadas con solo un oferente puede ser un indicio del acceso privilegiado de ciertos actores al respecto de la existencia del concurso.

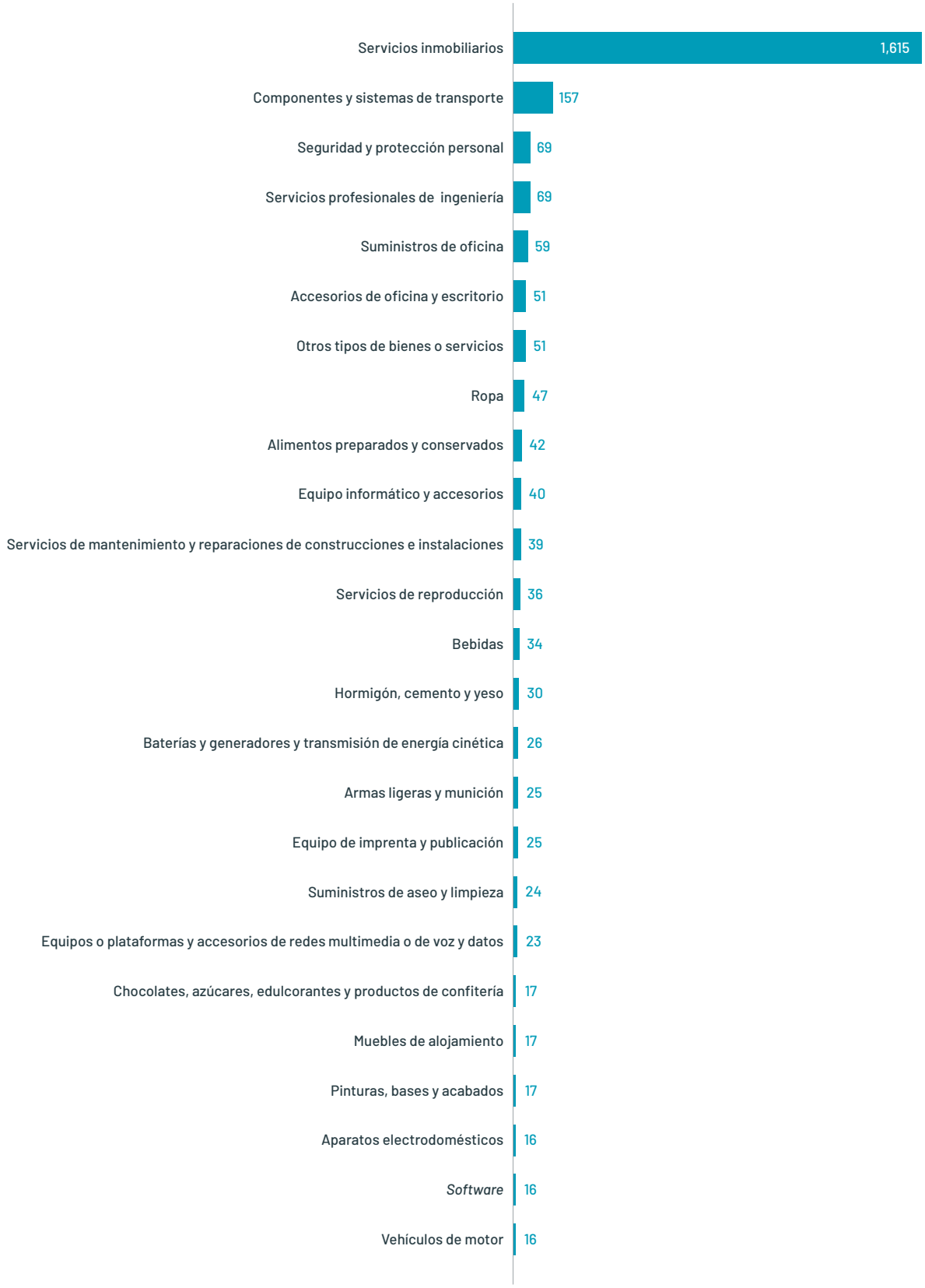
Por último, aparecen las banderas 3, 4 y 7 con un porcentaje de riesgo igual o menor al 5.0%. La primera de estas banderas, es decir la número 3, mide la cantidad de contrataciones que, según el monto adjudicado, representan los valores extremos.

Según los datos se muestra que el 5.0% de los contratos adjudicados corresponde a esta categoría. Pese a tener contratos cuyo valor podría identificarse como atípico, es importante entender la naturaleza de los contratos para establecer el grado de alerta que esta bandera arroja (por ejemplo, el presente estudio revela que «Combustibles» es el ítem con más valor y que además representa peculiaridades para la DGPNC).

La bandera 4 analizó el criterio legal, en el que se establece el tiempo regulado de la convocatoria para el procedimiento competitivo. En este caso, se encontraron 14 contratos adjudicados bajo la modalidad de compra directa con oferta electrónica, con un tiempo de cero días. Sin embargo, según lo establece la normativa, esta modalidad debe contar con un mínimo de un día hábil. En términos porcentuales, la alerta en esta bandera es la menor, con un 1.2% de las contrataciones.

El tipo de bien o servicio que se adjudica dentro de la DGPNC afecta de manera directa a la seguridad ciudadana de toda la población. Para cumplir con sus funciones, los agentes de la PNC necesitan contar con el equipo adecuado y gozar de un suministro constante de recursos. Sin lo anterior, no solo se entorpece el trabajo de los agentes policiales, sino también se menoscaba la efectividad de las propuestas de seguridad ciudadana.

Gráfica 10 Los 25 ítems más recurrentes en las adquisiciones de la DGPNC (2012-2019)

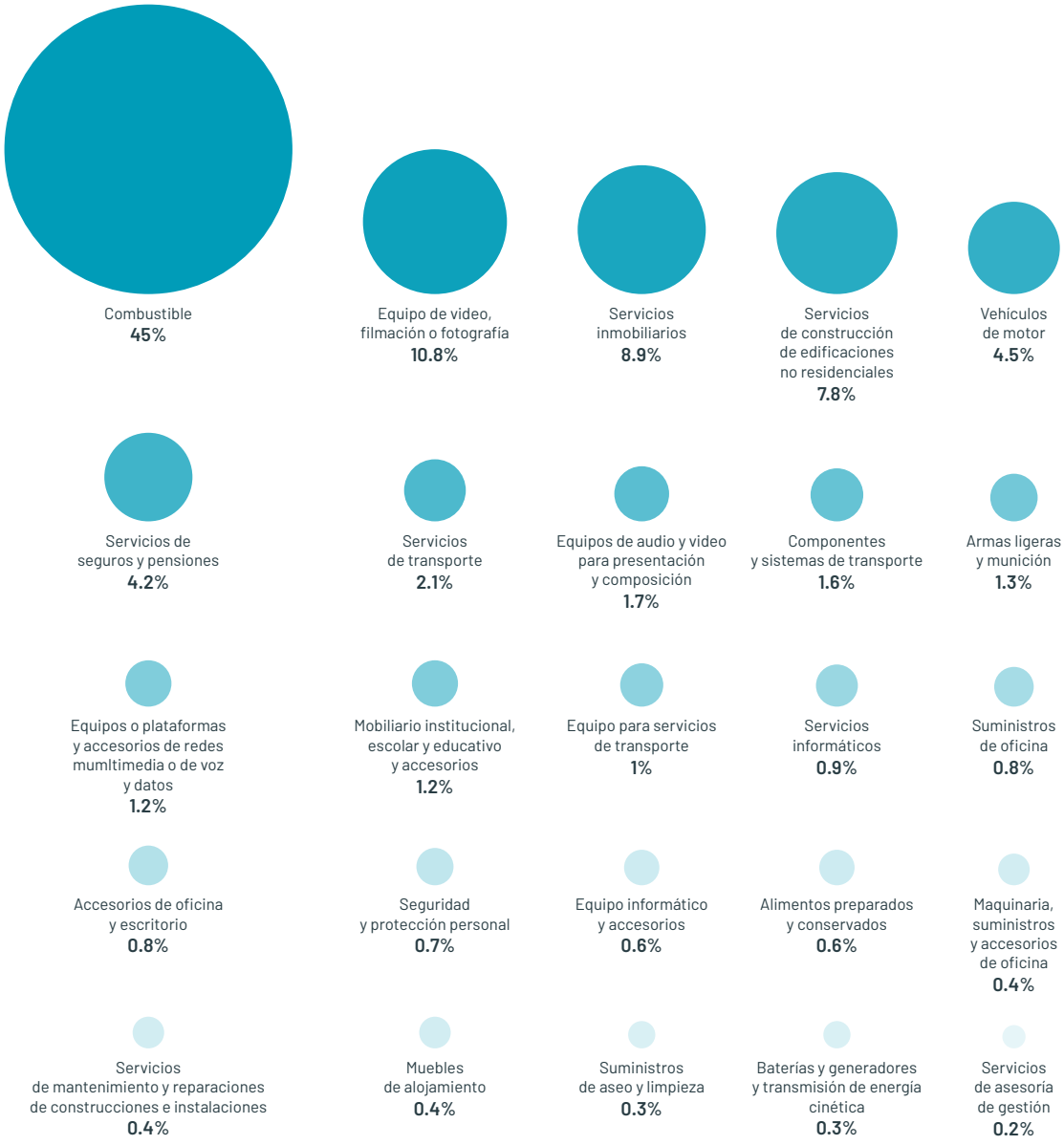


Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, con relación al monto de cada contrato, los datos de la gráfica 11 revelan que el combustible es la adquisición con los costos más elevados, pese a representar solo 6 contratos.

