

# SISTEMA NACIONAL DE ADQUISICIONES PÚBLICAS: compras bajo el estado de calamidad pública durante la pandemia de coronavirus COVID-19

Gabriela Cruz

Guatemala, diciembre 2020



Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2020  
10a. Calle 7-48, zona 9.  
PBX: 2201-6300  
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt  
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

**Autora**  
Gabriela Cruz

**Departamento de Investigación y Consultoría Económica**  
Luis San José  
Fabián Juárez,  
Pedro Prado (consultor externo)

**Grupo Editorial**  
Pablo Hurtado García  
Ana Lucía Blas  
Lilliana López Pineda  
Guisela Mayén  
Ana María de Specher

**Diseño y diagramación**  
Cesia Calderón




**Imagen e ilustraciones**  
freepik.com bajo licencia premium

**Impresión**  
Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)

La investigación y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS). Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada 3.0 Unported.

 /asiesgt  
 @ASIES\_GT  
 /ASIESGTNew



**DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN  
WWW.ASIES.ORG.GT**

## GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES.

SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y ACTIVIDADES, LE INVITAMOS A REGISTRARSE CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.

## ÍNDICE

Introducción.....	3
<b>Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas .....</b>	<b>4</b>
La importancia de las adquisiciones públicas.....	4
De la declaratoria del estado de calamidad pública.....	4
Camino cuesta arriba en las adquisiciones y contrataciones del estado para atender la emergencia.....	6
Compras bajo el estado de calamidad pública durante la pandemia de coronavirus COVID-19 .....	8
Resultados y hallazgos importantes .....	11
Conclusiones y recomendaciones del estado de calamidad pública en guatemala.....	11
Bibliografía .....	12

## RESUMEN

La pandemia de coronavirus COVID-19 provocó incertidumbre a nivel mundial por la forma tan exponencial de su contagio. En Guatemala antes de que se registrara el primer caso, el Presidente de la República decretó el estado de Calamidad Pública, el cual derivó en una serie de acciones para atender la pandemia de COVID -19, entre otras la adquisición de insumos para garantizar a la población el derecho a la salud.

El presente documento pretende conocer la normativa que dio vida a ese decreto, además de la específica en materia de adquisiciones, tal como la Ley de Contrataciones del Estado y el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, que en adelante se denominarán LCE y RLCE respectivamente. También se pretende conocer la forma que las entidades involucradas y el rector en materia de Salud, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en adelante MSPAS, atendieron las necesidades inminentes que provocó la llegada de la pandemia al territorio nacional.

Adicionalmente, se busca determinar con el presente documento los montos adjudicados durante la pandemia y la forma que las entidades desarrollaron las adquisiciones, lo que se obtendrá con la verificación de la información publicada por las propias entidades en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, que en adelante se denominará sistema Guatecompras, lo que generará hallazgos importantes que permitirán determinar conclusiones para atender de mejor manera las adquisiciones que se susciten en virtud de un caso de calamidad pública que sea decretado a futuro.



## INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, los sistemas de contrataciones públicas se han visto presionados por la crisis sanitaria que se enfrenta a causa del COVID-19, un desafío sin precedentes, para el que ningún país se encontraba preparado. Todos los países y sus ciudadanos se han visto obligados a modificar sus formas de actuar y sus conductas, a fin de que la situación de emergencia tenga el menor impacto negativo posible.

No existe en ningún país un protocolo efectivo que ayude o garantice el éxito para la atención de la pandemia de COVID-19, por lo que se han tomado diferentes medidas, algunas de ellas extremas, con el fin de proteger a la población y a la economía. En el camino, dichas medidas han sido modificadas, lo que se ha convertido en un reto grande para todos los países, el atender la situación de salud, las pérdidas económicas y los cambios conductuales de las sociedades.

El gobierno de Guatemala, previo a conocer del primer caso de COVID-19 en el país, reaccionó ante la emergencia y decretó estado de Calamidad Pública en todo el territorio nacional, como primera medida que se debe tomar ante una situación de tal magnitud.