Por su parte, los servicios inmobiliarios representan el 55.0% de los contratos, equivalentes tan solo al 8.9% del monto total.

Gráfica 11 Ítems según el monto total de los contratos de la DGPNC (2012 - agosto de 2019)



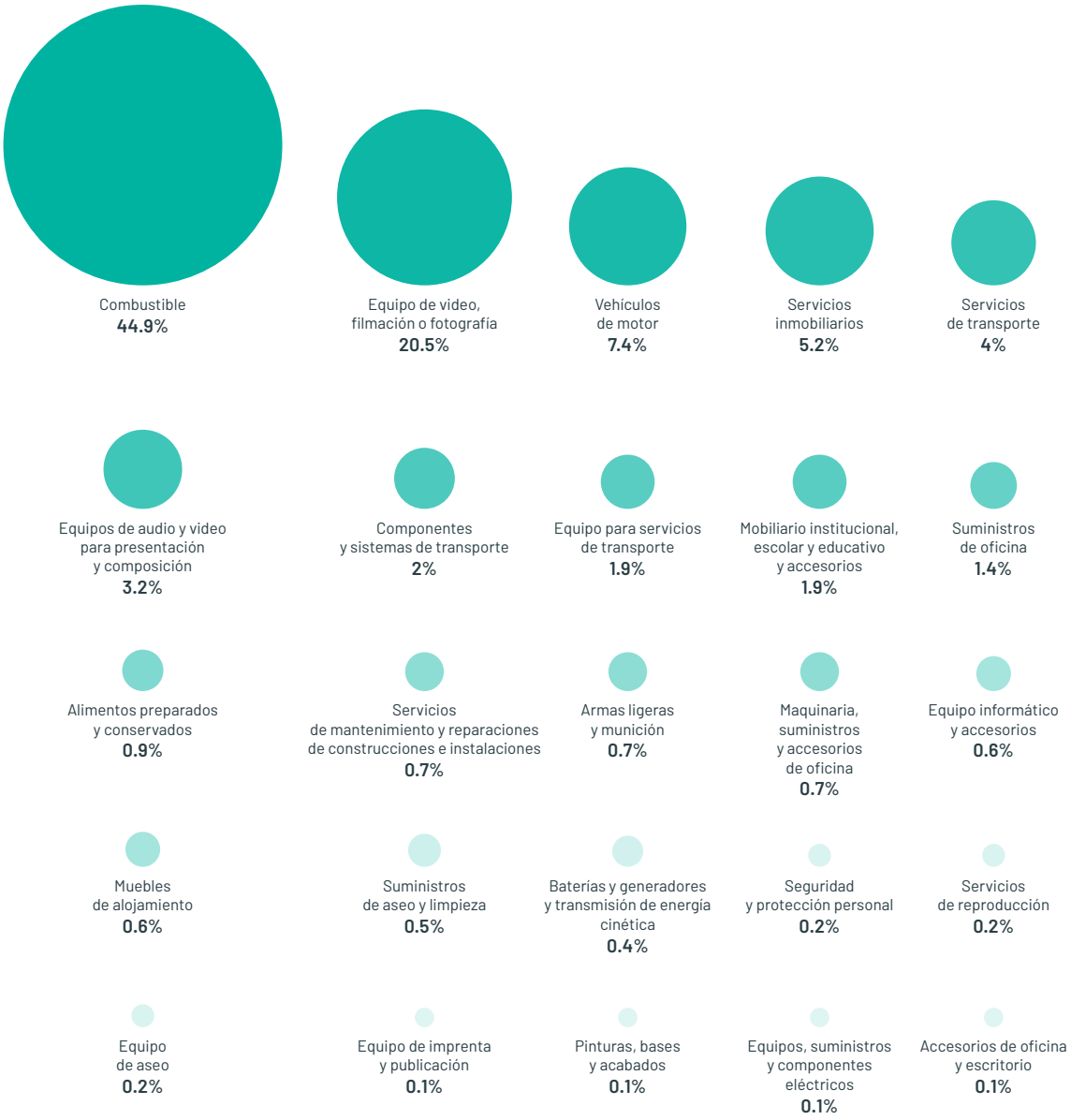
Fuente: Elaboración propia.

Entre las acciones priorizadas por el gobierno del PP en la DGPNC se encuentran la instalación de cámaras de vigilancia en 2012 y la implementación del primer Centro de Monitoreo y Vigilancia, en 2014. Es así como el ítem de equipo de video, filmación o fotografía representa el 20.5% de las adquisiciones públicas realizadas entre 2012 y 2015. De forma similar, aparece el ítem de equipo de audio y video para presentación y composición, con un 3.0% en relación con el total de los montos adquiridos en la DGPNC.

Asimismo, durante el gobierno del PP los ítems relacionados con transporte y servicios de transporte fueron significativos (con hasta el 15.0% del total). Por otro lado, el ítem de seguridad y protección personal, que comprende el equipo que utilizan los agentes de la PNC, equivale al 0.2% del monto total de los contratos adjudicados.

Tomando en consideración el presupuesto de ingresos por entidad (SICOINWEB), cabe indicar que la DGPNC contó con un presupuesto total de 281 millones de quetzales entre 2012 y 2015. En ese sentido, solo el ítem de combustible en esos años representa el doble del presupuesto de ingresos de la entidad. Cabe mencionar que los contratos adscriben las donaciones recibidas por organización y cooperación internacional, sin embargo, la diferencia entre ambos montos es significativa.

Gráfica 12 Los 25 ítems con mayores asignaciones, según el monto de los contratos de la DGPNC durante el gobierno del Partido Patriota (2012-2015)



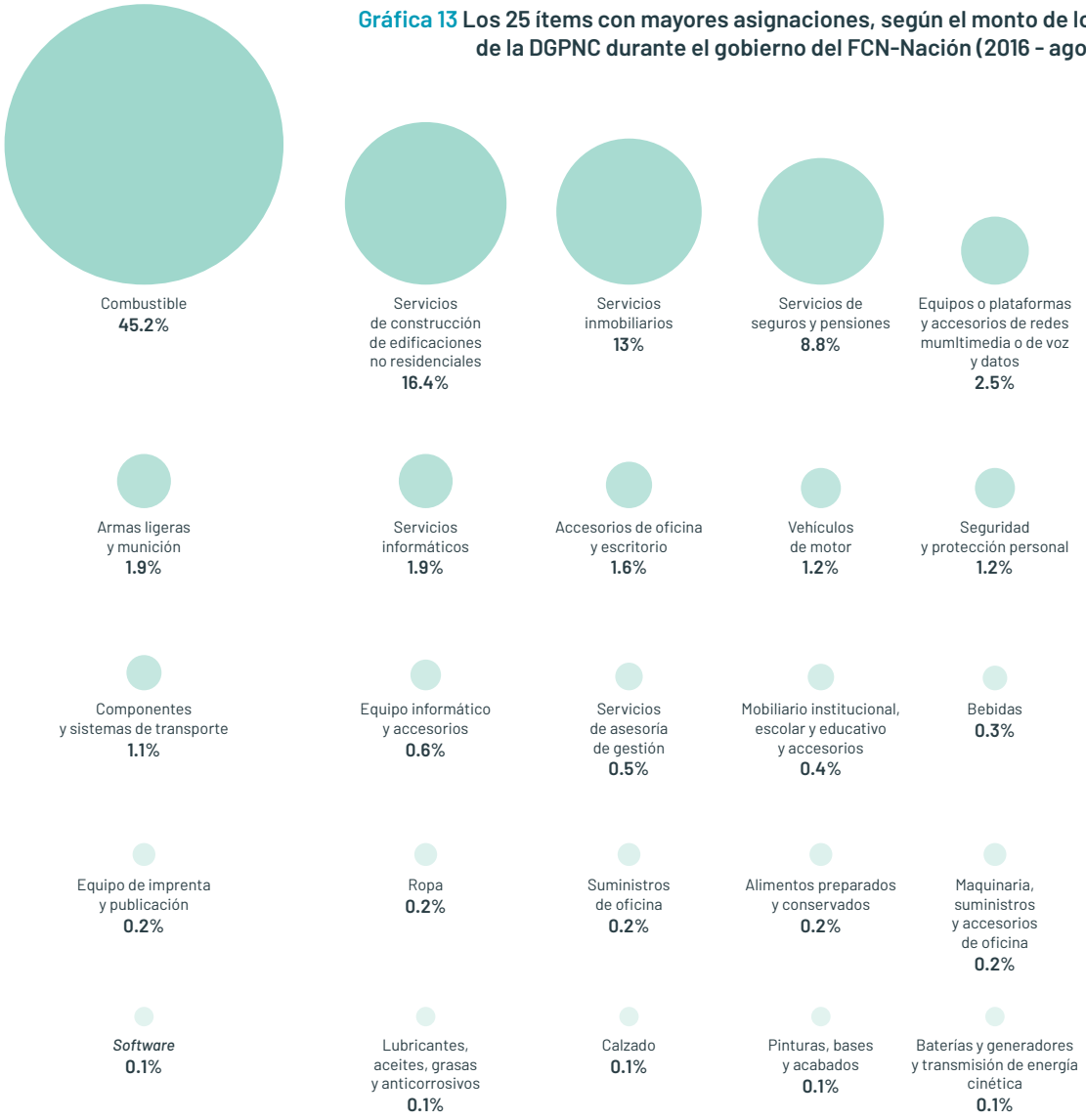
Fuente: Elaboración propia.