Es importante conocer cómo se atendió la emergencia desde el sistema de contrataciones públicas, ya que se convirtió en una presión muy grande y que se debió adoptar medidas excepcionales, además de contar con normativa específica y adecuada para tener de manera oportuna los bienes y servicios indispensables para la atención y satisfacción del interés público.

Este documento toma como referencia los diferentes decretos y sus reformas, y las normas dictadas para el cumplimiento de los mismos. Además, el Estado de Guatemala cuenta con el portal denominado sistema Guatecompras, en el que todas las entidades que administran recursos públicos deben divulgar la información de las compras que realizan, y desde el cual se produce información en tablas en formato Excel, las cuales se convierten en tablas dinámicas que posteriormente se han analizado para generar contenido importante sobre la forma en que las entidades atendieron la emergencia, lo que permitirá y contribuirá a que el lector, aún sin tener conocimiento de la administración pública y su funcionamiento, pueda comprender cómo se llevó a cabo el proceso de atención de la pandemia de COVID-19.



# SISTEMA NACIONAL DE ADQUISICIONES PÚBLICAS

En el mundo, los sistemas de contratación pública han sido y serán cuestionados por ser vulnerables a actos de corrupción en las contrataciones que los gobiernos hacen en atención a sus planes y en cumplimiento de sus objetivos.

Este informe presenta un análisis de la normativa en materia de contrataciones de bienes, servicios y suministros aplicada durante el estado de Calamidad Pública, así como la forma en que las entidades utilizaron los recursos públicos puestos a su disposición para atención de la emergencia, y la forma en que realizaron los procesos de adquisición, a fin de verificar el cumplimiento de principios de transparencia y competencia como un mecanismo de rendición de cuentas.

En un ideal, los sistemas de contratación pública debieran funcionar de forma adecuada, sin embargo, en su contexto diario presentan deficiencias en las adquisiciones que realizan para el cumplimiento de sus funciones; si a esto se suma un decreto de estado de Calamidad Pública, todo cambia radicalmente, considerando la urgencia nacional que se tiene para la obtención de los bienes y servicios, por lo que se hace necesario indagar en la forma que el Estado atendió la emergencia, desde su sistema de adquisiciones.

## La importancia de las adquisiciones públicas

Según el estudio elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2020)<sup>1</sup>, denominado *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, las contrataciones públicas incluyen “la compra de bienes, servicios y obras por parte de gobiernos y empresas estatales, representa una importante actividad económica de los

gobiernos. (...) Se espera que ellos lleven a cabo esta importante actividad económica y gubernamental de acuerdo con los principios clave de gobernanza de integridad, transparencia, responsabilidad, eficiencia y efectividad.”<sup>2</sup> Es así como los estados gastan grandes sumas de dinero en adquisiciones públicas, dinero que recaudan de los impuestos de los contribuyentes y que su fin es cumplir con los objetivos planteados y atender sus mandatos.

Además, en dicho estudio se resalta la importancia que tienen las adquisiciones públicas para los países de América Latina, lo cual puede percibirse cuando se miden los Estados en términos del tamaño del Producto Interno Bruto (PIB). Se enfatiza, asimismo, que el objetivo de las contrataciones públicas es la entrega oportuna de bienes y servicios, protegiendo el uso de los recursos públicos contra el riesgo de desperdicio, mal uso y corrupción (OECD, 2020).

Teniendo en cuenta esa importancia que las adquisiciones públicas tienen para un Estado, se hace necesario conocer los instrumentos que permiten las contrataciones dentro de un estado de Calamidad Pública y cómo las entidades han comprado en atención al estado decretado.

## De la declaratoria del estado de Calamidad Pública

Los países del mundo fueron adoptando medidas de emergencia, cada uno preocupado por los grandes desafíos que, sin saberlo, tendrían que enfrentar. En el caso de Alemania, la canciller Angela Merkel subrayó en su discurso en cadena nacional que: “Desde la reunificación de Alemania, o mejor dicho, desde la Segunda Guerra Mundial, nuestro país no ha afrontado

<sup>1</sup> OCDE (s/f). «Acercas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)». [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Consultado el 16 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> OECD (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

un desafío que dependa tanto de nuestra solidaridad colectiva”.<sup>3</sup> El Presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, el día 13 de marzo declaró en cadena nacional la emergencia en ese país, lo que facilitaría la ejecución de recursos para atenderla.

En el caso de Guatemala, el Presidente Constitucional de la República, previo a la entrada del primer caso de COVID-19 al territorio nacional, como consecuencia del pronunciamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por la epidemia como emergencia de salud pública de importancia internacional, así como del Plan para la Prevención, Contención y Respuesta a casos de coronavirus (COVID-19) del Ministerio de Salud Pública en Guatemala, hizo la declaratoria del estado de Calamidad Pública en Consejo de Ministros el 5 de marzo de 2020, bajo el Decreto Gubernativo 5-2020, el cual se decreta por el plazo de 30 días, tal como establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 138<sup>4</sup> y se circunscribe a todo el territorio nacional.

Dentro del Decreto Gubernativo 5-2020 se incluyen algunas consideraciones importantes, tales como la justificación de la declaratoria: el plazo; los derechos constitucionales que son restringidos; las medidas, colaboración de entidades y dependencias, las gestiones de adquisiciones, presupuestarias y de donaciones, así como las garantías y la comunicación ante el Congreso de la República de Guatemala.

Para que el Estado pudiera atender adecuadamente el estado de Calamidad Pública, se delegó en la

Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Atención de Desastres (SECONRED), la gestión de donaciones, mientras la gestión de las adquisiciones sería responsabilidad de cada entidad, función delegada con base en los artículos 29 y 29 Bis de la Ley Orgánica de Presupuesto<sup>5</sup>.

El decreto del estado de Calamidad Pública regula la forma en que las entidades realizarían las contrataciones públicas; para el efecto, se incluye el artículo 6, que es específico para la **Adquisición de bienes, servicios y contrataciones**, en el que se autoriza la compra de bienes y suministros, así como la contratación de servicios que se encuentren estrictamente relacionados con el cumplimiento del objeto del Decreto, sin sujetarse a lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) y su Reglamento (RLCE). Además, se faculta que las adquisiciones sean realizadas bajo la estricta responsabilidad de las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado y en observancia de parámetros de transparencia y publicidad de las acciones referidas. Esta medida fue tomada ante la necesidad del Organismo Ejecutivo de flexibilizar y hacer de manera más eficiente todo tipo de contratación en el marco de la emergencia.

Para dar validez a las acciones de un estado de Calamidad Pública, el decreto debe ser conocido por el Congreso de la República y, según sea el caso, ser ratificado, modificado o improbadado de acuerdo a lo que establece el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En virtud de lo anterior, el Congreso ratificó el decreto y modificó, entre otros, el **artículo 6 Transparencia en la adquisición y contratación de bienes y servicios**, para incluir en el epígrafe<sup>6</sup> que las compras que se realicen al amparo del estado de Calamidad Pública deben realizarse conforme a lo que se establece en el artículo 44, literales a) y b) de la LCE<sup>7</sup>. Es relevante mencionar que la LCE contempla un breve procedimiento, estableciendo

<sup>3</sup> Paz López, María (2020, 18 de marzo) *Merkel ve en el coronavirus el mayor desafío para Alemania desde la Segunda Guerra Mundial*. La Vanguardia Internacional, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200318/474252144989/merkel-coronavirus-mayor-desafio-alemania-segunda-guerra-mundial.html>

<sup>4</sup> Constitución Política de la República de Guatemala (1995), “**Artículo 138. Limitación a los derechos constitucionales.** Es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución. (...) Además, en el propio decreto, se convocará al Congreso, para que, dentro del término de tres días, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que el Congreso estuviere reunido, deberá conocerlo inmediatamente. *Los efectos del decreto no podrán exceder de treinta días por cada vez (...)*” (la cursiva es propia).