Similarmente, en el gobierno del FCN-Nación, entre 2016 y agosto de 2019, el ítem de combustible fue el más costoso. En esta administración, el monto derivado se asemeja al adquirido durante el gobierno del PP; no obstante, se puede notar que, a diferencia del período anterior, aparece el ítem de servicios de construcción de edificaciones, con un 16.4%. Los servicios inmobiliarios, que durante el período del PP recibieron un total de 66 millones de quetzales, en el gobierno del FCN-Nación albergaron unos 150 millones de quetzales.

El tipo de bienes antes descritos se relaciona con acciones como las llevadas a cabo en 2016 para la apertura de sedes de la Oficina de Atención a la Víctima de la PNC en cinco municipios del país.

La adquisición de vehículos pasó, de tener un total de 95 millones en contratos con el PP, a 14 millones de quetzales con el gobierno del FCN-Nación. Tampoco aparecen contratos derivados de las adquisiciones para equipos de video o audio. En cambio, el gobierno del FCN-Nación adjudicó contratos relacionados con el ítem de servicios de seguros y pensiones por un total de 102 millones de quetzales. También vale señalar que el peso de las adquisiciones de armas ligeras y munición aumentó de 9 a 22 millones de quetzales.

Gráfica 13 Los 25 ítems con mayores asignaciones, según el monto de los contratos de la DGPNC durante el gobierno del FCN-Nación (2016 - agosto de 2019)



Fuente: Elaboración propia.

A. Dinámicas de compras y adquisiciones en combustibles, arrendamientos, armas ligeras y municiones, y vehículos de motor

1. Combustibles

Este es un artículo relevante porque ocupa un alto porcentaje con respecto al monto total de las adjudicaciones de la DGPNC en ambos gobiernos (PP y FCN-Nación). Al respecto, la tabla 7 muestra un total de seis contratos adscritos.

En su mayoría, con una única excepción en 2017, se contó con procedimientos competitivos de licitación. En esos casos, todos los concursos cumplen con el requisito de cuarenta días para el proceso de convocatoria.

Sin embargo, en los cinco concursos de licitación solo participaron uno o dos oferentes por concurso. El bajo número de oferentes despierta una alerta en el proceso de contratación: además de la limitada competencia, se puede observar que todas las licitaciones fueron adquiridas por el mismo oferente (Uno Guatemala S.A.).[27] Los datos de la tabla 7 también muestran que en varios años esta misma empresa —que participa sin éxito desde 2013— ha presentado inconformidades.

Por otro lado, el tiempo que transcurre entre el cierre de las plicas y la adjudicación de los contratos ha sido, en la mayoría de los casos, menor a diez días hábiles, con excepción de 2017, cuando el tiempo transcurrido fue de 101 días. Esto quiere decir que el proceso de toma de decisiones por parte de la junta de licitación es rápido.

Tabla 7 DGPNC: contratos de combustible (2012 - agosto de 2019)

Año	NOG	Modalidad	Nombre	Fecha inscripción SAT	Inconformidades	Entidad(es) presentan inconformidades	Monto	Oferentes	Apertura y cierre de ofertas	Apertura y adjudicación
2019	8771766	Licitación pública	UNO Guatemala S.A.	18 de mayo de 1988	1	Puma Energy Guatemala	300,000,000	2	41 días	48 días
2017	7318766	Convenios y tratados internacionales	UNO Guatemala S.A.	18 de mayo de 1988	0	n/a	30,000	1	0 días	0 días
2017	4871006	Licitación pública	UNO Guatemala S.A.	18 de mayo de 1988	2	Puma Energy Guatemala	225,000,000	2	64 días	101 días
2015	3881075	Licitación pública	UNO Guatemala S.A.	18 de mayo de 1988	0	n/a	130,000,000	1	41 días	48 días
2013	2834294	Licitación pública	UNO Guatemala S.A.	18 de mayo de 1988	0	Puma Energy Guatemala	243,000,000	2	41 días	48 días
2012	2263033	Licitación pública	UNO Guatemala S.A.	18 de mayo de 1988	0	n/a	205,000,000	1	41 días	50 días

Fuente: Elaboración propia.

27 La sociedad anónima Uno Guatemala ha sido proveedora del Estado desde 2004, prestando sus servicios a distintas dependencias y entidades públicas. Según el registro de Guatecompras, le ha sido adjudicado un total de 2,354 contratos entre 2004 y 2019. Asimismo, ha participado en cinco juntas de calificación.

2. Servicios inmobiliarios

En las contrataciones públicas de la DGPNC, el ítem más recurrente es el de servicios inmobiliarios, con un total de 1,619 contrataciones entre 2012 y agosto de 2019. En el período que abarca el estudio se distinguen algunas particularidades en el proceso de adjudicación de los arrendamientos de bienes inmuebles. Por ejemplo, previo a la reforma de 2015 este tipo de adquisición se realizaba por medio de los casos de excepción. Luego de la reforma y durante el gobierno del FCN-Nación, las adjudicaciones de los contratos pasaron por la modalidad de arrendamiento o adquisición de bienes inmuebles.

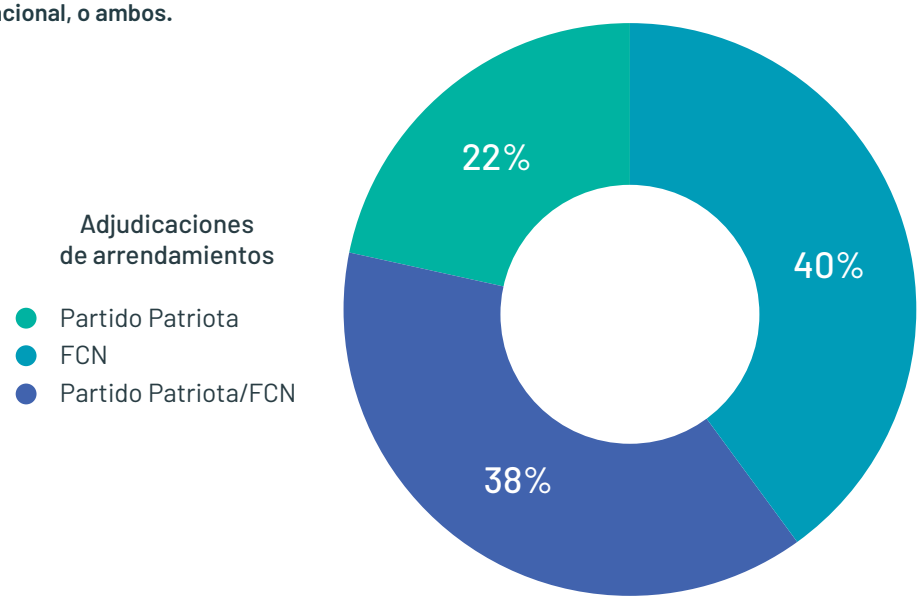
En ambas modalidades (casos de excepción y arrendamientos o adquisición de bienes inmuebles), los procedimientos no son competitivos[28] y, por consiguiente, son aceptados si cumplen con los requisitos de precio directo establecidos para el proceso de adjudicación con el proveedor seleccionado.

Por su naturaleza, los servicios inmobiliarios no pueden variar con facilidad y es conveniente, desde la perspectiva del gasto público, mantener los arrendamientos de las comisarías, estaciones y subestaciones para no movilizar personal y bienes a otro espacio. Sin embargo, estas adquisiciones son vulnerables a la discrecionalidad de los actores políticos. En la práctica, «justificar la necesidad y conveniencia de la contratación, a precios razonables en relación con los existentes en el mercado» (inciso «D» del artículo 43 de la *LCCE*), no es una tarea sencilla.

Para evitar que exista un sistema que perpetúe a beneficiarios por un tiempo prolongado se promulgó el *Acuerdo Ministerial 71-2014*, que establece que todo contrato que se suscriba no podrá exceder los tres años.

Entre el 1 de enero de 2012 y agosto de 2019 se reportaron 544 proveedores de servicios inmobiliarios. La gráfica 14 muestra que, de estos, el 38.0% tuvo contratos tanto durante el gobierno del PP como del FCN-Nación. Esta cifra refleja continuidad en las adquisiciones del bien inmueble. Es necesario, en futuras líneas de investigación, ahondar en las relaciones entre actores políticos y proveedores de este tipo de ítem, con el objeto de identificar alertas tempranas y garantizar el buen uso de los recursos de las entidades públicas.

Gráfica 14 Proveedores de servicios inmobiliarios con contratos adjudicados durante la administración del Partido Patriota, del Frente de Convergencia Nacional, o ambos.



Fuente: Elaboración propia.

28 En el gobierno del FCN-Nación se realizaron 1,085 adjudicaciones de servicios inmobiliarios. Todos los contratos se adjudicaron a un oferente; la única excepción fue para el pago por gastos no prescritos de arrendamientos de inmuebles durante el ejercicio fiscal 2016. En este último concursaron 96 oferentes que no habían recibido pago por sus servicios en años previos.

3. Armas ligeras y municiones

Con un total de 25 contratos, el ítem de armas ligeras y municiones[29] comprende el 1.3% del monto total de adjudicaciones entre 2012 y agosto de 2019. Este artículo es esencial para el funcionamiento de la PNC y es sensible a regulaciones nacionales e internacionales (*Decreto 15-2009*). Requiere, además, un suministro regular y precios competitivos para garantizar que exista cobertura a nivel nacional y que el recurso llegue a todos los agentes policiales.

En la tabla 8 se consignan los contratos adjudicados en este ítem. Se puede notar que la mayoría (18 de 25) de las adquisiciones se realizó bajo la modalidad de compra directa por oferta electrónica. Este procedimiento de compra es competitivo y estipula, como mínimo, un día hábil para el proceso de convocatoria de los concursos.