<sup>5</sup> Decreto legislativo, LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO, Decreto 101-97. 1997

<sup>6</sup> Epígrafe: se conoce como epígrafe el título o frase que sirve como una breve introducción del contenido principal.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo, Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92. 1992

que no serán obligatorias la licitación ni la cotización en las contrataciones para solucionar situaciones derivadas de los estados de excepción declarados bajo la Ley de Orden Público. Sin embargo, en el artículo 45 de la misma Ley se establece que “Las adquisiciones en que se aplique cualquiera de las modalidades específicas de adquisiciones del Estado, o en los casos de excepción, quedan sujetas a las demás disposiciones contenidas en esta Ley y su reglamento. En cada proceso se deberá publicar la documentación e información que el sistema GUATECOMPRAS requiera”, lo que refiere a la no aplicación de los plazos y montos que la LCE establece para los procedimientos de las modalidades de cotización y licitación. No obstante, la ley es clara al indicar que se sujetan a las demás disposiciones (tales como requisición, dictámenes, bases, especificaciones técnicas, contratos, entre otras aplicables) contenidas en la LCE y el RLCE, y es en esta fase que se vuelve un proceso menos eficiente y ágil para las necesidades que se deben cubrir de forma inmediata por las entidades a cargo de atender la pandemia.

Además, en el decreto ratificado y modificado se establece que todo lo actuado y la documentación de respaldo de los procesos de compra y contratación de bienes, suministros y servicios, así como las contrataciones para la ejecución y supervisión de trabajos que se realicen bajo el estado de Calamidad Pública, deberán publicarse en el sistema Guatecompras dentro de los 10 días calendario siguientes a la fecha de contratación o adquisición, medidas que se adoptaron como un mecanismo de transparencia para que las entidades que atendieran la emergencia dieran cumplimiento a los procesos regulados para el estado de Calamidad Pública.

Adicionalmente de las medidas mencionadas, el artículo 80 del RLCE establece que cada entidad está sujeta a desarrollar sus propios procedimientos, de acuerdo a las estructuras orgánicas de las dependencias y a los manuales institucionales que cada una debe aprobar. Es importante indicar que, para los casos de excepción, se debe contar con el procedimiento específico para cada uno de éstos, sin embargo, en estos manuales difiere el procedimiento de una entidad a otra, dificultando contar con un proceso estandarizado

para su ejecución, y provocando que al momento que los órganos contralores auditen, existirán diversidad de criterios.

El estado de Calamidad Pública decretado también hace referencia a la colaboración de todas las entidades y dependencias que integran el Organismo Ejecutivo; para el efecto, el Ministerio de Finanzas Públicas, que además de prestar colaboración, tiene dentro de las funciones asignadas por la Ley del Organismo Ejecutivo,<sup>8</sup> ser el encargado de coordinar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas y autónomas, por lo que a través de la Dirección General de Adquisiciones del Estado (DIGAE) se habilitó, dentro del sistema Guatecompras, un apartado para que todas las entidades que requirieron atender la emergencia pudieran realizar el registro de todas las compras, cumpliendo con lo establecido en el decreto del estado de Calamidad Pública y sus reformas, la LCE y RLCE, y circulares normativas emitidas por el órgano rector de las contrataciones del Estado. Además, la DIGAE, como órgano rector<sup>9</sup> de las adquisiciones y del sistema Guatecompras, emitió una serie de lineamientos y medidas de transparencia, y facilitó una casilla dentro del formulario de Guatecompras para que las entidades vincularan cada proceso, sin importar la modalidad de compra, al estado de Calamidad Pública decretado, y con esto dar seguimiento a cada adquisición para que existiera mayor transparencia y publicidad.

### **Camino cuesta arriba en las adquisiciones y contrataciones del estado para atender la emergencia**

El Gobierno de Guatemala prorrogó seis veces el decreto que dio vida al estado de Calamidad Pública; el último decreto finalizó el 30 de septiembre de 2020,

<sup>8</sup> Ley del Organismo Ejecutivo, decreto 114-97, artículo 35 literal t).

<sup>9</sup> Ley de Contrataciones del Estado: “ARTICULO 15. Dirección General de Adquisiciones del Estado. La Dirección General de Adquisiciones del Estado es el ente rector de las adquisiciones públicas, responsable de facilitar procesos, proponer o aprobar la normativa en el ámbito de su competencia. El objeto de la Dirección General de Adquisiciones del Estado es procurar que las adquisiciones públicas se desarrollen en un marco general de transparencia, certeza, eficiencia y competencia en las adquisiciones públicas. (...)”



con un dato acumulado de más de 90 mil casos de coronavirus en todo el territorio nacional, según el tablero de control del MSPAS<sup>10</sup>. Sin embargo, a pesar que el estado de Calamidad Pública finalizó, las entidades deben seguir atendiendo los casos que surjan, pues la emergencia seguirá latente para el país en un mediano plazo y es inminente que cada entidad esté preparada para atender cualquier rebrote que se presente a mediano y largo plazo.