En promedio, el período de convocatoria para estos concursos fue de cinco días hábiles; sin embargo, el número de oferentes fue limitado: seis concursos presentaron un solo oferente.

Tabla 8 DGPNC: contratos de armas ligerasy municiones (2012 - agosto de 2019)

Año	NOG	Modalidad	Nombre	Fecha inscripción SAT	Inconformidades	Entidad(es) presentan inconformidades	Monto	Oferentes	Apertura y cierre de ofertas	Apertura y adjudicación
2019	10716297	Compra directa con oferta electrónica	Mundo de las Armas S.A.	13 de junio de 1995	0	n/a	58,500	3	2	22
2019	9604227	Compra directa con oferta electrónica	Almacén El Bisonte S.A.	11 de noviembre de 1993	0	n/a	75,000	1	2	14
2018	8945454	Cotización	Almacén El Bisonte S.A.	11 de noviembre de 1993	0	n/a	590,000	2	15	32
2018	9268111	Compra directa con oferta electrónica	Almacén El Bisonte S.A.	11 de noviembre de 1993	0	n/a	37,500	1	3	7
2018	8847916	Compra directa con oferta electrónica	Tactical Group S.A	n/a	0	n/a	66,847	1	4	13
2018	8852111	Compra directa con oferta electrónica	Mundo Extremo S.A.	n/a	0	n/a	47,628	6	4	13
2018	8850577	Compra directa con oferta electrónica	Almacén El Bisonte S.A.	11 de noviembre de 1993	0	n/a	47,220	2	4	19
2018	8227578	Compra directa con oferta electrónica	Tiro Práctico S.A.	2 de abril de 2001	0	n/a	82,314.47	3	4	11

29 Guatecompras tipifica este tipo de contratación en la categoría «Seguridad y armamento». La clasificación que se utilizó, según UNCCS, es más específica y se centra en la adquisición de armas ligeras y municiones, lo que permite tener una perspectiva más clara sobre este tipo de bien y diferenciarlo del equipo táctico.

2018	7524080	Compra directa con oferta electrónica	Mendizábal Solórzano, Mario Cristóbal	n/a	0	n/a	89,250	4	4	41
2018	7488327	Compra directa con oferta electrónica	Mundo de las Armas S.A.	13 de junio de 1995	0	n/a	59,500	3	4	5
2017	7288344	Compra directa con oferta electrónica	Tiro Práctico S.A.	2 de abril de 2001	0	n/a	31,000	1	2	6
2017	7010109	Adquisiciones con proveedor único	Tiro Práctico S.A.	13 de junio de 1995	1	Tiro Práctico S.A.	19,920,000	1	10	32
2017	6954650	Compra directa con oferta electrónica	Mundo de las Armas S.A.	13 de junio de 1995	0	n/a	58,750	2	2	5
2017	6201547	Cotización	Mundo de las Armas S.A.	13 de junio de 1995	0	n/a	744,000	3	13	35
2017	6425208	Compra directa con oferta electrónica	Tactical Group S.A.	n/a	0	n/a	70,000	2	2	13
2017	6194060	Compra directa con oferta	Tiro Práctico S.A.	2 de abril de 2001	0	n/a	70,000	2	2	3
2016	5628865	Compra directa con oferta electrónica	Shooting Systems S.A.	n/a	0	n/a	53,198.67	1	4	7
2016	5151236	Compra directa con oferta electrónica	Tactical Group S.A.	n/a	0	n/a	52,500	1	2	79
2016	4994140	Compra directa con oferta electrónica	Schwartz Markland, Christopher Michael	n/a	0	n/a	11,200	3	2	26
2016	4691202	Compra directa con oferta electrónica	Mendizábal Solórzano, Mario Cristóbal	n/a	0	n/a	40,350	3	2	14
2013	3057887	Casos de excepción	Fabbrica D'Armi Pietro Beretta - S.P.A.	n/a	0	n/a	4,243,800	1	0	0
2013	3048063	Casos de excepción	Fabbrica D'Armi Pietro Beretta - S.P.A.	n/a	0	n/a	4,243,800	1	0	0
2013	2755459	Licitación pública	Diaz Chinchilla Navas, Ana Liseth	n/a	0	n/a	474,500	2	41	49

2013	2853531	Compra directa con oferta electrónica	Big Mountain S.A.	29 de octubre de 1999	0	n/a	85,500	1	5	5
2013	2188813	Cotización	KOSY S.A.	31 de octubre de 1996	0	n/a	360,000	1	13	29

Fuente: Elaboración propia.

En procesos más competitivos, como cotizaciones y licitaciones, puede observarse la misma dinámica. En el caso del proceso de cotización, la *LCCE* establece como mínimo ocho días hábiles desde la publicación del concurso hasta el cierre de las plicas. En los tres contratos adjudicados con base en esta modalidad aparecen dos oferentes en el concurso de 2018, tres en el de 2017 y uno en el de 2012. Asimismo, solo hubo un contrato bajo la modalidad de licitación, en la cual participaron dos oferentes. Esto demuestra que, incluso en los pocos concursos por cotización y licitación con un período de convocatoria más prolongado, la competencia fue limitada.

Por otra parte, se observa el riesgo del uso recurrente de la modalidad de compra directa por oferta electrónica por parte de la unidad ejecutora. Según lo establece la *LCCE*, la unidad ejecutora puede incurrir en fraccionamiento cuando se realicen «varias cotizaciones de un mismo bien o servicio, dentro de un mismo ejercicio fiscal, cuya suma exceda el monto a partir del cual la licitación pública es obligatoria» (artículo 81). Si bien no se encuentra evidencia de lo anterior, algunos oferentes adjudicaron más de un contrato bajo modalidades menos competitivas en un mismo ejercicio fiscal, tal es el caso del proveedor Mundo de las Armas S.A.[30]

4. Vehículos de motor

El ítem de vehículos de motor tiene un total de dieciséis contratos en la DGPNC entre 2012 y agosto de 2019. Pese a la pequeña cantidad de contratos, este ítem representa el 4.5% de las adjudicaciones en relación con el monto. Como podrá colegirse, este tipo de adquisición es de suma relevancia para el estudio, dada la repercusión que tiene en la capacidad de movilización de los agentes de la PNC.

El análisis muestra importantes diferencias en las adquisiciones de vehículos de motor durante los gobiernos del PP y el FCN-Nación. Entre los hallazgos se evidencia un alto grado de obediencia con respecto a los procesos de cada modalidad pero, al examinar las dinámicas de compra y contratación, destaca el uso recurrente de la compra directa con oferta electrónica. Es fundamental recordar que esta modalidad pretende agilizar y realizar adquisiciones de manera rápida, por lo cual la ley regula el monto máximo permitido para este tipo de procedimiento; en este sentido, se espera que se aplique para bienes y servicios de uso constante y con montos moderados. No obstante, al analizar las adquisiciones de este ítem se distingue que el monto para cuatro de las seis adquisiciones por compra directa con oferta electrónica se encuentran entre 80,940 y 79,980 quetzales. Estos montos no sobrepasan el tope establecido, pero llegan a estar cerca del monto máximo permitido de 90,000 quetzales para esta modalidad.

De conformidad con lo anterior, resulta significativo el proceso llevado a cabo en 2013, en el cual se adjudicaron dos contratos para adquirir un mismo bien, incluso con la misma cantidad (en este caso, seis motocicletas), bajo la modalidad de compra directa con oferta electrónica. En ambos contratos el precio fue el mismo, con un total de 79,980 quetzales. En este caso, si se sumara el monto total de los dos contratos, la compra tendría que realizarse por medio de una cotización que, en lugar de un día hábil,

30 Mundo de las Armas S.A. tiene el 66.0% del valor de todos los contratos adjudicados para armas ligeras y municiones.

contempla un mínimo de ocho días hábiles para el proceso de recepción de ofertas. Esto quizás explique por qué la empresa Canella S.A. ganó cinco de los seis contratos bajo esta modalidad.

Por otra parte, al analizar los contratos con mayor porcentaje en relación con el monto se observa el uso de procesos competitivos por licitación y cotización, pero también por procesos no competitivos con el uso de casos de excepción.

En el caso de las licitaciones públicas, se identifica una dinámica heterogénea, pues se observa un proceso de adjudicación que contó con cinco oferentes, mientras que hubo otro que recibió solo un oferente.[31] Sin embargo, de nuevo los datos muestran cumplimiento de los requerimientos mínimos en relación con el tiempo de apertura de las convocatorias.

Es relevante destacar que en ambos gobiernos se utilizó en una ocasión la modalidad de casos de excepción para el ítem de vehículos de motor. Asimismo, aparece una adjudicación directa por ausencia de oferta (es decir, no hubo oferentes y la adjudicación se hizo de manera directa a un proveedor).

Todas las dinámicas descritas han dado como resultado una participación incipiente de oferentes en cada concurso. Al mismo tiempo, se ha generado una distribución desigual de los montos adquiridos, de manera que empresas como Cofiño Stahl y Compañía S.A. representan, con tres contratos, el 58.0% del valor total para el ítem de vehículos de motor entre 2012 y agosto de 2019.