El estado de Calamidad Pública, durante los siete meses que estuvo vigente, representó un enorme desafío para que las entidades responsables de la salud pública, y todas aquellas involucradas de forma directa o indirecta con la emergencia atiendan de forma adecuada y oportuna las contrataciones y adquisiciones necesarias para garantizar a la población el pleno goce de sus derechos, principalmente el de la salud.

El camino se pone cuesta arriba cuando las entidades que deben cubrir las necesidades inminentes que

provoca el ingreso de la pandemia al país tienen que adquirir lo que otros 200 países están comprando al mismo tiempo, bajo las mismas especificaciones, las mismas necesidades, y sobre todo, la misma urgencia. La pandemia ocasionó escasez de los insumos necesarios, además de incrementos de precios, retraso en las entregas por el cierre de las fronteras, y el resultado se ve reflejado en el incumplimiento, por parte de las autoridades, en atender lo más importante que es el derecho a la salud de la población.

En el mes de marzo, cuando se realizó la declaratoria en Guatemala, todos los países estaban en el auge de la pandemia, tomando lecciones aprendidas de otros que ya trataban de contrarrestarla, y utilizando protocolos que creían que funcionaban en otros países. Además, se empieza a dar escasez, tomando en cuenta que la población mundial asciende a cerca de 8 mil millones de personas<sup>11</sup>, los productores en el mundo no estaban preparados para atender esta cantidad de mascarillas o de cualquier tipo de insumos.



<sup>10</sup> Revisado el 28/09/2020 y actualizado el 27/09/2020 a las 23:59 horas, <https://tablerocovid.mspas.gob.gt/>, dato de pacientes acumulados 90,263 y pacientes activos 7,962

<sup>11</sup> Worldometers, octubre de 2020, World population <https://www.worldometers.info/watch/world-population/>, información obtenida e 14/10/2020 a las 17:40 tomando en consideración que los datos cambian cada 0.3 segundos.

# COMPRAS BAJO EL ESTADO DE CALAMIDAD PÚBLICA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

Entre marzo y septiembre, las entidades tuvieron la oportunidad de realizar compras al amparo del estado de Calamidad Pública; sin embargo, al concluir éste, debieron considerar y planificar adecuadamente los procesos necesarios para continuar atendiendo la pandemia.

Para conocer la forma que compraron, se tomó como fuente de búsqueda el sistema Guatecompras<sup>12</sup>, que registra en tiempo real las compras que realizaron todas las entidades que están atendiendo directa o indirectamente la pandemia, además de todos los procesos de contratación de las entidades sujetas a la LCE.

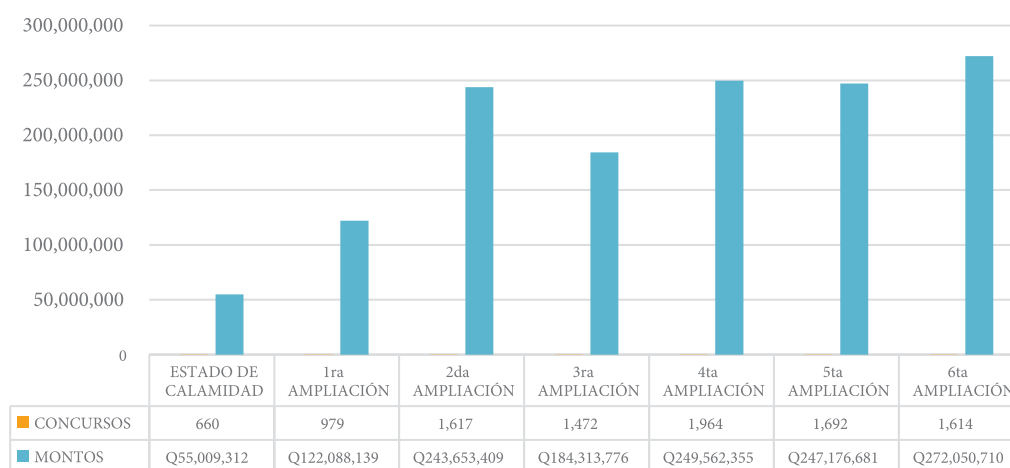
Se seleccionó, en los filtros de búsqueda de ese sistema, todas aquellas modalidades que se vincularon al estado de Calamidad Pública con referencia al COVID-19, con lo que se obtuvo el monto adjudicado a partir de la declaratoria y durante cada ampliación. Es importante

indicar que los montos a evaluar son los adjudicados en eventos competitivos y no competitivos, y que los datos pueden diferir con los montos pagados y ejecutados en cada mes.

Para el efecto, la figura No. 1 muestra el comportamiento en cada mes a partir del decreto de estado de Calamidad Pública y sus ampliaciones, la cantidad de eventos realizados y el monto total adjudicado al 30 de septiembre de 2020.

En esta figura se observa que las entidades responsables no estaban preparadas para atender la emergencia en el primer mes de la declaratoria, ya que únicamente realizaron 660 concursos, de los cuales, 52 % se llevaron a cabo por el MSPAS; el 20 %, por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS, y el restante 28 %, por otras entidades. Los meses subsiguientes, la cantidad de eventos y montos adjudicados fue aumentando considerablemente; las razones para

**Figura No. 1**  
**Montos y cantidad de concursos adjudicados**



Fuente: Guatecompras al 30/09/2020

<sup>12</sup> [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt)



esto pueden ser diversas, entre ellas que las entidades empezaban a conocer las necesidades, además, ya existía más oferta de insumos porque las condiciones del mercado fueron mejorando.

Como podemos observar en la figura No. 1, el monto total adjudicado en atención a la emergencia, entre marzo y septiembre, asciende a Q1,373,854,384.28, que refleja un crecimiento marcado a partir de la cuarta ampliación, cuando se comenzaron a adjudicar más eventos y mayores montos.

La cantidad de eventos competitivos fue bastante significativa, tal como se presenta en la figura 2.

Podemos observar en la figura No. 2 que en total se publicaron 17,910 eventos competitivos, de los cuales únicamente se adjudicaron 9,998, con un promedio aproximado diario de 85 publicaciones competitivas y un porcentaje de adjudicación del 56 %; la creación de eventos competitivos es una buena práctica que promueve la transparencia, certeza y sobre todo la

competencia, factores primordiales en la eficacia del uso de los recursos públicos.

Ese porcentaje de procesos adjudicados fue en las diferentes modalidades de contratación que presenta la LCE, tal como se identifica en la figura No. 3, donde destaca la cantidad de eventos publicados y adjudicados en las diferentes modalidades de compra.

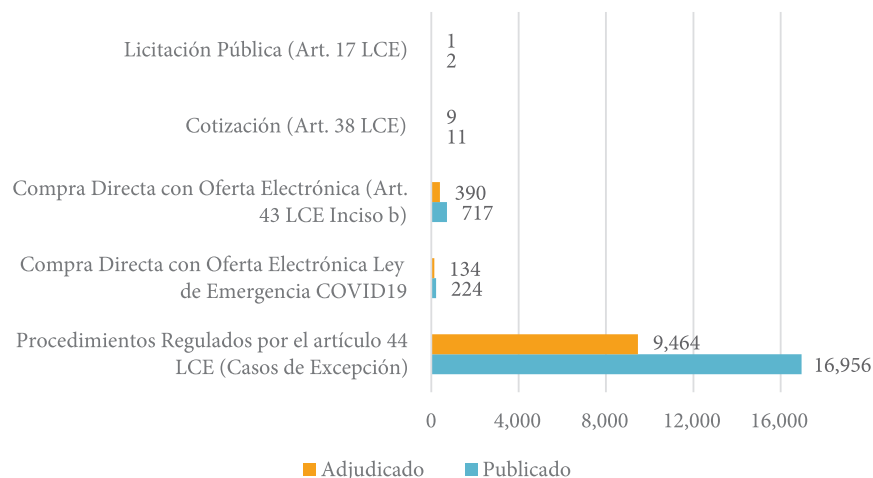
La figura No. 3 muestra que las entidades enfocaron sus esfuerzos en la compra por excepción, lo que les permitió aprovisionarse de lo urgente de forma inmediata. En cambio, realizaron únicamente dos procesos de licitación durante toda la pandemia, de los cuales solamente uno fue adjudicado, y publicaron 11 procesos de cotización y fueron adjudicados nueve de ellos. Cabe resaltar que las modalidades de cotización y licitación son procedimientos que la mayoría de las entidades han utilizado y conocen, además se mantuvieron vigentes para su utilización durante todo el estado de Calamidad Pública.