Tabla 9 DGPNC: contratos en el ítem «Vehículos de motor» (2012 - agosto de 2019)

Año	NOG	Modalidad	Nombre	Fecha inscripción SAT	Inconformidades	Entidad(es) presentan inconformidades	Monto	Oferentes	Apertura y cierre de ofertas	Apertura y adjudicación
2019	10857346	Compra directa con oferta electrónica	Agencias Way S.A.	31 de julio de 1989	0	n/a	80,415	1	4	21
2017	7353480	Adquisición directa por ausencia de oferta	Luka Electric S.A.	n/a	0	n/a	80,250	0	0	0
2017	6852742	Cotización	Cofiño Stahl y Compañía S.A.	9 de octubre de 1986	0	n/a	885,600	1	46	53
2017	6269516	Licitación pública	Continental Motores S.A.	5 de junio de 1959	0	n/a	10,915,000	5	62	92
2017	6677711	Convenios y tratados internacionales	Continental Motores S.A.	5 de junio de 1959	0	n/a	863,422.56	1	28	118
2017	6557910	Cotización	Suzuki S.A.	18 de noviembre de 1981	0	n/a	750,000	2	13	39
2017	6342914	Casos de excepción	Suzuki S.A.	18 de noviembre de 1981	0	n/a	750,000	1	5	18

31 El contrato más costoso, de alrededor de 61 millones de quetzales, se realizó durante el gobierno del PP en el año 2013, por medio de la modalidad de licitación pública. Fue un proceso competitivo que contó con la participación de tres oferentes.

2014	3092313	Compra directa con oferta electrónica	Canella S.A.	29 de febrero de 1972	0	n/a	80,940	4	6	9
2013	2849178	Cotización	Cofiño Stahl y Compañía S.A.	9 de octubre de 1986	0	n/a	712,645	1	13	20
2013	2744295	Licitación pública	Distribuidora de Automóviles S.A.	20 de abril de 1978	0	n/a	14,402,640.5	1	41	49
2013	2744295	Compra directa con oferta electrónica	Canella S.A.	29 de febrero de 1972	0	n/a	79,980	4	4	4
2013	2742977	Compra directa con oferta electrónica	Canella S.A.	29 de febrero de 1972	0	n/a	79,980	2	2	7
2013	2613794	Casos de excepción	Suzuki Rent S.A.	21 de febrero de 2001	0	n/a	18,164,352	1	13	20
2013	2458926	Licitación pública	Cofiño Stahl y Compañía S.A.	9 de octubre de 1986	0	n/a	61,470,607	3	65	92
2012	2318075	Compra directa con oferta electrónica	Canella S.A.	29 de febrero de 1972	0	n/a	26,400	2	1	1
2012	2308576	Compra directa con oferta electrónica	Canella S.A.	29 de febrero de 1972	0	n/a	52,800	2	2	2

Fuente: Elaboración propia.

9. Discusión de resultados

El análisis de las contrataciones de la Dirección General de la Policía Nacional Civil (DGPNC) tuvo como propósito identificar las posibles deficiencias del proceso de adquisiciones y contrataciones públicas, además de evidenciar espacios de cambio y ajuste que pueden introducirse en dichos procesos, en aras de mejorarlos. El uso inapropiado de los recursos públicos afecta la capacidad real de respuesta de los sistemas de seguridad, especialmente cuando autoridades han estado implicadas en escándalos de corrupción.

Esa ha sido la situación vivida en Guatemala. Así, durante el gobierno del Partido Patriota (2012-2016), funcionarios de alto nivel, incluidos los encargados del Ministerio de Gobernación (Mingob), se vieron involucrados en casos de corrupción investigados por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).

La metodología de banderas rojas en contrataciones públicas desarrolla indicadores para medir el riesgo en los procesos de cada adquisición. Su enfoque se centra en la interpretación del indicador y la suma de las partes; no suele examinar con profundidad las particularidades de cada entidad. El análisis de ítems permite identificar los bienes y servicios y establecer diferencias en las adquisiciones.

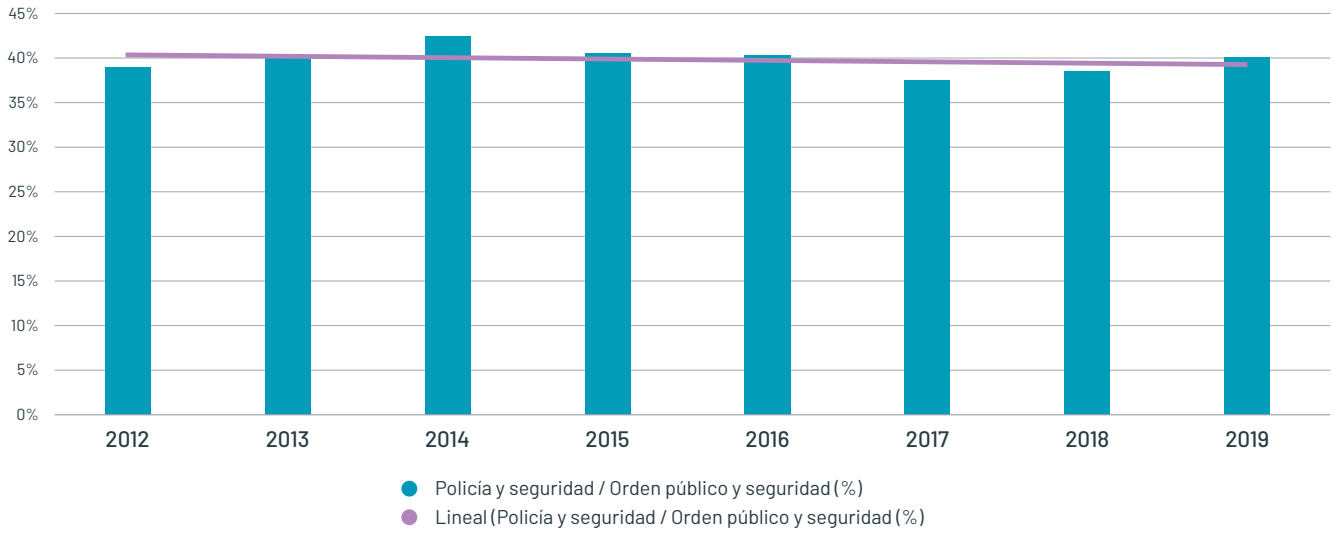
El presente estudio de contrataciones públicas de la DGPNC genera un aporte valioso a la metodología de banderas rojas y constituye un insumo para los ejercicios ciudadanos de observación de la calidad del gasto público. Entre otros, permite arribar a los siguientes resultados:

A. El contexto institucional del gasto en seguridad ciudadana

Parte de la problemática de las finanzas públicas para la seguridad ciudadana tiene que ver con el crecimiento insuficiente del gasto en la DGPNC.

Cuando se comparan las ambiciosas políticas y los planes visionarios con la evolución de los recursos devengados se presenta una dualidad entre la prioridad declarada y la prioridad otorgada a la asignación de recursos. Como se muestra en la gráfica 15, la ejecución del gasto de la DGPNC descendió por debajo del 40.0% en 2012, 2013 y 2015. En el año 2017 se redujo al 37.0%.

Gráfica 15 Gasto en la función «Policía y seguridad ciudadana» como porcentaje de la finalidad «Orden público y seguridad ciudadana» (2012-2019)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)

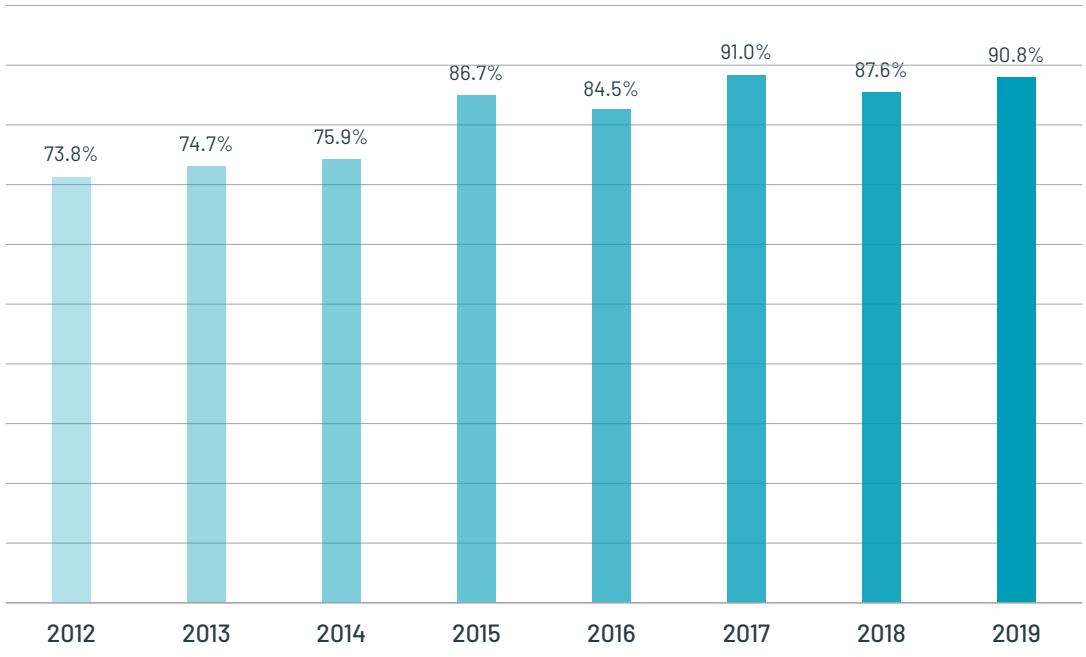
El problema en la ejecución pasa por las fluctuaciones en las asignaciones presupuestarias anuales, que no siempre son consistentes con las necesidades del Mingob y la DGPNC. A ello se suma la complejidad de la *Ley Orgánica del Presupuesto* y la insuficiente capacitación a los responsables de dicha ejecución por parte del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), además de que en el país, aunque se han desarrollado algunos esfuerzos, aún no se trabajan presupuestos con base en resultados.