**Figura No. 2**  
**Cantidad de eventos competitivos publicados, comparado con los eventos adjudicados**

Descripción	Publicaciones	Adjudicaciones	%
Eventos competitivos realizados	17,910	9,998	56

Fuente: Guatecompras al 30/09/2020

**Figura No. 3**  
**Modalidades utilizadas y cantidad de eventos por modalidad durante el estado de calamidad**



Fuente: Guatecompras al 30/09/2020

**Figura No. 4**  
**Tabla de modalidades por NOG y NPG y montos adjudicados**

Tipo	Modalidad	Adjudicaciones	Monto	Total	%
NPG	Compra de baja cuantía (Art.43 inciso a) (NPG)	15,821	Q57,679,472.30	Q317,052,415.21	19
	Procedimientos regulados por el artículo 44 LCE (casos de excepción) (NPG)	5,469	Q259,372,942.91		
NOG	Procedimientos regulados por el artículo 44 LCE (casos de excepción)	9,464	Q1,332,921,366.27	Q1,373,854,384.28	81
	Compra directa con oferta electrónica, Ley de Emergencia COVID-19	134	Q21,400,463.80		
	Compra directa con oferta electrónica (Art. 43 LCE, inciso b)	390	Q13,723,099.45		
	Cotización (Art. 38 LCE)	9	Q4,675,861.32		
	Licitación pública (Art. 17 LCE)	1	Q1,133,593.44		
<b>TOTALES</b>		<b>31,288</b>		<b>Q1,690,906,799.49</b>	<b>100</b>

Fuente: Guatecompras al 30/09/2020

Los eventos que se muestran en la figura No. 3, publicados bajo el procedimiento regulado en el artículo 44 de la LCE –casos de excepción–, son procesos que las entidades realizaron de forma más expedita y con una menor cantidad de requisitos para ofertar; las entidades publicaron 16,956 y únicamente se adjudicaron 9,464, lo que representa un 56 % del total.

De los procesos que se realizaron para cubrir la emergencia, las entidades tenían la opción de realizarlos bajo procesos competitivos y no competitivos. Los procesos competitivos se llevan a cabo a través de un Número de Operación Guatecompras (NOG), por medio de una oferta electrónica dentro del sistema, en tanto que los no competitivos se llevan a cabo bajo un Número de Publicación de Guatecompras (NPG) y únicamente requieren la publicación del expediente una vez contratado el mismo. Ambos procesos tienen como finalidad la transparencia, ya que en ambos se garantiza la publicidad de los actos que las entidades realizan, la diferencia entre uno y otro es la apertura de la competencia que se da en cada caso, ya que unos se realizan en Guatecompras, por medio de una oferta electrónica, mientras los no competitivos se realizan de forma directa y se publica únicamente el expediente administrativo.

Para poder ilustrar lo anterior, la figura No. 4 visualiza la forma en que se realizaron los eventos y el comportamiento que se dio entre los procesos competitivos y los no competitivos.

La figura No. 4 muestra de forma clara el universo de eventos competitivos y no competitivos que realizaron las entidades durante los siete meses del estado de Calamidad Pública; el 19 % del monto adjudicado se contrató de forma no competitiva, a través de NPG, por medio de 20,750 eventos adjudicados por un monto de Q317,052,415.21; el restante 81 % corresponde a un monto Q1,373,854,384.28, que responde a 9,998 eventos competitivos adjudicados. Es importante mencionar que de las adjudicaciones totales en atención a la emergencia, el porcentaje más alto se concentra en eventos competitivos.