Bajo un enfoque de presupuesto por resultados, factores de producción como el personal, los materiales y los equipos deberían combinarse en proporciones que permitan alcanzar un volumen de producción cercano a la frontera de eficiencia técnica. Esto se mide por medio de la relación entre ejecución financiera (presupuesto ejecutado) y ejecución técnica (metas físicas alcanzadas) (García López y Moreno, 2010: 13).

Cuando el gasto en remuneraciones ocupa casi la totalidad del presupuesto ejecutado hay una sustitución de los objetivos institucionales por objetivos de empleo público. Hay personal para realizar las actividades propias de la función de acuerdo con el programa operativo, pero se carece de medios para adquirir los factores o insumos que necesita el trabajo para generar la producción programada.

Como se muestra en la gráfica 16, el gasto en remuneraciones en esta institución pasó del 74.0%, en el año 2012, al 90.8%, en 2019. La diferencia con respecto al 100.0% es de un 27.0% en el año 2012, y del 9.0% en 2019, lo cual muestra que la ejecución aumentó durante el período 2016-2019. Con esta proporción (9.0%) se pagaron las asignaciones globales, las transferencias, la propiedad, planta y equipo, los materiales y suministros, y los servicios no personales.

Gráfica 16 Presupuesto ejecutado en «Servicios personales» como porcentaje del presupuesto de la DGPNC (2012-2019)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)

B. Las contrataciones públicas en la DGPNC

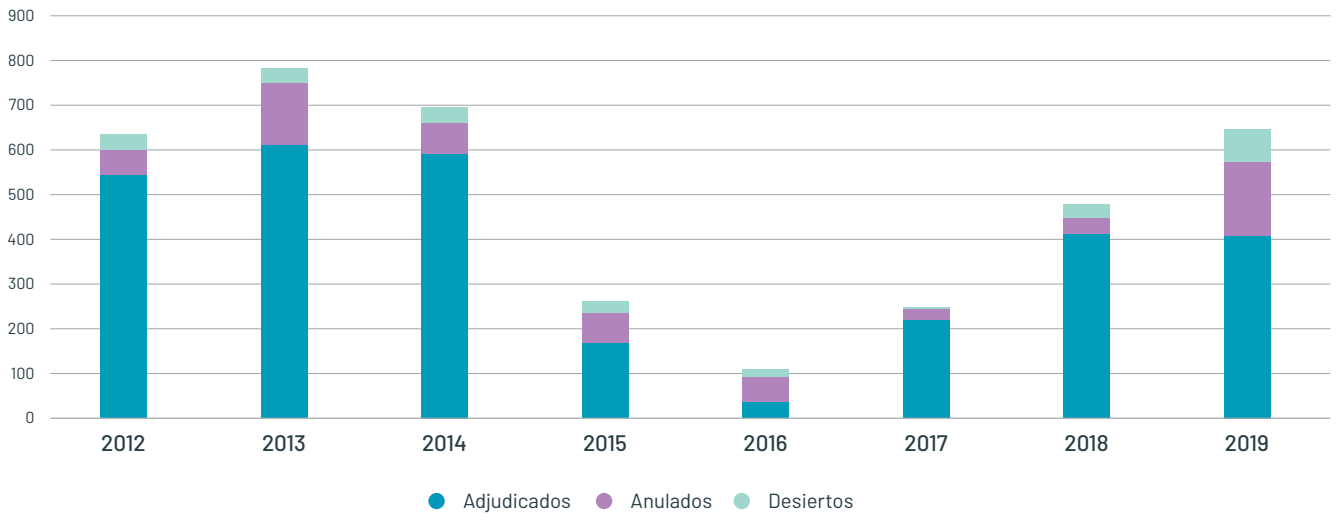
En numerosas ocasiones, el gasto en seguridad ciudadana pasa desapercibido y queda en el olvido información importante sobre a quién se le paga, qué se adquiere y cuánto se gasta. Como se ha mencionado en otros espacios, «el sistema de contrataciones públicas de un país puede ser una gran palanca de desarrollo o un generador de negocios privados inagotable.

Que sea uno u otro depende de tres cosas: la legislación que los regula, la plataforma a través del cual se desarrolla, y el tipo de servidores públicos que lo administran» (Alcázar, 2019).

Durante 2012-2019,[32] el Mingob tenía planificadas alrededor de cuarenta mil compras. De esta planificación, a la DGPNC le correspondía un poco más de nueve mil compras. En total, durante el período que abarca este estudio se adjudicaron 2,992 contratos; se anularon 605, y fueron declarados desiertos 269.

Como se evidencia en la gráfica 17, a partir de 2014 empezó a caer el número de eventos de compra de la DGPNC, llegando en 2015 al mínimo observado. A partir de 2016 se muestra una leve recuperación, hasta alcanzar el nivel más alto en 2018.

Gráfica 17 DGPNC: número de procesos de contratación adjudicados, anulados y desiertos (2012-2019)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)

Lo anterior refleja, en el centro de la serie histórica estudiada, el efecto de cambios en la *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas*, la *Ley Orgánica del Presupuesto* y la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado*, así como los hechos ya conocidos de persecución de la corrupción. Estos hechos, como se ha indicado, alcanzaron a funcionarios de distintos ministerios, incluido el Mingob, y pudieron haber generado temor entre los funcionarios que participaban en los procesos de adquisiciones ante la incertidumbre de no conocer las regulaciones y los sistemas, recibir hallazgos, sanciones económicas e inicio de casos penales.

En 2019, se realizaron 546 compras por 527 millones de quetzales, de las cuales 412 fueron arrendamientos o adquisiciones de bienes inmuebles, y 117 compras directas, pero cuyo monto consolidado

32 Los datos incluidos corresponden al período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2019.

(Q67 millones) representa una octava parte del total ejercido, donde la licitación pública (Q300 millones) y negociaciones entre entidades públicas (Q127 millones) ocupan la mayor parte del gasto.

El presente estudio identificó seis banderas rojas de corrupción que señalan no solo el riesgo de corrupción en algunos procesos de adquisiciones y contrataciones efectuados en la DGPNC, sino también muestran el desafío que tiene el sistema de contrataciones públicas para garantizar procesos competitivos para la adquisición de bienes y servicios. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013) señala que la corrupción reduce entre un 10.0 y un 25.0% el valor de un contrato público, un costo significativo para un país en vías de desarrollo como Guatemala.

Se presentan a continuación las banderas identificadas a la luz de la teoría y la práctica:

1. Los procedimientos no competitivos

Los procedimientos competitivos deben ser los métodos estándar para realizar la contratación pública como medio para impulsar la eficiencia, transparencia, obtener un precio razonable y justo, y asegurar, además, resultados competitivos. Si existen circunstancias excepcionales que justifiquen que se limiten las licitaciones competitivas y se recurra a la contratación de un solo oferente, dichas excepciones deberían ser restringidas, predefinidas y requerir una supervisión adecuada al emplearse, considerando el riesgo de corrupción (OECD, 2015).

El estudio identificó que alrededor del 60.0% de las contrataciones realizadas por la DGPNC se llevó a cabo mediante procedimientos no competitivos, es decir, no se requirieron concursos y, en su lugar, los contratos se adjudicaron directamente. Este tipo de adjudicación suele suceder en los casos de arrendamiento de bienes inmuebles para el funcionamiento de las comisarías, en donde la ley no exige un proceso competitivo, pero que, sin duda alguna, se presta para que se limite la adjudicación a un solo proveedor, con valores y condiciones que pueden resultar poco favorables para la DGPNC, ya que la ley no establece un monto máximo para esta modalidad de adquisición.

2. Los oferentes únicos

Cuando en un proceso de licitación se presentan pocos o ningún proveedor de los muchos que podrían hacerlo, se abre una oportunidad para que el licitador fije un precio por encima del precio de mercado. Estos casos suelen aparecer cuando los requerimientos del contrato son tan específicos que dejan fuera a varios potenciales proveedores.

La evidencia señala que, en los procedimientos bajo modalidades competitivas, un 18.0% de los contratos durante el período estudiado se adjudicó a un solo postor.

Es válido señalar que, aunque la normativa se cumple —pues está permitido adjudicar a un solo licitador siempre que este cumpla los requisitos del concurso—, las oportunidades de corrupción y de gasto ineficiente son elevadas.

Por ejemplo, uno de los casos en que, de acuerdo con el análisis, se identificó a un solo oferente, es el de compra de combustible en las licitaciones de los años 2012, 2015 y 2017, uno de los ítems que representa el mayor gasto (Q578 millones) para la DGPNC. Dada la cobertura nacional de la PNC, uno de los requisitos principales de la licitación es la existencia de sucursales expendedoras de combustible a lo largo y ancho del país. En Guatemala, al parecer, un solo proveedor llena estos requisitos.

En ese mismo ejemplo solo se registra un proveedor más que ha participado desde 2012, pero no ha logrado ganar la licitación a pesar de presentar inconformidades en el proceso (debe tomarse en cuenta que puede haber un acuerdo entre proveedores para ofertar únicamente a ciertas instituciones del Estado y compartir, de esta forma, el mercado, lo cual es conocido como colusión).

Asimismo, es necesario señalar que la lentitud en el proceso de pagos a proveedores desalienta la participación de aquellos que no tienen capital suficiente para brindar servicios y recibir pagos tardíos.

Esta situación provoca que la DGPNC dependa de un solo proveedor y de los precios que este fije para brindar el servicio, o bien que el proveedor no ofrezca ninguna ventaja con relación al precio de la compra anterior.[33] [34]

3. El número de oferentes para procesos competitivos

El número de licitaciones en los procesos bajo modalidades competitivas también representa una oportunidad para disminuir o atajar focos de corrupción, ya que, a mayor número, mayores probabilidades de obtener mejores precios y calidad de los productos o servicios que se requieren. Un número bajo de oferentes, por el contrario, limita esta posibilidad.

Los resultados muestran que, en los casos en los que sí se establecen procesos competitivos, el grado de competencia fue incipiente. Específicamente, en el 18.0% de las licitaciones se presentó un único postor, y en el 37.0% hubo menos de tres oferentes. Este tipo de circunstancia generalmente está vinculada con el nivel de exigencia de condiciones específicas que limitan la participación de oferentes, causando, por lo general, que los no seleccionados interpongan recursos de revisión y detengan el proceso de adjudicación.

En el caso de la DGPNC, esto puede ocurrir, por ejemplo, con dos ítems: las armas de fuego y los vehículos. En ambos casos se suele especificar las características que son ofrecidas únicamente por ciertas marcas que han funcionado mejor, lo que deja fuera de la competencia a otros proveedores.

4. El valor de la oferta

Conseguir los mejores precios, a la vez que se escoge al proveedor que ofrece los servicios o bienes, tal y como se especifican en los procesos de licitación, es requerido por la ley. La normativa es clara, de manera que para el cálculo del precio tope a pagar se han de considerar tanto los valores establecidos por la licitación como por cada uno de los oferentes, y escoger al proveedor cuya oferta se acerque más al precio establecido en las bases del concurso. Cuando se presenta un escaso número de oferentes este cálculo se complica, favoreciendo al licitante.

La evidencia señala que, en el período estudiado, el 5.0% de los contratos adjudicaron valores extremos para los productos o servicios. Este tipo de situación surge cuando se tienen oferentes únicos —como el caso ya mencionado de los combustibles—; oferentes escasos —como en la adquisición de armas y vehículos—; y compras sin procesos competitivos —como cuando se arriendan inmuebles para el funcionamiento de comisarías—. El factor común es la escasa competitividad de los concursos, lo cual sitúa en ventaja a los proveedores y obliga a la DGPNC a pagar el costo demandado.

5. Temporalidad del proceso de licitación

El plazo para aceptar ofertas de cualquier licitación es clave para ampliar la cantidad de oferentes en los concursos. Un proceso con duración reducida podría estar dirigido a proveedores específicos, que conocen de antemano las bases y pueden preparar ofertas en un plazo corto; también podría obedecer al deseo de la entidad que contrata de reducir el número de oferentes. La consecuencia de este tipo de práctica es que se establece un oligopolio en el que se controla la oferta y los precios.

En el período comprendido entre el inicio de 2012 y agosto de 2019, el 54.0% de los contratos registró un plazo de convocatoria menor a cuatro días entre la fecha de publicación del evento y la fecha de cierre de recepción de ofertas. Considerando las tareas que realiza la PNC, este tipo de compra puede estar relacionado con ítems tales como repuestos para vehículos, servicios informáticos, entre otros de consumo ordinario y esencial para el funcionamiento de la institución.

33 Información obtenida por medio de entrevista con encargados de compras de la DGPNC.

34 En 2013, 2017 y 2019, la empresa de combustibles PUMA participó en la licitación, pero no resultó seleccionada.

Esto, sin embargo, no exime a la entidad contratante de utilizar el mínimo de días requerido, sino más bien la obliga a planificar de mejor manera la compra de insumos.

6. Temporalidad de la oferta por modalidad de compra

La *LCCE* establece el margen de tiempo para los procesos competitivos. Como se mencionó antes, un período limitado incide en la cantidad y calidad de las propuestas recibidas y da pie a señalamientos sobre el hecho de dirigir los concursos a proveedores específicos.

El análisis de las compras de la DGPNC en el período comprendido entre inicios de 2012 y agosto de 2019 muestra que 14 (1.2%) contratos fueron adjudicados bajo la modalidad de compra directa con oferta electrónica con un tiempo de cero días, lo cual contraviene la normativa que estipula como mínimo un día hábil. En esta modalidad, la *LCCE* estipula un rango de gasto entre 25,000 y menos de 90,000 quetzales.

La adjudicación en un tiempo corto limita el número de oferentes y levanta alertas de corrupción, pues los procesos podrían estar diseñados para licitantes previamente seleccionados que conocen de antemano las bases de los concursos y están en disponibilidad de presentar ofertas en un margen de tiempo limitado. Por lo general, este tipo de proveedor presenta una oferta con un monto similar o un poco menor que el establecido en la licitación.

En síntesis, las contrataciones abiertas arrojan luz sobre este tipo de vicio que es, a menudo, producto de la misma burocracia estatal. En tal virtud, la ciudadanía está obligada a exigir una rendición de cuentas por parte de sus funcionarios e involucrarse en los esfuerzos por demandar una mejor calidad de los servicios y una asignación efectiva de los recursos. Los proveedores, por su parte, deben señalar cualquier anomalía en las licitaciones que muestre preferencia por un proveedor en específico, y denunciar aquellos comportamientos que se desvían de la ley que rige las contrataciones abiertas en el país. Las instituciones gubernamentales son responsables de hacer valer el dinero de los contribuyentes, garantizando la calidad de los servicios obtenidos; en esa línea, les compete atraer a la mayor cantidad posible de proveedores para obtener mejores precios, sin dejar de lado la calidad de los servicios.

10. Recomendaciones de política pública

Guatemala cuenta con una *Ley de Compras y Contrataciones del Estado* robusta y con un sistema electrónico que ha ido mejorando a través del tiempo; sin embargo, prevalecen prácticas entre las instituciones que levantan alertas porque generan oportunidades para la corrupción. Implementar en Guatemala el Estándar de Contrataciones Abiertas (ECA) puede aumentar la confianza del público en la administración pública al propiciar los datos necesarios para analizar el ciclo de contrataciones públicas. El resultado puede mejorar la calidad de los servicios públicos adquiridos y tener un impacto directo en el ciudadano. No obstante, para lograrlo se requiere la participación de todos los actores.

A. Dirección General de la Policía Nacional Civil y Ministerio de Finanzas Públicas

Al proporcionar un grado adecuado y oportuno de transparencia en cada etapa del ciclo de contratación pública, particularmente durante los procesos de licitación, las autoridades contratantes pueden reducir los riesgos de corrupción, específicamente para promover la competitividad en los concursos:

- Planificación de la demanda. Guatecompras obliga a las instituciones a subir al sistema su plan anual de compras y contrataciones (*PACC*), en el cual se describen los montos y modalidades de contratos. Esta publicación debería contener detalles específicos sobre aquello que se requiere para dar a los proveedores tiempo para elaborar una oferta de los bienes y servicios; incluso, pueden publicarse los contratos existentes (del proveedor actual) para brindar oportunidades de competir y asegurar un mejor trato. Como queda evidenciado en el estudio, la fragmentación de información de las distintas fases del proceso de compras, asignación, ejecución y evaluación es una debilidad de las plataformas actuales. De esa cuenta, mutar hacia sistemas que integren los procesos y definan metas y mecanismos concretos para asegurar transparencia y efectividad es el desafío. Las evaluaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Open Contracting ofrecen valiosos aportes en este sentido.

- Selección de los proveedores. Guatecompras ya estipula que se haga público el detalle sobre el proceso de adjudicación, al igual que el nombre del proveedor seleccionado, nombres de las juntas de licitación, cotización y calificación, así como los criterios y los votos de cada integrante para cada adjudicación. Adicionalmente, es importante que se hagan públicos los contratos firmados que contengan el detalle de los montos finales de los bienes y servicios adjudicados, así como lo estipulado en los compromisos de pago, en un formato que permita establecer si el dinero está comprometido, así como el monto final pagado. Esto tendrá un impacto positivo en la participación de licitaciones futuras porque los oferentes habrán aprendido de sus competidores.

- Implementación de los contratos. Es importante poner a disposición de la ciudadanía en general, y de los proveedores en particular, información sobre el avance en la implementación de los contratos (hitos, enmiendas, extensiones, nivel de ejecución, entre otros). Esto resulta muy valioso para que potenciales proveedores puedan realizar mejores ofertas en las siguientes oportunidades, promoviendo además la demanda de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil.

- Fomentar una cultura de integridad entre funcionarios encargados de los procesos de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil, a través de: a) implementar normas de integridad al mejorar y actualizar la legislación y al desarrollar y poner en marcha estrategias efectivas de comunicación; b) brindar ca-

pacitación adecuada para la comprensión de la ley y el manejo de Guatecompras. La cultura de integridad también debe ir acompañada de medidas de rotación anual del personal encargado de las compras, para evitar que se desarrollen vínculos entre dicho personal y los proveedores.

- Crear oportunidades para la participación directa de la sociedad civil en los procesos de contratación pública al promover la rendición de cuentas y la elaboración de estudios sobre las compras para la seguridad ciudadana. Para ello es importante que los datos de los contratos se publiquen según el ECA, y que además de estar disponibles en Guatecompras, se localicen en el sitio web de la Policía Nacional Civil (PNC). Debe considerarse que el uso de la información depende de que los usuarios de datos tengan acceso a datos utilizables y procesables.