Del análisis de las compras bajo el estado de Calamidad Pública durante la pandemia de COVID-19 se determina que todos los recursos que fueron destinados a la atención de la emergencia y el uso de los mismos fueron publicados en el sistema Guatecompras, de forma continua, oportuna, verificable y en los diferentes formatos de datos abiertos, asegurando su accesibilidad para diferentes tipos de audiencias, tal como se menciona en el estudio realizado por Transparencia Internacional en relación a las Contrataciones Públicas en Estados de Emergencia<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2020) Contrataciones Públicas en Estados de Emergencia. [https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID\\_19\\_Public\\_procurement\\_Latin\\_America\\_ES\\_PT.pdf](https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf)

## RESULTADOS Y HALLAZGOS IMPORTANTES

El país cuenta con la legislación necesaria para declarar un Estado de Calamidad Pública que deviene de norma constitucional y de normas complementarias. Además, ante la magnitud de la pandemia, el Estado de Guatemala reaccionó de manera oportuna para realizar la declaratoria, con la finalidad de poder prepararse para atender los requerimientos derivados de la emergencia; sin embargo, las entidades, según los hallazgos encontrados, les tomó poco más de dos meses iniciar las acciones de atención de forma más agresiva en relación a la magnitud de la pandemia.

Como se mencionó, los estados de Calamidad Pública, para ser válidos, deben ser ratificados, modificados o improbados, de acuerdo a lo que establece el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por el Congreso de la República; en este, caso dicho organismo modificó y ratificó el estado de Calamidad Pública decretado por el Presidente en Consejo de Ministros, lo que permitió incorporar a dicho decreto medidas de transparencia y rendición de cuentas, en aras de una mejor fiscalización de los recursos gastados en atención a la pandemia.

Un estado de Calamidad Pública no puede perdurar en el tiempo, sin embargo, dentro de la legislación de contrataciones actual, no se cuenta con mecanismos que permitan atender emergencias fuera de la planificación, lo que ocasionó que el Organismo Ejecutivo, para poder atender las necesidades de la población a causa de la pandemia, prorrogara el estado de Calamidad por siete meses consecutivos.

Dentro del sistema Guatecompras se obtuvo información relevante, al 30 de septiembre, sobre las adjudicaciones que las entidades realizaron en virtud del estado de Calamidad, y permitió visualizar la cantidad de eventos y los montos que fueron utilizados para atención de la emergencia.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTADO DE CALAMIDAD PÚBLICA EN GUATEMALA

Derivado de la magnitud de la pandemia y de la rapidez con que la misma fue avanzando, ningún país estaba preparado para atender tal emergencia. El impacto al sistema de compras de nuestro país fue severo.

Por su temporalidad, los estados de excepción contemplados en la Ley de Orden Público, que dependen de ratificación del Organismo Legislativo, son insuficientes para realizar las compras que permitan atender la emergencia a largo plazo. Por lo anterior, se recomienda incorporar dentro de la legislación de adquisiciones, un mecanismo o modalidad de contratación de emergencia o urgencia, a fin de dar continuidad a la atención en casos de emergencias, sin precisamente estar bajo un estado de excepción.

De las estadísticas presentadas se puede determinar que las entidades realizaron eventos de contratación

al amparo del Estado de Calamidad Pública por Q1,690,906,799.49; del total adjudicado, el 81 % de eventos se realizaron de forma competitiva, solicitando ofertas de forma electrónica por el sistema Guatecompras, lo que evidencia que las entidades velaron por los principios de transparencia y competencia durante el estado de Calamidad Pública. Sin embargo, se recomienda dar énfasis en la capacitación para la ejecución de compras por excepción, dado que, según las estadísticas, a las entidades les tomó aproximadamente dos meses levantar una serie de procesos para atender la emergencia.

El análisis efectuado evidencia que las entidades carecen de estrategias para planificar, ya que utilizaron únicamente el estado de Calamidad Pública y no se enfocaron en planificar para cuando el mismo ya no estuviera vigente, en virtud que no hay procesos