  A menudo esto requiere traducir datos brutos de contratación a nuevos formatos que brinden información a diferentes audiencias. La Subdirección de Compras de la DGPNC podría establecer y rastrear indicadores clave de rendimiento; por ejemplo, podría ayudar a los usuarios a medir el progreso en el logro de resultados. Los indicadores pueden medir el porcentaje de nuevos proveedores que presentaron ofertas, el porcentaje de ahorro total y el porcentaje de contratos implementados a tiempo, entre otros.

  Para el beneficio de todos los actores, el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) podría promover la implementación de una plataforma electrónica que permita el monitoreo de las adquisiciones y contrataciones públicas utilizando el enfoque de banderas rojas. La experiencia de otros países evidencia la utilidad de la metodología; por ejemplo, en Ucrania, este tipo de plataforma se utiliza para analizar datos y medir la transparencia y otras variables del proceso de contratación (como el número de licitantes), contrastándolas con un conjunto de normas. Cuando la práctica viola una norma, el sistema genera una notificación de bandera roja, que indica un riesgo de corrupción. Las partes interesadas —como las organizaciones de sociedad civil (OSC), periodistas, sociedad civil, funcionarios públicos— utilizan esta información para realizar más investigaciones (Open Government Partnership, 2019).

B. Sociedad civil

- Implementar el Estándar de Contrataciones Abiertas (OCDS). Si bien la ley permite el acceso a la información pública de los contratos abiertos de la DGPNC, Guatemala aún no cuenta con datos abiertos para todas las fases del ciclo de contrataciones públicas en su sistema de Guatecompras. Por consiguiente, una acción importante por parte de la sociedad civil es impulsar en la agenda pública la aplicación de los OCDS para el país. Además de demostrar el compromiso de la institución con la transparencia del gasto, el acceso inmediato en cualquier momento incrementa las probabilidades de que la ciudadanía se involucre activamente en el monitoreo, la realización de consultas en la fase de planificación de la contratación pública y los procesos de gasto, haciendo escuchar sus preocupaciones.

- Monitorear el presupuesto y el gasto en seguridad ciudadana. Para reportar irregularidades a través de los procesos de licitación y adjudicación, es importante crear alianzas con periodistas y académicos. El fin último de esto es involucrar a los ciudadanos, las comunidades y los grupos de interés en el monitoreo de la implementación de la contratación y entrega de bienes y servicios públicos, además de aumentar la supervisión pública analizando y visibilizando posibles casos de fraude y corrupción.

- Retroalimentar los procesos de compras y contrataciones. La participación de la sociedad civil en el monitoreo del gasto debe rendir frutos para la institución. Es decir, toda la evidencia que se recopile a través de estudios y análisis debe acompañarse de orientaciones de política pública orientadas a mejorar las prácticas de compras y contrataciones de la DGPNC, para lo cual se necesitan sistemas de información que permitan hacer seguimiento y auditoría ciudadana.

C. Sector empresarial

- Seguimiento a planes de compras institucionales. Las empresas deben tomar ventaja del acceso a información relevante sobre las compras planificadas por las instituciones disponible en Guatecompras, lo cual les permite tomar decisiones informadas para presentar ofertas o no, además de acceder a nuevas oportunidades y mercados.

- Seguimiento a planes y adjudicaciones. Para verificar la transparencia en la adjudicación, corresponde a los proveedores hacer uso de la capacidad que les otorga la *LCCE* por conducto de Guatecompras, en el sentido de señalar inconformidades ya sea con relación a la calidad de los productos o la idoneidad del proveedor seleccionado. Este tipo de alerta es importante tanto para las instituciones como para la ciudadanía en general y el sector empresarial en particular, que puede tener una mayor motivación a participar si hay garantía de transparencia en la selección de las ofertas. La implementación del Registro de Proveedores el Estado es un buen ejemplo de los esfuerzos a realizar en este tema.

- Limitar el vínculo con el personal de compras y contrataciones. Las relaciones entre potenciales proveedores y personal encargado de la selección de las ofertas debe limitarse al mínimo, aun cuando se establezca un contrato por varios años. Las solicitudes de sobornos tanto para la selección como para el pago de los servicios deben ser denunciadas ante la ciudadanía y las instituciones de justicia. Solo de esta forma se garantiza que el gasto en seguridad ciudadana rinda frutos en una sociedad en donde la violencia aún alcanza niveles preocupantes.

Asimismo, sobre el marco de financiamiento para la DGPNC, debe considerarse que:

a. En vista de la pérdida de prioridad fiscal durante los últimos diez años, es importante proyectar el perfil de infraestructura, equipo, tecnologías y recurso humano especializado que sería necesario alcanzar durante el período de gobierno actual, con el fin de realizar la programación de adquisiciones en los plazos y mediante los procesos adecuados. Para ello debe ejercerse una abogacía por recursos para la modernización y expansión geográfica de la fuerza de orden público y seguridad ciudadana.

b. El aumento desproporcionado de la participación de los gastos en servicios personales (remuneraciones al personal) en el presupuesto de la DGPNC genera preocupación, pues significa una reducción de los recursos reales para el óptimo desempeño de dicho personal. En tal virtud, es importante que los funcionarios y técnicos responsables de la programación presupuestaria elaboren los parámetros de dotación y sus costos, considerando no solo los requerimientos financieros para la remuneración, sino los suministros y servicios que deben asegurarse dentro del presupuesto para el funcionamiento eficiente de la institución.

Finalmente, con un gasto en recurso humano que supera el 90.0% del presupuesto total de la DGPNC, resulta necesario adaptar y extender el enfoque de banderas rojas a la contratación, distribución y gestión del desempeño del recurso humano, pues esta institución, como las otras del gobierno central, no han podido abstraerse de la captura del Estado[35] y la economía de captura,[36] severamente afectadas a través del crecimiento rápido, desordenado e ineficiente del aparato estatal. Además de evidenciar la necesidad de reformas a la *Ley de Servicio Civil*, esta es una de las columnas centrales para incrementar la transparencia, la eficiencia y eficacia de las actuaciones gubernamentales de cualquier institución.

35 Se entiende por este término «los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos» (Hellman y Kaufmann, 2000: 33).

36 Este término hace referencia a la influencia que determinados actores económicos utilizan para agenciarse beneficios económicos indebidos y extraordinarios (Waxenecker, 2019: 26).

Referencias bibliográficas

- **Bonilla, M. I., y Quezada, F. (2016).**
  Las reformas a la Ley de Contrataciones al Estado y su aplicación. Guatemala: CIEN.

- **Cingolani, L., Fazekas, M., & Tóth, B. (2016).**
  A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction. Government Transparency Institute.

- **Congreso de la República de Guatemala (1992).**
  Ley de Compras y Contrataciones del Estado. Decreto 57-92. Guatemala: Autor.

- **Congreso de la República de Guatemala (1997).**
  Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Decreto 11-97. Guatemala: Autor.

- **Congreso de la República de Guatemala (2008).**
  Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 19-2008. Guatemala: Autor.

- **Ministerio de Finanzas Públicas (2013).**
  Acuerdo Gubernativo Número 495-2014. Guatemala.

- **David-Barrett, E., & Fazekas, M. (2019).**
  «Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement». *European Journal on Criminal Policy and Research*.

- **Deleanu, I., Ferwerda, J., & Unger, B. (2017).**
  «Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators». *Eur J Crim Policy Res* (23), 245-267.

- **Espinoza, E. (2019).**
  Agenda de seguridad ciudadana. Guatemala 2020. Guatemala: Diálogos.

- **European Commission (2013).**
  Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU.

- **Hernández, O., & Penagos, N. (27 de junio de 2019).**
  Examinando con datos las «banderas rojas» de compras en América Latina. Disponible en: https://www.open-contracting.org/2019/06/27/examinando-con-datos-las-banderas-rojas-de-compras-en-america-latina/?lang=es

- **Inter-American Development Bank (2012).**
  Citizen Security Conceptual Framework and Empirical Evidence.

- **Jiménez, F. (2018).**
  «La seguridad de la nación: un balance estratégico-político en la Guatemala de hoy». En Arévalo, B. (comp.), *La construcción de la paz en Guatemala* (pp. 61-92). Guatemala: Flacso. Disponible en: https://www.flacso.edu.gt/publicaciones/wp-content/uploads/2019/11/Libro-la-construccion-de-la-paz-1-1.pdf

- **Muggah, R. (2017).**
  «El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe». *International Development Policy*.

- **OECD (2015).**
  OCDE Recomendación del consejo sobre contratación pública. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf

- **OCDE (2015).**
  Informe de la OCDE sobre cohecho internacional. Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros. OECD Publishing.

- **Open Contracting Partnership & Development Gateway (2016).**
  RED FLAGS for integrity: Giving the green light to open data solutions. Disponible en: https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/11/OCP2016-Red-flags-for-integrityshared.pdf

- **Open Government Partnership (2019).**
  Informe Global. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/es/campaigns/global-report/

- **The World Bank (2000).**
  Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. Washington, D.C.: Author.

- **United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013).**
  Guidebook on anticorruption in public procurement and the management of public finances. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

- **Waxenecker, W. (2019).**
  Desigualdad y poder en Guatemala: economía de Captura. Guatemala: Paraíso Desigual.

DIÁLOGOS

Diálogos es un centro de pensamiento de segunda generación que busca promover la difusión y el avance de la investigación empírica y de las ciencias sociales, así como el análisis basado en evidencia de las políticas públicas y el diálogo público e informado, plural y democrático sobre los problemas públicos a nivel local, nacional y regional. Diálogos tiene una naturaleza independiente y apartidista, no está ligado a ninguna organización política, religiosa, empresarial ni sindical.